



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 listopada 2014 r.

Sygn. akt P 13/14

BAS-WPTK-896/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28. 11. 2014
L.dz.	L.zał.

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 Rzeszowie (sygn. akt P 13/14), jednocześnie wnosząc 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.) **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli, okoliczności sprawy i zarzuty pytającego sądu

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) z pytaniem prawnym, czy 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 zgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust 2 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli jest przepis art. 227 u.g.n., który stanowi, 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”.

2. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z zaskarżeniem przed pytającym sądem decyzji Wojewody P z sierpnia 2013 r. (nr) utrzymującej w mocy decyzję Starosty Powiatu S z czerwca 2013 r. (nr). Przyznawała ona 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 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.

Jak wynika z ustaleń organu I instancji, orzeczeniem Urzędu Wojewódzkiego L z lipca 1938 r. 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 2 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania w sprawach wywłaszczeniowych niezakończonych przed drugą wojną światową, w następstwie

którego wzmiankowaną decyzją z lutego 1960 r. ustaliło odszkodowanie za wywłaszczoną w 1938 r. parcelę 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 tego depozytu nie została wpłacona. Postępowanie w sprawie wypłaty odszkodowania wszczęto na wniosek następców prawnych W C W wyroku z kwietnia 2005 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w R nakazał wypłatę spornego odszkodowania, wskazując przy tym, że nie było podstawy prawnej do ponownego jego ustalenia, a jedynie należy je zwaloryzować stosownie do art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Ponieważ jednak ustawa ta utraciła moc prawną z dniem 1 stycznia 1998 r. w związku z wejściem w życie u.g.n., podstawę waloryzacji stanowić musiał art. 132 ust. 3 u.g.n. Rzecznik majątkowy w operacji z maja 2013 r. dokonał jej na kwotę zł.

We wspólnym odwołaniu od tej decyzji B H , K W , M P i T C zarzucili, że sprawa nie została rozpatrzona z poszanowaniem słusznego interesu obywateli i prawa do słusznego odszkodowania za utracone na rzecz Skarbu Państwa mienie. W ich przekonaniu, doszło do złamania zasady 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-tych XX w. 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 może podlegać waloryzacji. W przeciwnym wypadku zachodzi rażąca dysproporcja pomiędzy obecnymi cenami nieruchomości a ceną ustaloną ponad pół wieku temu.

Decyzją z sierpnia 2013 r. Wojewoda P utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wojewoda przywołał liczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej i orzeczeń sądowych, wydanych w tej sprawie, które powołał także pytający sąd (pytanie prawne, s. 2-3). W szczególności obowiązek wypłaty na rzecz skarżących zwaloryzowanego odszkodowania za wywłaszczoną

w 1938 r. nieruchomości, ustalonego decyzją Prezydium WRN w R z lutego 1960 r., został przesądzony w wyroku WSA w R z kwietnia 2005 r. (sygn. akt). Będąc związanym wytycznymi zawartymi w wyroku sądu administracyjnego (zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U z 2012 r., poz. 270; dalej: p.p.s.a.), Wojewoda P uznał za konieczne zwaloryzowanie odszkodowania ustalonego decyzją z lutego 1960 r. na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n.

W skardze wniesionej do pytającego sądu, zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a. przez nienależyte jej uzasadnienie, w szczególności w aspekcie dostosowania kwoty wartości utraconej nieruchomości do cen z daty wypłaty odszkodowania, powołując się także na wynikającą z art. 21 i art. 63 Konstytucji zasadę, iż odszkodowanie za utracone prawo własności powinno spełniać kryterium odpowiedniości. Ochronie finansowych interesów osób wyłączonej ma służyć instytucja waloryzacji, która powinna zapewnić adekwatność między wartością przyznanego odszkodowania w dacie jego ustalenia oraz w dacie wypłaty. Za spełniające te wymagania nie można uznać przyznanej kwoty zł, ponieważ nie odpowiada ona wartości nieruchomości w centrum miasta.

3. W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Jak wynika z art. 5 u.g.n., waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w tej ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej jako: GUS), w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ponieważ jednak mimo upływu 15 lat od wejście w życie u.g.n. obowiązek wynikający z tego przepisu nie został wykonany, w dalszym ciągu do zagadnienia tego znajduje zastosowanie przepis przejściowy zawarty w art. 227 u.g.n., który stanowi, iż do czasu ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS.

Jak zaznacza pytający sąd, odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości, pomimo jego określenia w trybie administracyjnym, ma cywilnoprawny charakter,

ponieważ stanowi rekompensatę za uszczerbek majątkowy w postaci pozbawienia albo ograniczenia prawa rzeczowego na nieruchomości. Jako takie odszkodowanie powinno spełniać standardy konstytucyjne wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji i skonkretyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a więc powinno być słuszne, czyli co do zasady ekwiwalentne do wartości wywłaszczonej nieruchomości, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy. Odszkodowanie nie może być uszczuplane ani poprzez sposób jego ustalania, ani w rezultacie trybu jego wypłacania. W ocenie pytającego sądu, wymogom konstytucyjnym powinny także odpowiadać mechanizmy służące przeliczaniu (waloryzacji) przyznanego uprzednio, a niewypłaconego odszkodowania. 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 u.g.n. przewidziano (niewystępujący wcześniej w regulacjach wywłaszczeniowych) mechanizm urealnienia/uaktualnienia wypłacanej należności w postaci waloryzacji. Jej celem jest ustalenie takiej wysokości istniejących zobowiązań pieniężnych, aby zapewnić wierzycielowi taką samą wartość ekonomiczną, jaką miała ta wierzytelność w chwili jej powstania, co stanowi odstępstwo od zasady nominalizmu. W ocenie pytającego sądu, jeżeli odszkodowanie za wywłączoną 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 być słuszne, gdyż w przeciwnym razie dojdzie do wypaczenia konstytucyjnie gwarantowanego i chronionego prawa do słusznego odszkodowania wskutek zwlekania z jego wypłatą. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy okoliczności związane z niewykonaniem decyzji przyznającej odszkodowanie, chociażby w zastępczej formie złożenia do depozytu sądowego, leżą po stronie zobowiązanego do tego podmiotu, w tym organu państwa. Wszelkie opóźnienia niezawinione przez uprawnionych do odszkodowania nie powinny ich obciążać. Jak podkreśla pytający sąd, powołując się na jednolite stanowisko piśmiennictwa, waloryzacja odszkodowania w trybie art. 132 ust. 3 u.g.n. 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. 358¹ § 3 k.c.

W ocenie pytającego sądu, stworzony przez ustawodawcę mechanizm waloryzacji o wskaźniki określone w art. 227 u.g.n., który to przepis z założenia miał mieć jedynie przejściowy charakter, a w rzeczywistości stał się immamentnym elementem porządku prawnego, narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji. W uzasadnieniu pytający sąd wskazuje m.in., że niezgodne z zasadą państwa prawnego jest stwarzanie konstrukcji normatywnych stanowiących tylko pozór ochrony określonych interesów. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa musi umożliwiać przewidywalność działań organów państwa. Wymogów tych nie spełnia, zdaniem pytającego sądu, art. 227 u.g.n.

Z danych podawanych przez GUS wynika, że 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, dostarczających danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne. Jak podkreśla pytający sąd, nieruchomości nie można jednak zaliczyć do towarów (dóbr) konsumpcyjnych, co podaje 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. Zdaniem pytającego sądu, trudno jednak wskazać na konkretne różnice pomiędzy wskaźnikami z art. 5 i art. 227 u.g.n., ponieważ te pierwsze nie zostały jak dotąd opublikowane. Możliwość stosowania do waloryzacji wskaźnika zmiany cen nieruchomości niewątpliwie pozwoliłaby w pełniejszym zakresie realizować konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania, aniżeli wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, które mogą wypaczać sens instrumentu określonego w art. 132 ust. 3 u.g.n., a w istocie celu, jaki dzięki niemu miał zostać osiągnięty.

Jak zaznacza pytający sąd, nie ulega wątpliwości, że w polskim porządku prawnym od kilkunastu lat istnieje dysfunkcyjna norma prawna zawarta w art. 5 u.g.n. dotycząca praw osób wyłączonej i ich następców prawnych, zamiast której stosuje się w trwały sposób art. 227 u.g.n. o przejściowym tylko, w założeniu ustawodawcy, charakterze. Odnosząc się do konstytucyjnej zasady określoności i poprawnej legislacji, pytający sąd podkreśla, że dane określone w art. 227 u.g.n. są publikowane przez Prezesa GUS za różne okresy (m.in. miesięczne, kwartalne, półroczne, roczne), w różnych terminach i formie oraz na różnych podstawach

prawnych. Dokładne wyliczenie różnych celów, dla których wykorzystywane są wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, z podaniem podstaw prawnych ich ogłaszania, pomieszczono w uzasadnieniu pytania prawnego. Jak zaznacza pytający sąd, biorąc 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, termin ten może być liczony w miesiącach albo w latach i miesiącach (jak w rozpatrywanej sprawie) lub miesięcznie, choć przepisy u.g.n. nie wskazują, jak powinno być to realizowane. Zdaniem pytającego sądu, nie ulega jednak wątpliwości, że wskaźnik roczny (średnioroczny) nie stanowi prostej arytmetycznej sumy wskaźników okresowych, np. miesięcznych, które dla uprawnionych mogłyby się okazać korzystniejsze. Brak wskazanej konkretyzacji może, w ocenie pytającego sądu, świadczyć o naruszeniu przez art. 227 u.g.n. wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji (przejrzystości i pewności prawa). Wprawdzie brak jakiegokolwiek regulacji normatywnej, która przesądzałaby, przez jaki okres mogą obowiązywać przepisy przejściowe, to jednak dopuszczenie do sytuacji, że 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, niewątpliwie podważa, zdaniem pytającego sądu, zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz godzi w zasadę poprawnej legislacji, świadczy bowiem o nieracjonalności legislatora.

Pytający sąd jest zdania, że uregulowanie zawarte w art. 227 u.g.n. nie czyni również zadość art. 21 ust. 2 Konstytucji, a 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 nieruchomości (art. 64 ust. 1 i ust 2 Konstytucji). Uchwalenie art. 5 u.g.n. było podyktowane w zamyśle legislatora potrzebą zapewnienia adekwatnego do rzeczywistych zmian wartości nieruchomości mechanizmu waloryzacyjnego, a cech tych nie spełnia art. 227 u.g.n. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie w u.g.n. pełnej regulacji waloryzacyjnej, wyłączającej waloryzację sądową określoną w kodeksie cywilnym, to powinien był to uczynić tworząc mechanizmy, dzięki którym możliwe byłoby osiągnięcie zamierzonego celu, a zarazem zadośćuczynienie dyrektywie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W przekonaniu pytającego sądu, art. 227 u.g.n. 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 zmian cen nieruchomości), przez co stanowi nieuzasadnione ograniczenie własności w postaci słusznej rekompensaty przyznanej za odjętą własność (podlegającego dziedziczeniu odszkodowania). Jak zaznacza pytający sąd, nie chodzi przy tym o to, aby móc w postępowaniu waloryzacyjnym uwzględnić w całości żądania skarżących przyznania im odszkodowania odpowiadającego obecnej wartości nieruchomości, lecz o jego wypłatę po przeliczeniu zgodnie z wolą ustawodawcy na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n., którego wynik w obecnym stanie prawnym powinien odpowiadać normie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja art. 227 u.g.n. może prowadzić do sytuacji, w której słuszne odszkodowanie przyznane za wywłaszczoną nieruchomość, spełniające w dacie jego ustalenia wymagania art. 21 ust. 2 Konstytucji, przestanie je spełniać wskutek przeliczenia w oparciu o wskaźniki określone w tym przepisie. Jak zaznaczył pytający sąd, odwołując się do stanowiska doktryny, stosowanie przewidzianych w tym przepisie wskaźników byłoby możliwe do zaakceptowania tylko wtedy, gdy okres pomiędzy ustaleniem odszkodowania a jego waloryzacją był krótki i miałyby się z celem wdrażanie całego postępowania dowodowego w celu ustalenia wartości wywłaszczonej nieruchomości.

Uzasadniając potrzebę udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne o konstytucyjność art. 227 u.g.n. oraz wskazując na wpływ ewentualnego wyroku Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem, sąd ten podnosi, iż w przypadku niestwierdzenia niezgodności z Konstytucją (i w razie braku innych wad prawnych), skarga podlegać będzie oddaleniu. Z kolei wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność tej regulacji będzie rodził dla sądu obowiązek oceny jego wpływu na treść rozstrzygnięć administracyjnych, gdyż kwestionowany przepis stanowił podstawę dokonanej w nich waloryzacji. Po ewentualnym uwzględnieniu skargi, organy obowiązane byłyby dokonać ponownej waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji z lutego 1960 r. przy uwzględnieniu istoty tej instytucji. Zdaniem pytającego sądu, 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 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2

Konstytucji określić słuszną wartość odszkodowania przyznanego poprzednikowi prawnemu skarżących. Jak zaznacza pytający sąd, wobec niemożliwości skorzystania z danych określonych w art. 5 u.g.n. (wskutek zaniechania ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości) organy mogłyby podjąć próbę zadośćuczynienia dyspozycji art. 132 ust. 3 u.g.n. uwzględniając np. regulacje zawarte w u.g.n. oraz w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zm.), dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości oraz rejestru cen i wartości nieruchomości. Możliwe byłoby również, zdaniem pytającego sądu, wykorzystanie wyników okresowych badań wartości nieruchomości i cen transakcyjnych, realizowanych na podstawie art. 173a u.g.n. Decyzje waloryzacyjne organów administracji podlegałyby następnie kontroli sądowej, czy spełniają one wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

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 decydujące o dopuszczalności 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. W ocenie Sejmu, niniejsze pytanie prawne spełnia przedstawione powyżej formalne wymogi dopuszczalności, a w szczególności przesłankę funkcjonalną. Artykuł 227 u.g.n., którego dotyczy pytanie prawne, stanowi przepis, od którego interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Sąd ten przekonująco wykazał, że zachodzi ścisły związek między wynikiem badania przez TK konstytucyjności przepisu a wynikiem toczącego się przed nim postępowania (por. postanowienie TK z 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04). Zastrzeżenia konstytucyjne stawiane tej regulacji są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż istnieje potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do TK (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03).

Jednocześnie jednak Sejm pragnie zaznaczyć, że, wbrew stanowisku pytającego sądu, w razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. sąd ten nie będzie mógł stosować dowolnych przeliczników waloryzacyjnych, opierając się na wynikach okresowych badań transakcyjnych cen nieruchomości przeprowadzanych na podstawie przepisów odrębnych. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. nie pozbawi bowiem mocy obowiązującej art. 5 u.g.n., zgodnie z którym podstawą waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych mają być wskaźniki cen nieruchomości ogłaszane przez Prezesa GUS. Przepis ten pozostaje w systemie prawa i wiąże sądy pomimo, że wynikający z niego obowiązek nie został wykonany. W ocenie Sejmu, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. niezbędna będzie interwencja ustawodawcy zmierzającą do określenia w precyzyjny sposób zasad sporządzenia, ogłaszania i stosowania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS. Z tego też powodu Sejm wnosi o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej art. 227 u.g.n. w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko, iż przepis ten jest niezgodny z Konstytucją.

III. Wzorce kontroli konstytucyjnej

1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada poprawnej legislacji)

1. Zasada sprawiedliwości społecznej w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny jest z reguły wskazywana jako wzorzec kontroli równocześnie z zasadą równości (szeroko na temat relacji między tymi przepisami por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). W sprawach, w których była ona przywołana samodzielnie, Trybunał stale przypominał, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie

zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa zapewnia więc przewidywalność działań organów państwa, a także pozwala na prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym, przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje więc na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, 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 (wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03).

Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga również, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia. Naruszeniem tej zasady jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., (sygn. akt K 9/92) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 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 (por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie ma charakteru absolutnego. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, iż zasada ta może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co z kolei sprawia, że dla realizacji tych innych zasad i wartości konieczne jest w pewnych sytuacjach wprowadzenie modyfikacji na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że dynamika warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Dlatego też badając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

3. Zasada przyzwoitej (poprawnej) legislacji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „[W]ynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiającą jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie

tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; por. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (por. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Jak z kolei zaznaczył Trybunał w wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04), „Podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy. [...] Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. [...] Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”. Jednak, jak podkreślił TK w wyroku z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt K 23/08), „kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją. W kompetencji ustawodawcy jest stanowienie prawa

odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96). Trybunał może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko w sytuacjach, gdy badane unormowania ustawowe godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne. Nie ma zaś podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych (zob. wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98)".

2. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji (dopuszczalność wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem)

1. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

2. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiedział się na temat rozumienia pojęcia „wywłaszczenie” na gruncie konstytucyjnym. W wyrokach z: 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) i 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał opowiedział się za szerokim rozumieniem wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jako „wszelkiego pozbawienia własności, bez względu na formę”, czy też jako „wszelkiego ograniczenia bądź pozbawienia przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (zob. też omówienie orzecznictwa TK w tym zakresie przez T. Wosia, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 31 i n.). Trybunał podkreślił, że przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego definicje sformułowane w aktach niższego rzędu. Normatywną podstawą do określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji powinny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Zdaniem Trybunału, konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją u.g.n. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że tak szerokie jego ujęcie nie oznacza uznania

pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po różne formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu celu publicznego (por. wyrok TK 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w argumentach prawno-porównawczych.

Za nieco węższym rozumieniem pojęcia „wywłaszczenie” opowiedział się Trybunał w wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), w którym dokonał oceny zgodności art. 418 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) m.in. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nawiązując do poglądu wyrażonego w orzeczeniu z 28 maja 1991 r. (sygn. akt K 1/91), Trybunał stanął na stanowisku, że „rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą formę pozbawienia własności, bez względu na formę, budzi poważne wątpliwości. Na rzecz utrzymania dla wywłaszczenia formy decyzji administracyjnej przemawia nie tylko to, że ustawodawca konstytucyjny zastał tę instytucję w ustalonym kształcie, ale również znaczenie samego aktu administracyjnego dla rozgraniczenia różnych form ingerencji państwa w prawo własności”. Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że „konstatacja ta nie uchyla ustaleń dokonanych w stabilnym orzecznictwie TK w odniesieniu do pojęcia «wywłaszczenie», rozumianego szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty, co łączy się z orzecznictwem strasburskim akcentującym, że wywłaszczenie obejmuje wszelkie postaci własności, bez względu na formę. W tak rozumianym szerokim definiowaniu instytucji wywłaszczenia chodzi o stworzenie pewnej opozycji pomiędzy szeroką definicją konstytucyjną a – przykładowo – definicją ustawową w ustawie o gospodarce gruntami”.

3. Konkretyzacji pojęcia „słusznego odszkodowania”, które stanowi konstytucyjny warunek dopuszczalności wywłaszczenia, poświęcił Trybunał swoje rozważania w orzeczeniach z: 19 marca 1990 r. (sygn. akt K 2/90) oraz 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 11/02).

W pierwszym z powołanych judykatów, który zapadł jeszcze na tle poprzednio obowiązującej Konstytucji, Trybunał zaznaczył, że słuszne odszkodowanie

w państwie prawnym należy rozumieć jako odszkodowanie niekrzywdzące obywateli, a więc odszkodowanie ekwiwalentne, tj. dające wywłaszonemu możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał utożsamił terminologicznie „słuszne odszkodowanie” z „odszkodowaniem sprawiedliwym”, rozumianym jednak jednocześnie jako odszkodowanie ekwiwalentne. Odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania, lecz i trybu jego wypłacania.

Pewnej relatywizacji rozumienia pojęcia „słuszne odszkodowanie” sąd konstytucyjny dokonał w wyroku z 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 11/02). Trybunał zaznaczył, że: „[Z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego «słuszne odszkodowanie» to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. 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”. W ocenie Trybunału, ze względu na wartości znajdujące wyraz w Konstytucji, dla ustalenia znaczenia pojęcia słusznego odszkodowania należy uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. „W świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie «słuszne»”.

Obszerny wywód poświęcony pojęciu słusznego odszkodowania zawarł Trybunał w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10). Ze względu na znaczenie tych rozważań dla oceny zasadności przedmiotowego pytania prawnego, należy je przytoczyć *in extenso*. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż pojęcie to ma 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 wyłączenia na określony cel publiczny, pewną swobodę kształtowania reguł, według których ma być określana wysokość należnej wyłączonego rekompensaty. Niedopuszczalne byłoby więc skonstruowanie takiej definicji «słusznego odszkodowania», która by tę swobodę niweczyła.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do wartości rynkowej nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi właściwą podstawę dla określenia odszkodowania «słusznego» w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał nie dostrzega przy tym zasadniczej sprzeczności między przyjęciem jako podstawy określenia odszkodowania wartości rynkowej nieruchomości a jej wartości odtworzeniowej. Z założenia bowiem odszkodowanie równe wartości rynkowej ma pozwolić właścicielowi na odtworzenie stanu sprzed wyłączenia. Cena wyłączonej nieruchomości, «jaką można uzyskać za nią na rynku» (art. 151 u.g.n.), powinna – poza przypadkami gwałtownych zmian cen – wystarczyć na zakup nieruchomości innej, ale odpowiadającej cechom tej, której własność odjęto. Dlatego poprawne są określenia, że rekompensata wypłacana wyłączonego jest zgodna ze standardem konstytucyjnym, jeśli odpowiada rynkowej wartości nieruchomości, jeśli jest ekwiwalentna, jeśli pozwala wyłączonego odtworzyć rzecz przejętą przez władzę publiczną [...].

Jest to jednak zaledwie punkt wyjścia do oceny konstytucyjności konkretnych przepisów regulujących wyłączenie na określony cel publiczny. W standardzie konstytucyjnym mogą się bowiem zmieścić także przepisy nie gwarantujące odszkodowania ekwiwalentnego. Jak to już podkreślał Trybunał w swych orzeczeniach, racjonalność ustawodawcy w dążeniu do realizacji doniosłego celu publicznego może wręcz dyktować ograniczenie odszkodowań w stosunku do ustalanych na podstawie zasad ogólnych. Nie ulega wątpliwości, że przepisy zawarte w kodeksie cywilnym i ustawie o gospodarce nieruchomościami dobrze służą ochronie praw majątkowych, przede wszystkim – własności. Rzecz jednak w tym, że – na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji – istoty «słuszności» rekompensaty należy upatrywać w wyważeniu interesu prywatnego, gwarantowanego przez przepisy ogólne, i interesu publicznego.

W konsekwencji, zdaniem Trybunału, nie można wykluczyć pozytywnej oceny konstytucyjnoprawnej przepisów, które ograniczałyby zakres odszkodowania w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczanego prawa, w sytuacji gdy tylko dzięki temu ograniczeniu możliwe było urzeczywistnienie celu publicznego. Jednocześnie jednak, nawet przepisy przewidujące ekwiwalentną rekompensatę z tytułu wywłaszczenia mogą naruszać konstytucyjny standard słusznego odszkodowania, gdyby przyjęte w nich zasady określania wysokości rekompensaty miały charakter arbitralny lub zakładały nierówne rozłożenie kosztu realizacji celu publicznego (zasada równości wobec ciężarów publicznych). Trybunał podkreśla, że podstawą do sformułowania tezy o arbitralności przyjętego unormowania może być wyłącznie analiza mechanizmu ustalania odszkodowań, a nie pojedyncze wypadki stosowania przepisów”.

3. Prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji)

1. Przywoływany przez sąd pytający w charakterze (uzupełniającego) wzorca kontroli art. 64 Konstytucji stanowi, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1) oraz że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2).

2. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności i innych praw majątkowych, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). W art. 64 Konstytucji wspomina się również o ochronie „innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału (por. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08), prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem

ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, ich skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć (por. też wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r.,

sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 i 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64. s. 15-17; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

IV. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności zakwestionowanego w pytaniu prawnym art. 227 u.g.n. należy rozpocząć od przypomnienia zasadniczych tez zawartych w uzasadnieniu wyroku TK z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt K 23/08) oraz w dwóch zdaniach odrębnych do tego wyroku. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie zostało zainicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), który wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 5 u.g.n. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Przepis 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 GUS, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Przepis ten pozostaje w ścisłym funkcjonalnym związku z art. 227 u.g.n., który ma w stosunku do niego charakter przepisu przejściowego.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez art. 5 u.g.n. konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, RPO podnosił, opierając się na informacji uzyskanej od Prezesa GUS, iż (zagregowane) wskaźniki zmian cen nieruchomości w ogólności nie są mierzalną kategorią statystyczną, a zatem wykonanie obowiązku określonego w art. 5 u.g.n. przez Prezesa GUS jest niemożliwe. Powoduje to, że zakładane przez prawodawcę cele, jakie miały być osiągnięte z wykorzystaniem tych wskaźników, nie mogą być zrealizowane, co miało świadczyć o nieracjonalności zaskarżonego przepisu. Pogląd RPO podzielił zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny.

Trybunał Konstytucyjny zajął jednak odmienne stanowisko, uznając, że art. 5 u.g.n. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż kwestionowany przepis jest typowym przepisem, z którego wynika obowiązek Prezesa GUS ogłaszania określonych w nim wskaźników. Wyznaczając w odpowiednich ustawach Prezesowi GUS obowiązek ogłaszania komunikatów i obwieszczeń, ustawodawca nie określa każdorazowo metodologii badań statystycznych pozwalających następnie podać do publicznej wiadomości określonych wielkości i wskaźników. Ustawodawca obowiązki w tym zakresie nałożył na Prezesa GUS w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.), stwarzając zarazem 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. W ocenie Trybunału, niewykonanie obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS nie jest wynikiem naruszenia zasad poprawnej legislacji, lecz zaniedbań tego organu. Jak zaznaczył Trybunał, przepisy innych ustaw, które nakładają na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania różnego rodzaju wielkości i wskaźników, oraz przytoczone informacje pochodzące od Prezesa GUS (który wskazał m.in. na trwające prace nad metodą obliczania wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkalnych) dowodzą, że nałożony przez ustawodawcę obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości jest bez wątpienia merytorycznie możliwy do wykonania. W kontekście przedmiotowego pytania prawnego i zarzutów podnoszonych przez pytający sąd pod adresem art. 227 u.g.n. należy również przywołać wyrażone w tym wyroku stanowisko Trybunału, iż: „[W]aloryzowanie kwot

należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych jest jednak mniej korzystne dla uprawnionych niż z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, gdy te ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu, co miało miejsce w minionych latach”.

Do powołanego wyroku Trybunału zdania odrębne zgłosiło dwóch sędziów TK. W swoim zdaniu odrębnym sędzia TK Teresa Liszcz podniosła, iż norma kompetencyjna wyprowadzona z art. 5 u.g.n. sformułowana jest w sposób lakoniczny, tak jakby wskaźniki zmian cen nieruchomości były pojęciem zastanym i znanym GUS. Tymczasem jest to zupełnie nowa kategoria, przy tym mocno skomplikowana, przede wszystkim z uwagi na wielość rodzajów nieruchomości oraz duże zróżnicowanie cen i dynamiki ich zmian w różnych regionach kraju i poszczególnych miejscowościach. W tej sytuacji norma kompetencyjna powinna określać podstawowe „wytyczne” dotyczące sposobu obliczania tych wskaźników, takie jak: kategorie nieruchomości, dla których mają być obliczane i ogłaszane wskaźniki; skala ich odniesienia, z ewentualnym zróżnicowaniem w stosunku do regionów, województw czy innych jednostek terytorialnych; częstotliwość aktualizacji i publikacji wskaźników. Żadna z tych kwestii nie znalazła odbicia w ocenianej normie, która z tego powodu jest ewidentnie niedookreślona, a tym samym, zdaniem autorki zdania odrębnego, narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do przepisu przejściowego art. 227 u.g.n., sędzia TK T. Liszcz podkreśliła, że „jest to rozwiązanie niekorzystne dla osób mających prawo do odszkodowań lub rekompensat podlegających waloryzacji, gdyż wzrost cen nieruchomości jest w ostatnich latach znacząco szybszy od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Korzystne jest zaś ono dla tych, którzy zobowiązani są do dokonywania waloryzowanych opłat. Stosowanie normy z założenia tymczasowej (przejściowej) zamiast normy właściwej (docelowej) trwa już ponad 13 lat i nie ma zakreślonego terminu końcowego tego stanu rzeczy. Moim zdaniem, oznacza to ewidentne naruszenie przez ustawodawcę zasady lojalności państwa wobec obywateli, przez to, że w systemie prawnym od kilkunastu lat istnieje dysfunkcyjna norma dotycząca praw jednostek, zamiast której stosuje się normę inną – mniej dla nich korzystną, która miała obowiązywać tylko przejściowo. Skargi obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich dobitnie potwierdzają moją opinię w tej kwestii”.

Sędzia TK Marek Zubik w swoim zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału zaznaczył, że przepis art. 5 u.g.n. dotknięty jest rażącymi konstrukcyjnymi wadami legislacyjnymi, które istnieją od momentu uchwalenia go przez Sejm. „Na poziomie ustawowym nie zostało w ogóle sprecyzowane, po pierwsze, dla jakich rodzajów nieruchomości mają być ogłaszane wskaźniki (gruntowe, budynkowe, lokalowe, w tym mieszkalne lub użytkowe etc.), po drugie, czy mają być to wskaźniki globalne, a więc dotyczące przeciętnych zmian wartości nieruchomości w skali całego kraju, czy też terytorialne – z uwzględnieniem zróżnicowania wartości nieruchomości w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego kraju. Zakwestionowany przepis nie przewiduje ponadto obowiązku aktualizacji ogłoszonych wskaźników, jak też jej częstotliwości”. W ocenie sędziego TK M. Zubika, wady konstrukcyjne art. 5 u.g.n. przesądzają o niezgodności tego przepisu zarówno z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, jak i z ujętą w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Obszerne rozważania poświęcił autor zdania odrębnego ocenie przejściowej regulacji art. 227 u.g.n., do której odnosi się przedmiotowe pytanie prawne. W ocenie sędziego TK M. Zubika, „[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. Należy wobec tego przyjąć, że regulacja wynikająca z przepisu przejściowego nie może być stosowana przez nadmiernie długi czas. Ustawodawca powinien zatem zasadniczo wyznaczyć termin, od którego nowa regulacja docelowa ma definitywnie być stosowana. Takie rozwiązanie sprzyjałoby wymogowi przejrzystości i pewności prawa, które także jest konsekwencją zasady państwa prawa”. Jak zaznaczył następnie autor zdania odrębnego, „[W]prowadzając do systemu prawa przepis przejściowy, ustawodawca powinien każdorazowo rozważyć, czy termin dostosowania stanu prawnego do nowych reguł jest uzasadniony przez istotne i obiektywne okoliczności. Nie wydaje się generalnie wykluczone, aby taki termin mógł upłynąć nawet po kilku latach. Horyzont czasowy powinien być jednak rozsądny. Jednocześnie ustawodawca powinien uwzględnić również to, że ustrojodawca – na dostosowanie stanu

prawnego do nowego reżimu konstytucyjnego – pozostawił ustawodawcy okres maksymalnie pięciu lat (por. art. 236 ust. 2 Konstytucji). Określił tym samym pewien ogólny standard legislacyjny, od którego – bez silnie uzasadnionej konstytucyjnie potrzeby – nie powinno się odstępować”.

Zdaniem sędziego TK M. Zubika, „[T]rzynastoletni okres swoistego «zawieszenia» docelowej regulacji ustawy przez stosowanie przepisu przejściowego z art. 227 u.g.n. nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w celach tej regulacji. Co więcej, utrzymywanie tego stanu może być niekorzystne dla jednostek, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie realnych zmian cen na rynku nieruchomości w kontekście tych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, które mają niejednokrotnie charakter ochronny dla jednostki. Skoro wskaźniki inflacyjne miałyby być tylko pewną «legislacyjną protezą», konieczne było niezwłoczne wykonanie art. 5 u.g.n. Jeśli natomiast to nie nastąpiło bez zbędnej zwłoki, ustawodawca powinien był ponownie przemyśleć zastosowaną konstrukcję prawną lub wykorzystując mechanizmy odpowiedzialności politycznej, doprowadzić do wykonania ustawy.” Konkludując, sędzia TK M. Zubik stwierdza, że na tle zaskarżonego przepisu art. 5 u.g.n. doszło do naruszenia zasady lojalności państwa względem obywatela i wymogu uczciwej legislacji.

2. Sejm pragnie zaznaczyć, że 8 października 2013 r. Rada Ministrów przyjęła załączenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/155782/155783/155784/dokument67185.pdf>; dalej: „załączenia do projektu o zmianie u.g.n.” albo „załączenia”), przedłożone przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Celem proponowanych zmian jest doprecyzowanie zasad ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości, określenie zasad ich stosowania oraz usprawnienie procesu pozyskiwania danych niezbędnych dla prawidłowego obliczania wartości tych wskaźników. Jak stwierdzono w komunikacie zamieszczonym na stronie Prezesa Rady Ministrów (<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-gospodarce-nieruchomosciami.html>, komunikat z 8 października 2013 r.) „[R]ealizacja zaproponowanych zmian pozwoli na sukcesywne ogłaszanie pierwszych wskaźników zmian cen nieruchomości określonych dla poszczególnych ich rodzajów. Pozostawi równocześnie możliwość stosowania, tak jak dotychczas

miało to miejsce, wskaźników zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych w przypadkach tych rodzajów nieruchomości, dla których wskaźniki zmian cen nie zostały jeszcze opracowane. W konsekwencji waloryzacja zobowiązań i należności uczestników rynku nieruchomości powiązana będzie bezpośrednio ze stanem rynku nieruchomości, a nie z poziomem inflacji, jak ma to miejsce obecnie. W szczególności w założeniach przewiduje się zdefiniowanie okresu, jaki będzie obejmować wskaźnik zmian cen nieruchomości (kwartalny), terminu publikacji wskaźników (w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego wskaźnik dotyczy), rodzajów nieruchomości, których dotyczyć będą wskaźniki (klasyfikacja nieruchomości stosowana w ewidencji gruntów i budynków), a także zakresu terytorialnego wskaźników dla poszczególnych rodzajów nieruchomości w przekroju terytorialnym na poziomie województwa”.

W ww. założeniach do projektu ustawy o zmianie u.g.n. odniesiono się do wyroku TK z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt K 23/08) oraz zgłoszonych do niego dwóch zdań odrębnych, w pełni zgadzając się z wyrażonym w tych zdaniach stanowiskiem. W założeniach wskazano też, iż wartości tego wskaźnika cen i towarów konsumpcyjnych, do którego odnosi się art. 227 u.g.n., w żaden sposób nie odzwierciedlają zmian cen na rynku nieruchomości, co przedstawiono w formie wykresów na przykładzie zmian cen transakcyjnych w trzech wybranych miastach: Warszawa, Poznań, Wrocław. Jak podkreślono w założeniach, „[R]ozwiązanie przyjęte jako tymczasowe, do czasu ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS, obowiązuje już 14 lat powodując, iż waloryzacja kwot należnych z tytułu ustawy oraz przepisów odrębnych w wielu przypadkach nie spełnia swojej podstawowej roli, tj. odwzorowania zmian cen na rynku nieruchomości. Przykładowo, tylko na rynku poznańskim wahania cen transakcyjnych były tak duże, iż w II kwartale 2007 r. różnica między tymczasowym wskaźnikiem GUS, a zmianą średnich cen transakcyjnych lokali mieszkalnych w Poznaniu, obliczoną na podstawie danych NBP, wyniosła ponad + 21 % (1,20 % do 22,45 %), natomiast w IV kwartale 2008 r. wyniosła już –12 % (0,60 % do –11,60 %)”. Prace nad projektem ustawy o zmianie u.g.n. zmierzające do realizacji ww. założeń zostały podjęte w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1077,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-gospodarce-nieruchomosciami-oraz-o-zmianie-ust.html>).

3. Na marginesie Sejm pragnie również nadmienić, że od 2012 r. GUS opracowuje wskaźniki zmian cen lokali mieszkalnych. Główny Urząd Statystyczny jest zobligowany do przekazania do Eurostatu kwartalnych wskaźników zmian cen dla lokali mieszkalnych na podstawie rozporządzenia Komisji Europejskiej NR 93/2013 z 1 lutego 2013 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 2494/95 dotyczącego zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych w odniesieniu do ustanawiania wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela (Dz. Urz. UE L 33/14 z 2 lutego 2013 r.).

4. Ustosunkowując się do zarzutów sformułowanych w przedmiotowym pytaniu, Sejm w pierwszej kolejności pragnie zaznaczyć, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt K 23/08) zgodności art. 5 u.g.n. z art. 2 Konstytucji nie przesądza kwestii konstytucyjności art. 227 u.g.n., do którego odnosi się przedmiotowe pytanie prawne. W powołanym wyroku Trybunał nie uznał zasadności podniesionego przez RPO zarzutu, iż art. 5 u.g.n. narusza zasady wynikające z art. 2 Konstytucji (tj. zasadę poprawnej legislacji i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) ze względu na niemierzalny charakter wskaźników zmian cen nieruchomości, do których odwołuje się ten przepis, co, w ocenie RPO (a także Prezesa GUS) skutkowało niewykonalnością przewidzianego w nim nakazu. Natomiast zarzuty zgłoszone przez pytającego sąd wobec art. 227 u.g.n. i mające uzasadniać jego niezgodność z art. 2 Konstytucji, opierają się na nieadekwatności przewidzianych w tym przepisie wskaźników inflacyjnych dla celów waloryzacji odszkodowania za wyłączonej nieruchomości, a także wskazują na długi okres obowiązywania tego przepisu, co, zdaniem pytającego sądu, jest nie do pogodzenia z jego formalnie przejściowym charakterem. Ze względu na odmienny charakter zarzutów zgłoszonych w obydwu sprawach, pozytywne rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności art. 5 u.g.n. nie może więc determinować konstytucyjnej oceny art. 227 u.g.n. W powołanym wyroku Trybunał, będąc związanym zakresem wniosku RPO, nie badał konstytucyjności art. 227 u.g.n., choć wskazał jedynie na marginesie, iż waloryzacja opierająca się na wskaźnikach cen towarów i usług konsumpcyjnych jest mniej korzystna dla uprawnionych niż waloryzacja z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości (por. wyżej pkt III. 1 uzasadnienia).

5. Zgodnie z art. 128 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „Skoro odszkodowanie służyć ma zrekompensowaniu wartości odbieranych praw, to powinno odpowiadać ich wartości. Jeśli zaś przedmiotem tych praw jest nieruchomość, to wartość praw przysługujących do nieruchomości determinowana jest wartością nieruchomości. Dlatego odszkodowanie jest w takim przypadku ustalane na podstawie wartości nieruchomości, wobec czego wysokość odszkodowania rekompensuje wartość nieruchomości jako przedmiotu odbieranych praw rzeczowych” (E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2013, s. 738, komentarz do art. 128, punkt 2). Odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość powinno więc co do zasady stanowić ekwiwalent jej rynkowej wartości, ustalany na zasadach określonych w art. 130 u.g.n. i n. Odpowiada to konstytucyjnej dyrektywie wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą odszkodowanie na cele publiczne jest dopuszczalne wyłącznie za słusznym odszkodowaniem. Jak wynika z przywołanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rekompensata wypłacana wywłączonemu jest zgodna ze standardem konstytucyjnym, jeśli odpowiada rynkowej wartości nieruchomości i jest ekwiwalentna, przy czym odszkodowanie to nie powinno być uszczuplone nie tylko w wyniku sposobu jego obliczania, ale także trybu jego wypłacania (por. wyrok TK z 19 marca 1990 r., sygn. akt K 2/90). Odstąpienie od zasady ekwiwalentności odszkodowania jest dopuszczalne w tych przypadkach, gdy przemawiają za tym ważne wartości konstytucyjne lub wzgląd na potrzebę realizacji doniosłego celu publicznego (por. wyroki TK z: 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02 oraz 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, a także uwagi poniżej, pkt III. 6 stanowiska).

Zapewnieniu realnego charakteru odszkodowania za wywłączoną nieruchomość w dniu jego wypłaty służy ustawowy mechanizm waloryzacji, przewidziany w art. 5 u.g.n. Celem tej regulacji jest ochrona interesu majątkowego osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty (a także następców prawnych tych osób) przed negatywnymi skutkami niezawinionego przez nich opóźnienia w ich wypłacie. Waloryzacja ma na celu urealnienie już ustalonego, a niewypłaconego

odszkodowania, i jego dostosowaniu do zmiany wartości nieruchomości lub do zmiany wartości pieniądza (por. wyrok NSA z 7 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2378/00). Jak podkreśla się w doktrynie, zasada waloryzacji odszkodowania na dzień jego zapłaty ma stanowić dla wywłaszczanego gwarancję, że otrzymane odszkodowanie będzie odpowiadało realnej wartości wywłaszczonego prawa, a on nie poniesie dodatkowego uszczerbku wskutek zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza (T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 308).

Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji, odszkodowanie to ma być „słuszne”, a więc co do zasady równe wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości, nie tylko w dniu jego ustalenia, ale także w dniu jego wypłaty uprawnionemu. W wyniku waloryzacji wartość odszkodowania powinna więc przynajmniej w przybliżeniu stanowić ekwiwalent aktualnej wartości wywłaszczonej nieruchomości. Aby osiągnąć ten cel, determinowany przez normę konstytucyjną, mechanizm waloryzacji powinien opierać się na odpowiednich, adekwatnych wskaźnikach odzwierciedlających zmiany cen na rynku nieruchomości. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że ustawodawca stworzył taki mechanizm w art. 5 u.g.n., nakazując waloryzację należnych kwot przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS. Jednak w praktyce obowiązek opracowania takich wskaźników nigdy nie został przez Prezesa GUS wykonany. Abstrahując w tym miejscu od kwestii konstytucyjności tego przepisu (rozstrzygniętej pozytywnie przez Trybunał w wyroku z 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08), należy stwierdzić, że skutkiem jego wadliwości było niewykonanie przez Prezesa GUS adresowanego do niego nakazu. Dlatego też przez cały, z górą piętnastoletni okres obowiązywania u.g.n. mechanizm waloryzacji opierał i wciąż opiera się na przepisie przejściowym, tj. art. 227 u.g.n., który przewiduje jej dokonywanie w oparciu o wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (tzw. wskaźnik inflacyjny).

Zdaniem Sejmu, pytający sąd, zarzucając tej regulacji niezgodność z zasadą poprawnej legislacji, a także z zasadami: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadnie podnosi, że wskaźnik ten jest całkowicie nieadekwatny dla realizacji celu waloryzacji, jakim jest „urealnienie” odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Nieruchomości nie można bowiem zaliczyć do towarów (dóbr) konsumpcyjnych, a ceny na rynku nieruchomości kształtują się odmiennie od cen dóbr i usług codziennego użytku, ponieważ podażą

i popytem na tym rynku kierują inne czynniki. Zarzut nieadekwatności wskaźników dla realizacji celu, który ma realizować art. 227 u.g.n. znajduje też potwierdzenie w powołanych wyżej założeniach do projektu o zmianie u.g.n. z 2013 r., gdzie, w oparciu o analizę zmian cen transakcyjnych w trzech wybranych dużych miastach (Warszawa, Poznań, Wrocław) wykazano, że ceny towarów usług konsumpcyjnych nie odzwierciedlają zmian cen na rynku nieruchomości. Również z wypowiedzi przedstawicieli Prezesa GUS cytowanych w uzasadnieniu ww. wyroku TK z 21 lipca 2011 r. wynika, że wskaźnik cen towarów i usług jest dysfunkcyjny z punktu widzenia zakładanego przez ustawodawcę celu, jakim jest urealnienie cen nieruchomości, ponieważ zakres tych wskaźników jest skrajnie różny. Mechanizm waloryzacji przewidziany w art. 227 u.g.n. jest krytycznie oceniany również w literaturze przedmiotu. Jak podkreśla T. Woś, „[O]bserwacja praktyki wskazuje, że wypłacanie odszkodowań następuje często ze znacznym opóźnieniem. W procesie waloryzacji powinna być zatem bezwzględnie przestrzegana ogólna zasada ustalania odszkodowania zawarta w art. 128 ust. 1 u.g.n. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy między ustaleniem odszkodowania a jego waloryzacją upłynął znaczny okres czasu i wartość wywłaszczonej nieruchomości (która przecież powinna być określona na dzień ustalania; tutaj – na dzień waloryzacji) mogła ulec zmianom. Metoda określona w art. 227 u.g.n. możliwa jest do zastosowania tylko wtedy, gdy okres pomiędzy ustaleniem odszkodowania a jego waloryzacją jest bardzo krótki i mijaloby się z celem wdrażanie całego postępowania dowodowego w celu ustalenia wartości wywłaszczonej nieruchomości” (T. Woś, *op.cit.*, s. 310-311). W świetle powołanego wyżej orzecznictwa TK, elementem zasady poprawnej legislacji jest wymóg racjonalności i adekwatności sformułowanych ostatecznie przepisów dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). W ocenie Sejmu, art. 227 u.g.n. z uwagi na kategorialną nieprzystawalność przewidzianych w nim wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych dla celu waloryzacji rekompensat za wywłaszczone nieruchomości, nie spełnia tego wymogu.

Wadliwość zakwestionowanej regulacji wzmacnia dodatkowo długi okres jej obowiązywania, co stoi w sprzeczności z jej przejściowym charakterem. Również przepisy przejściowe powinny odpowiadać wymogom wynikającym z zasady poprawnej legislacji w zakresie racjonalności i adekwatności wyrażanych w nich środków do zakładanych celów. W ocenie Sejmu, dysfunkcyjność wskaźnika inflacyjnego, do którego odwołuje się art. 227 u.g.n., o ile można by jeszcze

akceptować w przypadku, gdyby był on rzeczywiście stosowany jedynie przejściowo i doraźnie, o tyle nadmiernie długi, ponad piętnastoletni horyzont czasowy obowiązywania tego przepisu przesądza o jego niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Sejm podziela stanowisko wyrażone zarówno przez pytający sądu, jak i przez sędziego TK M. Zubika w jego zdaniu odrębnym do wyroku TK 21 lipca 2011 r., iż stosowanie przepisu przejściowego z art. 227 u.g.n. nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w celach tej regulacji, a utrzymywanie tego stanu może być niekorzystne dla jednostek, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie realnych zmian cen na rynku nieruchomości w kontekście innych przepisów u.g.n., które mają niejednokrotnie charakter ochronny dla jednostki. Do przepisów tych należy również art. 132 ust. 3 u.g.n., przewidujący waloryzację wysokości odszkodowania za wyłączonej nieruchomości na dzień jego zapłaty.

Na negatywną ocenę art. 227 u.g.n. z punktu widzenia zasady poprawności legislacyjnej wpływa również lapidarność tego przepisu i brak określenia, które ze wskaźników inflacyjnych publikowanych przez Prezesa GUS na różnych podstawach prawnych są miarodajne dla waloryzacji wartości odszkodowania za wyłączonej nieruchomości. Taka nieokreśloność regulacji ustawowej może prowadzić do dowolności i arbitralności organów stosujących prawo i orzekających o zakresie prawa 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.

Wskazane mankamenty art. 227 u.g.n., które stają się szczególnie rażące z uwagi na długi okres obowiązywania tego formalnie tylko przejściowego przepisu, przesądzają również o jego niezgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przewidziany w nim mechanizm waloryzacji oparty na nieadekwatnych wskaźnikach i nierealizujący zasadniczego celu zakładanego przez ustawodawcę, uzasadnia wniosek, że zakwestionowane rozwiązanie prawne stanowi jedynie pozorną, iluzoryczną ochronę interesów jednostki. Prowadzi to do istotnego zawężenia możliwości realizacji przysługującego jednostce prawa podmiotowego, jakim jest prawo do uzyskania realnego odszkodowania za wyłączonej nieruchomości. Zasada lojalności państwa wobec obywateli jest więc naruszona przez to, że

w systemie od kilkunastu lat obowiązuje przepis, pomimo że, w założeniu ustawodawcy, miał on obowiązywać jedynie przejściowo. Przepis ten przewiduje mniej korzystne dla uprawnionych zasady waloryzacji niż „docelowa” regulacja art. 5 u.g.n., która okazała się faktycznie niewykonalna i dlatego musi zostać zastąpiona przez inną, bardziej funkcjonalną normę, nad którą prace legislacyjne znajdują się jednak dopiero w początkowej fazie. W ocenie Sejmu, sytuacja, w której negatywne konsekwencje takiego stanu mają ponosić osoby uprawnione do zwaloryzowanych świadczeń na podstawie przepisów u.g.n., w tym do odszkodowania za wyłączone nieruchomości, narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

6. Jako związkowe wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu art. 227 u.g.n. pytający sąd powołuje art. 21 ust. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę dopuszczalności wyłączenia za słusznym odszkodowaniem oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, który przewiduje ochronę prawa do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia.

Sejm podziela stanowisko pytającego sądu, że konstytucyjny nakaz przyznania osobie wyłączonej słusznego odszkodowania za wyłączone nieruchomości znajduje zastosowanie nie tylko przy jego ustalaniu, ale także na etapie postępowania waloryzacyjnego. Stanowisko to należy uznać za uzasadnione w świetle powołanego orzecznictwa TK, zgodnie z którym rekompensata wypłacana wyłączonego jest zgodna ze standardem konstytucyjnym, jeśli jest ekwiwalentna i odpowiada rynkowej wartości nieruchomości, przy czym odszkodowanie nie może być uszczuplane nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania, ale także trybu jego wypłacania (por. wyroki TK z: 19 marca 1990 r., sygn. akt K 2/90 i 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10). W swoim późniejszym orzecznictwie Trybunał dokonał wprawdzie pewnej relatywizacji pojęcia „słusznego odszkodowania” wskazując, że „mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne” (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02). W wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10) Trybunał stwierdził z kolei, że nie można wykluczyć pozytywnej oceny konstytucyjnoprawnej przepisów, które ograniczałyby zakres odszkodowania w stosunku do wartości rynkowej wyłączonego prawa, w sytuacji gdy tylko dzięki temu ograniczeniu możliwe było urzeczywistnienie

doniosłego celu publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że powołane wypowiedzi Trybunału dotyczyły szczególnych regulacji ustawowych dotyczących wywłaszczeń nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a więc istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Natomiast na tle art. 227 u.g.n. nie można, w ocenie Sejmu, wskazać ani celu publicznego, ani żadnej „ważnej wartości konstytucyjnej”, która uzasadniałby posłużenie się przez ustawodawcę dysfunkcjonalnymi, nieadekwatnymi wskaźnikami waloryzacji, których zastosowanie skutkuje znaczącym uszczupleniem odszkodowania należnego osobie uprawnionej. Innymi słowy, uszczuplenie należnego odszkodowania nie stanowi rezultatu ważenia interesu publicznego i prywatnego, na które wskazywał Trybunał Konstytucyjny w powołanych wyrokach podkreślając elastyczny charakter konstytucyjnego pojęcia „słusznego odszkodowania”, ale wynika z odwołania się w art. 227 u.g.n. do niewłaściwych (nieadekwatnych) wskaźników zmian cen, które nie realizują zakładanego przez ustawodawcę celu waloryzacji, jakim jest właśnie ochrona interesów osób uprawnionych poprzez zapewnienie, iż otrzymane odszkodowanie będzie realnie odpowiadało wartości wywłaszczonego prawa. Dlatego też, w ocenie Sejmu, w kontekście regulacji art. 227 u.g.n. nie istnieje, na płaszczyźnie konstytucyjnej, usprawiedliwienie dla odejścia od zasady ekwiwalentności odszkodowania, jako warunku uznania go za „słuszne” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

7. Zdaniem Sejmu, wskazane mankamenty art. 227 u.g.n. przesądzają również o jego niezgodności z konstytucyjną gwarancją własności oraz zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji).

Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa TK, konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. np. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05). Gwarancją tą objęte jest więc również prawo do odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, jako roszczenie majątkowe przysługujące osobie wywłaszczanej wobec podmiotu publicznoprawnego, na którego rzecz nastąpiło wywłaszczenie. Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jak przyjmuje Trybunał w stałym orzecznictwie, z tej konstytucyjnej normy wynika obowiązek ustawodawcy nie tylko tworzenia przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są także rozwiązania normatywne, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W ocenie Sejmu, art. 227 u.g.n., opierając waloryzację odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość na nieadekwatnych (niewłaściwych) wskaźnikach, stanowi przykład takiego właśnie pozornego i nieefektywnego mechanizmu ochrony prawa podmiotowego jednostki.

8. W ocenie Sejmu, negatywnej oceny konstytucyjności art. 227 u.g.n. nie uchylają rozpoczęte prace legislacyjne nad kompleksową reformą zasad waloryzowania świadczeń należnych na podstawie przepisów u.g.n. (por. powyżej pkt III. 2 stanowiska). Dla sytuacji prawnej osób aktualnie uprawnionych do uzyskania tych świadczeń (w tym odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości) jest bowiem obojętne, czy trwają obecnie prace nad tą reformą, skoro ich sytuację prawną wciąż determinuje oderwany od realiów rynku nieruchomości przepis przejściowy. Ponadto prace te znajdują się dopiero we wstępnej fazie. Sejm stoi na stanowisku, iż powołaniem się na planowane zmiany nie można usprawiedliwiać istniejącej nadmiernej ingerencji w konstytucyjne prawa jednostek. Podjęcie wzmiankowanych prac legislacyjnych świadczy wręcz o dysfunkcyjności wskaźników przyjętych w art. 227 u.g.n., co dobitnie wykazano w założeniach do projektu o zmianie u.g.n.

9. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 227 u.g.n. **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

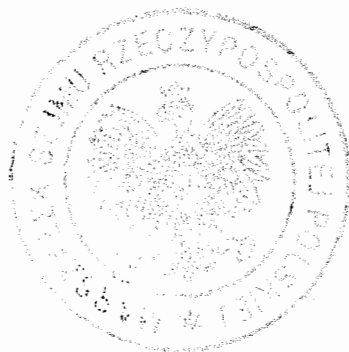
V. Dodatkowy wniosek Sejmu

W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko, że art. 227 u.g.n. jest niezgodny z Konstytucją, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. niezbędna będzie interwencja ustawodawcy zmierzającą do precyzyjnego określenia zasad sporządzenia, ogłaszania i stosowania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS. W systemie prawa wciąż bowiem pozostaje, pomimo niewykonania przewidzianej w nim normy kompetencyjnej, art. 5 u.g.n. Jak zaznaczono (zob. punkt IV.2), obecnie trwają prace legislacyjne nad kompleksową regulacją zasad waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ma ona pozwolić na sporządzanie i ogłaszanie wskaźników zmian cen nieruchomości określonych dla poszczególnych ich rodzajów.

Odroczenie derogacyjnych skutków prawnych wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu u.g.n. zapobiegnie powstaniu luki prawnej. Pozwoli sfinalizować toczące się w Radzie Ministrów prace ustawodawcze i będzie służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających podniesiony zarzut niekonstytucyjności.

MARSZAŁEK SEJMU




Radosław Sikorski