



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-563719-IV/07/BB/ZA

Warszawa, 18.10.2011 r.

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 10. 2011
L.dz. ....	L. zał. ....

**Sygn. akt K 4/10**

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do nadesłanej korespondencji w sprawie sygn. akt K 4/10, zawierającej prośbę o przedstawienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich wobec zmiany treści § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm), niniejszym wnoszę o:

merytoryczne rozpoznanie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2010 r. z uwzględnieniem zmian wprowadzonych pismem procesowym z dnia 2 listopada 2010 r., tj. wniosku o stwierdzenie niezgodności § 36 ust. 1 i 4 powyższego rozporządzenia - w brzmieniu obowiązującym do dnia 25 sierpnia 2011 r. - z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

## I.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 165, poz. 985, określane dalej jako „Rozporządzenie zmieniające”) wprowadzono nową treść § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 207, poz. 2109, ze zm., określanego dalej jako „Rozporządzenie”). Zmiany treści Rozporządzenia weszły w życie po upływie 14 dni od publikacji Rozporządzenia zmieniającego tj. w dniu 26 sierpnia 2011 r.

W obecnym brzmieniu § 36 ust. 1 Rozporządzenia stanowi, iż: *„Wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.”*

Z kolei brzmienie § 36 ust. 4 Rozporządzenia po nowelizacji jest następujące: *„W przypadku, gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio.”*

Analiza dokonanych zmian prowadzi do wniosku, iż wprowadzają one całkowicie nową regulację normatywną, a więc w pełnym zakresie zastępują dotychczasową treść przepisów § 36 ust. 1 i 4 Rozporządzenia.

## II.

Wobec powyższego właściwym jest rozważenie wpływu tych zmian na toczące się w Trybunale Konstytucyjnym postępowanie w sprawie o sygn. akt K 4/10 dotyczące kontroli konstytucyjności i legalności m.in. § 36 ust. 1 i 4 Rozporządzenia.

Należy więc wskazać, iż wobec wprowadzonych zmian dotychczasowa treść tych przepisów została formalnie derogowana z katalogu powszechnie obowiązujących norm

prawnych. Rozporządzenie zmieniające nie zawiera przy tym żadnych regulacji intertemporalnych, co oznacza, iż zmienione przepisy będą miały zastosowanie nie tylko do spraw wszczętych po ich wejściu w życie, ale także do postępowań administracyjnych będących w toku w chwili wejścia w życie znowelizowanych przepisów. Zasada praworządności działania organów administracji publicznej wymaga bowiem, aby wydawane przez nie rozstrzygnięcia oparte były na podstawie prawnej istniejącej w momencie podejmowania rozstrzygnięcia (zob. wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., I OSK 1566/99, LEX nr 745088 i wyrok SN z dnia 7 maja 2002 r., III RN 59/01, OSNP 2003/3/56).

Nie jest to jednak równoznaczne z całkowitą utratą „stosowalności” § 36 ust. 1 i 4 Rozporządzenia w ich dotychczasowym brzmieniu. Przepisy te mogą być bowiem stosowane przez podmioty badające „legalność” decyzji administracyjnych, czyli ich zgodność z przepisami prawa obowiązującymi w momencie ich wydawania. W związku z powyższym przepisy te będą stosowane przez sądy administracyjne rozpoznające skargi na ostateczne decyzje administracyjne orzekające o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości wydane przed zmianą przepisów Rozporządzenia, jak również przez organy administracji orzekające w postępowaniach nadzwyczajnych np. w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyrażano pogląd, że akt normatywny traci moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 i przywołane tam orzecznictwo). W ocenie Trybunału o stosowaniu przepisu można zaś mówić, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001; postanowienie pełnego składu TK z 15 grudnia 2009 r. sygn. K 30/08, OTK ZU nr 11/A/2009; wyrok z 23 marca 2010 r., SK

47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25, wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK-A 2011/4/33).

Jak już wyżej wskazano, zmiana treści § 36 ust. 1 i 4 Rozporządzenia nie powoduje niemożności stosowania tych przepisów w ich poprzednim brzmieniu, gdyż są one odnoszone do decyzji administracyjnych wydawanych na ich podstawie, przy badaniu legalności tych decyzji. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK-A 2011/3/22, w którym stwierdza on, iż: *„przepisy objęte treścią trzech rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu skarg konstytucyjnych w dalszym ciągu mogą być stosowane jako podstawa oceny legalności działań organów podatkowych przez sądy administracyjne, co uzasadnia celowość objęcia ich kontrolą konstytucyjności.”*

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika nie zachodzi w przedmiotowej sprawie przesłanka umorzenia postępowania z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w postaci utraty przez akt normatywny, w zakwestionowanym zakresie, mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

### III.

Rzecznik wskazuje także, iż nawet niepodzielenie tego stanowiska przez Trybunał nie powinno prowadzić do umorzenia postępowania w sprawie. Zasadnym wydaje się bowiem twierdzenie, iż na przeszkodzie umorzeniu postępowania w tej sprawie stoi treść art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nakazująca zbadanie sprawy merytorycznie, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

We wniosku skierowanym przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 18 stycznia 2011 r. podniesiono, iż przepisy § 36 ust. 1 i 4 Rozporządzenia naruszają prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości wywodzone z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnieniem takiej konstatacji było wykazanie, iż odszkodowanie określone na ich podstawie mogło być odszkodowaniem nieekwiwalentnym do wartości wywłaszczonej nieruchomości, a więc niespełniającym wymogu słuszności odszkodowania. W przypadku uznania zakwestionowanej przez Rzecznika regulacji za niezgodną z hierarchicznie wyższymi aktami prawnymi, osoby, których prawo do uzyskania słusznego odszkodowania zostało naruszone w wyniku wydania ostatecznych decyzji rozstrzygających o wysokości należnego odszkodowania, będą mogły szukać ochrony swoich praw w drodze postępowania

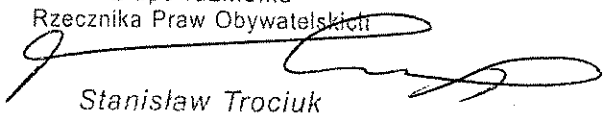
wznowieniowego. W przypadku wznowienia postępowania administracyjnego rozstrzygnięcie w nim opierać się zaś będzie na podstawie treści powyższych przepisów wprowadzonych Rozporządzeniem zmieniającym. Zasadnicza zmiana tych przepisów usuwająca dostrzeżone przez Rzecznika niezgodności dotychczasowej regulacji z Konstytucją i ustawą o gospodarce nieruchomościami powinna zaś doprowadzić do wydawania we wznowionych postępowaniach rozstrzygnięć uwzględniających konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

Rzecznik podkreśla także, iż pomimo istniejących w literaturze wątpliwości co do możliwości stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w postępowaniach toczących się w trybie kontroli abstrakcyjnej, w orzecznictwie Trybunału istnieją odwołania do tej normy także w sprawach zainicjowanych wnioskiem podmiotów wskazanych w art. 191 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42 i powołane tam orzecznictwo).

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

Załącznik: 6

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich