



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15 września 2014 r.

PG VIII TK 34/14

P 13/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	16. 09. 2014
L.dz. 2532	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie:

czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (dalej: Sąd pytający lub Sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej u.g.n.) z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego, co do zaskarżonych przepisów, powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Przedmiotem zaskarżenia przed Sądem pytającym jest decyzja Wojewody P z dnia sierpnia 2013 r., nr , utrzymująca w mocy decyzję Starosty Powiatu S z dnia czerwca 2013 r., nr , którą przyznano B. H., K. W., M. P. i T. C . zwaloryzowane odszkodowanie w kwocie zł, ustalone decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (dalej: Prezydium WRN) w R z dnia lutego 1960 r., nr , za wywłaszczoną w 1938 r. parcelę gruntową nr obj. gm. kat. P o pow. ha, stanowiącą własność W. C .

Orzeczeniem Urzędu Wojewódzkiego L z dnia lipca 1938 r., nr , parcela gruntowa nr została przejęta na rzecz Skarbu Państwa i ustalono za nią odszkodowanie w kwocie zł. W 1958 r. Prezydium WRN w R wszczęło w trybie art. 46 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: „ustawa z dnia 12 marca 1958 r.”) postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania w sprawach wywłaszczeniowych niezakończonych przed drugą wojną światową, w następstwie którego decyzją z dnia lutego 1960 r. ustaliło odszkodowanie za wywłaszczoną w 1938 r. parcelę, pgr nr , w wysokości zł. Postanowieniem z dnia listopada 1973 r. Sąd Powiatowy Wydział

1960 r. kwota ta odpowiadała bowiem wartości nabywczej gruntu. Od lat 60 zmianie uległa jednak siła nabywcza pieniądza i wartość położonej w centrum miasta nieruchomości. Dlatego, w ich ocenie, kwota odszkodowania powinna zostać ustalona zgodnie z obecnymi zasadami szacowania i dopiero tak ustalona wartość zwaloryzowana. W przeciwnym wypadku zachodzi rażąca dysproporcja pomiędzy obecnymi cenami nieruchomości a ceną ustaloną ponad pół wieku temu. Tymczasem, w myśl art. 21 i 64 Konstytucji, odszkodowanie za utracone prawo własności powinno spełniać kryterium odpowiedniości.

Rozpatrywana sprawa nie dotyczy jednak ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, gdyż to zostało już przesądzone powołanym wyrokiem WSA w R z dnia kwietnia 2005 r., lecz sposobu jego waloryzacji.

Sąd pytający wskazuje, że odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość stanowi rekompensatę za uszczerbek majątkowy w postaci pozbawienia (albo ograniczenia) prawa rzeczowego do nieruchomości. Przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji wymaga przy tym, aby spełniało ono kryterium słuszności. Uregulowanie to stanowi dyrektywę w zakresie kształtowania wysokości odszkodowania, które powinno być **ekwiwalentne do wartości wywłaszczonej nieruchomości** (podkreślenie własne). Słuszne odszkodowanie to takie, które zazwyczaj pozwala na odtworzenie przez właściciela rzeczy przejętej przez podmiot publicznoprawny. Takie wymogi – w ocenie Sądu pytającego – powinny spełniać także stworzone przez ustawodawcę mechanizmy służące przeliczaniu przyznanego uprzednio, a nie wypłaconego odszkodowania, ponieważ podstawą prawną stosunku prawnego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość w dalszym ciągu pozostaje art. 21 ust. 2 Konstytucji, a nie przepis ustawy. Przepisy ustawowe powinny zaś urzeczywistniać (wykonywać) to postanowienie ustawy zasadniczej. Skoro odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość ma być słuszne, to dyrektywę tę należałoby konsekwentnie realizować także na etapie postępowania

waloryzacyjnego. Zwaloryzowane odszkodowanie też powinno być słuszne. Sąd pytający zauważa przy tym, że waloryzacja odszkodowania w trybie art. 132 ust. 3 u.g.n. wyłącza możliwość zastosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121; dalej: k.c.), a za wręcz niedopuszczalną należy uznać waloryzację sądową tego świadczenia określoną w art. 358¹ § 3 k.c.

Sąd pytający upatruje naruszenia norm konstytucyjnych, wyrażonych w art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w treści art. 227 u.g.n. Stworzony przez ustawodawcę mechanizm waloryzacji, oparty o wskaźniki określone w art. 227 u.g.n., który to przepis z założenia miał mieć jedynie charakter przejściowy, a w rzeczywistości stał się immanentnym elementem porządku prawnego, wydaje się – zdaniem Sądu pytającego – naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i poprawnej legislacji. Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia przez ustawodawcę norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jasnych, precyzyjnych i zrozumiałych dla adresatów. Powinny one nadawać się do realizacji określonego celu. Zaś uprawnienia przyznane obywatelom nie mogą mieć charakteru pozornego czy też niemożliwego do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych, w tym przez wadliwą regulację ustawową. Przepis powinien być na tyle jasny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Wskaźniki, do których odwołuje się art. 227 u.g.n., są obliczane w oparciu o wyniki badań cen towarów i usług konsumpcyjnych na rynku detalicznym oraz badań budżetów gospodarstw domowych. Ceny nieruchomości kształtują się odmiennie od cen dóbr i usług codziennego użytku. Stosowanie do waloryzacji wskaźnika zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych może wypaczać sens instrumentu określonego w art. 132 ust. 3 u.g.n. Sąd pytający stwierdza, że w polskim porządku prawnym od kilkunastu lat istnieje dysfunkcyjna norma prawna zawarta w art. 5 u.g.n., zamiast której stosuje się

w trwały sposób art. 227 u.g.n. Dopuszczenie do sytuacji, w której zamiar ustawodawcy o czasowym obowiązywaniu określonego przepisu, przez niemożność wykonania innego związanego z nim nakazu ustawowego, przekształca dane unormowanie w istocie w regulację o charakterze stałym, podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz godzi w zasadę poprawnej legislacji.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za naruszeniem przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji w zakresie poprawnej legislacji (przejrzystości i pewności prawa) jest – w ocenie Sądu pytającego – okoliczność, że waloryzacji odszkodowania powinno się dokonywać za okres liczony w latach i miesiącach, a stosowanie rocznego wskaźnika, określonego w art. 227 u.g.n., może być dla uprawnionych mniej korzystne niż wskaźników okresowych np. miesięcznych.

Sąd pytający podnosi, że niemożność ustalenia przy pomocy wskaźników zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych słusznego (w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) zwaloryzowanego odszkodowania może godzić jednocześnie w prawo własności związane z prawem do słusznego odszkodowania oraz w prawo dziedziczenia. Wskaźniki te nie gwarantują bowiem wypłaty uprawnionym słusznego odszkodowania (podlegającego dziedziczeniu), przez co stanowią nieuzasadnione ograniczenie własności w postaci słusznej rekompensaty przyznanej za odjętą własność.

Sąd pytający stwierdza, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. Sąd mógłby uwzględnić skargę, a organy administracji byłyby zobowiązane dokonać ponownej waloryzacji odszkodowania ustalonego decyzją z dnia lutego 1960 r., przy uwzględnieniu istoty tej instytucji, zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Art. 227. Do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.”.

Zauważyć należy, że w Dzienniku Ustaw z dnia 2 kwietnia 2014 r., pod pozycją 518, został ogłoszony jednolity tekst ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ogłoszenie tego tekstu nie spowodowało zmiany treści art. 227 u.g.n. w porównaniu do tej wskazanej przez Sąd.

Przedstawionym w pytaniu prawnym problemem konstytucyjnym jest możliwość zasądzenia, przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, określonych w art. 227 u.g.n., osobom uprawnionym niższej kwoty zwaloryzowanego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość niżby to nastąpiło przy uwzględnieniu rzeczywistej zmiany cen nieruchomości, co w konsekwencji może doprowadzić do wypłaty odszkodowania niespełniającego kryterium „słuszności” zawartego w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu konieczne jest ustalenie, czy analizowane pytanie spełnia wymagania dopuszczalności określone w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz wymagania formalne określone w art. 32 ustawy o TK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powtarzany jest niezmiennie pogląd, że pytanie prawne jest jednym z dwóch (obok skargi konstytucyjnej) instrumentów konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, której cechą charakterystyczną jest uzależnienie jej dopuszczalności od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym przypadkiem zastosowania prawa. Na podstawie art. 193

Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, w którym żąda zbadania zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem; na konieczność istnienia tej samej zależności wskazuje art. 3 ustawy o TK. Ponadto ustawa o TK, rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne (art. 32 ustawy o TK). Niespełnienie przesłanek, wymaganych przy kontroli konkretnej, powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (zob. postanowienie z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. akt P 13/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 66).

Przedmiotem pytania powinien być zatem taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego spowoduje, że treść rozstrzygnięcia wydanego przez pytający sąd będzie inna niż treść rozstrzygnięcia, które zapadłoby z uwzględnieniem obowiązywania normy poddanej kontroli Trybunału (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2012 r., sygn. akt P 10/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 127 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Odnosząc powyższe zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego do pytania prawnego rozpoznawanego w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że Sąd pytający oprócz powołania w *petitum* pytania prawnego, jako wzorca kontroli, art. 64 ust. 2 Konstytucji w żaden sposób nie odniósł się do tego wzorca w uzasadnieniu pytania i nie podał argumentów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis nakazu równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych lub prawa dziedziczenia.

Ponadto w uzasadnieniu pytania Sąd wskazuje na możliwość naruszenia przez zaskarżony przepis zasady sprawiedliwości społecznej, zaufania do

państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji. Brak jest natomiast omówienia, w jaki sposób zakwestionowana regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

Należy więc uznać, że pytanie prawne – wbrew nakazowi wynikającemu z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 227 u.g.n. z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, jak również nie wskazuje dowodów na jego poparcie. Dlatego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, a także m.in. wywłaszczania nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 5 u.g.n.). W odniesieniu do zakresu określonego w art. 1 ustawa stanowi podstawową regulację o charakterze ustrojowym.

Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw (art. 128 ust. 1 u.g.n.). Odszkodowanie to ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 129 ust. 1 u.g.n.). Jego wysokość ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości, wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 u.g.n.).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada obowiązek stosowania waloryzacji w ściśle określonych przypadkach, tzn. podczas zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty (art. 68 ust. 2), wykonania prawa odkupu od partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym; Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm. (art. 68a ust. 3), wypłaty odszkodowań związanych z

wywłaszczeniem nieruchomości (art. 132 ust. 1c, 3 i 3a), wypłaty odszkodowań związanych ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości (art. 140 ust. 2 i 5), ustalania wysokości opłaty adiacenckiej (art. 148 ust. 3), przeszacowania wartości katastralnych (art. 163 ust. 2), oraz innych wypadkach wskazanych w przepisach przejściowych (art. 200 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2, art. 204 ust. 4 oraz art. 217 ust. 2).

Na mocy art. 132 ust. 3 u.g.n., wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty.

Art. 5 u.g.n. stanowi, że waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W przepisie tym ustawodawca wyznaczył wskaźniki, na podstawie których ma być dokonywana waloryzacja kwot należnych z tytułów określonych w ustawie, oraz udzielił kompetencji Prezesowi GUS do ich ogłaszania w drodze obwieszczeń.

Do czasu ogłoszenia tych wskaźników waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych określonych w art. 227 u.g.n., będącym przepisem przejściowym. Prezes GUS do chwili obecnej nie ogłosił żadnego wskaźnika zmian cen nieruchomości.

Zastosowanie wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS przewidują również przepisy innych ustaw niż ustawa o gospodarce nieruchomościami, np.: art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz. U. Nr 157, poz. 1315), art. 8 ust. 2 i art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1090) oraz art. 4 ust. 16 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o

przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83).

Obowiązek ogłaszania przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w danym okresie w formie komunikatów wynika obecnie z:

- art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849),

- art. 7 ust. 2d ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 763),

- art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.).

Prezes GUS w komunikacie z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2013 r. (M.P. poz. 94) ogłosił, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2013 r. w stosunku do 2012 r. wyniósł 100,9 (wzrost cen o 0,9%), natomiast w komunikacie z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2014 r. (M.P. poz. 575) ogłosił, że wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2014 r. w stosunku do I półrocza 2013 r. wyniósł 100,4 (wzrost cen o 0,4%).

Waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych jest mniej korzystne dla uprawnionych niż z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości tylko wówczas, gdy te ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu. W przypadku natomiast stabilizacji lub spadku cen nieruchomości korzystniejsze jest dokonywanie waloryzacji w oparciu o wskaźnik cen towarów i

usług konsumpcyjnych. Należy mieć na uwadze, że zakresy tych wskaźników nie pokrywają się.

Gwarantowane w art. 21 ust. 2 Konstytucji prawo do słusznego odszkodowania jest w centrum uwagi Sądu pytającego, gdyż wskazuje on w głównej mierze na jego naruszenie, na skutek waloryzacji opartej na nieadekwatnym wskaźniku. Konieczna jest więc prezentacja tego prawa w orzecznictwie i w ujęciu doktrynalnym.

Art. 21 ust. 2 Konstytucji uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia przesłanki słusznego odszkodowania. To m.in. odróżnia wywłaszczenie od innych ograniczeń praw majątkowych, bo te ostatnie nie zawsze wymagają kompensacji. Pojęcie „słusznego” odszkodowania odnosi się do jego wymiaru. Nie było zapewne przypadkiem, że ustawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie”, a zastosował termin o bardziej elastycznym charakterze (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 16 – 17).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie analizował już kwestię odszkodowania, które może być uznane za odpowiednią rekompensatę w razie pozbawienia własności.

W pierwszych orzeczeniach, wydanych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., podkreślano, że odszkodowanie powinno być w pełni ekwiwalentne, to znaczy powinno dać osobie wywłaszczonej możliwość „odtworzenia” rzeczy przejętej przez państwo (por. orzeczenia z dnia: 8 maja 1990 r., sygn. K. 1/90, OTK w 1990 r., poz. 2; 19 czerwca 1990 r., sygn. K. 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3 i powołane tam orzeczenia sprzed 1989 r.). W wyrokach późniejszych, interpretując już pojęcie „słusznego odszkodowania” z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał prezentował stanowisko bardziej umiarkowane, zgodnie z którym odszkodowanie powinno być tylko w sposób racjonalny „związane” z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie

oznacza, że w każdym wypadku musi ono dokładnie odpowiadać tej wartości. Pogląd ten po raz pierwszy został wyrażony w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, dotyczącym odszkodowań za wywłaszczenie na cele drogowe. Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w tej sprawie stanowisko zbieżne z przytoczonym powyżej zdaniem Leszka Garlickiego stwierdzając: „Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie», lecz zastosował termin «słuszne», który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66).

W wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, odnosząc się do zaprezentowanych wcześniej interpretacji konstytucyjnego pojęcia słusznego odszkodowania, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwrócił uwagę, że „ma ono charakter autonomiczny w stosunku do pojęć, jakimi posługują się ustawy, w szczególności kodeks cywilny i ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zarazem ma ono charakter ocenny i nieostry, co decyduje o akcentowanym w orzecznictwie i doktrynie przeciwstawieniu odszkodowania «słusznego» – «pełnemu». Nieostrość pojęcia «słusznego odszkodowania» jest przez ustrojodawcę zamierzona. W ten sposób pozostawia on ustawodawcy, wprowadzającemu regulację szczególną dotyczącą wywłaszczenia na określony cel publiczny, pewną swobodę kształtowania reguł, według których ma być określana wysokość należnej wywłaszczonemu rekompensaty. Niedopuszczalne byłoby więc skonstruowanie takiej definicji «słusznego odszkodowania», która by tę swobodę niweczyła” (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Poczynione wyżej ustalenia co do konstytucyjnego standardu słusznego odszkodowania pozwalają zweryfikować podstawowe założenie, na którym opiera się pytanie prawne. Istotę sformułowanego w tym pytaniu zarzutu

stanowi bowiem stwierdzenie, że mechanizm waloryzacyjny przewidziany w art. 132 ust. 3 u.g.n. ma z założenia stanowić dla wywłaszczonego (jego spadkobierców) gwarancję otrzymania odszkodowania odpowiadającego realnej wartości wywłaszczonego prawa oraz zapewnić, „że nie poniesie on dodatkowego uszczerbku majątkowego wskutek zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza wskutek upływu czasu” (uzasadnienie pytania, s. 8). Przy takim założeniu samo wykazanie, że odszkodowanie zwaloryzowane przy wykorzystaniu wskaźników określonych w art. 227 u.g.n. jest niższe niż byłoby przy uwzględnieniu wskaźnika zmiany cen nieruchomości, wystarcza za dowód naruszenia konstytucyjnego prawa, a stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu jawi się wtedy jako konieczne dla usunięcia naruszenia.

Rozumowanie takie wydaje się zbyt uproszczone. Wykazanie, że w indywidualnym przypadku kwota wypłacona wywłaszczonemu na podstawie kwestionowanego przepisu jest niższa od wyliczonej po uwzględnieniu rzeczywistej zmiany cen nieruchomości nie jest równoznaczne z ich negatywną oceną konstytucyjnoprawną.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na problemy związane z obliczeniem wskaźników zmian cen nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny badał zgodność art. 5 u.g.n. z art. 2 Konstytucji w postępowaniu prowadzonym pod sygn. K 23/08. W odpowiedzi na wystosowane w tej sprawie pismo Trybunału Konstytucyjnego, Prezes GUS w piśmie z dnia 30 lipca 2010 r., sygn. GP-14-028-547/2010, stwierdził: „Wskaźnik zmian cen dla wszystkich nieruchomości, a o takim mowa w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest mierzalną kategorią statystyczną, a zatem nie jest możliwe wyliczenie jednego zagregowanego wskaźnika dla cen na rynku nieruchomości. Nadmienić należy, iż brak możliwości obliczenia przedmiotowego wskaźnika wynika ze specyfiki czy też struktury rodzajowej poszczególnych nieruchomości. Są to bowiem nie tylko budynki, lokale, grunty rolne, ale także lasy, obiekty przemysłowe, szlaki

komunikacyjne, zbiorniki i cieki wodne itp. Co więcej ustawodawca nie określił również przekrojów terytorialnych kraju, dla jakich wskaźnik zmian cen nieruchomości powinien być ogłaszany”. Jednocześnie jednak Prezes GUS dodał, że: „Z teoretycznego punktu widzenia jest możliwe obliczanie wskaźników zmian cen dla różnego rodzaju kategorii nieruchomości. Potwierdzają to doświadczenia wybranych krajów a także obszerna literatura anglojęzyczna dotycząca tego zagadnienia. Nadal są także prowadzone prace metodologiczne mające na celu udoskonalenie stosowanych metod. W szczególności Eurostat prowadzi prace mające na celu opracowanie podręcznika dotyczącego wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkalnych”. Prezes GUS przyznał również, że: „Podstawowym powodem dla, którego do tej pory nie opracowano i nie ogłoszono wskaźników zmian cen nieruchomości był faktyczny brak odpowiednich źródeł danych, które pozwoliłyby na uzyskanie wyników o akceptowalnej jakości” (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Ustawodawca stworzył zatem prawne, organizacyjne i finansowe podstawy działalności Prezesa GUS i podległych mu służb statystyki publicznej w celu rzetelnego, obiektywnego i systematycznego informowania społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Niewykonanie obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS nie jest wynikiem naruszenia zasad poprawnej legislacji, lecz zaniedbań tego organu. (...) nałożony przez ustawodawcę obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości (...) jest bez wątpienia merytorycznie możliwy do wykonania”. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 u.g.n. jest zgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

W okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy o gospodarce nieruchomościami Prezes GUS nie był zobowiązany do ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości.

Ustawodawca zdawał sobie sprawę, że w momencie projektowania i uchwalenia ustawy stosowne wskaźniki jeszcze nie zostały opracowane, a co za tym idzie, nie jest możliwe ich ogłoszenie, a ich obliczenie wymaga czasu. Co więcej, na etapie prac legislacyjnych Prezes GUS wskazywał na problemy związane z wykonaniem tego przepisu, jeśli zostałby on uchwalony w proponowanym brzmieniu, z uwagi na trudności metodologiczne w opracowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości. Dlatego ustawodawca przyjął – jako rozwiązanie tymczasowe – art. 227 u.g.n., pozwalający do czasu ogłoszenia wskaźników, o których mowa w art. 5 u.g.n., dokonywać waloryzacji na podstawie wskaźników inflacyjnych. Są one najbardziej zbliżone do tych docelowych. Stosowanie takiego rozwiązania jest zasadne i zgodne z zasadami techniki prawodawczej.

Sytuacja, w której nowemu rozwiązaniu prawodawczemu towarzyszą przepisy przejściowe, jest w pełni akceptowalna konstytucyjnie oraz świadczy o racjonalności procesu stanowienia prawa (zob. zdanie odrębne sędziego Marka Zubika do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62 oraz M. Zubik, *Wielkości statystyczne w systemie prawa określonym przez Konstytucję z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy nr 5/2011, s. 11).

Dla prawidłowego wypełnienia postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami konieczne jest ogłoszenie przez Prezesa GUS odrębnych wskaźników zmian cen wszystkich rodzajów nieruchomości, czyli budynków, lokali, gruntów rolnych, lasów, obiektów przemysłowych, szlaków komunikacyjnych, zbiorników wodnych itd.

Jednorazowe nawet ogłoszenie tych wskaźników definitywnie uchyli rozwiązanie przejściowe wyrażone w zaskarżonym przepisie (zob. M. Zubik, zdanie odrębne ..., *op. cit.*; M. Zubik, *Wielkości statystyczne...*, *op. cit.*, s. 15).

Trudności w obliczeniu wskaźników zmian cen nieruchomości mogą stanowić uzasadnienie dla przyjęcia przepisu przejściowego. Dla stwierdzenia jego zgodności z Konstytucją konieczne jest – w drugiej kolejności – dokonanie oceny zawartych w nim unormowań.

Waloryzacja odszkodowania w oparciu o wskaźnik inflacji zapobiega powstaniu w mieniu uprawnionego uszczerbku majątkowego na skutek zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza. Nie stanowi natomiast gwarancji otrzymania przez uprawnionego kwoty w pełni ekwiwalentnej, dającej możliwość „odtworzenia” rzeczy przejętej przez państwo.

W przypadku większej dynamiki wzrostu cen nieruchomości w porównaniu do inflacji stosowanie wskaźnika określonego w art. 227 u.g.n. nie będzie korzystne dla uprawnionych. Odwrotna sytuacja będzie w przypadku spadku, stagnacji lub mniejszego wzrostu cen nieruchomości w odniesieniu do poziomu inflacji. Posiłkowanie się wskaźnikami zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych nie jest więc zawsze niekorzystne dla wyłączonego. Przy braku wskaźników dokładnie oddających zmiany cen poszczególnych rodzajów nieruchomości zasadne jest korzystanie – w okresie przejściowym – ze wskaźnika najbardziej zbliżonego i zapewniającego wypłatę zrewaloryzowanego odszkodowania odpowiadającego realnej a nie nominalnej wartości. Tak ustalona zrewaloryzowana kwota – przy braku na chwilę obecną wskaźników dokładniej obrazujących zmiany cen nieruchomości – odpowiada poziomowi „słusznego odszkodowania” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Oczywiście tak długie, jak w analizowanym przypadku, posiłkowanie się przepisem przejściowym może budzić wątpliwości w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, stanowiącej pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa

prawa. Sędzia Marek Zubik, w powołanym już zdaniu odrębnym, zauważył, że „[j]eśli ustawodawca określa przepis przejściowy, który z założenia ma tylko tymczasowo unormować określone kwestie, przepis ten musi w rozsądnym czasie «zużyć się», a w jego miejsce ma wstąpić docelowy mechanizm przewidziany w akcie normatywnym. Istotą przepisu przejściowego jest bowiem uregulowanie określonych stanów doraźnie, ze względu na szczególne okoliczności faktyczne lub prawne, zwykle w z góry oznaczonym okresie. Długość okresu obowiązywania przepisu przejściowego powinna odpowiadać charakterowi i materii regulacji” (*op. cit.*).

Natomiast sędzia Teresa Liszcz, w zdaniu odrębnym od tego samego wyroku, uznała, że „[s]koro art. 5 u.g.n. przez tak długi czas nie nadaje się do stosowania z powodu niezupełności, powinien zostać uchylony i zastąpiony innym, możliwym do stosowania, na przykład dotychczasowym przepisem przejściowym (art. 227)” (zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62).

Sam długi okres stosowania przepisu przejściowego nie stanowi jednak przesłanki do uznania jego niekonstytucyjności. Jest jedynie dowodem niewykonania przez odpowiednie organy obowiązków, których następstwem miało być powstanie sytuacji prawnej, w jakiej przepis przejściowy przestałby obowiązywać.

Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wcześniej wyroku z dnia 31 lipca 2011 r., negatywnie ocenił brak obliczenia i ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości. Równocześnie jednak uznał, że „nie jest powołany do oceny stosowania prawa ani do orzekania o zaniechaniach legislacyjnych. Na marginesie Trybunał zauważa jednak, że niewykonanie przez jeden z centralnych organów administracji rządowej – Prezesa GUS, przez 13 lat, obowiązku ustawowego i narażenie na straty uprawnionych ze względu na mniej korzystne waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo

tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, świadczy nie tylko o słabości niektórych segmentów państwa, lecz również o lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, oraz adresatów norm prawnych” (*op. cit.*).

Reasumując tę część rozważań, stwierdzić należy, że brak ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości uzasadnia stosowanie, na potrzeby waloryzacji odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości, wskaźników określonych w art. 227 u.g.n. Obliczone przy ich wykorzystaniu zwaloryzowane odszkodowanie jest w sposób racjonalny związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co oczywiście nie oznacza, że w każdym przypadku musi ono dokładnie odpowiadać tej wartości. Niewątpliwie jednak, dzięki oparciu waloryzacji na wskaźniku inflacji, nie dochodzi do powstania uszczerbku majątkowego w mieniu uprawnionych na skutek zmiany siły nabywczej pieniądza. Przyjmując taką regulację, jako przepis przejściowy, ustawodawca skorzystał z przysługującej mu pewnej swobody – wynikającej chociażby z podkreślonej przez Trybunał Konstytucyjny nieostrości pojęcia „słuszne odszkodowanie” – w kształtowaniu reguł, według których ma być określana wysokość należnej wywłaszczonemu rekompensaty. Stosunkowo długi okres obowiązywania zaskarżonego przepisu, wynikający z braku wykonania przez Prezesa GUS obowiązku nałożonego w art. 5 u.g.n., może świadczyć o wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, lecz nie stanowi przesłanki uznania przepisu przejściowego za niekonstytucyjny, gdyż nie jest on następstwem błędów zawartych w treści tej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego.

W odniesieniu do naruszenia przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji, Sąd pytający podniósł, że niemożność ustalenia przy pomocy wskaźników zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych słusznego (w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji) zwaloryzowanego odszkodowania może

godzić jednocześnie w prawo własności związane z prawem do słusznego odszkodowania oraz w prawo dziedziczenia (gdyż przyznane odszkodowanie podlega dziedziczeniu).

Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru samodzielnego. Naruszenie przepisów chroniących własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia Sąd pytający traktuje jako prostą konsekwencję pogwałcenia konstytucyjnej zasady pełnego (ekwiwalentnego) odszkodowania. Przy takim uzasadnieniu pytania prawnego, uznanie, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest równoznaczne ze stwierdzeniem jej zgodności także z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Dlatego nie jest celowe szersze omawianie tego wzorca kontroli i wykazywanie zgodności z nim zaskarżonej normy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, *op. cit.*).

Sąd pytający kwestionuje zgodność art. 227 u.g.n. z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania wynika jednak, że oba te wzorce należy traktować jako samodzielne, a nie jako związane.

Zasada prawidłowej legislacji stanowi emanację zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z orzecznictwa Trybunału wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle

precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być sformułowany tak, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 3 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że chodzi również o to, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistniania. Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. Ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (zob. wyrok z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2).

Zarzuty Sądu pytającego względem zaskarżonego przepisu, mające wskazywać na naruszenie zasady prawidłowej legislacji, są nieuprawnione.

Artykuł 227 u.g.n. sformułowany jest w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić do jakich adresatów i w jakich sytuacjach jest kierowany. Gwarantuje on również komunikatywność względem adresatów. Jest on na tyle precyzyjny, że zapewniona jest jego jednolita wykładnia i stosowanie. Zakres jego zastosowania obejmuje te sytuacje, w których ustawodawca zamierzał wprowadzić tę regulację, gdyż odnosi się jedynie do okresu, gdy nie funkcjonują dokładniejsze obiektywne wskaźniki pozwalające określać zmiany cen nieruchomości.

Sąd pytający w istocie kwestionuje stan prawny, w którym zamiar ustawodawcy o czasowym obowiązywaniu art. 227 u.g.n. został zniweczony przez niemożność wykonania przez Prezesa GUS obowiązku określonego w art. 5 u.g.n., co skutkuje trwałym stosowaniem rozwiązania przewidzianego jako przejściowe. Sytuacja taka – zdaniem Sądu – podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, z czym Sąd wiąże również naruszenie zasady poprawnej legislacji.

U podstaw tak sformułowanego zarzutu stoi nieprawidłowa ocena, nałożonego na Prezesa GUS, obowiązku zawartego w art. 5 u.g.n. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08 (*op. cit.*) przesądził bowiem, że nałożony przez ustawodawcę obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości jest bez wątpienia merytorycznie możliwy do wykonania. Dało to podstawę do uznania art. 5 u.g.n. za zgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Tym samym nie można zasadnie twierdzić, że to brak możliwości wykonania obowiązku określonego w art. 5 u.g.n., wynikający z jego błędnego sformułowania, spowodował przekształcenie przepisu o charakterze przejściowym w regulację stałą. Zaniechanie ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości jest wynikiem – jak to przyjął Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku –

zaniedbania Prezesa GUS (częściowo usprawiedliwionego obiektywnymi trudnościami związanymi z brakiem metodologii badania zmian tych cen).

Uchybienia w wykonywaniu przez organy państwa obowiązków nałożonych przepisami ustawy, nawet jeżeli skutkują wydłużeniem stosowania przepisów przejściowych, nie są równoznaczne z niekonstytucyjnością tych ostatnich przepisów i nie dają podstawy do stwierdzenia naruszenia, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie można również podzielić stanowiska Sądu jakoby brak konkretyzacji, w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jaki wskaźnik – średnioroczny czy okresowy – cen towarów i usług konsumpcyjnych należy stosować przy obliczaniu waloryzacji odszkodowania, naruszał zasadę poprawnej legislacji. Stosowanie odpowiedniego wskaźnika pozostawione jest decyzji sądu uzależnionej od konkretnej sytuacji faktycznej w rozpoznawanej sprawie. W przypadku obliczania waloryzacji za okres kilku miesięcy sąd może przyjąć wskaźnik kwartalny lub półroczny, a w przypadkach obejmujących przyznanie waloryzacji odszkodowania przyznanego przed wielu laty zasadne będzie skorzystanie ze wskaźników rocznych. Pozostawienie takiej swobody decyzyjnej organowi wymiaru sprawiedliwości nie jest przejawem braku przejrzystości i pewności prawa.

Okoliczności powyższe nie pozwalają przychylić się do prezentowanego przez Sąd pytający stanowiska o niezgodności art. 227 u.g.n. z art.2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego