



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 13/14
BAS-WPTK-896/14

Termin rozprawy: 9 marca 2017 r.

Warszawa, dnia 6 marca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	06. 03. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam dodatkowe wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (sygn. akt P 13/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie.

Uzasadnienie

I. Dotychczasowe stanowisko Sejmu

W piśmie z 28 listopada 2014 r. Marszałek Sejmu przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisko Sejmu w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (sygn. akt P 13/14). Zawierało ono wniosek o stwierdzenie, że art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; dalej: u.g.n.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust 2 Konstytucji.

Pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej: pytający sąd) dotyczyło przepisu art. 227 u.g.n., który stanowił, 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”.

Sejm uznał za trafne zarzuty pytającego sądu, dotyczące niezgodności tego przepisu z zasadą poprawnej legislacji, a także z zasadami: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na to, że przewidziane w nim wskaźniki cen towarów oraz usług konsumpcyjnych (tzw. wskaźniki inflacyjne) są całkowicie nieadekwatne dla realizacji celu waloryzacji, jakim jest „urealnienie” odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Nieruchomości nie można zaliczyć do towarów (dóbr) konsumpcyjnych, a ceny na rynku nieruchomości kształtują się odmiennie od cen dóbr i usług codziennego użytku, ponieważ popyt i podaż na tym rynku kierują inne czynniki.

Wadliwość zakwestionowanej regulacji dodatkowo wzmocniał długi okres jej obowiązywania, stojący w sprzeczności z przejściowym charakterem przepisu, w jakim była ona pomieszczona. W ocenie Sejmu, o ile można byłoby usprawiedliwiać zastosowanie wskaźnika inflacyjnego, do którego odwołuje się art. 227 u.g.n., w przypadku, gdyby był on rzeczywiście stosowany jedynie przejściowo i doraźnie, o tyle nadmiernie długi, ponad piętnastoletni horyzont czasowy obowiązywania tego przepisu przesądzał o jego niezgodności z zasadą poprawnej legislacji.

Ponadto, na negatywną ocenę art. 227 u.g.n. z punktu widzenia zasady poprawności legislacyjnej wpływała również jego lapidarność i niedoprecyzowanie, które ze wskaźników inflacyjnych publikowanych przez Prezesa GUS na różnych podstawach prawnych są miarodajne dla waloryzacji wartości odszkodowania za wyłączone nieruchomości. Taka niejednoznaczność regulacji ustawowej mogła prowadzić do dowolności oraz arbitralności organów stosujących prawo i orzekających o zakresie praw osób uprawnionych do uzyskania odszkodowania, co narusza wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa, wynikający z zasady przyzwoitej legislacji. Aby czynić zadość tej zasadzie, zakwestionowany przepis powinien zawierać precyzyjne zdefiniowanie okresu lub okresów właściwych dla ustalenia wskaźników zmian cen stanowiących podstawę waloryzacji. W związku z tym Sejm stwierdził, że w przewidziany w art. 227 u.g.n. mechanizm waloryzacji oparty na nieadekwatnych wskaźnikach i nierealizujący zasadniczego celu zakładanego przez ustawodawcę, stanowi jedynie pozorną, iluzoryczną ochronę interesów jednostki.

Sejm uznał również za zasadny zarzut naruszenia przez art. 227 u.g.n. wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji zasady ekwiwalentności odszkodowania za wyłączone nieruchomości, a także konstytucyjnej gwarancji własności oraz zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji).

II. Zmiana stanu prawnego po przedstawieniu stanowiska Sejmu

1. Artykuł 227 u.g.n., którego dotyczyło pytanie prawne inicjujące postępowanie w sprawie, został uchylony przez art. 1 pkt 3 ustawy z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 985, dalej: ustawa nowelizująca). Jednocześnie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej nadał art. 5 u.g.n. następujące nowe brzmienie:

„1. Waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków.

2. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», wskaźniki

zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa.

3. W przypadku gdy dla danego kwartału nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie za ten kwartał dokonuje się przy zastosowaniu ostatniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości.

4. W przypadku gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie w tym zakresie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

5. W przypadku gdy nieruchomość składa się z co najmniej dwóch części odpowiadających różnym rodzajom nieruchomości, waloryzacji, o której mowa w ust. 1, dokonuje się przy zastosowaniu średniej ważonej wskaźników zmian cen nieruchomości właściwych dla każdej z części tej nieruchomości, przyjmując za wagi powierzchnię poszczególnych części”.

2. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 3287/VII kad.), celem projektowanej nowelizacji jest przede wszystkim doprecyzowanie art. 5 u.g.n. w kierunku wskazanym w zdaniach odrębnych zgłoszonych przez dwóch sędziów TK do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt K 23/08). Doprecyzowanie art. 5 u.g.n. ma umożliwić realizację ustawowego obowiązku przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a także pozwolić na usprawnienie przekazywania danych niezbędnych do ogłoszenia wymienionych w tym przepisie wskaźników.

Jak zaznaczono w uzasadnieniu, wprowadzone w znowelizowanym art. 5 u.g.n. rozwiązania „mają na celu wyeliminowanie istniejącej sytuacji, w której przepis przejściowy, a więc art. 227 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest stosowany od początku istnienia przedmiotowej ustawy, tj. od roku 1998 do dnia dzisiejszego, natomiast nałożona na Prezesa GUS powinność ogłoszenia wskaźników, określona w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu dotychczasowym nigdy nie została zrealizowana. Zauważenia jednak wymaga, że brak realizacji art. 5

w dotychczasowym brzmieniu wynika również z wadliwej konstrukcji art. 227, zgodnie z którym przy waloryzacji możliwe jest zastosowanie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości. Tym samym, po ogłoszeniu jakichkolwiek wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS, art. 227 nie będzie miał już zastosowania do innych nieruchomości. Ponieważ przepis ten funkcjonuje od początku istnienia ustawy, należy zauważyć, że ma *de facto* charakter przepisu nie przejściowego, a materialnego, w związku z czym w projekcie przewidziano jego uchylenie”.

3. Należy również wskazać na art. 2 ustawy nowelizującej, który stanowi: „Waloryzacji wykonywanej na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1 [tj. u.g.n. – uwaga własna], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za okresy poprzedzające kwartał, dla którego Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłosił po raz pierwszy wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

III. Zmodyfikowane stanowisko Sejmu

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W ocenie Sejmu, uchylenie art. 227 u.g.n., który stanowił przedmiot konstytucyjnej kontroli w postępowaniu zainicjowanym przez pytający sąd, może uzasadniać umorzenie postępowania przed TK na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Uchylając ten przepis oraz nadając art. 5 u.g.n. nowe, rozbudowane brzmienie, ustawodawca dążył do zapewnienia zgodności ustawowej regulacji zasad waloryzacji wartości

odszkodowania za wyłączone nieruchomości z wymogami konstytucyjnymi, na co *expressis verbis* wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej. Uchylenie art. 227 u.g.n., który formalnie stanowił przepis przejściowy, jednak w praktyce, ze względu na niezrealizowanie przez Prezesa GUS przewidzianej w art. 5 u.g.n. w poprzednim brzmieniu powinności ogłaszania wskaźników zmian wartości nieruchomości, miał charakter przepisu trwałego, dezaktualizuje również podniesiony w pytaniu prawnym zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Sejm pragnie jednak zaznaczyć, że pomimo uchylenia art. 227 u.g.n. oraz nowelizacji art. 5 u.g.n., również obowiązujący stan prawny może budzić wątpliwości konstytucyjne i nie pozbawia aktualności pozostałych zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, jakkolwiek zarzuty te powinny być obecnie odnoszone do innych przepisów. W ocenie Sejmu, jako adekwatny względem nich przedmiot kontroli mógłby być rozpatrywany art. 2 ustawy nowelizującej, przewidujący stosowanie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w odniesieniu do waloryzacji dokonywanej za okresy poprzedzające kwartał, dla którego Prezes GUS ogłosił po raz pierwszy wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości zgodnie z art. 5 ust. 2 u.g.n. Regulacja ta, mająca charakter przepisu przejściowego, nadal przewiduje stosowanie wskaźników inflacyjnych, które są całkowicie nieadekwatne dla realizacji celu waloryzacji, jakim jest „urealnienie” odszkodowania za wyłączone nieruchomości. Przepis ten znajdzie zastosowanie w rozstrzyganej przez pytający sąd sprawie, która dotyczy waloryzacji odszkodowania ustalonego decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie z 15 lutego 1960 r. Ponadto, wątpliwości konstytucyjne przede wszystkim co do zgodności z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji może budzić rozwiązanie przyjęte w art. 5 ust. 4 u.g.n., który również przewiduje stosowanie wskaźnika inflacyjnego przy waloryzacji odszkodowania w przypadku, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości. W istocie przepis ten zawiera treść normatywną w znacznym stopniu zbliżoną do regulacji art. 227 u.g.n. i, podobnie jak ta uchylona regulacja, rodzi ryzyko permanentnego stosowania nieadekwatnych wskaźników inflacyjnych przy waloryzacji odszkodowań należnych za wyłączone nieruchomości gruntowe. Sejm pragnie przy tym zaznaczyć, że pomimo upływu prawie półtora roku od wejścia w życie art. 5 u.g.n. w nowym brzmieniu, który zobowiązuje Prezesa GUS do

ogłaszania, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wskaźników zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, obowiązek ten dotychczas nie został wykonany, a GUS ogranicza się jedynie do publikacji wskaźnika zmian cen dla lokali mieszkalnych.

Sejm nie wyklucza, że Trybunał uzna za stosowne odwołanie się w tym przypadku do ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (wyrok TK z 20 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04; postanowienie TK z 4 maja 2010 r., sygn. akt SK 4/08) oraz przyjmie na jej podstawie, że przedmiotem merytorycznej kontroli powinna być norma prawna, która przed wejściem w życie była zawarta w art. 227 u.g.n., a obecnie wyrażona jest w art. 2 ustawy zmieniającej oraz w art. 5 ust. 4 u.g.n. Możliwa jest również odpowiednia zmiana przedmiotu zaskarżenia przez pytający sąd. W takim przypadku aktualne pozostawałoby stanowisko Sejmu wyrażone w piśmie z 28 listopada 2014 r., co do niezgodności wskazanej normy z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński