

35/4/A/2011

WYROK

z dnia 19 maja 2011 r.

Sygn. akt K 20/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 maja 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 52, poz. 632, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1312, z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1194 i Nr 145, poz. 1623 oraz z 2009 r. Nr 31, poz. 206) jest zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133,

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 115, poz. 674.

poz. 872, ze zm.) z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 30 listopada 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalność kontroli).

Zdaniem RPO, choć art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających był już przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego (wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, s. 252 i n. oraz z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66, s. 856 i n.), to jednak w warunkach niniejszej sprawy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania wynikająca z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Brak tożsamości podmiotów inicjujących kontrolę konstytucyjności stoi na przeszkodzie zastosowaniu zasady powagi rzeczy osądzonej. Oznaczony zaś w *petitum* wniosku zakres zaskarżenia, wzorce kontroli oraz podniesione w uzasadnieniu argumenty nie są tożsame z tymi, które były analizowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. P 5/99 oraz SK 11/02. W ocenie wnioskodawcy, brak zatem podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*.

1.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

1.2.1. W ocenie RPO, art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest niezgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa. Ma on bowiem charakter „regulacji pozornej”, która umożliwia obejście słusznych praw byłych właścicieli oznaczonych nieruchomości.

W uzasadnieniu wniosku argumentuje się, że dla uzyskania odszkodowania konieczne jest przeprowadzenie postępowania administracyjnego dotyczącego potwierdzenia nabycia własności, gdyż „roszczenie o odszkodowanie (...) przybiera postać kompletną dopiero w momencie, gdy decyzja potwierdzająca przejście własności stanie się ostateczna”. Wnioskodawca, powołując się na jedno z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), podkreśla, że „decyzja wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa na tej podstawie jest aktem wyłącznie deklaratoryjnym, w którym jednak tkwi *sui generis* element konstytutywny, skutkujący tym, iż dopiero od chwili potwierdzenia decyzją przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa czy gminy podmioty te mogą skutecznie powoływać się na swoje prawo” (wyrok NSA z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1746/06; orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). W tym kontekście RPO wskazał dwa wypadki, w których brak decyzji wojewody uniemożliwia złożenie wniosku o odszkodowanie. Pierwszy ma miejsce, gdy nieruchomość zajęta pod drogę publiczną wchodzi w skład masy spadkowej, a niezujący właściciel nie zdążył złożyć wniosku o odszkodowanie w

ustawowym terminie. Drugi wypadek zachodzi, gdy nieruchomości objęta wywłaszczeniem nie ma uregulowanej kwestii własności, a toczące się w tym względzie postępowanie nie zostało zakończone przed 31 grudnia 2005 r. W takiej sytuacji podmiot, który przed tą datą nie mógł się wylegitymować tytułem własności, nie będzie uprawniony do złożenia wniosku o odszkodowanie.

1.2.2. Zdaniem RPO, art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających narusza zasadę dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, gdyż wprowadzając nieprzywracalny termin do złożenia wniosku o odszkodowanie, godzi w istotę gwarancji wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji (tj. „słuszny” charakter odszkodowania z tytułu wywłaszczenia), jak i nie odpowiada testowi proporcjonalności. Skutek w postaci bezpowrotnej utraty roszczenia odszkodowawczego jest nieproporcjonalny do rangi zaniechania po stronie podmiotu wywłaszczonego. Ustawodawca formalnie stosuje się do art. 21 ust. 2 Konstytucji i przyznaje prawo do słusznego odszkodowania. Ogranicza jednak możliwość jego dochodzenia terminem zawitym, co w wypadku wywłaszczonych podmiotów, które nie mogły wylegitymować się ostateczną decyzją wojewody, skutkuje pozbawieniem prawa do odszkodowania. W uzasadnieniu wniosku sformułowano pogląd, że ustawodawca powinien był przyjąć, iż wygaśnięcie roszczeń odszkodowawczych nie jest możliwe przed wydaniem ostatecznej decyzji potwierdzającej przejście własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu. Wnioskodawca argumentuje, że przepisy prawne stają się nadmiernym ograniczeniem, jeżeli umożliwiają wytoczenie roszczeń odszkodowawczych jedynie wtedy, gdy wykazuje on szczególną staranność we wszystkich sprawach (por. jednak wyrok z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, s. 983 i n.).

1.2.3. Zdaniem RPO, art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest nieokreślony i narusza zasadę poprawnej legislacji. Zarzut ten odnosi się w szczególności do wyrażenia „na wniosek właściciela nieruchomości”, którego użycie przez ustawodawcę doprowadziło do wątpliwości w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

2. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 20 listopada 2009 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalności kontroli).

Odnosząc się do argumentów, które – zdaniem RPO – przemawiają za dopuszczalnością kontroli konstytucyjności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, Marszałek Sejmu przypominał, że zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie jedynie w wypadku, gdy powołano wobec zaskarżonego przepisu ten sam wzorzec konstytucyjny i analogiczne zarzuty co w innej sprawie, którą Trybunał Konstytucyjny już rozstrzygnął. Mimo że zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis był kilkakrotnie przedmiotem oceny konstytucyjnej, w warunkach niniejszej sprawy nie ma podstaw do umorzenia postępowania z powołaniem się na wspomnianą zasadę. W ocenie Marszałka Sejmu, RPO wskazał nowe wzorce kontroli oraz sformułował zarzuty, które nie były dotąd przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

2.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

Ocenę zasadności zarzutów wnioskodawcy Marszałek Sejmu poprzedził rozważaniami nad konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W odniesieniu do pierwszej z tych zasad w stanowisku Sejmu RP wskazano, że konstytucyjność wywłaszczenia uzależniona jest w szczególności od spełnienia przesłanki formalnej i materialnej. Wywłaszczenie musi mieć ustawową podstawę. Zarazem odjęcie własności może nastąpić tylko i wyłącznie w związku z realizacją „celu publicznego”. Pojęcie to ma charakter generalny i wykracza poza cele wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, będzie to każdy cel, który realizuje dobro całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. Ponadto dopuszczalność wywłaszczenia uwarunkowana jest jego niezbędnością. W tym zakresie należy dostrzec powiązanie art. 21 ust. 2 z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Marszałek Sejmu przypomniał, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i interesów w toku.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie z trzech powodów. Po pierwsze, jak przyjęto w wyroku o sygn. P 33/07 oraz orzecznictwie sądów administracyjnych, ostateczna decyzja wojewody, o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza wywłaszczenie, które nastąpiło z mocy prawa. Po drugie, z uwagi na odpowiednie stosowanie przepisów procedury administracyjnej nie sposób przyjąć, że ustawodawca nie określił terminu wydania przez wojewodę decyzji potwierdzającej wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną. Po trzecie, zważywszy, że zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis przewiduje odesłanie do art. 129 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.), nie można uznać, iż ustawodawca nie określił trybu ustalenia i wypłaty odszkodowania. W konsekwencji nie można zgodzić się z stwierdzeniem, że wywłaszczony jest zobowiązany wnieść wniosek o przyznanie odszkodowania za nieruchomość, nie wiedząc jeszcze, czy przeszła ona na własność podmiotów publicznych. Prawo własności nieruchomości zajętej pod drogi publiczne przechodzi na inny podmiot z mocy prawa. Zdaniem Marszałka Sejmu, „pomimo tego, że obowiązek wypłaty odszkodowania powstaje dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji [wojewody], brak tej decyzji nie stanowi przesłanki negatywnej do złożenia wniosku o odszkodowanie”.

Analizując zasadność zarzutu niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że termin do składania wniosku o odszkodowanie został określony w sposób zgodny z zasadą proporcjonalności. W aspekcie formalnym został on bowiem wprowadzony w ustawie, w aspekcie materialnym zaś jest konieczny w demokratycznym państwie dla ochrony porządku publicznego oraz praw innych osób. Nie narusza on ponadto istoty prawa podmiotowego, jakim w tym wypadku jest prawo do odszkodowania. Po pierwsze, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie zmierza do uzgodnienia stanu prawnego i faktycznego oraz „rozliczenia za wywłaszczone nieruchomości”. Po drugie, zakwestionowana przez RPO regulacja jest uzasadniona w kontekście dbałości o równowagę budżetową państwa. Po trzecie, wywłaszczenie nastąpiło na cele publiczne. Po czwarte, okres przeznaczony na złożenie stosowanego wniosku był na tyle długi, że „każda osoba należycie dbająca o swoje interesy mogła w nim złożyć wniosek”. Po piąte, prawo podmiotowe zakłada w sobie jedynie pewną możliwość postępowania uprawnionego podmiotu, który może podjąć czynności w celu realizacji prawa lub z nich zrezygnować. Ustawodawca zagwarantował taką możliwość. Po szóste, przyznane wywłaszczonym prawo ma „charakter realny”, gdyż jedynym warunkiem odszkodowania było złożenie przez podmiot uprawniony stosownego wniosku.

W konsekwencji zakwestionowany przepis nie stanowi nadmiernego i nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego.

3. Pismem z 29 grudnia 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalności kontroli).

Odnosząc się do argumentów, które – zdaniem RPO – przemawiają za dopuszczalnością kontroli konstytucyjności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie zachodzi podobieństwo w zakresie zaskarżenia, wzorców konstytucyjnych oraz argumentów przemawiających na rzecz niekonstytucyjności z tymi, które były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. P 5/99 oraz SK 11/02.

Wniosek został jednak złożony przed wydaniem wyroku z 15 września 2009 r., sygn. P 33/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123). Zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazany przez RPO zakres zaskarżenia, choć różni się pod względem językowym od oznaczonego w sentencji wyroku o sygn. P 33/07, w istocie jest z nim normatywnie tożsamy. Wnioskodawca wskazuje bowiem, że problemem konstytucyjnym jest brak powiązania przez ustawodawcę uprawnienia do złożenia wniosku o odszkodowanie z uprzednim wydaniem przez wojewodę ostatecznej decyzji administracyjnej potwierdzającej wywłaszczenie. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie uzasadnia to jednak umorzenia postępowania, gdyż RPO wskazał inne niż w sprawie o sygn. P 33/07 wzorce kontroli konstytucyjności.

3.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z zasadą poprawnej legislacji, Prokurator Generalny przypomniał, że w świetle orzecznictwa konstytucyjnego stwierdzenie niekonstytucyjności na tej podstawie może nastąpić jedynie w sytuacji wyjątkowej, gdy nieokreśloności przepisu nie da się usunąć przy poprawnym zastosowaniu reguł wykładni. Tymczasem w ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęta przez wnioskodawcę interpretacja, która ma uzasadniać zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, nie odzwierciedla treści przepisu oraz opiera się na błędnym stosowaniu reguł wykładni.

Zgodnie ze stanowiskiem zajęтым w wyroku o sygn. P 33/07, uprzednie uzyskanie decyzji wojewody nie jest i nie musi być koniecznym warunkiem, od którego zależy wystąpienie z wnioskiem o odszkodowanie. Art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających zawiera zaś informację, że odszkodowanie będzie wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości. Odesłanie to oznacza, że organem właściwym do prowadzenia postępowania dotyczącego odszkodowania jest starosta. Zakwestionowany przez RPO przepis pozwala zatem na rekonstrukcję normy, zgodnie z którą kluczowe znaczenie dla realizacji prawa do odszkodowania ma skierowanie wniosku do starosty z zachowaniem terminu 31 grudnia 2005 r.

W ocenie Prokuratora Generalnego, podnoszone przez wnioskodawcę wątpliwości interpretacyjne, które pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych w odniesieniu do wskazania podmiotu legitymowanego do złożenia wniosku o odszkodowanie, gdy nastąpiła zmiana właściciela nieruchomości wskutek odpłatnej

czynności zawartej z osobą ujawnioną w księdze wieczystej nieruchomości między 31 grudnia 1998 r. a dniem wydania decyzji usuwa wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OPS 3/09).

Analizując zasadność zarzutu niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że przyjmowana w orzecznictwie konstytucyjnym i sądownoadministracyjnym interpretacja, „odrywająca” problematykę złożenia wniosku, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, od ostatecznej decyzji wojewody, zapewnia skuteczną realizację prawa do odszkodowania. Wyznaczenie przez ustawodawcę pięcioletniego okresu, w którym osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania z tytułu wyłączenia mogą składać wnioski o ustalenie i wypłacenie odszkodowania, nie można z kolei uznać *per se* za nieproporcjonalne.

II

Na rozprawie 19 maja 2011 przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) ma następujące brzmienie: „odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa”.

Przepis ten w pierwszej kolejności odsyła do normy określającej datę nabycia oznaczonych nieruchomości przez Skarb Państwa i powstania prawa do żądania odszkodowania z tytułu wyłączenia (art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających) oraz do normy wskazującej podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania (art. 73 ust. 2 przepisów wprowadzających). Ponadto zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis pozostaje w związku z art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, który stanowi, że „podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody”.

2. Wzorce kontroli.

Wnioskodawca jako wzorce kontroli w *petitum* wskazuje art. 2 Konstytucji oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku sformułowano jednak zarzut niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z trzema zasadami konstytucyjnymi, a mianowicie z: a) zasadą poprawnej legislacji; b) zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa (zwaną dalej również zasadą lojalności – zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46); c) zasadą proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnego prawa do słusznego odszkodowania z tytułu wyłączenia.

Na tle tak sformułowanego katalogu wzorców pojawiają się dwie kwestie, które wymagają wyjaśnienia przed przystąpieniem do kontroli merytorycznej. Pierwszy problem dotyczy art. 2 Konstytucji, który w niniejszej sprawie został wskazany jako źródło dwóch norm-zasad (odrębnych wzorców kontroli). Wnioskodawca, argumentując za niezgodnością art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z zasadą lojalności i zasadą poprawnej legislacji, nie czyni różnicy w uzasadnieniu i niekiedy powołuje te same argumenty w celu wykazania, że ustawodawca naruszył obie zasady jednocześnie. Podobnie zagadnienie ujmuje Prokurator Generalny, który przedstawiając tylko argumentację na rzecz zgodności z zasadą poprawnej legislacji, stwierdza zgodność z obiema zasadami. Inaczej jednak do kwestii ustosunkował się Marszałek Sejmu, który wskazał na odrębność kryteriów kontroli w odniesieniu do obu przedmiotowo istotnych zasad. Druga z wymagających wyjaśnienia kwestii, na co zwrócono uwagę w stanowisku Sejmu, dotyczy relacji między unormowaniem dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń (art. 31 ust. 3 Konstytucji), która została wskazana jako norma „związkowa”, a regulacją dopuszczalnych konstytucyjnie przesłanek wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji), która została wskazana jako norma „podstawowa”.

2.1. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy zauważyć, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością.

W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (por. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277; W. Sokolewicz, uwaga 36 *in fine* do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 5*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 48). W konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (zob. uwagi nt. testu określoności – punkt 6 niniejszego uzasadnienia).

Rozróżnienie to jest istotne, gdyż pojawiająca się w warunkach niniejszej sprawy przeszkoda w rozpoznaniu zarzutu naruszenia zasady lojalności (zob. punkt 4.1-4.3 tej części niniejszego uzasadnienia) nie przekreśla możliwości oceny art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z zasadą poprawnej legislacji.

2.2. Odnosząc się do drugiego zagadnienia (tj. relacji między ogólnym i szczegółowym unormowaniem dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń a regulacją przesłanek wyłączenia), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w świetle

dotychczasowego orzecznictwa oraz poglądów większości doktryny art. 31 ust. 3 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję normy, która odnosi się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności niezależnie od tego, czy poszczególne przepisy wprowadzają przesłanki ograniczeń (zob. np. L. Garlicki, uwaga 17 do art. 31, [w:] *Konstytucja...*, s. 16). W zakresie, w jakim art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera własnej odmiennej treści, konieczne jest uzupełnienie jej w procesie interpretacji odwołaniem się do innych norm, w szczególności konstytucyjnej zasady dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności.

3. Zasada *ne bis in idem*.

3.1. W warunkach niniejszej sprawy Trybunał uznał za konieczne rozstrzygnąć, czy merytorycznemu rozpoznaniu nie stoi na przeszkodzie zasada *ne bis in idem*.

Z uwagi bowiem na potrzebę ochrony i stabilizacji stanów powstałych wskutek wydanych orzeczeń zbędnym jest inicjowanie kontroli norm, o których konstytucyjności już rozstrzygnięto (nt. pojęcia „zbędny” zob. wyrok z 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122). Umorzeniu podlega postępowanie, jeżeli kolejny raz zakwestionowane normy zostały już wcześniej poddane kontroli z tymi samymi normami konstytucyjnymi (por. wyrok pełnego składu z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, punkt 1 w VI części uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo; zob. też wyrok z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, punkt 4.2. w III części uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo oraz postanowienia z 30 marca 2009 r., sygn. SK 38/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 43 oraz z 3 marca 2009 r., sygn. K 34/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 30). Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o konstytucyjności norm, a nie przepisów prawnych oraz mając na uwadze, że niekiedy przepis może stanowić podstawę rekonstrukcji kilku różnych norm, stwierdzenie wystąpienia omawianej przesłanki procesowej wymaga każdorazowej oceny, czy zachodzi pełna tożsamość treści zarówno na płaszczyźnie przedmiotu, jak i wzorca kontroli.

W tym kontekście nie bez znaczenia jest, czy o kwestionowanej uprzednio normie orzeczono w trybie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego. Oba instrumenty stanowią narzędzie kontroli konkretnej, a dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny analiza związana jest z jednostkową sprawą. Związek ten determinuje poddany kontroli zakres normy. Tym samym nie można wykluczyć możliwości orzekania merytorycznego, jeżeli inicjator kolejnej kontroli podnosi nowe niepowołane wcześniej argumenty i okoliczności, które wskazują nowy zakres danej normy (por. wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52).

3.2. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*.

Po pierwsze, RPO wskazał inne wzorce niż w sprawie o sygn. SK 11/02, w której Trybunał orzekł o zgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 Konstytucji (wyrok z 20 lipca 2004 r., OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). Ocenie konstytucyjnej podlegała wówczas ekwiwalentność odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Trybunał stwierdził, że forma prawna wywłaszczenia oraz jego legitymowany w demokratycznym państwie prawnym cel, uzasadniają odejście od zasady ekwiwalentności odszkodowania.

Po drugie, w niniejszym postępowaniu wskazano inne wzorce konstytucyjne niż w sprawie o sygn. P 33/07, w której Trybunał orzekł o zgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art.

64 ust. 2 Konstytucji (wyrok z 15 września 2009 r., OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123). Choć poddany wówczas kontroli zakres art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających odpowiada części zarzutów sformułowanych w niniejszym postępowaniu (co podkreśla Prokurator Generalny), RPO wskazał nowe wzorce kontroli konstytucyjności prawa.

Należało zatem podzielić stanowisko Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających.

4. Znaczenie wyroku o sygn. P 33/07.

4.1. Punktem wyjścia dalszych rozważań jest wyrok o sygn. P 33/07, w którego uzasadnieniu dokonano rekonstrukcji treści art. 73 ust. 4 oraz związku z art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających i sformułowano pogląd, że zawarty w art. 73 przepisów wprowadzających mechanizm potwierdzenia wywłaszczenia i uzyskania odszkodowania jest zarówno poprawny systemowo, jak i nie ogranicza ochrony praw należnych byłym właścicielom (zob. też wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68). Ponadto Trybunał poczynił wówczas trzy ustalenia istotne dla niniejszej sprawy.

Po pierwsze, w sytuacji, w której przepisy wprowadzające nie zawierają szczególnych rozwiązań proceduralnych, decyzja wojewody, o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, jest rozstrzygnięciem wydawanym w ramach procedury administracyjnej. W konsekwencji zastosowanie znajdują ogólne terminy załatwienia indywidualnych spraw określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.).

Po drugie, decyzja wojewody nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza, że doszło w konkretnej sytuacji do wywłaszczenia z mocy prawa. Innymi słowy jest to deklaratoryjny akt, w którym w sposób wiążący przyznano, że dokonana *ex lege* zmiana sytuacji prawnej oznaczonych podmiotów wywołuje skutek *ex tunc*.

Po trzecie, skoro wywłaszczenie nastąpiło z mocy prawa, a decyzja wojewody ma charakter dowodowy, to należy uznać, że nie jest ona konieczna dla samego zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego, ale stanowi element konieczny postępowania dotyczącego ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania. Jest ono prowadzone przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Wniosek wywłaszczonego podmiotu ma w istocie dwojaki charakter. Z jednej strony stanowi zgłoszenie roszczenia odszkodowawczego, z drugiej zaś zawiera w sobie żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania.

4.2. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę, w zakresie, w jakim art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających tworzy „pułapkę normatywną” niezgodną z art. 2 Konstytucji, nie znajdują uzasadnienia prawnego. W świetle stanowiska, jakie przyjęto w sprawie o sygn. P 33/07 nie było potrzeby wprowadzenia przez ustawodawcę szczególnych terminów załatwienia indywidualnej sprawy, które obowiązywałyby w postępowaniu przed wojewodą. Zważywszy zaś, że wywłaszczenie nastąpiło z mocy ustawy, która stała się zarazem podstawą prawną roszczenia odszkodowawczego, deklaratoryjna decyzja potwierdzająca zmianę stanu prawnego nie mogła zostać uznana za przeszkodę w złożeniu wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających.

4.3. Konkludując, Trybunał stwierdza, że RPO, wskazując zasadę lojalności jako nowy wzorzec kontroli, zarzut jej naruszenia oparł na interpretacji art. 73 przepisów wprowadzających, która w wyroku o sygn. P 33/07 została uznana za nieznajdującą podstaw w językowych, systemowych i funkcjonalnych regułach wykładni. Z uwagi na to, że argumentacja w omawianym zakresie nie została przez wnioskodawcę uzupełniona w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, należy stwierdzić, że naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa nie zostało udowodnione. Trybunał uznał za zbędne ponowne analizowanie zarzutów podnoszonych w sprawie o sygn. P 33/07. Prowadzi to jednak do sytuacji, w której brak jest dowodów niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą lojalności. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

4.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że sygnalizowana przez wnioskodawcę możliwość wygaśnięcia roszczenia odszkodowawczego mogła być spowodowana udzielaniem przez organy administracji publicznej błędnych informacji odnośnie do terminu składania przedmiotowo istotnych wniosków lub procedowaniem z naruszeniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W wyroku o sygn. P 33/07 Trybunał dostrzegł, że „upowszechnienie informacji o treści przepisów, które powodują utratę prawa majątkowego *ex lege*, powinno stanowić jeden z elementów gwarantujących skorzystanie z uprawnień, jakie przewidział ustawodawca”. Jednakże, ocena prawidłowości stosowania art. 73 przepisów wprowadzających i wyciągnięcie odpowiednich konsekwencji prawnych z tego tytułu pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, nawet jeżeli niekiedy mogła prowadzić do niekonstytucyjnych skutków. Zgodnie z ogólną gwarancją wynikającą z art. 77 ust. 1 Konstytucji, na podstawie właściwych przepisów szczególnych poszkodowani mogą poszukiwać ochrony prawnej w właściwym ku temu postępowaniu i dochodzić odszkodowań z tytułu niezgodnego z prawem postępowania organów administracji publicznej.

4.5. Mając na uwadze powyższe ustalenia, ocenie merytorycznej Trybunał poddał dwa zarzuty, a mianowicie: nieokreśloności oraz nieproporcjonalności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających.

5. Znaczenie wyroku o sygn. SK 14/05.

Antycypując dalsze rozważania, należy zastrzec, że w warunkach niniejszej sprawy nie jest możliwa analogia do sprawy o sygn. SK 14/05 oraz odpowiednie zastosowanie rozważań odnoszących się do art. 442 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm. (wyrok z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), jak czyni to wnioskodawca. Poddany wówczas kontroli przepis regulował problematykę przedawnienia, podczas gdy art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, w zakresie, w jakim stanowi o wygaśnięciu roszczenia, ustanawia termin zawity (szerzej o różnicach zob. B. Kordasiewicz, *Problematyka dawności*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 2*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 570-571). Ponadto, w wyroku o sygn. SK 14/05 wzorcem kontroli był art. 77 ust. 1 Konstytucji, a problem konstytucyjny dotyczył szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej. Tymczasem w niniejszej sprawie ocenie podlegają elementy mechanizmu odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia, które nastąpiło z mocy prawa.

1. Zarzut niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z zasadą poprawnej legislacji.

1.1. Zważywszy, że wskazana jako wzorzec zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym, Trybunał uznał za celowe przypomnieć, że odnosi się ona do wszelkich regulacji, w szczególności tych, które kształtują pozycję prawną podmiotów konstytucyjnych praw i wolności (zob. np. wyrok z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Wynika z niej obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny oraz komunikatywny (por. wyrok pełnego składu z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Zdaniem obecnego składu Trybunału Konstytucyjnego, ocena zgodności z zasadą poprawnej legislacji powinna być dokonywana przy zastosowaniu dwóch kryteriów, które składają się na test określoności prawa. Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, która oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej.

Spełnienie wskazanych powyżej kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności regulacji poddanej kontroli z perspektywy zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie podkreśla się, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). W tym kontekście istotne jest, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

1.2. Analizę zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji należy rozpocząć od stwierdzenia, że ogranicza on konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania z tytułu wyłączenia (zob. jednak uwagi w części IV punkcie 2 niniejszego uzasadnienia). Z uwagi na wyjątkowy charakter wyłączenia, konstytucyjne materialne i formalne warunki zgodnego z prawem odjęcia własności oraz uwzględniając fakt, że wniosek o odszkodowanie kierowany jest do organu administracji, ustawodawca zobowiązany jest, w okolicznościach prawnych takich jak w niniejszej sprawie, do zachowania stopnia określoności, która wyklucza uznaniowość organów administracji publicznej. Podstawa prawna i zasady realizacji roszczenia o odszkodowanie z tytułu wyłączenia powinny być uregulowane w sposób jasny i komunikatywny dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw oraz procedury ich dochodzenia. Wykluczone jest takie sformułowanie któregośkolwiek elementu, które powodowałoby dowolność w jego stosowaniu, zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i

podmiotowym. Celem nakazu określoności w odniesieniu do unormowania operjonalizującego oraz ograniczającego konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jest zapewnienie podmiotowi wywłaszczonemu możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu lub grupy przepisów co do sytuacji prawnej, w której się znajduje oraz materialnych i proceduralnych warunków realizacji przysługującego mu roszczenia odszkodowawczego.

1.3. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających odpowiada konstytucyjnemu wymogowi określoności. Przemawiają za tym następujące argumenty:

1.3.1. Po pierwsze, zastosowanie językowych reguł wykładni do zakwestionowanego przepisu w związku z art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających pozwala ustalić, w którym momencie dochodzi do przejścia własności z mocy prawa na podmiot publicznoprawny „za odszkodowaniem”. Ustawodawca wskazał zdarzenie, które powodując uszczerbek w dobrach oznaczonych podmiotów, ma charakter prawnie relewantny i generuje odpowiedzialność odszkodowawczą. Jest nim odjęcie własności nieruchomości. Źródłem obowiązku odszkodowawczego nie jest akt administracyjny, ale przepis ustawy nakazujący wypłatę odszkodowania. Należy oddzielić władczą i zgodną z prawem ingerencję w dobra oznaczonych podmiotów, która ma charakter administracyjny, od stosunku odszkodowawczego, który wykazuje cechy typowe dla stosunku cywilnoprawnego (E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 13-14 i powołany tam pogląd E. Łętowskiej). Przyjmując, że roszczenie odszkodowawcze powstaje wraz z wystąpieniem uszczerbku, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie znajdują uzasadnienia podnoszone przez wnioskodawcę wątpliwości odnośnie do momentu powstania wierzytelności i roszczenia po stronie poszkodowanego.

1.3.2. Po drugie, z mocy ustawy, począwszy od 1 stycznia 1999 r., uprawnionemu przysługiwało roszczenie, które nie miało charakteru skonkretyzowanego przedmiotowo. Konkretyzacja mogła bowiem nastąpić jedynie po wydaniu decyzji wojewody, która – jak przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w orzecznictwie konstytucyjnym – miała charakter deklaratoryjny i dowodowy zarazem, jako akt konieczny do ustalenia wysokości odszkodowania. Zdaniem Trybunału, przyjęcie konstrukcji roszczenia nieskonkretyzowanego przedmiotowo nie narusza *per se* zasady określoności przepisu, skoro ustawodawca sformułował kompleksowe i konkretne odesłanie do całego katalogu przepisów kształtujących mechanizm ustalania odszkodowania w postępowaniu wywłaszczeniowym (art. 128 i n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651). Jak zostało to szczegółowo wyjaśnione w wyroku o sygn. P 33/07, w zakresie nieuregulowanym zastosowanie znajdowały z kolei odpowiednie przepisy procedury administracyjnej.

1.3.3. Po trzecie, z zakwestionowanego przepisu jednoznacznie wynika, że zaspokojenie wierzytelności przysługującej uprawnionemu z tytułu wywłaszczenia zostało przesunięte w czasie. Ustawodawca precyzyjnie jednak oznaczył moment, od którego możliwa była konkretyzacja przedmiotowa roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia. Jedyńm warunkiem było złożenie przez uprawnionego wniosku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treść i charakter stosunku prawnego powstającego na gruncie art. 73 przepisów wprowadzających oraz zastosowanie językowych reguł wykładni wyraźnie wskazują, że wystąpienie z żądaniem odszkodowania nie było uzależnione od uprzedniego wydania decyzji wojewody (zob. szczegółowo cyt. wyrok o sygn. P 33/07).

1.3.4. Po czwarte, zastosowanie językowych reguł wykładni do art. 73 ust. 4 i 1 przepisów wprowadzających nie pozostawia wątpliwości odnośnie do rozumienia sformułowania „na wniosek właściciela nieruchomości”.

Wniosek, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, ma formę żądania administracyjnoprawnego, dochodzonego na drodze administracyjnej, zmierza on jednak do udzielenia ochrony prawa majątkowego w rozumieniu prawa cywilnego. Roszczenie odszkodowawcze jest tu instrumentem prawa cywilnego. Nie zmienia tego okoliczność, że podstawą prawną ustalenia i wypłaty odszkodowania są normy prawa administracyjnego. Akt administracyjny określający sytuację oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie może być wszakże uznany za zdarzenie cywilnoprawne. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, przedmiotowo istotny wniosek jest instrumentem służącym zaspokojeniu wierzytelności, która powstała po stronie uprawnionego wskutek odjęcia jego własności. Innymi słowy, chodzi tu o wniosek składany przez podmiot, który doznał uszczerbku w swoich dobrach prawnie chronionych.

Zważywszy na brak normy prawnej, która wyłączałaby powstającą na gruncie art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających wierzytelność z masy spadkowej, nie powinno budzić wątpliwości, że legitymowanym do złożenia wniosku był również spadkobierca wywłaszczonego podmiotu. Spadkobiercy przysługiwało to uprawnienie przed prawomocnym rozstrzygnięciem postępowania spadkowego (zob. odpowiednio art. 922 i art. 925 k.c.). Uzależnienie upływu terminu do złożenia wniosku od ostatecznego zakończenia postępowań spadkowych czyniłoby funkcję porządkującą art. 74 przepisów wprowadzających za bezprzedmiotową.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na istotę i treść stosunku odszkodowawczego legitymowanym do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, może również być – wpisany jako właściciel do księgi wieczystej przed wydaniem decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających – podmiot, który w formie aktu notarialnego zawarł umowę nabycia nieruchomości zajętej pod drogę publiczną z właścicielem tej nieruchomości sprzed 1 stycznia 1999 r.

Zagadnienie to nie było jednak jednolicie rozstrzygane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Ukształtowały się bowiem w tym zakresie dwa stanowiska. W świetle pierwszego, uprawnionym do żądania odszkodowania i złożenia wniosku mógł być wyłącznie wywłaszczony, który 31 grudnia 1998 r. legitymował się tytułem własności (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1305/04; wyrok WSA w Opolu z 26 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 131/06; wyrok WSA w Łodzi z 15 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 813/06; wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 864/07; wyrok WSA w Gdańsku z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 200/07). Zgodnie z drugim zapatrywaniem, uprawnionym mógł być również podmiot, który został ujawniony w księdze wieczystej jako właściciel, a prawo to nabył przed wydaniem decyzji potwierdzającej wywłaszczenie, w drodze umowy zawartej z wywłaszczonym (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 7 października 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1319/04; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 106/07; wyrok WSA w Gliwicach z 28 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 770/05; wyrok WSA w Gliwicach z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 626/07). Zagadnienie to stało się też przedmiotem rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, który początkowo przychylił się do pierwszego poglądu (wyroki: z 6 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 704/07 oraz z 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 676/07; por. jednak uwagi sformułowane w wyroku z 1 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 394/06).

Różnice w interpretacji doprowadziły do przedstawienia zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, który orzekł, że „dopóki

więc nie doszło do stwierdzenia nieważności czynności prawnej objętej aktem notarialnym przez sąd powszechny lub nie został wykreślony z ksiąg wieczystych wpis prawa własności, nie można pozbawić tych «nowych wieczystoksięgowych właścicieli» (tj. osób ujawnionych w księdze wieczystej jako ich właściciele), jeszcze przed wydaniem decyzji wojewody stwierdzającej nabycie z mocy prawa tejże nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, przymiotu właściciela w rozumieniu art. 73 ust. 4 ustawy, tj. podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o odszkodowanie – wystąpienia z żądaniem ustalenia i wypłaty odszkodowania. (...) Według konstytucyjnej zasady ochrony własności, nie jest możliwe odebranie własności bez odszkodowania, a zatem za właściciela w rozumieniu art. 73 ust. 4 ustawy, uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o ustalenie i wypłatę odszkodowania za działkę, która – jak się później okazało – z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przeszła na własność Skarbu Państwa lub gminy, może być uznana także osoba, której prawo do tej nieruchomości zostało ujawnione w księdze wieczystej jako prawo własności w wyniku zawarcia umowy przeniesienia własności z poprzednim właścicielem nieruchomości, z zastrzeżeniem, że wydanie decyzji o ustaleniu i wypłacie tego odszkodowania może nastąpić po wpisaniu do księgi wieczystej tytułu własności do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego” (wyrok z 11 stycznia 2010 r., sygn. akt I OPS 3/09).

Z uwagi na przedstawione wcześniej argumenty odwołujące się do istoty i treści stosunku prawnego powstałego na gruncie art. 73 przepisów wprowadzających oraz wyraźne brzmienie i gwarancyjny charakter art. 21 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowany w sprawie o sygn. I OPS 3/09. Obrót nieruchomościami objętymi art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających, dokonywany przez wyłączeni, którzy legitymowali się wpisem w księdze wieczystej, nie może prowadzić do sytuacji, w której postępujący zgodnie z prawem i w zaufaniu do ksiąg wieczystych nabywcy – doznając uszczerbku w swych dobrach prawnie chronionych – zostaliby pozbawieni ochrony prawnej, a ich konstytucyjne prawa stałyby się iluzoryczne. Przywołane stanowisko znalazło aprobatę w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA: z 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 99/10 oraz z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 92/10; zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 24 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 892/10; wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1255/10).

1.4. Konkludując, należy stwierdzić, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest na tyle precyzyjny i na tyle komunikatywny, że językowe reguły wykładni pozwalają wyinterpretować z niego normę zgodną z Konstytucją. Na marginesie powyższych rozważań, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że wystąpienie różnic interpretacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych i przedstawienie oznaczonej wątpliwości do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nie przesądza *per se* – jak zdaje się to postrzegać RPO – o naruszeniu zasady określoności. Trybunał przypomina, że kształtowanie się linii orzeczniczych oraz ich zmienność nie mogą być automatycznie uznane za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego, naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego.

2. Zarzut niezgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie wskazywano, że zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga zachowania proporcjonalności (wyrok z 12

grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Pochodną tak generalnie ujętej zasady konstytucyjnej jest zasada dopuszczalnych konstytucyjnie przesłanek ingerencji w sferę praw i wolności, której treść określa art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy ocenie, czy oznaczona ingerencja prawodawcy była zgodna z konstytucyjnym testem proporcjonalności, należy każdorazowo uwzględnić specyfikę poszczególnych praw i wolności.

Kontrola zgodności przepisu prawnego z normą zrekonstruowaną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 wymaga udzielenia kolejno odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy zakwestionowana norma reguluje problematykę wyłączenia za odszkodowaniem; 2) czy stanowi ona ograniczenie prawa do odszkodowania; 3) czy spełniony został wymóg ustawowej formy ograniczenia; 4) czy ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, jest konieczne, a jego efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na podmiot wyłączone; 5) czy ograniczenie to jest uzasadnione w świetle przesłanek porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia albo wolności i praw innych osób; 6) czy ograniczenie nie narusza istoty prawa do odszkodowania z tytułu wyłączenia.

2.2. Zważywszy, że wcześniejsze rozważania udzieliły odpowiedzi twierdzącej na pierwsze trzy pytania, Trybunał dokonał kolejno: a) oceny proporcji nakładanych ciężarów względem celu, którego realizacji zakwestionowana norma służy; b) identyfikacji konstytucyjnych wartości uzasadniających przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie; c) kontroli zachowania istoty chronionego prawa podmiotowego.

2.2.1. Odnosząc się do pierwszego z wskazanych powyżej zagadnień, należy przypomnieć, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto, iż art. 73 przepisów wprowadzających miał doprowadzić do uzgodnienia stanu faktycznego i prawnego w odniesieniu do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, na zasadzie równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym (cytowane wyroki o sygn. P 5/99 oraz SK 11/02). W ocenie Trybunału, zakwestionowana w niniejszej sprawie norma zmierza bezpośrednio do realizacji tak rozumianego celu.

Ustawowe określenie czasu, w którym może nastąpić ukształtowanie i realizacja praw lub obowiązków podmiotów, mieści się w ramach ogólnego rozwiązania określanego mianem „dawności”. Najogólniej zatem rzecz ujmując, służy zapewnieniu pewności obrotu oraz zapobieganiu istnieniu trwałych i nierozwiązywalnych stosunków prawnych. Oceniane unormowanie sprzyja też zapewnieniu zgodności stanu prawnego z faktycznym. Uchybienie terminowi, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, nie może być sanowane wskutek wniosku o przywrócenie terminu i jednoznacznie kształtuje sytuację prawną uprawnionego i zobowiązanego z tytułu odszkodowania. Z mocy prawa termin ten nie podlega dyspozytywności stron stosunku odszkodowawczego. W wypadku jego upływu, organy orzekające w kwestii wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania są zobowiązane rozstrzygnąć sprawę merytorycznie i orzec o bezzasadności żądania strony (por. np. wyrok NSA z 16 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1490/09).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kontrolowana norma, pozwalając bezpośrednio na osiągnięcie wskazanego powyżej celu, nie nakłada na podmioty uprawnione nadmiernych obciążeń. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca odsunął w czasie możliwość zgłoszenia i realizacji roszczenia odszkodowawczego w ten sposób, iż podmioty uprawnione miały dwa lata – bez uszczerbku dla ich prawa podmiotowego – na uzyskanie informacji o przyjętym rozwiązaniu legislacyjnych oraz jego konsekwencjach w sferze przysługujących im praw majątkowych. W art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających przyjęto pięcioletni termin na zgłoszenie stosownego wniosku, który nie wymagał dochowania szczególnej formy i pełnił podwójną funkcję – zgodnie z ustaleniami

dokonanymi w wyroku o sygn. P 33/07 (zob. punkt 4 niniejszego uzasadnienia). Była to ponadto jedyna czynność, której prawo wymagało od podmiotu uprawnionego, aby mógł on uchronić się przed negatywnym skutkiem upływu terminu. Samo zaś wskazanie terminu zawitego, przy zachowaniu odpowiedniej *vacatio legis*, nie może zostać uznane za nadmierne obciążenie.

Realizacja roszczenia odszkodowawczego została uzależniona od aktywności i staranności uprawnionego, zgodnie z zasadą *ius civile vigilantibus scriptum est*. Założenie, że prawo cywilne wymaga dbałości zainteresowanego o swoje prawa, jest w pełni aprobowane w demokratycznym państwie prawnym (wyroki z 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5 oraz z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78, punkt 7 *in fine* uzasadnienia). Odwołując się do swych wcześniejszych wypowiedzi na gruncie art. 73 przepisów wprowadzających, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w warunkach takich jak w niniejszej sprawie, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie odpowiada konstytucyjnemu nakazowi wyważenia między ochroną praw podmiotowych wyłączonego a ochroną interesu publicznego, który uzasadniał wyłączenie (zob. cytowany wyrok o sygn. P 33/07, punkt 2 *in fine* uzasadnienia; cytowany wyrok o sygn. SK 11/02, punkt 3 *in fine* uzasadnienia). Ponadto, odwołanie się do omawianej zasady należy uznać za uzasadnione w świetle cywilnoprawnego charakteru stosunku odszkodowawczego, który powstaje wskutek wyrządzenia uszczerbku przez odjęcie własności. Słusznie zauważył też Marszałek Sejmu, że prawo do odszkodowania, jak każde prawo podmiotowe, określa jedynie „możność postępowania” podmiotu, który może podjąć działanie lub się od niego powstrzymać w granicach wyznaczonych prawem.

2.2.2. Odnosząc się do zagadnienia identyfikacji konstytucyjnych wartości uzasadniających wprowadzenie terminu zawitego, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że pomimo iż instytucja dawności nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji konstytucyjnej, wartości, którym służy mają walor konstytucyjny i leżą u podstaw norm wyrażonych w artykułowanej części Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym nie ulegało bowiem wątpliwości, że przedawnienie jako instytucja mieszcząca się w pojęciu dawności może służyć ochronie konstytucyjnych praw podmiotowych oraz pewności obrotu (zob. np. cytowany wyrok o sygn. SK 9/98). Stanowisko to można niewątpliwie odnieść również do innej postaci dawności, jaką jest termin zawity, z zastrzeżeniem jednak, że „w odróżnieniu od przedawnienia, terminy te ustanowione zostały przede wszystkim dla realizacji celów o doniosłości ogólnospołecznej. Charakteryzuje je znaczny rygoryzm prawny, przejawiający się głównie w tym, że wskutek bezczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa (...) Wprowadzenie terminu zawitego powinno być zatem uzasadnione” (wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, punkt 2 uzasadnienia).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie konstytucyjności celu, ze względu na który dokonane zostało wyłączenie, oraz mechanizmu, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, implikuje ocenę wprowadzenia terminu zakwestionowanego przez wnioskodawcę. W orzeczeniach o sygn. SK 11/02 oraz P 5/99 Trybunał uznał bowiem, że stworzenie szczególnej procedury wyłączeniowej w odniesieniu do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne było rozwiązaniem legitymowanym w demokratycznym państwie prawnym, gdyż służyło realizacji i zabezpieczeniu dobra wspólnego.

Wprowadzenie terminu, po którym roszczenie odszkodowawcze „wygasa”, uzasadnione jest koniecznością zachowania porządku publicznego. Chodzi tu wszakże o ochronę bezpieczeństwa nie tylko podmiotów prawa, lecz także systemu prawa oraz zasad funkcjonowania społeczeństwa zgodnie z podzielanymi przez nie wartościami,

które znalazły swój wyraz w Konstytucji. Niewątpliwie należą do nich przywoływane wcześniej: pewność obrotu prawnego oraz ogólna zasada prawa cywilnego, w świetle której roszczenia majątkowe po pewnym czasie ulegają przedawnieniu lub wygasają.

W ocenie Trybunału, uzasadnieniem ustanowienia terminu zawitego w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest również nakaz dbałości o równowagę budżetową, która ma status wartości konstytucyjnie chronionej (por. np. wyrok z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Bez poprawnie zbudowanego i zrównoważonego budżetu organy władzy publicznej nie byłyby zdolne do realizacji stawianych przed nimi celów, a zwłaszcza do spełnienia konstytucyjnego wymogu troski o dobro wspólne (wyrok z 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151, punkt 4 uzasadnienia). Finansowanie roszczeń odszkodowawczych z tytułu wyłączenia nie jest zaś irrelevantne dla budżetu. Racjonalnie uzasadnionym i koniecznym z perspektywy stabilności finansów publicznych było zatem wyznaczenie okresu, w którym w budżecie zarezerwowano określone środki finansowe na przedmiotowo istotny cel oraz precyzyjne wskazanie momentu, w którym możliwa była likwidacja tego rodzaju rezerwy finansowej.

2.2.3. Odnosząc się do problematyki naruszenia istoty prawa do odszkodowania z tytułu wyłączenia, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wprowadzenie 5-letniego okresu, w którym możliwe było dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, przy jednoczesnym zachowaniu minimalnych wymogów proceduralnych, nie niweczy istoty prawa do słusznego odszkodowania. Ponadto, przyjmując za kryterium weryfikacji tej cechy skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. punkt 4 części III niniejszego uzasadnienia), należy stwierdzić, że ochrona zapewniana uprawnionym do odszkodowania na gruncie art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających była realna. W świetle ustaleń orzecznictwa konstytucyjnego, jakich dokonano w sprawach o sygn. P 5/99, SK 11/02 oraz P 33/07, kontrolowany mechanizm odszkodowawczy należy uznać za odpowiadający konstytucyjnej gwarancji słusznego odszkodowania.

2.3. Konkludując, art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających odpowiada kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Jest zatem zgodny z zasadą dopuszczalnych i proporcjonalnych ograniczeń konstytucyjnego prawa do słusznego odszkodowania z tytułu wyłączenia.

3. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.