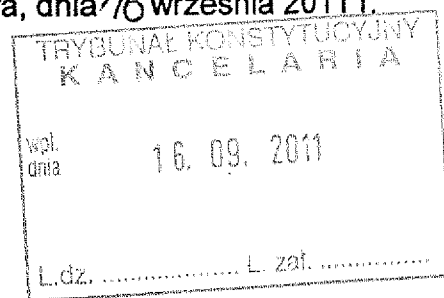




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 września 2011 r.



Sygn. akt P 38/11

BAS-WPTK-1774/11

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt P 38/11), jednocześnie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnosząc o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) z pytaniem prawnym, czy art. 1 pkt 89 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, dalej: ustawa o zmianie u.g.n.) w związku z art. 19 tej ustawy – zmieniającym art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej jak: u.g.n.) – w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, w której cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę zrealizowany przed 22 września 2004 r., tj. dniem wejścia w życie powołanej ustawy o zmianie u.g.n., jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz, wynikającą z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest art. 1 pkt 89 lit. a) ustawy o zmianie u.g.n., który dokonał istotnej zmiany treści art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., definiującego jedną z przesłanek dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89 lit. a) ustawy o zmianie u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Stosownie do art. 19 ustawy o zmianie u.g.n, ustawa ta wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, co oznacza, że nowe brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. obowiązuje od dnia 22 września 2004 r. Do tego dnia ani u.g.n., ani wcześniejsze przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości nie przewidywały terminów na realizację celu wywłaszczenia, których upływ implikowałby uznanie, że nieruchomość stała się zbędna z punktu widzenia tego celu i jako taka podlega zwrotowi jej poprzedniemu właścicielowi bądź jego spadkobiercom.

2. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z zaskarżeniem przed pytającym sądem decyzji Wojewody Mazowieckiego z listopada 2010 r., nr , którą została utrzymana w mocy decyzja organu niższej instancji (Starosty P) z sierpnia 2010 r. o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości przez miasto W na rzecz spadkobierców jej zmarłej właścicielki oraz o zobowiązaniu ich do zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania powiększonego o wartość naniesień dokonanych na nieruchomości po jej wywłaszczeniu. Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w celu realizacji budowy osiedla mieszkaniowego „W ” została wydana sierpnia 1975 r. Na nieruchomości tej planowano budowę obiektów sportowych stanowiących infrastrukturę szkoły publicznej. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, okolicznością bezsporną jest, że obiekty obecnie znajdujące się na tej nieruchomości powstały na podstawie decyzji burmistrza gminy W z czerwca 1996 r., a więc około 21 lat po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, który utrzymał decyzję o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, cel wywłaszczenia nie został zrealizowany przed upływem 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, co oznacza, że została spełniona przesłanka zwrotu nieruchomości przewidziana obecnie w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

3. Jak już wspomniano, zdaniem pytającego sądu przepis art. 1 pkt 89 lit. a) ustawy o zmianie u.g.n. w związku z art. 19 tej ustawy budzi istotne wątpliwości co do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz (zasady nieretroaktywności prawa), wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jak stwierdza pytający sąd, zaskarżone przepisy, odzwierciedlając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa do wszystkich stanów faktycznych, jednocześnie pociągnęły za sobą pogorszenie sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, które w zaufaniu do treści normy regulującej zwrot nieruchomości wywłaszczanych w latach 1990-2004 r. realizowały cele określone w decyzjach wywłaszczeniowych. W ocenie pytającego sądu, retroaktywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w przedmiotowej sprawie w sposób oczywisty pogorszyło sytuację prawną niektórych adresatów tej normy prawnej, tj. jednostek samorządu terytorialnego, które mogły oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował zasady wprowadzone w 1997 r. ustawą o gospodarce nieruchomości.

4. Zdaniem pytającego sądu, zakwestionowane przepisy wywołują również istotne wątpliwości co do zgodności z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przewidzianą w art. 165 Konstytucji, która gwarantuje im prawa o charakterze prywatnoprawnym, w tym własność i inne prawa majątkowe. Pytający sąd podkreśla, iż uprawnienia właścicielskie, w obrębie których gmina podejmuje sama decyzje i czerpie korzyści ze swojego mienia, są gwarancją jej realnej samodzielności. W ocenie pytającego sądu, brak jakichkolwiek podstaw, zwłaszcza natury aksjologicznej, aby wprowadzać regulację przyznającą prawo do zwrotu nieruchomości, które zostały zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia, i dawać pierwszeństwo poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został zrealizowany cel publiczny (w przedmiotowej sprawie była to infrastruktura szkoły publicznej). Jak zaznaczył pytający sąd, zaistniały stan prawny wpływa niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych. Dysponowanie odpowiednimi środkami majątkowymi jest warunkiem umożliwiającym wypełnianie przez gminę powierzonych jej celów, a uszczuplenie własności komunalnej oznacza zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie. Ponadto, zdaniem pytającego sądu, wejście w życie przepisu powinno być poprzedzone okresem dostosowawczym, dzięki któremu jego adresaci mogą zapoznać się z nowym rozwiązaniem prawnym i dostosować do niego swoje postępowanie. Tymczasem wprowadzenie zakwestionowanej regulacji nastąpiło, w ocenie pytającego sądu, niejako z zaskoczenia.

5. Na marginesie należy także odnotować wątpliwość, co do sposobu określenia przedmiotu kontroli przez pytający sąd. Artykuł 1 pkt 89 lit. a) ustawy o zmianie u.g.n. jest przepisem zmieniającym ustawę podstawową (art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). W tym kontekście należy stwierdzić, że o ile trafna może okazać się kontrola konstytucyjności przepisów nowelizujących *per se*, kiedy jeszcze nie weszły one w życie (np. znajdują się okresie *vacatio legis*) albo gdy kierowane wobec nich zarzuty odnoszą się do kompetencyjnych bądź proceduralnych aspektów stanowienia prawa, o tyle ocena ich zgodności w momencie, kiedy zaczęły już obowiązywać, a więc dokonały przekształcenia odpowiednich przepisów ustaw podstawowych, jest już czynnością skierowaną w stosunku do niewłaściwego przedmiotu. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli

konstytucyjności w niniejszej sprawie powinien być przepis ustawy podstawowej (znowelizowanej), w brzmieniu ustalonym przez ustawę zmieniającą (nowelizującą).

II. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wymogi formalne określające dopuszczalność pytania prawnego są określone trzema przesłankami: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy i egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

2. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03): „[C]harakterystyczna dla instytucji pytań prawnych, jako

procedury konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, jest przesłanka funkcjonalna, ujmowana w postaci relewantnej (tj. prawnie doniosłej) relacji między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy. Obejmuje ona m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia te są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do TK". Z kolei w postanowieniu z 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt P 32/02), Trybunał podkreślił, iż: „[I]nstytucja pytania prawnego (...) opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. (...) potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi”.

Przesłanką dopuszczalności pytania prawnego jest więc istnienie ścisłego związku między wynikiem badania przez TK konstytucyjności przepisu a rezultatem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem (por. postanowienie TK z 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04).

3. Jeszcze dobitniej konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i obowiązki spoczywające w związku z tym na pytającym sądzie wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 4 października 2010 r. (sygn. akt P 12/08), w którym przypomniał, że musi „istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi TK, udzielonej w stosownym orzeczeniu (...)”. W tym samym postanowieniu, odwołując się do swojego dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa, Trybunał podkreślił subsydiarny charakter pytania prawnego. Zdaniem Trybunału: „[S]ąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałyby wartości konstytucyjne” (postanowienie TK z 4 października

2010 r., sygn. akt P 12/08). Z kolei w postanowieniu z 27 lutego 2008 r. (sygn. akt P 31/06), Trybunał zaznaczył, że: „[P]ytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (...), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego”.

Należy też zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału: „[P]ytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów; Trybunał nie może również rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze stosowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni” (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08).

4. Zdaniem Sejmu, należy uznać, że przedmiotowe pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej przewidzianej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK i skonkretyzowanej w przedstawionym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie rozstrzyganej przez pytający sąd możliwe jest bowiem zastosowanie wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tj. uwzględniającej standardy składające się na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, a w szczególności zasadę *lex retro non agit* oraz zasadę ochrony zaufania adresatów norm prawnych do państwa i stanowionego przezeń prawa. Wykładnia ta prowadzi do wniosku, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 pkt 89 ustawy o zmianie u.g.n. z mocą od 22 września 2004 r., nie znajduje zastosowania w sprawie rozstrzyganej przez pytający sąd.

Pytający sąd trafnie podnosi konstytucyjne wątpliwości, jakie wywołuje stanowisko reprezentowane przez organy administracji, zgodnie z którym art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 pkt 89 ustawy o zmianie u.g.n., znajduje zastosowanie również w przypadku, w którym cel wyłączenia określony w decyzji o wyłączeniu został zrealizowany przed wejściem w życie tego przepisu, ale po upływie przewidzianego w nim 10-letniego terminu (na ten

temat zob. również nie do końca jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyroki: WSA w Łodzi z 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 575/11; WSA w Krakowie z 15 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 339/10; WSA w Krakowie z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1118/08; WSA w Krakowie z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 271/08). Zarazem jednak pytający sąd przyjmuje, że brak intertemporalnej regulacji w ustawie o zmianie u.g.n. przemawia za stosowaniem w rozstrzyganej przez niego sprawie zasady bezpośredniego działania nowego prawa, w myśl której nowa ustawa jest miarodajna także dla oceny stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego. W ocenie Sejmu, wątpliwości pytającego sądu nie uzasadniają zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotowym pytaniem prawnym, ponieważ mogą one zostać usunięte przez sam pytający sąd w drodze wykładni zakwestionowanych przepisów zmierzającej do takiego ustalenia czasowego zakresu ich obowiązywania, który byłby zgodny z Konstytucją, a w szczególności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*. Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału, możliwość przedstawienia pytania prawnego przez sąd powstaje dopiero wówczas, gdy zabiegi prokonstytucyjnej wykładni przepisów zakończą się niepowodzeniem.

5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż zasada *lex retro non agit* stanowi jedną z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasada ta, wywodzona z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałyoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. np. wyroki TK z 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04 oraz z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06). W tym kontekście Trybunał zwracał również uwagę na fakt, że zakaz działania prawa wstecz zapewnia szczególnie intensywną ochronę jednostce, a odstępstwa od niego mogą zostać wprowadzone tylko w wyjątkowych wypadkach,

gdy jest to konieczne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej. Ustawodawca może natomiast posługiwać się techniką bezpośredniego działania prawa, stanowiąc normy retrospektywne, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (por. wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05).

Jak już wspomniano, zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jedną ze składowych (subzasad) zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jej istota – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny między innymi w wyroku z 6 lipca 2004 r. (sygn. akt P 14/03) – sprowadza się do nakazu, aby stosowanie i stanowienie prawa odbywało się w taki sposób, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji (zob. też np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). W myśl ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa uznawana jest za wiążącą również w stosunkach państwa z jednostkami samorządu terytorialnego (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

Z kolei jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 czerwca 2003 r. (sygn. akt SK 12/03): „[O]biegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99, podobnie wyroki: z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99, i z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym

wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się opierając za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (wyrok z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98)". Zdaniem Trybunału: „[W]szelka bowiem następcza ingerencja w uprawnienie już nabyte (choćby jeszcze nie do końca skonsumowane) wymaga jasnej podstawy w ustawie. Dopóki zaś takiej jasnej i wyraźnej podstawy nie ma, to nową ustawę należy odczytywać w sposób zapewniający uznanie i ochronę uprawnieniom powstałym (nabytym) na podstawie ustawy dawnej". Również w wyroku z 2 marca 1993 r. (sygn. akt K 9/92) Trybunał zaznaczył, iż stosowanie zasady bezpośredniego działania nowego prawa prowadzi do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną i może radykalnie zmieniać na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne, gdyż nie daje możliwości skalkulowania zdarzeń, z którymi może się zetknąć adresat normy prawnej. Może zatem w konsekwencji podważyć zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego, a zatem pozostawać w sprzeczności z tą zasadą. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, sytuacja taka ma miejsce w szczególności wtedy, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte.

6. W świetle powyższego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uprawniona jest teza, iż obowiązek przestrzegania zasady *lex retro non agit* w procesie wykładni i stosowania prawa spoczywa także na sądach (w tym sądach administracyjnych). Na gruncie przepisów zakwestionowanych przez pytający sąd nakaz prokonstytucyjnej wykładni powinien prowadzić do wniosku, że ich stosowanie jest wykluczone w odniesieniu do stosunków prawnych ostatecznie ukształtowanych pod rządami przepisów regulujących zasady zagospodarowywania wyłączonej nieruchomości i obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie u.g.n., tj. do 22 września 2004 r. W ocenie Sejmu, w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, na kanwie której zostało sformułowane niniejsze pytanie prawne, można mówić o stanie rzeczy, który został ostatecznie ukształtowany pod rządami dawnych przepisów, a którego elementem jest prawo własności do spornej nieruchomości

przysługujące jednostce samorządu terytorialnego (miastu W). Ani w momencie uprawomocnienia się decyzji o wywłaszczeniu tej nieruchomości (tj. w 1975 r.), ani w momencie realizacji celu wywłaszczenia (tj. w 1996 r.) nie obowiązywały w systemie prawa przepisy, które wyznaczałyby terminy rozpoczęcia i zakończenia prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia. Nie można więc wymagać od aktualnego właściciela tej nieruchomości, aby antycypował on zmianę odpowiednich przepisów i dostosował do nich swoje działania, tym bardziej jeśli zważy się, że miasto W nabyło to prawo własności w wyniku procesu komunalizacji, który miał miejsce na początku lat 90-tych XX w. Względ na ochronę pewności prawa oraz na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, której elementem jest trwałość stosunków prawnych i ochrona praw słuszenie nabytych, powinien skłaniać do wniosku, że zakwestionowane przepisy nie dotyczą sytuacji prawnych ostatecznie ukształtowanych na gruncie dawnego prawa, chyba że za stosowaniem prawa wstecz przemawiają ważne względy interesu publicznego. W ocenie Sejmu, może wprawdzie budzić wątpliwości kwestia, czy o istnieniu ostatecznie ukształtowanej („zamkniętej”) sytuacji prawnej można mówić również w odniesieniu do przypadków, w których wywłaszczenie nieruchomości nastąpiło przed wejściem w życie ustawy o zmianie u.g.n. (tj. przed 22 września 2004 r.), a cel wywłaszczenia nie został zrealizowany przed tą datą. Jednakże pytanie to może *in casu* pozostać bez odpowiedzi, ponieważ w sprawie zawisłej przed pytającym sądem cel wywłaszczenia został zrealizowany przed 22 września 2004 r., co przesądza – zdaniem Sejmu – o ostatecznym nabyciu własności przez jednostkę samorządu terytorialnego na gruncie przepisów u.g.n. obowiązujących do tej daty.

Należy podzielić stanowisko pytającego sądu, iż zastosowanie zakwestionowanych przepisów w sprawie rozstrzyganej przez ten sąd pogorszyłoby sytuację prawną jednostki samorządu terytorialnego, która może zasadnie oczekiwać, że będą honorowane stosunki prawne ukształtowane pod rządami dawnych przepisów określających zasady zagospodarowywania wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie Sejmu, ingerencji w ukształtowaną ostatecznie sytuację prawną można jednak uniknąć dzięki odpowiedniej (i – jak się wydaje – w tym wypadku jedynej poprawnej w świetle reguł egzegezy tekstu prawnego) prokonstytucyjnej wykładni zakwestionowanych przepisów, bez konieczności angażowania sądu konstytucyjnego. Innymi słowy, wydanie przez Trybunał wyroku zakresowego, którego domaga się pytający sąd, jest zbędne, ponieważ czasowy

zakres zastosowania zaskarżonych przepisów, nienaruszający zasady *lex retro non agit*, można ustalić w drodze wykładni, do czego obowiązany jest organ stosujący prawo. Wykładnia ta pozwoli również wyeliminować ich potencjalną niezgodność z drugim z powołanych w pytaniu prawnym wzorców konstytucyjnych, tj. z art. 165 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

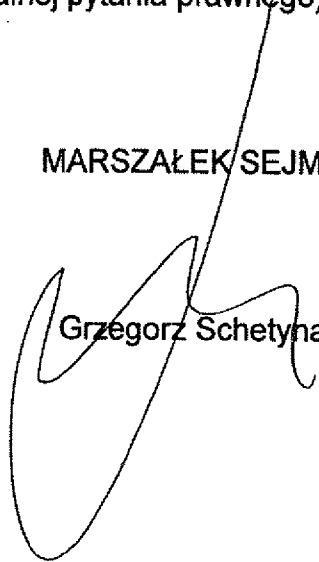
Wbrew twierdzeniu pytającego sądu, z zakwestionowanych regulacji nie wynika nakaz ich retrospektywnego stosowania do sytuacji, która zachodzi w rozstrzyganej przez niego sprawie. Funkcjonalna wykładnia przepisu art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89) ustawy o zmianie u.g.n., powinna skłaniać do wniosku, że ich celem jest dyscyplinowanie na przyszłość podmiotów prawa publicznego do szybkiej realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. W świetle takiego celu, art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nie można zasadnie twierdzić, iż zbędna dla realizacji celu wywłaszczenia w rozumieniu tego przepisu jest nieruchomości, na której cel ten zrealizowano w 1996 r., a więc około osiem lat przed jego wejściem w życie. Wykładnię taką uzasadnia również wzgląd na konstytucyjną zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, która wyklucza arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 15 września 1998 r., sygn. akt K. 10/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). Zdaniem Sejmu, w rozstrzyganej przez pytający sąd sprawie można uznać, iż prawo własności spornej nieruchomości przysługujące aktualnie jednostce samorządu terytorialnego, zostało przez nią słusznie i ostatecznie nabyte pod rządami przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie u.g.n., tj. przed 22 września 2004 r.

W ocenie Sejmu nie jest również zasadny zarzut pytającego sądu dotyczący braku przepisu, który przewidywałby okres dostosowawczy, dzięki któremu adresaci nowej regulacji mogliby zapoznać się z jej rozwiązaniami i przystosowywać do niej swoje postępowanie. W rozpatrywanej przez pytający sąd sprawie takie „dostosowanie się” jednostki samorządu terytorialnego do nowego stanu prawnego i tak nie byłoby możliwe, ponieważ gdyby przyjąć retrospektywne stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w nowym brzmieniu to należałoby uznać, że cel wywłaszczenia powinien być zostać zrealizowany najpóźniej w 1985 r. (tj. dziesięć lat od wydania

decyzji o wywłaszczeniu), a więc w czasie, gdy miasto W nie było jeszcze właścicielem spornej nieruchomości jako jednostka samorządu terytorialnego.

7. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że postępowanie w sprawie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 89) ustawy o zmianie u.g.n., w związku z art. 19 tej ustawy, **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego).

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna