ODPIS

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 21 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	WSA Ewa Partyka /spr./
Sędziowie	WSA Joanna Zdrzałka
	WSA Paweł Zaborniak
Protokolant	Sylwia Pacześniak

po rozpoznaniu w Wydziale II
na rozprawie w dniu 21 lutego 2014 r.
sprawy ze skargi B H , K W , M P i T C
na decyzję Wojewody P
z dnia sierpnia 2013 r., nr
w przedmiocie waloryzacji odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość

-postanawia-

na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78 poz. 483 z późn. zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. nr 102 poz. 651 z późn. zm.) jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP."

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W RZESZOWIE 2

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Katarzyna Solarska-Zaliwska
Starszy Sekretarz Sądowy

SPOST

U Z A S A D N I E N I E

I

Przedmiotem zaskarżenia przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Rzeszowie jest decyzja Wojewody P z sierpnia 2013 r. nr , utrzymująca w mocy decyzję Starosty Powiatu S z 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 nr z lutego 1960 r. za wywłaszczoną w 1938 r. parcelę gruntową nr obj. gm. kat. o pow. ha, stanowiącą własność W C , płatne na rzecz uprawnionych w równych częściach w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stanie się wykonalna.

Z ustaleń organu I instancji wynika, że orzeczeniem Urzędu Wojewódzkiego L z 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 2 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm., dalej: „ustawa z 2 marca 1958 r.") postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania w sprawach wywłaszczeniowych niezakończonych przed drugą wojną światową, w następstwie którego decyzją nr z lutego 1960 r. ustaliło odszkodowanie za wywłaszczoną w 1938 r. parcelę pgr nr w wysokości zł. Postanowieniem z listopada 1973 r. Sąd Powiatowy Wydział Zamiejscowy w R zezwolił Skarbowi Państwa - Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w S , na złożenie do depozytu sądowego tej kwoty, która jednak do depozytu nie została wpłacona. Aktualne postępowanie w sprawie wypłaty odszkodowania wszczęto na wniosek następców prawnych W C W sprawie tej organy administracji publicznej podejmowały wiele rozstrzygnięć, sprawa była także przedmiotem rozpoznania przez sądy administracyjne. W wyroku z kwietnia 2005 r. sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Rzeszowie nakazał wypłatę spornego odszkodowania wskazując przy tym, iż brak było podstawy prawnej do ponownego jego

ustalenia, a jedynie należy je zwaloryzować stosownie do art. 7 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz.464 z późn. zm). Wobec jednak tego, że ustawa z 29 września 1990 r. utraciła moc z dniem 1 stycznia 1998 r. w związku z wejściem w życie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., dalej: „Ugn"), podstawę waloryzacji stanowić musiał art. 132 ust. 3 Ugn. Rzeczoznawca majątkowy w operacie z maja 2013 r. dokonał jej na kwotę zł.

We wspólnym odwołaniu od powyższej decyzji B H , K W , M P i T C zarzucili, że sprawa nie została rozpatrzona z poszanowaniem słusznego interesu obywatela i prawem do słusznego odszkodowania za utracone na rzecz Skarbu Państwa mienie. Doszło w ich przekonaniu do złamania zasad waloryzacji odszkodowania, ponieważ nie odpowiada ono rzeczywistej wartości wywłaszczonej nieruchomości. W czasie wydawania decyzji z marca 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.

Powołaną na wstępie decyzją z sierpnia 2013 r. Wojewoda P utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie podał, że wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania dokonano decyzją z lipca 1938 r. Następnie odszkodowanie zostało ponownie określone decyzją z lutego 1960 r., wydaną w trybie art. 46 ustawy z 12 marca 1958 r., przy czym nie złożono go jednak do depozytu sądowego. Obecne postępowanie o wypłatę odszkodowania zostało zainicjowane wnioskiem następców prawnych A i W C złożonym do Kierownika Urzędu Rejonowego w S w latach 80-tych XX w. Od tego czasu wydano w sprawie wiele rozstrzygnięć administracyjnych, jak i sądowoadministracyjnych. M.in. wyrokiem z sierpnia 1995 r. sygn. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w R uchylił decyzję Wojewody T z kwietnia 1994 r. i decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w S umarzającą postępowanie w sprawie wypłaty odszkodowania. Następnie na wniosek Skarbu Państwa postanowieniem z

października 1996 r. sygn. , Sąd Rejonowy w R umorzył w oparciu o dekret z 10 grudnia 1946 r. o umarzaniu utraconych dokumentów (Dz. U. Nr 5, poz. 20) prawomocną decyzję Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z lutego 1960 r. z powodu jej utracenia. Decyzją z grudnia 1998 r. nr , Wojewoda T orzekł o waloryzacji odszkodowania ustalonego decyzją z lutego 1960 r. i została ona utrzymana z mocy decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z października 2000 r nr. Jednak wyrokiem NSA w Warszawie z sierpnia 2002 r. sygn. stwierdzono nieważność obu ostatnio wymienionych decyzji. Następnie akta sprawy zostały przekazane Staroście Powiatu S , jako organowi właściwemu, który decyzją z kwietnia 2003 r. odmówił wypłaty odszkodowania, a stanowisko to podzielił Wojewoda P w decyzji z lipca 2003 r. nr Jednak wyrokiem z kwietnia 2005 r. sygn. , WSA w Rzeszowie uchylił zaskarżoną decyzję z lipca 2003 r. polecając wdrożenie postępowania w trybie art. 7 ustawy z 29 września 1990 r. i zrealizowanie uprawnień wnioskodawców wynikających z decyzji z lutego 1960 r. W dalszym toku postępowania Wojewoda zwrócił się do Ministra Transportu i Budownictwa o stwierdzenie nieważności decyzji z lutego 1960 r., zawieszając postępowanie w sprawie odszkodowania. Decyzją z listopada 2009 r., utrzymaną w mocy decyzją z marca 2010 r., Minister Infrastruktury stwierdził nieważność rzeczonej decyzji, jednak wyrokiem WSA w Warszawie z grudnia 2010 r. sygn. uchylono obie decyzje w przedmiocie stwierdzenia nieważności postępowania. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem NSA z listopada 2011 r. sygn.

W następstwie, decyzją z lipca 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej umorzył postępowanie nieważnościowe, a Wojewoda P po podjęciu zawieszonego postępowania decyzją z października 2012 r. uchylił w całości decyzję Starosty Powiatu S z kwietnia 2003 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Będąc związany wytycznymi zawartymi w w/w wyrokach organ uznał za konieczne zwaloryzowanie odszkodowania ustalonego decyzją z lutego 1960 r. Niemniej, ustawa z 29 września 1990 r., na którą wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z kwietnia 2005 r., utraciła moc w związku z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego podstawę waloryzacji odszkodowania stanowić musiał art. 132 ust. 3 Ugn.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 8 i 107 § 3 Kpa przez nienależyte jej uzasadnienie, w szczególności w aspekcie dostosowania kwoty wartości utraconej nieruchomości do cen z daty wypłaty odszkodowania. Tymczasem w myśl art. 21 i 64 Konstytucji RP odszkodowanie za utracone prawo własności powinno spełniać kryterium odpowiedniości. Ochronie finansowych interesów osób wywłaszczonych ma służyć instytucja waloryzacji, która powinna zapewnić adekwatność pomiędzy wartością przyznanego odszkodowania w dacie jego ustalenia oraz w dacie wypłaty. Za spełniające te wymaganie nie można uznać przyznanej kwoty zł, ponieważ nie odpowiada ona wartości przeszło hektarowej nieruchomości w centrum miasta. Ponadto nie rozpoznano sprawy pod kątem ważności decyzji z lutego 1960 r. w zakresie ustalonego odszkodowania. Wobec tego skarżący zażądali uchylenia obu zaskarżonych decyzji.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda P wniósł o jej oddalenie.

II

Stosownie do art. 193 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie potrzeba taka pojawiła się przy rozpatrywaniu opisanej wyżej sprawy, a wątpliwości te dotyczą zgodności przepisu art. 227 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy nie ulega wątpliwości, że organy administracji publicznej zobowiązane są do wypłaty na rzecz skarżących zwaloryzowanego odszkodowania za wywłaszczoną w 1938 r. nieruchomość należącą do ich poprzednika prawego, ustalonego decyzją Prezydium WRN w R z lutego 1960 r. Okoliczność ta została przesądzona w wyroku WSA w Rzeszowie z kwietnia 2005 r. sygn. , który stwierdził, że skoro skarżący w dalszym ciągu posiadają uprawnienia wynikające z decyzji z lutego 1960 r., obowiązkiem organu jest ich zrealizowanie w oparciu o art. 7 ustawy z 29

września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.). Zgodnie zaś z art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej: Ppsa), ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Ponadto, jak wynika z art. 170 Ppsa, orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Tak więc rozpatrywana sprawa nie dotyczy ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, lecz jego waloryzacji do wypłaty (sposobu przeliczenia), ponieważ to zostało już ustalone wcześniej. Z uwagi jednak na uchylenie ustawy z 29 września 1990 r., podobnie jak ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, dalej: ustawa z 29 kwietnia 1985 r.), przez art. 241 pkt 1 i 2 Ugn, waloryzacji tej dokonano w trybie przepisów Ugn.

Przedmiotem waloryzacji było odszkodowanie przyznane decyzją Prezydium WRN w R z lutego 1960 r., wydaną w trybie art. 46 ustawy z 2 marca 1958 r. Z kolei ustawa z 29 kwietnia 1985 r., którą uchylono ustawę z 2 marca 1958 r., nie regulowała w przepisach intertemporalnych zagadnienia wypłaty odszkodowań przyznanych ostateczną decyzją przed jej wejściem w życie i do tego czasu niezrealizowanych, a zatem obowiązek ten podlegał wykonaniu zgodnie z przepisami art. 58 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. Następnie, na mocy przepisów art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji spowodowanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r. sygn. K. 4/93, Skarb Państwa przejął zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Natomiast w art. 5 pkt 21 lit. g) ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198) stanowił, że do właściwości

rejonowych organów rządowej administracji ogólnej przechodzą - określone w ustawach - zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, w tym wypłacanie odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości (na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r.). Następnie w art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872) postanowiono, że do właściwości starosty przechodzą, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów.

Z przytoczonych regulacji wynika, że waloryzacji odszkodowania winien dokonać i je wypłacić – w imieniu Skarbu Państwa, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Przepis art. 132 ust. 3 Ugn stanowi bowiem, że wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, następuje to w formie decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r. sygn. I OSK 122/08, wyrok NSA z 14 grudnia 2012 r. sygn. I OSK 1460/11) i sąd pytający stanowisko to podziela.

Jak wynika z art. 5 Ugn 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". Z uwagi jednak na to, że jak dotychczas, pomimo upływu przeszło 15 lat od wejścia Ugn w życie, obowiązek wynikający z tego przepisu nie został wykonany, w dalszym ciągu do zagadnienia tego znajduje zastosowanie przepis przejściowy zawarty w art. 227 Ugn. Stanowi on, że 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.

Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość, pomimo jego określania w trybie administracyjnym, ma charakter cywilnoprawny. Stanowi rekompensatę za uszczerbek majątkowy w postaci pozbawienia (albo ograniczenia) prawa rzeczowego do nieruchomości. Przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wymaga przy tym, aby spełniało ono kryterium „słuszności" („Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie

wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem"). Uregulowanie to stanowi dyrektywę zakresie kształtowania wysokości odszkodowania, które powinno być ekwiwalentne do wartości wywłaszczonej nieruchomości (sprawiedliwe, jak podkreśla Z. Czarnik w artykule *„Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości"* - Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka, 2013/1), przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności danej sprawy. Słuszne odszkodowanie to takie, które zazwyczaj, w warunkach demokratycznego państwa prawnego, pozwala na odtworzenie przez właściciela rzeczy przejętej przez podmiot publicznoprawny, na co zwrócono uwagę m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 1990 r. sygn. K.2/90. Odszkodowanie nie powinno zatem być uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu jego obliczania, lecz także trybu jego wypłacania. Słuszność odszkodowania nie oznacza oczywiście, że powinno ono w każdym wypadku w pełni odpowiadać wartości danej rzeczy, ponieważ mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, w których słusznym będzie również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne (wyrok TK z 20 lipca 2004 r. sygn. SK 11/2002; wyrok TK z 20 lipca 2004 r. sygn. SK.11/04).

Te same wymogi powinny w ocenie WSA w Rzeszowie 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 RP, a nie przepis ustawy (T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 223). Przepisy ustawowe powinny zaś urzeczywistniać (wykonywać) to postanowienie ustawy zasadniczej. Wobec tego, że w pewnych sytuacjach wypłacenie odszkodowania nie jest (z różnych powodów) możliwe niezwłocznie po dniu, w którym decyzja je określająca staje się ostateczna, w Ugn przewidziano (niewystępujący wcześniej w regulacjach wywłaszczeniowych) mechanizm urealnienia/uaktualnienia wypłacanej należności w postaci waloryzacji. Celem waloryzacji w ogólności jest zaś ustalenie wysokości istniejących zobowiązań pieniężnych, aby zapewnić wierzycielowi taką samą wartość ekonomiczną, jaką miała wierzytelność w chwili jej powstania. Stanowi zatem odstępstwo od zasady nominalizmu. Tak więc, skoro odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość ma być słuszne, to dyrektywę tę należałoby konsekwentnie realizować także na etapie postępowania waloryzacyjnego, skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiego mechanizmu m.in. w sprawach wywłaszczeniowych. Zwaloryzowane odszkodowanie także powinno

więc być słuszne. W przeciwnym wypadku może dojść do wypaczenia konstytucyjnie gwarantowanego i chronionego prawa do słusznego odszkodowania wskutek zwlekania (opóźnienia) z jego wypłatą oraz powstaniem przed tym zdarzeniem konieczności jego przeliczenia. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy okoliczności związane z niewykonaniem decyzji przyznającej odszkodowanie, chociażby w zastępczej formie złożenia go do depozytu sądowego, leżą po stronie zobowiązanego do tego podmiotu, w tym organu państwa. Wszak skuteczne złożenie świadczenia do depozytu sądowego spowodowałoby wygaśnięcie zobowiązania, a w rozpatrywanej sprawie oznaczałoby wykonanie decyzji przyznającej odszkodowanie i wygaśnięcie roszczenia skarżących o jego wypłatę. Pamiętać bowiem należy, że przy wywłaszczeniu spełniające funkcję kompensacyjną odszkodowanie powinno być wypłacone w czasie przejęcia własności (T. Woś, *Wywłaszczenie (...),* s. 212-213). Wszelkie zaś opóźnienia niezawinione przez uprawnionych nie powinny ich obciążać. Ponadto, waloryzacja odszkodowania w trybie art. 132 ust. 3 Ugn wyłącza możliwość zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego o opóźnieniu i zwłoce w świadczeniu odszkodowania, a za wręcz niedopuszczalną należy uznać waloryzację sądową tego świadczenia określoną w art. 358^1 § 3 Kodeksu cywilnego (T. Woś, *Wywłaszczenie (...),* s. 251-252; J. Szachułowicz (w:) J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 35).

Mechanizm waloryzacyjny został przewidziany w art. 132 ust. 3 Ugn. Ma on z założenia stanowić dla wywłaszczonego (jego spadkobierców) gwarancję otrzymania odszkodowania odpowiadającego realnej wartości wywłaszczonego prawa oraz że nie poniesie on dodatkowego uszczerbku majątkowego wskutek zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza wskutek upływu czasu (T. Woś, op.cit., s. 251-252). Jak już podano, powinno się jej dokonać na zasadach określonych w art. 5 Ugn, uznanym przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z art. 2 Konstytucji RP (wyrok z 21 lipca 2011 r. sygn. K.23/08). Jednak z uwagi na ciągły brak opublikowania określonych w nim wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zastosowanie znaleźć musi do tego celu przepis art. 227 Ugn. A zatem należy przy tym zabiegu posługiwać się wskaźnikami cen towarów i usług konsumpcyjnych, co też miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie upatruje naruszenia norm konstytucyjnych, wyrażonych w art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, właśnie w treści art. 227 Ugn. Stworzony przez ustawodawcę

mechanizm waloryzacji oparty o wskaźniki określone w art. 227 Ugn, który to przepis z założenia miał mieć jedynie charakter przejściowy, a w rzeczywistości stał się immanentnym elementem porządku prawnego, wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności Państwa wobec obywateli), poprawnej legislacji. Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia przez ustawodawcę norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jasnych, precyzyjnych i zrozumiałych dla adresatów. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja (punkt IX wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r. sygn. K.8/98). Powinny nadawać się do realizacji określonego celu. Zaś uprawnienia przyznane obywatelom nie mogą mieć charakteru pozornego czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z nich, w tym przez wadliwą regulację ustawową. Niedopuszczalne jest stwarzanie konstrukcji normatywnych stanowiących tylko na pozór ochronę określonych interesów. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa musi umożliwiać przewidywalność działań organów państwa. Niedopuszczalne jest też funkcjonowanie w systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego przepisu, który dawałby organom zbyt dużą swobodę, prowadzącą wręcz do dowolności. Przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie (wyrok TK z 30 października 2001 r. sygn. K.33/00 oraz z 24 lutego 2003 r. sygn. K. 28/2002).

Z danych podawanych przez Główny Urząd Statystyczny (http://www.stat.gov.pl/gus) wynika, że wskaźniki, do których odwołuje się art. 227 Ugn, są obliczane w oparciu o wyniki badań cen towarów i usług konsumpcyjnych na rynku detalicznym oraz badań budżetów gospodarstw domowych, dostarczającego danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne. Niewątpliwie jednak, nieruchomości nie można zaliczyć do towarów (dóbr) konsumpcyjnych, co poddaje w wątpliwość zasadność stosowania takich wskaźników w omawianej kategorii spraw. Ceny nieruchomości kształtują się odmiennie od cen dóbr i usług codziennego użytku, podażą i popytem kierują inne czynniki. W szczególności było to widoczne w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. aż do okresu „kryzysu finansowego" w 2008 r., kiedy wzrost wartości nieruchomości postępował szybciej. Trudno jednak wskazać na konkretne różnice pomiędzy wskaźnikami z art. 5 i 227 Ugn, ponieważ te pierwsze nie zostały jak dotąd opublikowane (podobnie nieznana jest metodologia ich

obliczania). Można jednak zaryzykować twierdzenie, że muszą się one od siebie różnić, ponieważ w przeciwnym wypadku wprowadzanie nowego rodzaju wskaźnika waloryzacyjnego pozbawione byłoby racjonalności. Niemniej, możliwość stosowania do waloryzacji wskaźnika zmiany cen nieruchomości niewątpliwie pozwoliłoby w pełniejszym zakresie realizować konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania (urealnić/uaktualnić odszkodowanie), aniżeli wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, które mogą wypaczać sens instrumentu określonego w art. 132 ust. 3 Ugn, a w istocie celu, jaki dzięki niemu miał zostać osiągnięty. Nie bez znaczenia dla dalszych wywodów jest to, że przepis art. 5 Ugn został wszak uznany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2011 r. sygn. K.23/08 za zgodny z art. 2 Konstytucji RP, tyle że jak dotąd go nie wykonano.

Nie ulega wątpliwości, że w polskim porządku prawnym od kilkunastu lat istnieje dysfunkcjonalna norma prawna zawarta w art. 5 Ugn dotycząca praw osób wywłaszczonych (ich następców prawnych), zamiast której stosuje się w trwały sposób art. 227 Ugn o przejściowym z założenia tylko charakterze. Podkreślenia także wymaga, a to w związku z konstytucyjną zasadą określoności i poprawnej legislacji, że dane określone w art. 227 Ugn są publikowane przez Prezesa GUS-u za różne okresy i na różnych podstawach prawnych, do których brak w art. 227 Ugn konkretnego odesłania (jak np. w art. 14 ust. 5c i art. 70b ust. 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 64f ust. 2 i art. 70zy ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, czy art. 291 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). Wskaźniki te wykorzystywane są m.in.:

- za kwartał - do celów określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- za rok w stosunku do roku poprzedniego - do celów określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- za marzec i wrzesień w stosunku do marca i września sprzed 6 lat – do celów określonych w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- za I półrocze w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku – do celów określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych,
- za pierwsze trzy kwartały roku w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego – do celów określonych w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych.

Jeżeli chodzi natomiast o miejsca, formy i terminy ogłaszania, to następuje

to m.in. w:

- Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" - do 31 stycznia każdego roku – na podstawie art. 25 ust. 11 i art. 94 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440), przy czym podkreślenia wymaga, że w ustawie tej mowa jest o (1) średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem oraz (2) średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (o takich dwóch rodzajach wskaźników średniorocznych jest także mowa np. w art. 18 i 19 ustawy budżetowej na rok 2014 z 24 stycznia 2014 r. Dz. U. poz. 162),
- Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" - do 20 dni po każdym kwartale (za poprzedni kwartał) – na podstawie ww. ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" - do 20 dni po upływie pierwszego półrocza - na podstawie art. 20 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.),
- Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" - do 15 października każdego roku (za pierwsze trzy kwartały w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego) – na podstawie ustawy z 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),
- Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" - do 20 kwietnia i do 20 października każdego roku (za ostatnie 72 miesiące tj. marzec/wrzesień danego roku w stosunku do marca/września sprzed 6 lat) – na podstawie ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989),
- strona internetowa GUS - około 15 dni po każdym miesiącu.

Biorąc zatem pod uwagę, że waloryzacji odszkodowania powinno się dokonywać począwszy od miesiąca, w którym decyzja je przyznająca stała się ostateczna i wykonalna, aż do czasu wypłaty tej należności, a zatem termin ten może być liczony w miesiącach albo latach i miesiącach (jak w rozpatrywanej sprawie), stosować można wskaźniki roczne (średnioroczne) lub miesięczne, choć przepisy Ugn nie wskazują, jak powinno być to realizowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskaźnik roczny (średnioroczny) nie stanowi prostej arytmetycznej sumy wskaźników

okresowych, np. miesięcznych, które dla uprawnionych mogłyby okazać się korzystniejsze. Dlatego brak opisanej wyżej konkretyzacji może w ocenie sądu pytającego świadczyć o naruszeniu przez art. 227 Ugn przepisu art. 2 Konstytucji w zakresie poprawnej legislacji (przejrzystości i pewności prawa). Wprawdzie brak jest jakiejkolwiek regulacji normatywnej, która przesądzałaby, przez jaki okres mogą (mają) obowiązywać przepisy przejściowe (w omawianym przypadku ustawodawca nie wprowadził w Ugn żadnego terminu, por. wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r. sygn. K.4/05), to jednak dopuszczenie do sytuacji, że zamiar ustawodawcy o czasowym obowiązywaniu określonego przepisu, przez niemożność wykonania innego związanego z tym nakazu ustawowego, przekształca dane unormowanie w istocie w regulację o charakterze stałym, niewątpliwie podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz godzi w zasadę poprawnej legislacji. Świadczy bowiem o nieracjonalności legislatora (który dodatkowo pozwolił zadecydować o utracie mocy art. 227 organowi władzy wykonawczej, choć zagadnienie to nie dotyczy wprost art. 227, lecz art. 5 Ugn, dlatego nie będzie dalej rozwijane). Wszak przepis określony jako przejściowy powinien ustąpić miejsca docelowemu mechanizmowi normatywnemu z uwagi na swą doraźną tylko naturę. Tymczasem sformułowane przez ustawodawcę cele w przepisach art. 5 i 227 Ugn nie zostały osiągnięte, tj. wskaźniki zmian cen nieruchomości nie zostały opublikowane, a przez to przepis przejściowy nadal, pomimo upływu przeszło 15 lat, nie utracił mocy.

W ocenie sądu pytającego uregulowanie zawarte w art. 227 Ugn nie ma mocy zadośćuczynienia normie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zaś niemożność ustalenia przy pomocy wskaźników zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych słusznego zwaloryzowanego odszkodowania może godzić jednocześnie w prawo własności związane z prawem do słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Uchwalenie art. 5 Ugn było podyktowane w zamyśle legislatora potrzebą zapewnienia adekwatnego (obiektywnego) do rzeczywistych zmian wartości nieruchomości mechanizmu waloryzacyjnego, a cech tych nie spełnia art. 227 Ugn. Dalsze więc utrzymywanie takiego stanu prawnego wydaje się być niekorzystne dla jednostek, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie realnych zmian cen na rynku nieruchomości. Skoro więc ustawodawca zdecydował się już na wprowadzenie w Ugn pełnej regulacji waloryzacyjnej wyłączającej waloryzację sądową określoną w Kodeksie cywilnym, to powinien uczynić to tworząc mechanizmy, dzięki którym możliwe byłoby osiągnięcie zamierzonego celu, a zarazem zadośćuczynienie dyrektywie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Nie jest też jasne, czy wskaźniki określone

w art. 227 Ugn należy stosować również do okresu sprzed wejścia tej ustawy w życie, choć kwestię tę można rozstrzygnąć przez zastosowanie wypracowanych przez naukę prawa metod wykładni, dlatego zagadnienie to nie jest przedmiotem pytania prawnego. Pozostałe jednak naruszenia wydają się trudne do pogodzenia z zasadami państwa prawnego.

Jak podano wyżej, w przekonaniu WSA w Rzeszowie art. 227 Ugn może także godzić w chronioną konstytucyjnie własność i prawo dziedziczenia. Określony wskaźnik nie gwarantuje bowiem wypłaty uprawnionemu słusznego odszkodowania (skoro jest mniej korzystny od przewidzianego ustawowo wskaźnika zmiany cen nieruchomości), przez co stanowi nieuzasadnione ograniczenie własności w postaci słusznej rekompensaty przyznanej za odjętą własność (podlegającego dziedziczeniu odszkodowania). Nie chodzi przy tym o to, aby móc w postępowaniu waloryzacyjnym uwzględnić w całości żądania skarżących przyznania im odszkodowania odpowiadającego obecnej wartości nieruchomości przede wszystkim dlatego, że odszkodowanie takie zostało już ustalone w 1960 r. (ale też i z tego powodu, że nieruchomość ta obecnie ma inny charakter, niż w 1938 r.), lecz o jego wypłatę po przeliczeniu zgodnie z wolą ustawodawcy na podstawie art. 132 ust. 3 Ugn, którego wynik w obecnym stanie prawnym powinien odpowiadać normie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W przeciwnym wypadku przez stosowanie art. 227 Ugn w niedopuszczalny sposób może dojść do ingerencji w normę prawną wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Może być bowiem tak, że słuszne odszkodowanie przyznane za wywłaszczoną nieruchomość, spełniające w dacie jego ustalania wymagania art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, przestanie je spełniać wskutek jego przeliczenia w oparciu o wskaźniki określone w art. 227 Ugn. Na takie jednak ograniczenie przyznanego już, a tylko nie wypłaconego dotychczas odszkodowania, brak jest uzasadnienia prawnego. Dlatego Sąd w składzie rozpoznającym tę sprawę podziela stanowisko wyrażone przez T. Wosia, że stosowanie omawianych wskaźników byłoby możliwe do zaakceptowania tylko wtedy, gdy okres pomiędzy ustaleniem odszkodowania a jego waloryzacją był krótki i mijałoby się z celem wdrażanie całego postępowania dowodowego w celu ustalenia wartości wywłaszczonej nieruchomości (T. Woś, *Wywłaszczenie (...),* s.253). Warto również podać, że już w wyroku z 21 lipca 2011 r. sygn. K.23/08, Trybunał uznał, że „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, gdy te

ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu, co miało miejsce w minionych latach" (pkt. 4.3.2.). Korzystne jest zaś dla podmiotów zobowiązanych do dokonywania waloryzacji (zdanie odrębne Sędzi TK Teresy Liszcz). Argumenty te niewątpliwie przemawiają za możliwością niezgodności art. 227 Ugn z powołanymi normami Konstytucji RP.

III

W zaistniałych uwarunkowaniach jedynym czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozważanej sprawie mogłoby stać się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanego przepisu z ustawą zasadniczą (wyrok TK z 22 września 2009 r. sygn. P.46/07; pkt 6.3 wyroku TK z 13 marca 2007 r. sygn. K. 8/07). W przypadku niestwierdzenia niezgodności z Konstytucją wskazanego przepisu, przy niedostrzeżeniu przez WSA w Rzeszowie innych wad skarżonych decyzji, Sąd obowiązany będzie skargę oddalić. Sam zaś wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność tej regulacji będzie rodził dla sądu pytającego obowiązek uwzględnienia tego orzeczenia, niezależnie od treści art. 133 § 1 Ppsa i oceny jego wpływu na treść rozstrzygnięć administracyjnych; kwestionowany przepis stanowił bowiem podstawę dokonanej waloryzacji. Wówczas, po ewentualnym uwzględnieniu skargi (czego na obecnym etapie nie można jednoznacznie przesądzić z uwagi na dyspozycję art. 137 § 1 Ppsa), organy obowiązane byłyby dokonać ponownej waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji z lutego 1960 r., przy uwzględnieniu istoty tej instytucji. Sprowadzałoby się to do konieczności ustalenia w toku postępowania wyjaśniającego, w jaki sposób kształtowały (zmieniały) się w minionym okresie ceny nieruchomości (a nie towarów konsumpcyjnych), aby móc zgodnie z art. 132 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, określić słuszną wartość przyznanego poprzednikowi prawnemu skarżących odszkodowania. Wobec niemożliwości skorzystania z danych określonych w art. 5 Ugn, organy mogłyby natomiast podjąć próbę zadośćuczynienia dyspozycji art. 132 ust. 2 Ugn uwzględniając np. regulacje zawarte w Ugn oraz w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne (art. 2 pkt 13 i art. 26 ust. 2 oraz Rozdział 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 z późn. zm.)), dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości oraz rejestru cen i wartości nieruchomości, choć

sąd pytający jest świadomy ewentualnych trudności w tym zakresie wynikających z ciągłego braku funkcjonowania katastru nieruchomości. Możliwe byłoby także wykorzystanie wyników okresowych badań wartości nieruchomości i cen transakcyjnych, realizowanych na podstawie art. 173a Ugn. Niemniej, obowiązkiem Sądu wynikającym z art. 184 Konstytucji RP byłoby skontrolowanie decyzji waloryzacyjnych i ocena, czy spełniają one wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a nie ustalanie tej wartości za właściwe w sprawie organy, do czego nie jest uprawniony.

Tak więc, od odpowiedzi na zadane pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tut. Sądem, której przedmiotem kontroli są opisane na wstępie decyzje wydane przez Starostę Powiatu S i Wojewodę P Organem wydającym kwestionowany akt jest Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. Publikator ustawy zawierającej kwestionowany przepis podano w treści uzasadnienia.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W RZESZOWIE

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Katarzyna Solarska-Zaliwska
Starszy Sekretarz Sądowy