

Warszawa, dnia 19 czerwca 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY  
K A R D E L A R I A

Do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie 19 06. 2012

wnioskodawca: Rzecznik Praw Obywatelskich

- uczestnicy:** 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
 2) Prokurator Generalny  
 3) Rada Ministrów -  
 - reprezentowana przez umocowanych przedstawicieli:
- 1) **Pawła Piotra Duciaka**  
 Naczelnika Wydziału Wyceny  
 i Rynku Nieruchomości  
 w Departamencie  
 Gospodarki Nieruchomościami  
 w Ministerstwie Transportu,  
 Budownictwa i Gospodarki Morskiej
- 2) **r.pr. Łukasza Jędruszuka**  
 radcę prawnego  
 w Departamencie Prawnym  
 w Ministerstwie Transportu,  
 Budownictwa i Gospodarki Morskiej

sygn. akt K 4/10

### Wniosek

**o odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 4 lipca 2012 r. oraz o umorzenie postępowania ws. zgodności § 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, dalej zwane: „rozporządzeniem”) o art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm., dalej zwana: „ugn”) oraz , w zakresie, jakim odnoszą się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

W imieniu Rady Ministrów, wnosimy:

- 1) na podstawie art. 20 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643, z późn. zm., dalej: „ustawa o TK”) w zw. z art. 214 § kpc o odroczenie rozprawy wyznaczonej w sprawie K 4/10 na dzień 4 lipca 2012 r. ze względu na długotrwałą chorobę jednego z umocowanych przedstawicieli Rady Ministrów – Pawła Duciaka uniemożliwiająca mu, oraz wspólnie z drugim przedstawicielem – r.pr. Łukaszem Jędruszukiem, pełne i wyczerpujące przygotowanie się do rozprawy w sposób dający rękojmię należytego reprezentowania stanowiska Rady Ministrów na rozprawie.

2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wnosimy o umorzenie postępowania z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim odnoszą się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ugn w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem przepisy rozporządzenia objęte tym wnioskiem w zakwestionowanym zakresie utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, na mocy § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 165 poz. 985), a jednocześnie nie zachodzi konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw poprzez wydanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

### **Uzasadnienie.**

#### **Ad. 1.**

Wniosek o odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 4 lipca 2012 r. jest w pełni uzasadniony. Umocowany przedstawiciel Rady Ministrów – Paweł Duciak jest rzeczoznawcą majątkowym, Naczelnikiem Wydziału Wyceny i Rynku Nieruchomości w Departamencie Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który pracował nad wszystkimi zmianami rozporządzenia oraz opracowywał wszelkie interpretacje jego przepisów sporządzanie w imieniu Ministerstwa. Z tego powodu jest osobą najlepiej predestynowaną do reprezentowania Rady Ministrów w zakresie dotyczącym § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia. Przepis ten stosowany był bowiem przez rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe wykorzystywane następnie przez organy administracji publicznej jako opinie biegłych o wartości nieruchomości w postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne. Wiedza teoretyczna i praktyczna pana Pawła Duciaka stanowi najlepszą rękojmię do prawidłowego reprezentowania stanowiska Rady Ministrów w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego wymienionych przepisów rozporządzenia. Dlatego został on wyznaczony umocowanym przedstawicielem Rady Ministrów w tej sprawie.

Osoba drugiego z umocowanych przedstawicieli Rady Ministrów – r.pr. Łukasza Jędruszuka ma mniejsze znaczenie z punktu widzenia obrony merytorycznej zaskarżonych przepisów. Od początku miał on wspierać od strony procesowej działania pierwszego z umocowanych przedstawicieli.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie jest możliwe przygotowanie się do rozprawy przez obu umocowanych przedstawicieli Rady Ministrów, tak aby dnia 4 lipca 2012 r. reprezentowali wspólnie w sposób należyty Radę Ministrów. Sprawa o tak dużym stopniu zawichości prawnej i merytorycznej wymaga ścisłej współpracy i pełnej zgodności czynności procesowych podejmowanych przez obu przedstawicieli Rady Ministrów na rozprawie.

Nie ma możliwości zastąpienia na obecnym etapie sprawy pana Pawła Duciaka inną osobą, ze względu na jego wiedzę, umiejętności oraz zaangażowanie w sprawę od samego jej początku. W tym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 grudnia 2005 r., sygn. akt V CSK 64/05, LEX nr 515427, wskazując, że instytucja substytucji nie zawsze może uruchomić zastępstwo chorego profesjonalnego pełnomocnika. Zastępowana strona ma prawo do rzetelnego procesu, a to oznacza - według europejskich standardów - obowiązek sądu nieobniżenia poziomu pomocy prawnej wskutek własnych działań. Ewentualny substytut - z uwagi na skomplikowaną problematykę prawną rozpoznawanej sprawy - musi mieć zagwarantowaną możliwość przygotowania się do rozprawy, tym bardziej jeśli w instancji apelacyjnej zaistnieje konieczność sprecyzowania roszczenia oraz zostaną zgłoszone wnioski dowodowe.

#### **Ad. 2.**

Umocowani przedstawiciele Rady Ministrów pragną zwrócić uwagę Trybunału Konstytucyjnego na wystąpienie przesłanek do umorzenia postępowania z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim odnoszą się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ugn w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Z dniem 26 sierpnia 2011 r. przepisy rozporządzenia objęte tym wnioskiem w zakwestionowanym zakresie utraciły moc

obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, na mocy § 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 165 poz. 985), a jednocześnie nie zachodzi konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw poprzez wydanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Nowe brzmienie § 36 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że 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 z późn. zm., dalej: „specustawa drogowa”) określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ugn bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.

Zgodnie z nowym § 36 ust. 3 rozporządzenia, jeśli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia (droga publiczna), powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

- 1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,
- 2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.

Natomiast wedle nowego brzmienia § 36 ust. 4 rozporządzenia, 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 § 36 ust. 1-3 rozporządzenia stosuje się w tym przypadku odpowiednio.

Ponieważ nowe brzmienie § 36 rozporządzenia porządkuje dotychczasowy sposób wyceny prowadzący do określenia wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną, to zachodzi w sprawie sytuacja, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Akt normatywny w zakwestionowanym zakresie, czyli § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał w sprawie wszczętej na podstawie tego wniosku.

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażone w piśmie z dnia 18 października 2011 r., iż nowe brzmienie § 36 rozporządzenia w pełnym zakresie zastępuje dotychczasową treść tych przepisów. Oznacza to, że zaskarżona przez Rzecznika treść § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia formalnie została derogowana z porządku prawnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi jednak, że uchylenie tych przepisów nie jest równoznaczne z tym, że dotychczasowe ich brzmienie nie będzie stosowane. Rzecznik wskazuje, że przepisy te, w brzmieniu uchylonym, będą stosowane przez sądy administracyjne rozpoznające skargi na ostateczne decyzje administracyjne orzekające o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości wydane przed zmianą rozporządzenia. Uchylona treść tych przepisów będzie także stosowana przez organy administracji publicznej orzekające w postępowaniach nadzwyczajnych.

Dla poparcia swego stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich przywołuje wybiórczy cytat z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08, (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10). W imieniu Rady Ministrów zauważamy, że pogląd Trybunału wyrażony w uzasadnieniu przywołanego wyroku w kontekście umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jest odmienny do prezentowanego przez Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK polega na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

W tym kontekście Trybunał podkreślił, że stosowanie określonego przepisu nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylone przepisy. Przepisy takie mogą jednak stanowić kryterium ocen prawnych i faktycznych. Bywa bowiem tak, że obowiązujące normy nakazują kwalifikowanie pewnego zdarzenia, czy czynu, według przepisów, które już nie obowiązują. W takim ujęciu norma prawna obowiązuje, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek przestrzegania tej normy przez jej adresatów, tj. obowiązek postępowania w sytuacji określonej w hipotezie normy w sposób wskazany w jej dyspozycji.

Trybunał Konstytucyjny w podsumowaniu tej części rozważań w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2011 r. zauważył, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W

pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Ta myśl Trybunału jest kluczowa dla wykazania zasadności wniosku o umorzenie postępowania w odniesieniu do § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia. Sam Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że brak przepisów międzyczasowych w rozporządzeniu zmieniającym powoduje, iż nowe brzmienie § 36 rozporządzenia ma zastosowanie także do spraw będących w toku, tj. wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. Oznacza to, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia, w brzmieniu zaskarżonym przez Rzecznika, nie normują przyszłych zachowań rzeczoznawców majątkowych dokonujących określenia wartości nieruchomości dla celów ustalenia odszkodowania z tytułu ich wywłaszczenia pod budowę dróg publicznych.

Biorąc pod uwagę wyżej przytoczoną konkluzję zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., należy uznać zaskarżone przez Rzecznika przepisy rozporządzenia za nieobowiązujące i nie podlegające w związku z tym kontroli Trybunału. Samo stosowanie tych przepisów do oceny postępowań odszkodowawczych zakończonych ostateczną decyzją nie stanowi natomiast podstawy dla tej kontroli.

Taką zasadę zastosował Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie K 35/08, zakończonej omawianym wyrokiem z dnia 16 marca 2011 r., gdzie kontrolował formalnie uchylony dekret o stanie wojennym. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, będącego wnioskodawcą także w tamtym postępowaniu, przepisy tego dekretu obowiązywały nadal, w szczególności były stosowane w postępowaniach karnych, np. przez Sąd Najwyższy rozpoznający kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o amnestii, Dz. U. Nr 39, poz. 177) za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym. Rzecznik wskazał, że sądy odwołują się do omawianego aktu, mimo formalnego uchylenia jego obowiązywania. Ponadto, Rzecznik wskazał, że pośrednio do regulacji ze stanu wojennego odnoszą się organy emerytalno-rentowe i sądy, które wydają orzeczenia dotyczące uprawnień do świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.) tworzy mechanizm, który polega na tym, że organ stosujący prawo (przede wszystkim Sąd Najwyższy) stosuje obowiązującą normę kompetencyjną, zobowiązującą go do sięgnięcia do formalnie derogowanego aktu normatywnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., że choć w świetle przedstawionych argumentów przepisy rozważanego aktu prawnego są stosowane przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne za pośrednictwem obowiązującej normy

kompetencyjnej, to sam akt prawny utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, bowiem nie może być już źródłem nakazów i zakazów.

Podobnie Trybunał odniósł się do oceny obowiązywania dekretu o postępowaniach szczególnych i dekretu o właściwości sądów wojskowych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, że wszystkie zakwestionowane akty normatywne utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ponieważ nie mogą już wyznaczać obowiązków określonego postępowania. W związku z tym ich kontrola byłaby możliwa tylko wtedy, gdyby uznać, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Jest to stanowisko konsekwentnie podtrzymywane przez Trybunał Konstytucyjny, czego przykładem jest wyrok pełnego składu Trybunału z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 44/09. OTK ZU nr 1/2001. Orzeczenie to dotyczyło przepisów Kodeksu Cywilnego (dalej: KC) o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, które w wyniku licznych zmian, były wówczas stosowane w kilku różnych wersjach, w zależności od tego, kiedy nastąpiło otwarcie spadku. Wywoływało to konieczność rozstrzygnięcia, czy treści wyrażone w dawnych tekstach tych przepisów mogły być przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. Problem sprowadzał się do tego, czy zakwestionowane przepisy mogą być zaliczone do przepisów mających "moc obowiązującą" w dniu wydania przytoczonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. podtrzymał wcześniejsze stanowisko, wyrażone w licznych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki 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.

Trybunał podniósł, że badając, czy uchylony przepis może być nadal stosowany i tym samym zachowuje moc obowiązującą, należy kierować się treścią miarodajnej normy międzyczasowej (intertemporalnej). Normy takie - rozgraniczające czasowy zakres stosowania kolejno obowiązujących przepisów przez wskazanie, który z nich należy stosować w danej sytuacji - z reguły zawarte są w przepisach przechodnich (przejściowych i dostosowujących), towarzyszących przepisom uchylającym przepisy wcześniejsze. Normę taką uwzględnić należy także wtedy, gdy nowy przepis zmienia w całości lub części tekst przepisu wcześniejszego, powodując w ten sposób nadanie odmiennej treści wyrażonej w nim normie prawnej.

Biorąc pod uwagę treść norm międzyczasowych, miarodajnych dla spraw uregulowanych przez przepisy kwestionowane w pytaniach prawnych rozpatrywanych w sprawie P 44/99, przyjęto, iż podstawę rozstrzygnięcia spraw o stwierdzenie nabycia spadku, w toku których przedstawione zostały te pytania prawne, stanowiły przepisy obowiązujące w dniu otwarcia spadku, czyli w dniu

śmierci spadkodawcy. Z tego względu Trybunał przyjął, że przepisy te nie utraciły mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Treść, jaką przepisy te miały w chwili otwarcia spadku, była bowiem czynnikiem determinującym treść rozstrzygnięć zawartych w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku także w sytuacji, gdy postanowienie to zostaje wydane po dokonanej przez ustawodawcę zmianie stanu prawnego. Wobec tego nie zachodziła okoliczność uzasadniająca umorzenie postępowania wszczętego wskutek przedstawienia dotyczącego ich pytania prawnego.

Odnosząc ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego do postępowania z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia znów trzeba podnieść, zauważaną przez Rzecznika zasadę bezpośredniego stosowania nowej treści tych przepisów do spraw będących w toku. Dla zastosowania nowych przepisów nie ma znaczenia kiedy została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, czy zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, której skutkiem było przejście z mocy prawa własności nieruchomości objętych tymi decyzjami na własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Do spraw tych trzeba stosować nowe brzmienie § 36 rozporządzenia. Zatem uchylone przepisy, będące przedmiotem wniosku Rzecznika, nie mogą być już stosowane, tym samym nie mogą stanowić już podstawy działania rzeczoznawców majątkowych.

Podobnie w postanowieniu z dnia 31 maja 2010 r., o sygn. P 109/08, Trybunał ocenił, że uchylenie mocy obowiązującej oraz jednoznaczna treść przepisów międzyczasowych w stosunku do wszystkich przepisów objętych pytaniem prawnym przesądza wystąpienie przesłanki umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W tej sprawie oba zakwestionowane przez sąd pytający przepisy utraciły moc obowiązującą, a jednoznacznie sformułowane przepisy intertemporalne rozstrzygały, że do spraw wszczętych a niezakończonych stosuje się nowe przepisy.

Brak przepisów przejściowych w rozporządzeniu zmieniającym tym bardziej trzeba ocenić jako przejaw woli prawodawcy, aby bezpośrednio stosować nowe brzmienie § 36 rozporządzenia. Odpowiada to powyższemu pogładowi Trybunału, uzasadniającemu umorzenie postępowania z wniosku Rzecznika.

Za umorzeniem postępowania z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia z art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 oraz art. 134 ust. 3 i 4 ugn, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przemawia także to, iż art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nie formułuje bezpośrednio żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego. Świadczy o tym nie tylko umiejscowienie tego przepisu wśród regulacji dotyczących źródeł prawa (rozdział III Konstytucji), ale i to, że jego adresatami są organy upoważnione do wydawania rozporządzeń (por. K. Działocha, uwaga do art. 29, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, t. II, s. 1-35). Wydaje się,



że to, w powiązaniu z faktem uchylecia zaskarżonych przepisów rozporządzenia, daje podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07, OTK-A 2009/3/37). bowiem w tym zakresie nie zajdzie konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W tym miejscu godzi się zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z art. 92 Konstytucji analogicznych przepisów § 36 ust. 5 w zw. z ust. 1 i 2 pkt 2 rozporządzenia i takiej niezgodności nie doszukał się (por. wyrok z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07). Tym bardziej więc, w tym zakresie zasadny jest wniosek o umorzenie postępowania.

Z analizy przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest zawsze rozważane pod względem występowania negatywnej dla umorzenia postępowania na tej podstawie przesłanki, o której mowa w art. 39 ust. 3 tej ustawy. Należy jednakże podkreślić, iż art. 39 ust. 3 ustawy o TK ustanawia wyjątek od zasady przewidzianej w art. 39 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. W związku z czym, art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie może być interpretowany rozszerzająco (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r. sygn. akt K 19/02, OTK ZU 2005 r. nr 3/A. poz. 28 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2010 r., II OSK 1608/10, LEX nr 746678).

Podnosimy, że nie zachodzi konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw, która uzasadniałaby wydanie przez Trybunał orzeczenia o § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w brzmieniu zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rada Ministrów konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym dotychczasowe brzmienie § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia nie naruszało art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, polegających na ochronie prawa własności nieruchomości przejawiającego się w obowiązku wypłaty słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przez niego brzmienie § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia nie było zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w aspekcie naruszenia zasady dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości za słusznym odszkodowaniem. W imieniu Rady Ministrów podnosimy, że pojęcie „słuszne” odszkodowanie użyte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP było przedmiotem interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w orzecznictwie dotyczącym zgodności z Konstytucją art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, dalej: pwurap).

Porównanie brzmienia art. 73 ust. 1 i 4-5 pwurap z brzmieniem art. 12 ust. 4, art. 18 ust. 1 i art. 23 specustawy drogowej wykazuje daleko idące podobieństwo obu regulacji. Na podstawie obu tych ustaw następuje bowiem przejście prawa własności z podmiotu prywatnego na podmiot

publiczny z mocy prawa, bez przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego. Obie ustawy ustanowiły ten sam sposób ustalania odszkodowania za grunty przejęte pod drogi publiczne i odesłały w tym zakresie do zasad wynikających z przepisów ugn i rozporządzenia. Zatem mechanizm ustalania i wypłaty odszkodowania za grunty przejęte z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów specustawy drogowej nie jest nowy i nieznanym polskiemu orzecznictwu. Jest to model powielony i przyjęty z art. 73 p.wurap.

W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK 2000/2/60 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wskazana w art. 73 ust. 5 p.wurap „metoda określenia wartości wywłaszczonej nieruchomości, stanowiąca jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego byłym właścicielom (...), może być oceniona jako mieszcząca się w granicach swobody wyznaczonej ustawodawcy kryteriami mieszczącymi się w pojęciu «słusznego odszkodowania»”. Trybunał zauważył, że sposób ustalania wartości nieruchomości, jak i moment, który ustawodawca nakazuje uwzględniać dla oceny stanu nieruchomości, „koresponduje” w dużym stopniu ze sposobem ustalania i wypłacania odszkodowania. W szczególności zaś Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjęcie w art. 73 ust. 5 p.wurap za punkt odniesienia dla oceny wartości wywłaszczonej nieruchomości jej stanu z daty wejścia w życie ustawy (praktycznie zbliżonego czasowo do samego momentu formalnego odjęcia własności), nie odbiegało od przyjętego i korzystającego z domniemania konstytucyjności unormowania art. 130 ugn. Podsumowując, Trybunał wskazał, że ponieważ decyzja wywłaszczająca, w przypadku gruntów zajętych pod drogi publiczne, o których mowa w art. 73 ust. 1 p.wurap, jest zastąpiona przez przejęcie na własność ex lege, należy w każdym indywidualnym przypadku wydać decyzję ustalającą odszkodowanie według reguł przewidzianych w ugn.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdził, że – jak to sformułowano w szczególności w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K. 3/2001, OTK ZU 2001/5 poz. 125 – prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest zatem ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów. Własność nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej nie podlegającej żadnym ograniczeniom. Mogłoby to także obrócić się przeciwko samym właścicielom rzeczy (wyrok TK z 25 maja 1999 r. SK 9/98 OTK ZU 1999/4 poz. 78). Treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91, OTK 1991-1992/III poz. 4) - zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w przepisach Konstytucji, w szczególności w zasadzie dobra ogółu, a zatem także

dobra wszystkich właścicieli. Istotne znaczenie dla granic prawa własności i zakresu ochrony tego prawa mają też zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie słusznego odszkodowania w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lipca 2004 r. SK 11/2002, OTK ZU 2004/7A poz. 66. Konstytucja bowiem nie precyzuje pojęcia „*słuszne odszkodowanie*”. Trybunał ocenił jako znamienne to, 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.

Zdaniem Trybunału, wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku, interes publiczny związany z potrzebą budowy dróg nie może być należycie zabezpieczony na zasadach przewidzianych w ugn. Stworzenie szczególnej procedury wywłaszczeniowej, polegającej na przejściu z mocy prawa własności gruntów zajętych lub przeznaczonych pod drogi publiczne, było zatem rozwiązaniem proporcjonalnym do zamierzonego przez ustawodawcę celu. Związek realizacji celu publicznego oraz zagwarantowania słusznego odszkodowania jest niezbędną przesłanką konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia.

Trybunał podkreślił, że związek ten odnosi się również do ustalenia znaczenia pojęcia „*słuszne odszkodowanie*” w świetle całokształtu postanowień konstytucyjnych. Ze względu na wartości znajdujące wyraz w Konstytucji dla ustalenia znaczenia tego pojęcia należy uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. Wywłaszczenie następuje wszakże na cele publiczne, to znaczy ze względu na dobro wspólne. 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 słuszości, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie „*słuszne*”. Konstytucyjny wymóg przyznania słusznego odszkodowania mierzony jest nie tylko interesami podmiotu wywłaszczanego, lecz również znanymi ustawodawcy możliwościami władzy publicznej w zakresie sprostania wymaganiom związanym z uregulowaniem sytuacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (kwestia czasu koniecznego na przygotowanie środków w budżetach państwowych i gminnych do wypłaty odszkodowań). Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione powyżej względy w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie doszło do naruszenia praw konstytucyjnych wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji w przypadku odszkodowań za grunty przejęte pod drogi publiczne w trybie art. 73 p.wurap.

Podobnie do pojęcia słusznego odszkodowania zawartego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, który w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. I OPS 3/09, ONSAiWSA 2010/3/44, LEX nr 534304) podkreślił, że w

światle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego i zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Skoro przepis art. 73 p.wurap stanowiąc o przejęciu własności z mocy prawa, stanowi szczególny rodzaj wywłaszczenia, to odjęcie własności na podstawie tego przepisu powinno być powiązane ze słusznym odszkodowaniem, ustalonym i wypłaconym na rzecz osoby, która de facto doznała tego uszczerbku. Podobnie NSA w wyroku z dnia 7 maja 2010 r., sygn. I OSK 1439/08, LEX nr 595144.

Zauważyć też trzeba wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2009 r., sygn. I OSK 1519/08, LEX nr 595179, w którym odnosząc się do zagadnienia „słusznego odszkodowania” NSA wskazał na konieczność zapewnienia właściwych proporcji między interesami właścicieli i interesem publicznym. NSA wskazał, że dotyczy to m. in. specustawy drogowej, której celem było stworzenie warunków do budowy i modernizacji dróg publicznych, a więc celu publicznego, uzasadniającego wprowadzenie ograniczeń prawa własności. Przepisy omawianej ustawy dotyczą specyficznych nieruchomości, jakimi są grunty wykorzystane na drogi publiczne, a to wymaga zastosowania rozwiązań odbiegających, w zakresie wywłaszczenia, od reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Przedstawiona wyżej wykładnia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ustalona przez Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie dotyczącym art. 73 ust. 1 i ust. 5 p.wurap jest podzielana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładem jest powołany wyżej wyrok z dnia 22 września 2009 r., w którym Sąd ten uznał odszkodowanie za nieruchomość wywłączoną pod budowę drogi krajowej, ustalone w trybie art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, odpowiada konstytucyjnej zasadzie „słusznego odszkodowania”.

Szczególny charakter specustawy drogowej oraz jej cel przemawiał za wprowadzeniem instytucji przejścia prawa własności nieruchomości przeznaczonych tymi decyzjami pod budowę drogi. To zaś przemawia za szczególnym uregulowaniem wywłaszczenia gruntów przejętych pod drogi. Jednocześnie zaś specustawa drogowa nie ustanawia odmiennego od uregulowanych w ugn i rozporządzeniu sposobu określania wartości gruntów dla potrzeb ustalenia odszkodowania. W nawiązaniu do wyżej przytaczanych poglądów Trybunału są to przesłanki przemawiające za tym, że przepisy regulujące te zasady nie są niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, rozpoznających skargi na decyzje o odszkodowaniu za grunty przejęte pod drogi publiczne, nie podnoszono zarzutu niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zważyć trzeba, że każdy sąd ma prawo przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 3 ustawy o TK). Jak dotąd żaden sąd nie zwrócił się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w

brzmieniu zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Natomiast przepisy te były przedmiotem licznych postępowań przed sądami administracyjnymi, w ramach których sądy rozpoznawały także aspekt ustalania na ich podstawie „słusznego” odszkodowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2009 r., I OSK 860/2008, LEX nr 561299, zwrócił uwagę, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Ceny w obrocie nieruchomościami, o których mowa w art. 134 ust. 2 ugn określone są w zależności, między innymi, od celu przeznaczenia nieruchomości. I tak zgodnie z § 36 ust. 1 rozporządzenia przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 sierpnia 2009 r. II SA/Bd 483/2009 LexPolonica nr 2436784 poddano analizie przepisy art. 151, art. 152 i 154 ugn. Sąd ten podkreślił, że z woli ustawodawcy wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, a nie organ administracji. Przepis wskazuje, że uwzględnia się w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan jej zagospodarowania oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Wielość czynników jakie należy brać pod uwagę wskazuje, że każda wycena nieruchomości ma podwójnie indywidualny charakter. Określając wartość nieruchomości, rzeczoznawca musi się kierować w pierwszej kolejności regułami zawartymi w przepisach rangi ustawowej, a dopiero w dalszej kolejności brać pod uwagę reguły zawarte w przepisach niższej rangi.

Powyższa analiza prawna doprowadziła WSA w Bydgoszczy do oceny, że ustalona wartość odszkodowania odzwierciedla wartość rynkową nieruchomości albowiem uwzględnia cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, jej przeznaczenie, stopień wyposażenia i zagospodarowania. a także zawiera właściwe podejście i metodę wyceny. Orzeczone odszkodowanie spełnia konstytucyjny wymóg „słusznego odszkodowania”.

Podsumowując powyższe należy uznać, że przepisy § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia prawidłowo wskazano na obowiązek określenia przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych bądź zajętych pod inwestycje drogowe. Jednocześnie wskazanie w przepisie konkretnego podejścia do wyceny, które powinien zastosować rzeczoznawca majątkowy (podejścia porównawczego), jak wykazano powyżej, nie ma znaczenia z punktu widzenia poziomu wartości rynkowej nieruchomości (który w przypadku zastosowania obu podejść powinien być tożsamy), a wynika z metodyki wyceny i charakteru nieruchomości wycenianych.

Zauważony przez Rzecznika Praw Obywatelskich problem nie tkwi wobec tego w przepisach rozporządzenia, ani tym bardziej w ich niezgodności z przepisami ugn lub Konstytucji.

Wydaje się zatem, że problemem jest nieprawidłowa praktyka niektórych rzeczoznawców majątkowych, która ewentualnie powinna spotkać się ze stosowną reakcją w postaci negatywnej oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego wystawionej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, odmowy uwzględnienia tej opinii biegłego przez organ orzekający o odszkodowaniu, wreszcie w wyroku sądu administracyjnego uchylającego decyzję o ustaleniu odszkodowania. Strony postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne mają więc przyznane przepisami prawa środki prawne, które mogą wykorzystać dla zweryfikowania prawidłowości zastosowania przez rzeczoznawcę majątkowego zaskarżonych przepisów rozporządzenia. W żadnym razie drogą do tego nie jest uwzględnienie przez Trybunał wniosku Rzecznika, gdyż wystarczają mechanizmy prawne wynikające z obowiązujących przepisów.

Reasumując powyższe, należy uznać, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o dalsze prowadzenie postępowania przez Trybunał w zakresie stwierdzenia niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia, mimo ich uchylenia z dniem 26 sierpnia 2011 r., z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie znajduje uzasadnienia. Postępowanie zaś winno zostać umorzone.

Wreszcie należy wskazać, że uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie posłuży ochronie konstytucyjnych praw i wolności, jak postuluje to Rzecznik w piśmie procesowym z dnia 18 października 2011 r., znak RPO-563719-IV/07/BB/ZA. Jego zdaniem, w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia z przepisami ugn i Konstytucji, osoby, których prawo do uzyskania słusznego odszkodowania zostało naruszone w wyniku wydania ostatecznych decyzji rozstrzygających o wysokości należnego odszkodowania, będą mogły szukać ochrony swych praw w drodze postępowania wznowieniowego. W przypadku wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia odszkodowania rozstrzygnięcie oparte będzie na podstawie nowego brzmienia § 36 rozporządzenia.

Podstawą prawną wznowienia postępowania administracyjnego w sytuacji opisanej przez Rzecznika jest art. 145a § 1 KPA. Zgodnie z tym przepisem, nie uzasadnia żądania wznowienia samo orzeczenie Trybunału o niezgodności (M. Jaśkowska, komentarz aktualizowany do art. 145a kpa [w:] „Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071)” LEX/el. 2012).

Dla oceny możliwości uchylenia decyzji ostatecznej w wyniku wznowienia postępowania na podstawie art. 145a § 1 kpa ma znaczenie klasyfikacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego według ich treści. Tak zwane wyroki interpretacyjne Trybunału nie mogą być podstawą wznowienia (por. B. Adamiak, *Zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą*

*jako przesłanka prawidłowości decyzji administracyjnej*, PS 2007, nr 1, s. 15). Zwrócić trzeba uwagę, iż wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia ma charakter zakresowy. Odnosi się bowiem wyłącznie do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę. Zatem wyrok Trybunału uwzględniający wniosek Rzecznika będzie tzw. wyrokiem zakresowym.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na podjętą przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego uchwałę, na tle art. 401<sup>1</sup> kpc analogicznego do art. 145a kpa, uchwałę z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09, OSNP 2010, nr 9-10, poz. 106, której nadano moc zasady prawnej: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401<sup>1</sup> KPC”. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do postępowań nadzwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia kształtowane jest w oparciu o wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego. Najlepszym tego przykładem jest orzecznictwo dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak dotąd, NSA nie wypowiedział się co do możliwości wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 145a kpa na podstawie zakresowego wyroku Trybunału. Jednakże można domniemywać, że orzecznictwo to nie będzie odbiegało od kierunku przytoczonej uchwały poszerzonego składu Sądu Najwyższego.

Ponadto, zwrócić trzeba uwagę, że § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia nie stanowiły same w sobie podstawy materialnoprawnej decyzji ustalających odszkodowanie za grunty przejęte pod drogi publiczne. Przepisy te nie były też podstawą dla czynności organów orzekających o odszkodowaniu. A przecież tylko stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu, który był podstawą wydania decyzji, jest podstawą wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 145a KPA (por. następujący fragment uzasadnienia uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001/1/17, Prok.i Pr.-wkl. 2000/12/44, Wokanda 2001/1/35, LEX nr 44493: „Zgodnie z tym przepisem można żądać wznowienia postępowania również wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja. Innymi słowy, z tego powodu, że utracił moc obowiązującą przepis będący podstawą prawną decyzji ostatecznej, można wznowić postępowanie jedynie na żądanie strony (art. 147 kpa.)”).

Przepisy rozporządzenia regulują sposoby określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych, a nie przez organy administracji publicznej. Zatem stosowanie tych przepisów przez rzeczoznawców majątkowych nie przekładało się bezpośrednio na wynik sprawy. Regulowały one postępowanie rzeczoznawcy przy dochodzeniu do wartości nieruchomości dla

celów odszkodowania. Nie były więc nawet przepisami regulującymi postępowanie dowodowe prowadzone przez organ. Stąd możliwość wznowienia postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania na podstawie art. 145a kpa jest wysoce wątpliwa.

Świadczyć o tym może wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2011 r., II OSK 1162/11, LEX nr 1068961: „Wystąpienie podstawy wznowienia nie może być pretekstem do ponownego rozpoznania sprawy w całości, bez względu na stwierdzone uchybienia. Oznacza to m.in., że jeżeli nie stwierdzono istnienia żadnej z podstaw wznowienia, które dotyczą postępowania dowodowego, to wznowienie postępowania z innej przyczyny, np., na podstawie art. 145a k.p.a., nie daje podstaw do ponownej oceny już przeprowadzonych i ocenionych dowodów.”.

Reasumując, należy uznać, że kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia nie naruszały konstytucyjnie określonych wolności i praw. Zatem nie ma konieczności wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie uchylonych przepisów rozporządzenia, w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

W sprawie zachodzi zatem przesłanka umorzenia postępowania w tej części, o co wnosimy jak w petitum pisma.

Załączniki:

- 1) zaświadczenie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z dnia czerwca 2012 r.,
- 2) zwolnienie lekarskie Pawła Duciaka wystawione na druku ZUS ZLA
  
- 3) 6 odpisów pisma dla doręczenia uczestnikom oraz do akt sprawy

RADCA PRAWNY  
*Łukasz Jędruszek*  
WA-6908