

14/A/2017

WYROK

z dnia 9 marca 2017 r.

Sygn. akt P 13/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Leon Kieres

Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 marca 2017 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie:

czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 21 lutego 2014 r. (sygn. akt II SA/Rz 1121/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 marca 2017 r. w Dz. U. poz. 518.

1.1. Pytanie prawne przedstawione zostało w związku z zawisłą przed sądem pytającym sprawą dotyczącą legalności decyzji Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie z 22 sierpnia 2013 r. W decyzji tej Wojewoda utrzymał w mocy decyzję Starosty Powiatu Stalowowskiego z 18 czerwca 2013 r. o przyznaniu następcom prawnym byłego właściciela nieruchomości wywłaszczonej w 1938 r. zwaloryzowanego odszkodowania w kwocie 4351,98 zł.

Jak wynika ze stanu faktycznego ustalonego przez organy administracji, sprawa odszkodowania za wywłączoną nieruchomość trwa od 1938 r., kiedy parcela gruntowa o powierzchni 1,1281 ha została przejęta na rzecz Skarbu Państwa. Ustalono za nią odszkodowanie w wysokości 3045,87 zł. W 1958 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie wszczęło postępowanie dotyczące ustalenia odszkodowania w sprawach wywłaszczeniowych niezakończonych przed II wojną światową, w którego następstwie przyznano, decyzją z 1960 r., odszkodowanie w wysokości 7418,95 zł. Postanowieniem z 1973 r. Sąd Powiatowy Wydział Zamiejscowy w Rozwadowie zezwolił Skarbowi Państwa Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Stalowej Woli na złożenie tej kwoty do depozytu sądowego. Nigdy jednak nie została ona wpłacona. W latach 80. XX w. starania o odszkodowanie podjęli ponownie następcy prawni byłego właściciela. Sprawa była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć organów administracji i sądów. Wyrokiem z 2005 r. WSA w Rzeszowie nakazał wypłatę spornego odszkodowania.

W operacie z 2013 r. rzeczoznawca dokonał oszacowania nieruchomości na kwotę 4351,98 zł. Kwota ta została uwzględniona w decyzjach obu organów administracji z 2013 r. W skardze wniesionej do sądu pytającego następcy prawni byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości wniesli o uchylenie decyzji, podnosząc przy tym zarzut nienależytego uzasadnienia w zakresie dotyczącym dostosowania wartości utraconej nieruchomości do cen z daty wypłaty odszkodowania. Zdaniem skarżących, kwota 4351,98 zł nie odpowiada wartości ponadhektarowej nieruchomości w centrum miasta, wobec czego nie można uznać, że spełnione zostało wymaganie słusznego odszkodowania.

Rozpatrując sprawę, sąd pytający ustalił, że przedmiotem postępowania jest kwestia waloryzacji (sposobu przeliczenia) kwoty odszkodowania, nie zaś istnienie prawa do odszkodowania. Prawo do odszkodowania zostało bowiem już ostatecznie ustalone w wyroku z 2005 r. Jednocześnie, jak stwierdził sąd pytający, zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w chwili kierowania pytania prawnego do Trybunału do wyliczenia kwoty zwaloryzowanego odszkodowania zastosowanie muszą znaleźć wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, o których mowa w art. 227 u.g.n. Nadal bowiem, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 5 u.g.n., nie zostały ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) wskaźniki zmian cen nieruchomości.

1.2. Sąd pytający stanął na stanowisku, że wymaganie słusznego odszkodowania za pozbawienie własności na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być odnoszone do ustawowych mechanizmów służących przeliczaniu przyznanego a niewypłaconego odszkodowania. Skoro odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość ma być słuszne, to – zdaniem sądu pytającego – dyrektywę tę należy konsekwentnie realizować również na etapie postępowania waloryzacyjnego. W niektórych sytuacjach niezwłoczne wypłacenie należnej kwoty nie jest możliwe ze względów, które leżą po stronie zobowiązanego do tego organu władzy publicznej. Zwaloryzowane odszkodowanie musi także być „słuszne”, inaczej dochodzić może do wypaczenia konstytucyjnie gwarantowanego i chronionego prawa do słusznego odszkodowania na skutek tego, że organ będzie zwlekał z wypłatą. W opinii sądu pytającego, opóźnienia wypłaty, niezawinione przez osoby uprawnione do odszkodowania, nie powinny obciążać tych osób.

Niezgodność art. 227 u.g.n. ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi sąd pytający upatruje w naruszeniu zasad sprawiedliwości społecznej, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji. Zasady te wykluczają dopuszczalność tworzenia konstrukcji normatywnych stanowiących jedynie pozór ochrony określonych interesów. Tymczasem wskaźniki, o których mowa w art. 227 u.g.n., ustalane są na podstawie danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne, mimo że nieruchomości nie można zaliczyć do dóbr konsumpcyjnych. Zdaniem sądu pytającego, rodzi to wątpliwości co do zasadności posługiwania się tymi wielkościami statystycznymi w sprawach o waloryzację odszkodowań za wywłaszczone grunty. Inne czynniki kształtują ceny nieruchomości, inne zaś wpływają na ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Stosowanie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych prowadzi – w opinii sądu pytającego – do wypaczenia sensu waloryzacji. Jedynie użycie do waloryzacji wskaźnika zmiany cen nieruchomości pozwoliłoby na realizację – w pełniejszym zakresie – celu tego mechanizmu, z poszanowaniem konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania.

Zdaniem sądu pytającego, o naruszeniu wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji (przejrzystości i pewności prawa) świadczy też to, że ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób stosować do waloryzacji wskaźniki roczne (średnioroczne) i miesięczne, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę to, że wskaźnik roczny (średnioroczny) nie stanowi prostej arytmetycznej sumy wskaźników miesięcznych, które dla uprawnionych mogłyby okazać się korzystniejsze.

Sąd pytający zwrócił ponadto uwagę, że wprawdzie ustawodawca nie określił, jak długo mogą być tymczasowo stosowane wskaźniki, o których mowa w art. 227 u.g.n., to jednak dopuścił do sytuacji, w której – wobec niemożności wykonania przez Prezesa GUS obowiązku wynikającego z art. 5 u.g.n. – regulacja w założeniu przejściowa przekształciła się w praktyce w regulację stałą, co nie tylko godzi w zasadę poprawnej legislacji, lecz także podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przepis przejściowy, z uwagi na swoją doraźną naturę, powinien ustąpić miejsca docelowemu mechanizmowi normatywnemu, do czego nie doszło, ponieważ wskaźniki zmian cen nieruchomości nie zostały ogłoszone mimo upływu ponad 15 lat.

W ocenie sądu pytającego, unormowanie zawarte w art. 227 u.g.n. nie czyni zadość art. 21 ust. 2 Konstytucji. Godzi także w konstytucyjnie chronione prawo własności i prawo dziedziczenia, związane z prawem do słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Brak gwarancji wypłaty słusznego odszkodowania stanowi nieuzasadnione ograniczenie własności (podlegającego dziedziczeniu roszczenia odszkodowawczego).

Jak podkreślił sąd pytający, skoro ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami pełnej regulacji kwestii waloryzacyjnej kwot należnych z tytułów określonych w tej ustawie, wyłączając jednocześnie waloryzację sądową określoną w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), to powinien stworzyć mechanizm, który umożliwi osiągnięcie zamierzonego celu a zarazem zadośćuczynienie wymaganiom wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W zamyśle ustawodawcy to rozwiązanie przyjęte w art. 5 u.g.n. podyktowane było potrzebą zapewnienia mechanizmu adekwatnego do rzeczywistych zmian wartości nieruchomości. Cech tych nie spełnia zakwestionowany przepis. Dalsze utrzymywanie stanu prawnego, w którym zastosowanie mają wskaźniki z art. 227 u.g.n., jest, zdaniem sądu pytającego, niekorzystne dla osób uprawnionych do odszkodowania, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie realnych zmian cen na rynku nieruchomości.

Sąd pytający zaznaczył przy tym, że nie chodzi o to, żeby w postępowaniu waloryzacyjnym przyznać skarżącym odszkodowanie odpowiadające aktualnej wartości nieruchomości (przede wszystkim dlatego, że odszkodowanie zostało już raz ustalone w decyzji z 1960 r., a poza tym nieruchomość ma obecnie inny charakter), lecz o to, żeby móc wypłacić to od-

szkodowanie po przeliczeniu na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n. w sposób, który odpowiada art. 21 ust. 2 Konstytucji. Sąd pytający wskazał w tym miejscu na ryzyko wystąpienia sytuacji, w której słuszne odszkodowanie przyznane za wywłaszczoną nieruchomość, spełniające w chwili jego ustalania wymagania art. 21 ust. 2 Konstytucji, przestanie spełniać te wymagania na skutek przeliczenia dokonanego z użyciem wielkości statystycznych określonych w art. 227 u.g.n.

1.3. Odnosząc się do kwestii konieczności skierowania pytania prawnego, sąd pytający wskazał, że jedynym czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozpatrywanej przez sąd sprawie mógłby stać się wyrok Trybunału o niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją. W takiej sytuacji bowiem, po ewentualnym uwzględnieniu skargi, organy administracji zobowiązane byłyby dokonać ponownej waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji z 1960 r. z uwzględnieniem istoty tej instytucji. Oznaczałoby to w praktyce konieczność ustalenia, w jaki sposób zmieniały się w minionym czasie ceny nieruchomości (a nie towarów i usług konsumpcyjnych), oraz określenia kwoty słusznego odszkodowania zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wobec niemożności skorzystania z wielkości, o których mowa w art. 5 u.g.n., organy administracji mogłyby uwzględnić inne dane ekonomiczne, sięgając choćby do regulacji dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości i rejestru cen i wartości nieruchomości, a także do wyników okresowych badań wartości nieruchomości i cen transakcyjnych. Obowiązkiem sądu administracyjnego byłoby skontrolowanie decyzji waloryzacyjnych pod kątem tego, czy spełniają wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 15 września 2014 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 227 u.g.n. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Umorzenie jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, konieczne w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji, który został wskazany jako wzorzec kontroli. Sąd pytający, poza powołaniem tego wzorca w *petitum* pytania prawnego, nie podał argumentów, które mogłyby świadczyć o naruszeniu przez art. 227 u.g.n. nakazu równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Sąd pytający nie przedstawił także, w jaki sposób miałyby dojść do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W efekcie art. 2 Konstytucji może być wzorcem kontroli tylko w takim zakresie, w jakim wynikają z niego zasada poprawnej legislacji oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Odnosząc się zaś do istoty problemu konstytucyjnego przedstawionego przez sąd pytający, Prokurator Generalny zaznaczył, że waloryzowanie kwot należnych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych może być często mniej korzystne dla osób uprawnionych niż waloryzacja z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości. Jednak taki skutek wystąpi dopiero wówczas, kiedy zmiany cen nieruchomości wykazują większą dynamikę wzrostu. W razie stabilizacji lub spadku cen nieruchomości korzystniejsze okazać się może dokonanie waloryzacji z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Stosowanie tego wskaźnika nie jest więc zawsze niekorzystne dla osób wywłaszczonych. W ocenie Prokuratora Generalnego, wykazanie, że w indywidualnym wypadku kwota wypłacona osobie uprawnionej na podstawie art. 227 u.g.n. jest niższa od wyliczonej po uwzględnieniu rzeczywistej zmiany cen nieruchomości, nie może być automatycznie uznane za równoznaczne z niekonstytucyjnością tego przepisu.

Prokurator Generalny wskazał, że waloryzacja odszkodowania na podstawie wskaźnika inflacji zapobiega powstaniu uszczerbku majątkowego na skutek zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza. Nie można jej jednak upatrywać jako gwarancji otrzymania przez uprawnionego kwoty w pełni ekwiwalentnej, umożliwiającej „odtworzenie” rzeczy przejętej przez państwo. W opinii Prokuratora Generalnego, wobec braku wskaźnika dokładnie oddającego zmiany cen poszczególnych rodzajów nieruchomości, zasadne jest korzystanie ze wskaźnika najbardziej zbliżonego. Ustalona z użyciem takiego wskaźnika kwota odszkodowania czyni zadość wymaganiu „słusznego odszkodowania” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zwaloryzowane w ten sposób odszkodowanie jest bowiem w sposób racjonalny związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie znaczy, że zawsze musi dokładnie odpowiadać tej wartości. Przyjmując to rozwiązanie przejściowe, ustawodawca skorzystał z przysługującej mu swobody regulacyjnej kształtowania zasad ustalania wysokości należnej osobie wywłaszczonej rekompensaty, która to swoboda wynika już z nieostrości pojęcia „słusznego odszkodowanie” z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Oczywiście, wieloletnie posiłkowanie się przepisem przejściowym może budzić wątpliwości w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, lecz – zdaniem Prokuratora Generalnego – samo w sobie nie stanowi przesłanki do uznania takiego przepisu za niekonstytucyjny. Sytuacja taka nie jest bowiem następstwem błędów zawartych w treści art. 227 u.g.n. Jest dowodem niewykonywania przez organ państwa działań, które miały doprowadzić do tego, że dalsze stosowanie przepisu przejściowego przestaje być konieczne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa własności oraz prawa dziedziczenia, podlegających ochronie na mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zarzut ten nie ma – w jego ocenie – charakteru samodzielnego. Sąd pytający traktuje naruszenie postanowień konstytucyjnych chroniących własność, inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia jako konsekwencję pogwałcenia zasady ekwiwalentnego (pełnego) odszkodowania. W konsekwencji, stwierdzenie, że art. 227 u.g.n. jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji jest równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Nieuprawnione są też, zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty sądu pytającego dotyczące naruszenia zasad prawidłowej legislacji. Zakwestionowany przepis jest bowiem sformułowany w sposób jednoznaczny, komunikatywny oraz precyzyjny w stopniu zapewniającym jego jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie. Prokurator Generalny raz jeszcze podkreślił, że sąd pytający kwestionuje w istocie nie treść art. 227 u.g.n., lecz stan prawny, w którym zamiar ustawodawcy o czasowym stosowaniu tego przepisu został zniweczony przez niemożność wykonania obowiązku wynikającego z art. 5 u.g.n. przez Prezesa GUS. Nie podzielił też wątpliwości sądu pytającego odnośnie do braku konkretyzacji w ustawie o gospodarce nieruchomościami tego, który wskaźnik – średnioroczny czy okresowy – należy stosować podczas obliczania zwaloryzowanego odszkodowania. W ocenie Prokuratora Generalnego, pozostawienie swobody decyzyjnej w tym zakresie organom stosowania prawa nie jest przejawem braku przejrzystości i pewności prawa.

3. W piśmie z 28 listopada 2014 r. stanowisko, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc jednocześnie o orzeczenie, że art. 227 u.g.n. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Analizując kwestię dopuszczalności merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu stwierdził, że – w jego ocenie – pytanie prawne spełnia przesłanki, które warunkują możliwość jego rozpoznania, w tym w szczególności przesłankę funkcjonalną. Zaznaczył jednak, że – wbrew stanowisku sądu pytającego – w wypadku uznania przez Trybunał niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. sąd nie będzie mógł zastosować dowolnych przeliczników waloryzacyjnych (opierając się, na przykład, na wynikach okresowych badań

transakcyjnych cen nieruchomości przeprowadzanych na podstawie odrębnych przepisów), ponieważ takie orzeczenie nie pozbawi mocy obowiązującej art. 5 u.g.n. Przepis ten wiąże sądy, pomimo że wskazany w nim obowiązek ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników cen nieruchomości nie został wykonany. Zdaniem Marszałka Sejmu, w razie ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. niezbędna stanie się interwencja ustawodawcza w celu określenia, w sposób precyzyjny, zasad sporządzania, ogłaszania oraz stosowania wskaźników zmian cen nieruchomości.

Ocenę zasadności zarzutów sformułowanych przez sąd pytający Marszałek Sejmu poprzedził przypomnieniem treści wyroku TK z 21 lipca 2011 r. o sygn. K 23/08, a także złożonych do niego zdań odrębnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, przywołany wyrok nie przesądził kwestii konstytucyjności art. 227 u.g.n. W sprawie K 23/08 Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł zarzut naruszenia przez art. 5 u.g.n. zasad wynikających z art. 2 Konstytucji ze względu na niemierzalny charakter wskaźnika zmiany cen nieruchomości. Miało to skutkować, w opinii wnioskodawcy w sprawie K 23/08, niemożnością wykonania nakazu wyrażonego w tym przepisie. W sprawie rozpatrywanej przez TK w niniejszym postępowaniu sąd pytający powiązał z kolei zarzut niezgodności art. 227 u.g.n. z art. 2 Konstytucji z nieadekwatnością przewidzianych w tym przepisie wskaźników inflacyjnych dla celów waloryzacji kwot określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz z długim czasem obowiązywania regulacji, która miała mieć charakter przejściowy. Z uwagi na odmienny charakter zarzutów podniesionych w obu sprawach, wyrok TK o sygn. K 23/08, w którym Trybunał orzekł o zgodności art. 5 u.g.n. z art. 2 Konstytucji, nie może determinować, zdaniem Marszałka Sejmu, oceny konstytucyjności art. 227 u.g.n., który nie był formalnie przedmiotem kontroli w sprawie K 23/08.

Odwołując się do tez wyrażonych w orzecznictwie Trybunału oraz w literaturze przedmiotu, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość powinno, co do zasady, stanowić ekwiwalent jej wartości rynkowej. Takie założenie odpowiada konstytucyjnej dyrektywie wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odstąpienie od zasady ekwiwalentności odszkodowania jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przemawiają za tym ważne wartości konstytucyjne lub wzgląd na potrzebę realizacji doniosłego celu publicznego.

Marszałek Sejmu podkreślił też, że mechanizm waloryzacji służyć ma urealnieniu odszkodowania. Jego celem jest przede wszystkim ochrona interesu majątkowego osoby pozbawionej własności nieruchomości na skutek wywłaszczenia (i następców prawnych) przed negatywnymi skutkami niezawinionego przez nią opóźnienia wypłaty. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 21 ust. 2 Konstytucji wymaga „słusznego” odszkodowania (czyli równego, co do zasady, wartości rynkowej nieruchomości wywłaszczonej) nie tylko w dniu jego ustalenia, lecz także w dniu wypłaty. Nakaz przyznania osobie wywłaszczonej słusznego odszkodowania dotyczy zatem również etapu postępowania waloryzacyjnego. Na skutek przeliczenia wartość odszkodowania powinna, przynajmniej w przybliżeniu, stanowić ekwiwalent aktualnej wartości wywłaszczonej nieruchomości. Z tego względu mechanizm waloryzacji musi być oparty na takich wskaźnikach, które odzwierciedlałyby zmiany cen na rynku nieruchomości. Rozwiązanie, które mogłoby *prima facie* spełniać ten wymóg, zostało co prawda przewidziane w art. 5 u.g.n., lecz w praktyce nie znalazło zastosowania od przeszło 15 lat wobec niewykonania przez Prezesa GUS obowiązku ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości.

W ocenie Marszałka Sejmu, sąd pytający zasadnie podnosi, że wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnik inflacyjny) jest całkowicie nieadekwatny do realizacji celu waloryzacji, czyli urealnienia kwoty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Marszałek Sejmu podzielił też pogląd sądu pytającego, że nieruchomości nie można zaliczyć do kategorii dóbr konsumpcyjnych, zaś ceny na rynku nieruchomości kształtują się odmiennie od cen towarów i usług konsumpcyjnych, gdyż inne są czynniki, które tymi

zmianami kierują. Biorąc pod uwagę, że element zasady poprawnej legislacji – tak, jak rozumie ją Trybunał – stanowi wymóg racjonalności i adekwatności przepisów do realizacji celu zakładanego przez ustawodawcę, Marszałek Sejmu uznał, że art. 227 u.g.n., ze względu na nieprzystawalność przewidzianych w nim wskaźników dla celu waloryzacji rekompensat za wywłaszczone nieruchomości, jest niezgodny z tymi wymogami.

O wadliwości zakwestionowanego przepisu świadczy też stosunkowo długi okres jego obowiązywania, pozostający w sprzeczności z przejściowym, w założeniu, charakterem tej regulacji. Dysfunkcjonalność wskaźnika inflacyjnego, o którym mowa w art. 227 u.g.n., można byłoby – w ocenie Marszałka Sejmu – zaakceptować w wypadku, gdyby był stosowany rzeczywiście doraźnie, jednak ponad piętnastoletnie obowiązywanie jest nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji. Na negatywną ocenę konstytucyjności art. 227 u.g.n. wpływa również lapidarność jego treści, a w szczególności brak określenia, które ze wskaźników inflacyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS, na podstawie różnych przepisów, są miarodajne do waloryzacji odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Taka nieokreśloność prowadzi do dowolności i arbitralności organów stosujących prawo i orzekających o zakresie prawa byłych właścicieli do uzyskania odszkodowania.

Wymienione okoliczności przemawiają również, zdaniem Marszałka Sejmu, za koniecznością stwierdzenia niezgodności art. 227 u.g.n. z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą sprawiedliwości społecznej. Mechanizm waloryzacji, oparty na nieadekwatnych wskaźnikach i nierealizujący przez to celu zakładanego przez ustawodawcę, jest tylko pozorną ochroną interesów uprawnionych. Zakwestionowany przepis (w założeniu – przejściowy) określa mniej korzystne dla tych osób reguły waloryzacji niż regulacja „docelowa” z art. 5 u.g.n., która faktycznie okazała się niewykonalna i musi, w konsekwencji, zostać zastąpiona przez inne, bardziej funkcjonalne rozwiązanie.

Negatywna ocena art. 227 u.g.n. w świetle zasad z art. 2 Konstytucji przesądza, w opinii Marszałka Sejmu, o niezgodności tego przepisu z wzorcami kontroli wskazanymi jako wzorce związkowe, czyli z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie sposób bowiem wskazać ani celu publicznego, ani żadnej ważnej wartości konstytucyjnej, które mogłyby usprawiedliwiać posłużenie się w art. 227 u.g.n. nieadekwatnym wskaźnikiem waloryzacji, skutkującym uszczupleniem odszkodowania przysługującego osobie, której własność została odjęta na skutek wywłaszczenia. Nie ma konstytucyjnego uzasadnienia odstąpienia od zasady ekwiwalentności odszkodowania, będącej warunkiem uznania go za „słuszne” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nieadekwatność wskaźnika rodzi też pozorność ochrony prawa majątkowego, jakim jest prawo do odszkodowania, objętego gwarancjami wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zgłosił dodatkowy wniosek, aby Trybunał, w wypadku gdyby podzielił stanowisko o niekonstytucyjności art. 227 u.g.n., odroczył na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu. W ocenie Marszałka Sejmu, stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli zrodzi konieczność interwencji ustawodawczej. W systemie prawnym pozostanie bowiem w mocy art. 5 u.g.n., choć wskazana w nim norma kompetencyjna nie została wciąż wykonana. Odroczenie skutku derogacyjnego ewentualnego wyroku o niekonstytucyjności pozwoliłoby zapobiec powstaniu luki prawnej, a także zakończyć rozpoczęte już prace legislacyjne, mające na celu usunięcie wadliwości konstytucyjnych podniesionych przez sąd pytający.

4. W piśmie z 30 września 2016 r., działając w zastępstwie Prezesa GUS, Wiceprezes GUS przedstawił wyjaśnienia dotyczące prac nad wskaźnikami zmian cen nieruchomości podjętych przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS). Poinformował jednocześnie, że aktualna jakość Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (dalej: RCiWN) nie pozwala na określenie przybliżonego terminu tych wskaźników. Realizację obowiązku publikowania

utrudnia fakt, że służby statystyki publicznej nie mają żadnego wpływu na zawartość i kompletność Rejestru.

Wiceprezes GUS wskazał, że w GUS regularnie opracowywane są kwartalne wskaźniki zmian cen dla lokali mieszkalnych w oparciu o dane pochodzące z RCiWN. Szereg czasowy wskaźników zmian cen dla tej kategorii nieruchomości obejmuje okres od I kwartału 2010 r. do I kwartału 2016 r. Wskaźniki te ogłaszane są od października 2015 r. W GUS prowadzone są ponadto prace metodologiczne mające na celu opracowanie wskaźników zmian cen dla kategorii nieruchomości innych niż lokale mieszkalne, jednak napotkane przeszkody uniemożliwiają rozpoczęcie ich publikacji. Jak wskazał Wiceprezes GUS, głównym problemem okazała się być niezadowalająca jakość danych źródłowych. Mimo, że większość starostw przekazuje dane pochodzące z RCiWN, opracowanie wskaźników napotyka trudności, wynikające m.in. z niekompletności danych, braków w zakresie informacji niezbędnych do opracowania wskaźników zmian cen dla wybranych kategorii nieruchomości, niejednolitego podejścia do sposobu prowadzenia RCiWN przez starostwa i błędów w elektronicznych zbiorach danych przekazywanych przez starostwa. Wiceprezes GUS dodał przy tym, że GUS podjął działania mające na celu monitorowanie i poprawę jakości danych przekazywanych przez starostwa, a także poszukiwanie źródeł danych, które mogłyby służyć uzupełnieniu brakujących informacji. Prace metodologiczne dotyczące zmian cen dla gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi (rozpoczęte w II poł. 2013 r.) oraz gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (rozpoczęte w I poł. 2014 r.) wykazały bowiem, że nie istnieje możliwość ustalenia wskaźników w sposób rzetelny w oparciu o RCiWN.

Wiceprezes GUS wskazał ponadto, że z uwagi na brak dostępu do odpowiednich danych źródłowych GUS nie istnieje możliwość opracowania wskaźników zmian cen nieruchomości dla odległych w czasie okresów. Jeszcze w 2009 r., mimo spoczywającego na starostwach powiatowych oraz urzędach miast na prawach powiatu obowiązku prowadzenia RCiWN w formie elektronicznej, znaczna część starostw nie była w stanie przekazać do GUS danych dotyczących transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości. To z tego powodu opracowywane przez GUS wskaźniki zmian cen dla lokali mieszkalnych obejmują okres od I kwartału 2010 r. W ocenie Wiceprezesa GUS, należy się spodziewać, że sytuacja będzie wyglądała podobnie w wypadku wskaźników dla kolejnych rodzajów nieruchomości, które będą opracowane w przyszłości.

Odnosząc się do sformułowań zawartych w uzasadnieniu pytania prawnego, Wiceprezes GUS potwierdził, że ceny nieruchomości kształtują się w sposób odmienny niż ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Na przykład, w wypadku cen lokali mieszkalnych GUS stwierdził, że w okresie od połowy 2011 r. do początku 2014 r. ceny te wykazywały tendencję spadkową (w I kwartale 2014 r. ceny lokali mieszkalnych były o 8,0% niższe od średniej ceny ustalonej dla 2010 r.), natomiast począwszy od 2014 r. uwidoczniła się lekka tendencja wzrostowa (w I kwartale 2016 r. ceny lokali mieszkalnych były o 3,9% wyższe w stosunku do I kwartału 2014 r., jednak nadal były niższe w stosunku do średniej ceny w 2010 r. o 5,3%). Wiceprezes GUS zaznaczył ponadto, że nieprawdą jest, jakoby do celów waloryzacji kwot odszkodowania można było stosować wymiennie wskaźniki roczne lub miesięczne. Wskazał, że w wypadku, w którym do waloryzacji potrzebny jest wskaźnik dotyczący innego okresu niż ten, za który wskaźnik był opublikowany, należy zastosować metodę nawiązań łańcuchowych, nie łącząc na przemian wskaźników miesięcznych ze średniorocznymi.

5. W piśmie z dnia 6 marca 2017 r. dodatkowe wyjaśnienia, w imieniu Sejmu, przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc przy tym o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie.

Marszałek Sejmu wskazał, że art. 227 u.g.n., którego dotyczy pytanie prawne, został uchylony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce

nieruchomościami (Dz. U. poz. 985; dalej: ustawa zmieniająca). Ponadto, na mocy art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej nowe, rozbudowane brzmienie uzyskał art. 5 u.g.n. Celem nowelizacji było doprecyzowanie art. 5 u.g.n. w sposób, który umożliwi realizację ustawowego obowiązku przez Prezesa GUS oraz usprawnienie przekazywania danych niezbędnych do ogłoszenia wskazanych w tym przepisie wskaźników.

W ocenie Marszałka Sejmu, uchylenie art. 227 u.g.n. może uzasadniać umorzenie postępowania przed Trybunałem. Uchylając bowiem ten przepis oraz nadając art. 5 u.g.n. nowe brzmienie, ustawodawca dążył do zapewnienia zgodności ustawowej regulacji zasad waloryzacji wartości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości z wymaganiami konstytucyjnymi. Uchylenie art. 227 u.g.n. dezaktualizuje podniesiony w pytaniu prawnym zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zaznaczył jednocześnie, że stan prawny ukształtowany przez ustawę zmieniającą może jednak nadal budzić wątpliwości konstytucyjne i nie pozbawia aktualności pozostałych zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, niemniej zarzuty te powinny być obecnie odnoszone do innych przepisów. Adekwatny przedmiot kontroli mógłby stanowić art. 2 ustawy zmieniającej, który w dalszym ciągu przewiduje stosowanie wskaźników inflacyjnych zupełnie nieadekwatne dla realizacji celu waloryzacji, jakim jest „urealnienie” odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. To ten przepis znajdzie zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, dotyczącej waloryzacji odszkodowania ustalonego decyzją z 15 lutego 1960 r. Treść normatywną zbliżoną do art. 227 u.g.n. zawiera również art. 5 ust. 4 u.g.n. Rodzi on ryzyko permanentnego stosowania nieadekwatnych wskaźników inflacyjnych podczas waloryzacji odszkodowań.

Marszałek Sejmu podniósł, że mimo upływu niemal pół roku od chwili wejścia w życie art. 5 u.g.n. w nowym brzmieniu, w dalszym ciągu nie został wykonany przez Prezesa GUS obowiązek ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości. Prezes GUS ogranicza się jedynie do publikacji wskaźnika zmian cen lokali mieszkalnych.

Marszałek Sejmu nie wyklucza, że Trybunał może uznać za stosowane odwołać się do zasady *falsa demonstratio non nocet* i przyjąć, że przedmiotem kontroli powinna być norma prawa, która przed wejściem w życie ustawy zmieniającej była zawarta w art. 227 u.g.n., natomiast obecnie wyrażona jest w art. 2 ustawy zmieniającej i art. 5 ust. 4 u.g.n. W wypadku, gdyby Trybunał postanowił w ten sposób, aktualne pozostawałoby stanowisko przedstawione w piśmie z 28 listopada 2014 r., że kwestionowana norma jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 9 marca 2017 r. przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko Sejmu przedstawione w piśmie z 6 marca 2017 r., że wobec zmiany stanu normatywnego i uchylenia zakwestionowanego przepisu postępowanie przed Trybunałem należy umorzyć.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego również dostrzegł problem formalnego uchylenia art. 227 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazał jednocześnie jednak, że sądy administracyjne, oceniając prawidłowość działania organu administracji, orzekają z uwzględnieniem zasady *tempus regit actum*. Z orzecznictwa Trybunału wynika zaś, że dopóki przepis może stanowić podstawę rozstrzygnięć, dopóty obowiązuje. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał w konkluzjach stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w piśmie z 15 września 2014 r.

Obecny na rozprawie przedstawiciel Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego poinformował, że w 2015 r. Prezes GUS zaczął publikować wskaźniki zmian cen lokali mieszkalnych. Jednocześnie prowadzone są prace nad wskaźnikami dla dwóch innych typów nieru-

chomości, mianowicie gruntów zabudowanych i gruntów niezabudowanych. Po wyliczeniu tych wskaźników, Prezes GUS uznał jednak, że są one niewystarczające, by dopuścić je do ogłoszenia.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać orzeczenie, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

1.1. W postanowieniu z 21 lutego 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260; dalej: u.g.n.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis stanowił, że do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji kwot należnych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS.

Sąd pytający przedstawił pytanie prawne w związku z toczącym się przed nim postępowaniem w sprawie legalności decyzji organów administracji ustalających wartość zwaloryzowanego odszkodowania za nieruchomość gruntową wywłaszczoną na rzecz Skarbu Państwa w 1938 r. Przedmiotem tego postępowania nie jest więc kwestia ustalenia prawa do odszkodowania (którego spłata została nakazana w wyroku WSA w Rzeszowie z 14 kwietnia 2005 r.), lecz kwestia przeliczenia kwoty już przyznanego odszkodowania wobec zwłoki w jego wypłacie.

Zasadnicze wątpliwości sądu pytającego dotyczyły dopuszczalności stosowania w postępowaniu waloryzacyjnym wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (tzw. wskaźnika inflacyjnego), który – jak podkreślił sąd pytający – jest dla osób uprawnionych mniej korzystny niż wskaźnik zmian cen nieruchomości. Wskaźnik inflacyjny stosowany jest podczas przeliczania kwoty odszkodowania na podstawie art. 227 w związku z art. 132 ust. 3 u.g.n. ze względu na nieogłoszenie przez Prezesa GUS wskaźnika zmian cen nieruchomości, o którym mowa w art. 5 u.g.n. Stan normatywny, w którym obowiązuje w dalszym ciągu rozwiązanie – mające mieć, w założeniu, charakter przejściowy – trwa od 1 stycznia 1998 r., tj. od wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem sądu pytającego, konieczność stosowania podczas waloryzacji odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości wskaźnika nieadekwatnego, czego konsekwencją jest niemożność urealnienia wysokości kwoty podlegającej wypłaceniu osobom uprawnionym, nie realizuje nakazu zapewnienia słusznego odszkodowania, wynikającego z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odszkodowanie powinno mieć charakter „słuszny” zarówno w chwili jego ustalania, jak i w chwili wypłaty. W przeciwnym razie powstanie ryzyko obchodzenia wymagań konstytucyjnych przez opóźnianie przez organy państwa wypłaty odszkodowań. Sąd pytający dostrzegł ponadto niezgodność rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w art. 227 u.g.n. z konstytucyjnymi zasadami poprawnej legislacji, lojalności państwa wobec obywateli oraz sprawiedliwości społecznej, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Przeliczanie kwot odszkodowań z zastosowaniem niekorzystnej dla osób uprawnionych wielkości statystycznej stanowi

też, w opinii sądu pytającego, naruszenie praw majątkowych (w tym wypadku – roszczenia majątkowego o odszkodowanie), o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.2. W świetle art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przywołanego postanowienia konstytucyjnego – tak jak jest ono rozumiane w orzecznictwie Trybunału (zob. spośród ostatnich: wyrok pełnego składu TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14, OTK ZU A/2016, poz. 15, cz. III, pkt 2.1) – wynika, że dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy przede wszystkim od spełnienia trzech podstawowych przesłanek: 1) podmiotowej – pytanie prawne może przedstawić tylko sąd, a zatem organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przedmiotowej – pytanie prawne musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, oraz 3) funkcjonalnej – od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał stwierdził, że przesłanki te zostały spełnione. Przesłanki podmiotowa i przedmiotowa nie budziły wątpliwości. Jeśli chodzi o przesłankę funkcjonalną, sąd pytający wskazał, że ewentualne orzeczenie przez Trybunał o niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. z Konstytucją stałoby się czynnikiem modyfikującym stan prawny w sprawie, która zawisła przed sądem. „W przypadku niestwierdzenia niezgodności z Konstytucją wskazanego przepisu, przy niedostrzeżeniu przez WSA w Rzeszowie innych wad zaskarżonych decyzji, Sąd obowiązany będzie skargę oddalić. Sam zaś wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność tej regulacji będzie rodził dla sądu pytającego obowiązek uwzględnienia tego orzeczenia (...); kwestionowany przepis stanowił bowiem podstawę dokonanej waloryzacji. Wówczas, po ewentualnym uwzględnieniu skargi (...), organy obowiązane byłyby dokonać ponownej waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji z 1960 r., przy uwzględnieniu istoty tej instytucji. Sprowadzałoby się to do konieczności ustalenia w toku postępowania wyjaśniającego, w jaki sposób kształtowały (zmieniały) się w minionym okresie ceny nieruchomości (a nie towarów konsumpcyjnych), aby móc (...) określić słuszną wartość przyznanego poprzednikowi prawnemu skarżących odszkodowania” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 14). Trybunał uznał, że argumentacja przedstawiona przez sąd pytający stanowiła dostateczne wyjaśnienie tego, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało skierowane. Spełniona została tym samym przesłanka funkcjonalna, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji.

1.3. Trybunał stwierdził też, że zmiana stanu normatywnego, która nastąpiła po przedstawieniu pytania prawnego (zob. pkt 2.2 tej części uzasadnienia), nie mogła mieć wpływu na ocenę przesłanki funkcjonalnej, ponieważ – zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, będącą naczelną regułą postępowania sądownoadministracyjnego – dla sądu administracyjnego wzorcem oceny legalności decyzji administracyjnych są przepisy obowiązujące w dniu wydania kontrolowanych decyzji, niezależnie od zmiany w prawie. Nawet formalne uchylenie za kwestionowanego przepisu nie może stanowić wystarczającej podstawy do umorzenia postępowania przed Trybunałem z uwagi na przesłankę utraty mocy obowiązującej przez ten przepis – dopóty, dopóki jest on stosowany przez sądy albo inne organy władzy publicznej jako podstawa proceduralna lub materialna wydawanych przez nie orzeczeń albo decyzji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których formalnie uchylony przepis nadal służy za wzorzec oceny legalności decyzji administracyjnych przez sąd administracyjny (zob. wyrok TK z 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1, cz. III, pkt 1; w nowszym

orzecznictwie zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106, cz. IV, pkt 1.2.1-3).

Trybunał podzielił przy tym pogląd, że „co do zasady nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania, gdy zaskarżona regulacja co prawda utraciła moc obowiązującą, lecz nowa ustawa zawiera przepisy wyrażające normę tożsamą co do treści w porównaniu do normy wynikającej z przepisów pierwotnie zaskarżonych. Wynika to z faktu, że przedmiotem kontroli TK są normy prawne, nie zaś przepisy” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 160). Taka właśnie sytuacja miała miejsce na gruncie niniejszego postępowania.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Wskazany w pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli Trybunału art. 227 u.g.n. stanowił element regulacji intertemporalnej ujętej w dziale VII ustawy o gospodarce nieruchomościami („Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”). Stanowił on, że do czasu ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, czyli tzw. wskaźnika inflacyjnego. Rozwiązanie to obejmowało też waloryzując kwoty odszkodowań przyznanych z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, o których mowa w art. 132 ust. 3 u.g.n.

Ustawodawca nie określił wiążącego dla Prezesa GUS maksymalnego terminu ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości. Nie sprecyzował tym samym horyzontu czasowego stosowania przepisów przejściowych. W konsekwencji, art. 227 u.g.n., mający w założeniu charakter tymczasowy, wyznaczał przez niemal 18 lat – od wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co nastąpiło 1 stycznia 1998 r., aż do uchylenia go na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 985; dalej: ustawa zmieniająca), co nastąpiło 14 października 2015 r. – kryterium waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

2.2. Art. 227 u.g.n. został uchylony na mocy art. 1 pkt 3 przywołanej ustawy zmieniającej. Tym samym 14 października 2015 r. utracił formalnie moc obowiązującą.

Jednocześnie ustawa zmieniająca nadała nowe, rozbudowane brzmienie art. 5 u.g.n. Ustawodawca podtrzymał zasadę stosowania wskaźnika zmian cen nieruchomości podczas waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Kwoty te mają być odtąd waloryzowane z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków (ust. 1). Prezes GUS został zobowiązany do ogłaszania, w formie obwieszczenia, w „Monitorze Polskim”, wskaźników zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa (ust. 2).

Na podstawie art. 5 u.g.n. ogłoszone zostały kolejne obwieszczenia Prezesa GUS w sprawie wskaźników zmian cen dla lokali mieszkalnych z podziałem na województwa (zob. M. P. z 2015 r. poz. 1047; M. P. z 2016 r. poz. 53; M. P. z 2016 r. poz. 395, M. P. z 2016 r. poz. 688; M. P. z 2016 r. poz. 995 oraz M. P. z 2017 r. poz. 48). A zatem – w dacie orzekania przez Trybunał – Prezes GUS wykonał dyspozycję art. 5 u.g.n. wyłącznie w odniesieniu do zmian cen lokali mieszkalnych. W odniesieniu do pozostałych rodzajów nieruchomości w dalszym ciągu zastosowanie ma wskaźnik inflacyjny. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4 u.g.n. w wypadku, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy

wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami w tym zakresie dokonuje się z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Regułę dalszego stosowania wskaźnika inflacyjnego przewiduje też art. 2 ustawy zmieniającej. W myśl tego przepisu, waloryzacji wykonywanej na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 u.g.n. – za okresy poprzedzające kwartał, dla którego Prezes GUS ogłosił po raz pierwszy wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości – dokonuje się z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

3. Wzorce kontroli.

3.1. W *petitum* pytania prawnego sąd pytający wskazał jako wzorce kontroli art. 227 u.g.n. trzy postanowienia konstytucyjne, mianowicie art. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Takie oznaczenie wzorców wymagało krótkiego wyjaśnienia i uporządkowania. Przede wszystkim, wśród zarzutów sformułowanych wobec art. 227 u.g.n. należało odróżnić te, które odnoszą się do formalnej poprawności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania intertemporalnego (art. 2 Konstytucji), oraz zarzuty materialne, które dotyczą bezpośrednio kwestii dopuszczalności ograniczeń, jakie treść tego rozwiązania może rodzić w aspekcie konstytucyjnie chronionych wolności i praw (art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

3.2. Naruszenia art. 2 Konstytucji – wskazanego jako wzorzec zasadniczy – sąd pytający dopatruje się w tym, że „[s]tworzony przez ustawodawcę mechanizm waloryzacji oparty o wskaźniki określone w art. 227 u.g.n., który to przepis z założenia miał mieć jedynie charakter przejściowy, a w rzeczywistości stał się immanentnym elementem porządku prawnego, wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności Państwa wobec obywateli), poprawnej legislacji” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 8 i 9). Sąd pytający przywołał ponadto takie wymagania, jak nakaz zapewnienia podmiotom prawa bezpieczeństwa prawnego, zakaz stanowienia regulacji stanowiących tylko pozór ochrony uprawnionych interesów oraz niedopuszczalność takiego ukształtowania regulacji, które czyniłoby przyznane ustawowo uprawnienia (prawa) pozornymi lub niemożliwymi do wyegzekwowania ze względów prawnych lub faktycznych, a także zasadę określoności przepisów prawa (zob. tamże, s. 9 i 10).

W świetle orzecznictwa Trybunału nie ulega wątpliwości, że art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję szeregu zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności. Zasady te, funkcjonalnie ze sobą powiązane oraz mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał przyjął, że zarzuty sformułowane na tle art. 2 Konstytucji koncentrują się wokół: po pierwsze, standardów poprawnej legislacji nakładających na prawodawcę m.in. nakaz zachowania odpowiedniego stopnia precyzyjności i jasności regulacji; po drugie, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwanej też zasadą lojalności państwa wobec obywateli), z której wynika zakaz kształtowania instytucji lub mechanizmów prawnych w sposób, który skutkuje pozornością praw (uprawnień) formalnie przyznanych jednostkom.

Jak wyjaśniał to już Trybunał, ocena dochowania zasady określoności przepisów dokonywana jest *a casu ad casum*, z uwzględnieniem przedmiotu regulacji oraz charakteru adresatów norm (kontekstowy charakter kontroli), i z zastosowaniem dwóch kryteriów składających się na tzw. test określoności. Pierwszym z nich jest precyzyjność, rozumiana jako możliwość dekodowania z przepisów prawa jednoznacznych norm prawnych (i ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi

słowy, chodzi o taki sposób sformułowania przepisów, który pozwoli na ustalenie treści praw i obowiązków, a także ich wyegzekwowanie w praktyce. Z kolei przez komunikatywność (jasność) regulacji należy rozumieć zrozumiałość przepisów na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie każdy stopień niedookreśloności przepisów rodzi konieczność orzeczenia ich niekonstytucyjności. Niekiedy zachowanie elastyczności języka prawnego jest konieczne dla zapewnienia efektywności regulacji. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu braku wymaganej określoności powinno być traktowane jako środek ostateczny (*ultima ratio*), stosowany dopiero wtedy, gdy nieprecyzyjność lub niejasność są tak daleko idące, że powstających na tym tle wątpliwości interpretacyjnych nie da się usunąć, stosując reguły prawa ogólnie przyjęte na gruncie kultury prawnej (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81, cz. III, pkt 3.1 i 3.5; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23, cz. III, pkt 4.1, wraz z przywołanymi tam judykatałami). Innymi słowy, „[s]twierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań nie decydują tu organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii” (wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71, cz. III, pkt 2; tak też w wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80, cz. III, pkt 7.1).

W swoich dotychczasowych orzeczeniach Trybunał podkreślał także, że jednym z warunków demokratycznego państwa prawnego jest ochrona wartości konstytucyjnej, którą stanowi zaufanie obywateli do organów władzy państwowej oraz stanowionych przez nie norm prawnych. Ochrona zaufania wymaga m.in., żeby prawodawca powstrzymał się od stanowienia rozwiązań prawnych, które mają w istocie charakter iluzoryczny i pozorny. Nie może on w szczególności tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają tylko pozór ochrony interesów jednostki. Nie może też, co do zasady, doprowadzać do istotnego zawężania możliwości realizacji formalnie przyznanego prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swobodnego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (zob. wyroki TK z: 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2, cz. III, pkt 5.1.5; 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2, cz. III, pkt 3.1; 4 czerwca 2013 r., sygn. P 43/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55, cz. III, pkt 5.2, oraz 25 września 2014 r., sygn. K 49/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 94, cz. III, pkt 2). Zawężenie możliwości realizacji praw podmiotowych wynikać może zarówno z braku ustanowienia właściwych rozwiązań proceduralnych, jak i z ich skonstruowania w sposób wadliwy, w efekcie czego procedura stanowi w istocie przeszkodę (barierę) prawną i faktyczną w wyegzekwowaniu prawa.

W kontekście badania konstytucyjności art. 227 u.g.n. istotne znaczenie miało to, że dyrektywy wynikające z zasady lojalności państwa wobec obywateli wiążą prawodawcę również podczas kształtowania praw o charakterze majątkowym. Jak zauważał Trybunał, ustawodawca, tworząc prawa majątkowe, nie tylko musi respektować zasady wskazane w art. 64 Konstytucji, lecz także „nie może ograniczać możliwości realizacji formalnie przyznanego

jednostce prawa podmiotowego w sposób prowadzący w istocie do powstania *nudum ius* – prawa majątkowego bezprzedmiotowego i w praktyce pozbawionego wartości” (wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172, cz. III, pkt 1.3.1). Innymi słowy, zasada zaufania przeciwstawia się takiemu kształtowaniu praw majątkowych, aby miały one jedynie pozór ochrony interesów ekonomicznych jednostki, z którymi formalnie prawa te są powiązane funkcjonalnie.

3.3. Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, zdaniem Trybunału, że osiã zarzutów dotyczących treści rozwiązania przyjętego w art. 227 u.g.n. sąd pytający zdaje się czynić art. 21 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu sąd pytający upatruje przede wszystkim w naruszeniu wymagania „słusznego” odszkodowania. W jego ocenie, obowiązek stosowania w postępowaniu waloryzacyjnym wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnika inflacyjnego), który zasadniczo jest dla byłych właścicieli oraz ich następców prawnych mniej korzystny niż wskaźnik zmian cen nieruchomości, uniemożliwia uzyskanie odszkodowania w wysokości ekwiwalentnej do wartości wywłaszczonej nieruchomości. Jak bowiem podniósł sąd pytający, „[m]oże być bowiem tak, że słuszne odszkodowanie przyznane za wywłączoną nieruchomość, spełniające w dacie jego ustalania wymagania art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, przestanie je spełniać wskutek jego przeliczenia w oparciu o wskaźniki określone w art. 227 u.g.n.” (zob. uzasadnienie pytania prawnego, s. 13).

Nie wdając się w szersze rozważania nad gwarancjami wynikającymi z art. 21 ust. 2 Konstytucji, których treść wielokrotnie stanowiła przedmiot wypowiedzi orzeczniczych (zob., spośród wielu, wyroki pełnego składu TK z: 16 października 2012 r. sygn. K 4/10, cz. IV, pkt 3.1.2; z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, cz. III, pkt 6.1-2), Trybunał uznał za celowe przypomnieć, że poza warunkami celowości (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w bezpośrednim związku z legitymowanym konstytucyjnie celem publicznym), niezbędności (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w wypadku, w którym celu publicznego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych) i sprawiedliwości proceduralnej (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w drodze sformalizowanego postępowania przed organem władzy publicznej oraz z zapewnieniem kontroli sądowej), konstytucyjny standard wywłaszczenia obejmuje również warunek sprawiedliwości wyrównawczej, który zakłada, że wywłaszczenie dopuszczalne jest za odszkodowaniem, które jest słuszne, określone przez przepisy wywłaszczeniowe oraz należne bez zbędnej zwłoki (zob. wyrok o sygn. Kp 2/15, cz. III, pkt 6.2).

Na gruncie niniejszego postępowania dla oceny zarzutu niezgodności art. 227 u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji zasadnicze znaczenie miały trzy kwestie.

Po pierwsze, Trybunał podzielił stanowisko sądu pytającego, że wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji wymaganie słusznego odszkodowania odnoszone być powinno także do tych mechanizmów, które służą urealnieniu kwoty odszkodowania wobec zwłoki w jego wypłacie przez zobowiązany do tego organ władzy publicznej. Przyjęcie odmiennego poglądu otwierałoby bowiem drogę do obchodzenia tej gwarancji konstytucyjnej przez zwykłą bezczynność administracji. Tymczasem treść art. 21 ust. 2 Konstytucji zdaje się – w ocenie Trybunału – potwierdzać założenie ustrojodawcy, że przyznanie odszkodowania, warunkujące dopuszczalność wywłaszczenia, powinno poprzedzać moment odjęcia własności, zaś faktyczna wypłata przyznanej kwoty powinna nastąpić – wobec braku odrębnego zastrzeżenia w art. 21 ust. 2 Konstytucji – bez zbędnej zwłoki (zob. art. 132 ust. 1 u.g.n.). Gwarancja „słusznego odszkodowania” odnosi się bowiem „do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęcia własności, oraz do wysokości otrzymanego [faktycznie] odszkodowania” (wyrok z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU

nr 11/A/2012, poz. 135, cz. III, pkt 5.5). Odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone, „i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania” (wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, cz. III, pkt 3.4). Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał przyjął, że wystąpienie zwłoki nie zwalnia władzy publicznej od obowiązku wypłacenia byłemu właścicielowi lub następcom prawnym odszkodowania „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Na ustawodawcy ciąży powinność ukształtowania mechanizmów waloryzacji kwoty przyznanego odszkodowania w taki sposób, aby w razie zwłoki w jego wypłacie odszkodowanie to nie utraciło charakteru „słusznego”. Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, kiedy zwłoka nastąpiła z przyczyn niezależnych od podmiotu uprawnionego z tytułu odszkodowania.

Po drugie, Trybunał wziął pod uwagę, że o ile we wcześniejszych orzeczeniach, wydanych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., dominowało stanowisko, iż odszkodowanie powinno być w pełni ekwiwalentne w tym sensie, że powinno dać osobie wywłaszczonej możliwość „odtworzenia” rzeczy przejętej przez państwo, o tyle w orzeczeniach późniejszych, odnoszących się już bezpośrednio do wymagania „słusznego odszkodowania” z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ukształtował się pogląd, zgodnie z którym odszkodowanie powinno być „w sposób racjonalny związane” z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie znaczy jednak, że w każdym wypadku musi dokładnie odpowiadać tej wartości (zob. wyrok o sygn. K 4/10, cz. IV, pkt 3.1.2, wraz z przywołanymi judykataми). Trybunał dostrzegł bowiem, że nieprzypadkowo prawodawca konstytucyjny nie posłużył się w art. 21 ust. 2 Konstytucji określeniem „pełne odszkodowanie”, lecz zastosował termin „słuszne”, który ma bardziej elastyczny charakter. To znaczy, że „mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne” (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66, cz. III, pkt. 3). Ustawodawca korzysta ze względnej swobody regulowania metody ustalania wysokości kwot odszkodowania. Cięży na nim jednak obowiązek należytego zharmonizowania różnych wartości konstytucyjnych, przede wszystkim proporcjonalnego wyważenia interesu osób pozbawianych własności i interesu publicznego. Odwołanie się do wartości rynkowej nieruchomości podczas ustalania wysokości odszkodowania (art. 134 ust. 1 u.g.n.) daje właściwą podstawę ustalenia odszkodowania „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odszkodowanie równe wartości rynkowej ma bowiem, w założeniu, pozwolić właścicielowi na odtworzenie stanu sprzed wywłaszczenia. Trybunał podkreślał jednak, że „[j]est to jednak zaledwie punkt wyjścia do oceny konstytucyjności konkretnych przepisów regulujących wywłaszczenie na określony cel publiczny. W standardzie konstytucyjnym mogą się bowiem zmieścić także przepisy nie gwarantujące odszkodowania ekwiwalentnego” (wyrok o sygn. K 4/10, cz. IV, pkt 3.4). Tym samym „odszkodowanie «słuszne» nie musi być pełne, tj. nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości” (postanowienie pełnego składu TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161, cz. II, pkt 5.2.3). Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny. Zdaniem Trybunału, przywołane wypowiedzi orzecznicze należy odpowiednio odnieść do problemu granic swobody ustawodawcy kształtowania mechanizmów waloryzacji kwot przyznanych, lecz niewypłaconych odszkodowań.

Po trzecie, ze względu na okoliczności faktyczne i prawne sprawy, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne rozpoznawane w niniejszym postępowaniu, mianowicie to, że odjęcie własności parceli gruntowej miało miejsce w 1938 r., zaś decyzja przyznająca odszkodowanie wydana została w 1960 r., Trybunał musiał rozważyć kwestię zakresu czasowego wyznaczającego ramy stosowania standardów ustanowionych przez Konstytucję z 1997 r. Wobec braku odmiennego unormowania intertemporalnego w jej tekście, wymagania wynikające z jej postanowień mogą bowiem stanowić wzorce kontroli wyłącznie tych działań (aktów) władzy publicznej, które miały miejsce po jej wejściu w życie. W efekcie,

przepisy uchwalone przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. i utrzymane w mocy podlegają ocenie pod kątem zgodności z postanowieniami Konstytucji jedynie w takim zakresie, w jakim wywołały lub wywołują przewidziane w nich skutki prawne od 17 października 1997 r. „Nie ma bowiem podstaw do tego, aby norma prawna była oceniana na podstawie wzorca pochodzącego z Konstytucji z 1997 r. w odniesieniu do tego okresu jej obowiązywania, w którym wzorzec taki jeszcze nie istniał, a zatem nie wiązał ustawodawcy, co oznacza, że ustawodawca nie był w tym czasie zobligowany do dostosowania prawa do wymogu konstytucyjnego” (M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 63 i 64). W wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał przyjął, że wynikający z art. 21 ust. 2 Konstytucji nakaz zwrotu nieruchomości, która nie została wykorzystana na realizację celu publicznego mającego uzasadniać wywłaszczenie, odnosi się wyłącznie do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostało ustanowione pod rządami Konstytucji z 1997 r. (cz. III, pkt 1.A; zob.: M. Wiącek, *Znaczenie...*, s. 56 i 57). Analogiczny sposób rozumienia zakresu czasowego gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji należy, zdaniem Trybunału, przyjąć w zakresie, w jakim ustrojodawca dokonał w tym postanowieniu konstytucjonalizacji prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenia dokonane na cele publiczne. Zasady dokonywania wyłączeń ustanowione w Konstytucji z 1997 r. nie mogły bowiem, w sposób oczywisty, wiązać organów władzy publicznej podczas dokonywania wywłaszczeń przed 17 października 1997 r. Na gruncie niniejszego postępowania przyjęcie takiego stanowiska nie rodziło jednak, w ocenie Trybunału, przeszkody dla oceny zgodności art. 227 u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotowi kontroli z perspektywy tego wzorca nie stanowiły przedkonstytucyjne przepisy prawne będące podstawą wywłaszczeń i ustalania wysokości odszkodowania. W pytaniu prawnym rozpatrywanym w niniejszym postępowaniu sąd pytający zakwestionował przepis współokreślający reguły waloryzacji przyznanych a niewypłaconych wcześniej odszkodowań, który obowiązywał od 1 stycznia 1998 r. do 13 października 2015 r., a więc już pod rządami Konstytucji z 1997 r. To na jego podstawie wydane zostały decyzje zaskarżone w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, ustalające kwotę zwaloryzowanego odszkodowania, którego wypłata została nakazana wyrokiem sądowym z 2005 r. Postępowanie waloryzacyjne, jako odrębna sprawa administracyjna, zostało wszczęte i toczy się w oparciu o przepisy ustawy obowiązującej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Ponadto, zakres stosowania art. 227 u.g.n. obejmuje sprawy o waloryzację odszkodowania niezależnie od tego, czy wywłaszczenie oraz ustalenie prawa do odszkodowania miało miejsce przed 17 października 1997 r. czy też później. Zdaniem sądów administracyjnych, mechanizm waloryzacji przewidziany w art. 132 ust. 3 u.g.n. (do którego stosuje się wskaźnik inflacyjny na podstawie art. 227 w związku z art. 5 u.g.n.) ma zastosowanie też do odszkodowania ustalonego na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów o wywłaszczeniach, o ile nie zostało oczywiście wypłacone uprawnionemu – byłemu właścicielowi, bądź złożone do depozytu sądowego. „Nie oznacza to wstecznego działania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż chodzi o zobowiązanie istniejące w dniu jej wejścia w życie” (wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 118/08, Lex nr 566746).

Z tych względów Trybunał uznał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowił adekwatny wzorzec kontroli art. 227 u.g.n.

3.4. Wskazany w pytaniu prawnym – jako jeden z wzorców kontroli – art. 64 ust. 1 Konstytucji statuuje gwarancję ochrony prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. W ocenie sądu pytającego, niemożność ustalenia „słusznego zwaloryzowanego odszkodowania” z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyj-

nych może godzić też w „prawo własności związane z prawem do słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 12).

Biorąc pod uwagę istotę problemu konstytucyjnego przedstawionego w pytaniu prawnym, Trybunał uznał, że zarzut sformułowany przez sąd pytający na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji nie dotyczył naruszenia prawa własności (gdyż jego odjęcie nastąpiło w 1938 r.), lecz prawa do odszkodowania przyznanego w związku z odebraniem własności nieruchomości (które to odszkodowanie stanowi przedmiot postępowania waloryzacyjnego toczącego się przed sądem pytającym).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że prawo do odszkodowania stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji i, jako takie, podlega konstytucyjnej ochronie (zob. wyroki TK z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90, cz. III, pkt 4; 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, cz. III, pkt 1.3.1; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40, cz. III, pkt 6.1; 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 73, cz. III, pkt 4.2). Konstytucyjna ochrona praw majątkowych nie oznacza jednak gwarancji określonej treści tych praw. Na mocy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji to do ustawodawcy zwykłego należy kompetencja w zakresie kształtowania natury oraz treści poszczególnych praw majątkowych, a także ustanowienia ustawowych mechanizmów ochrony tych praw (zob. wyrok z 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144, cz. III, pkt 4.3), przy czym w zakresie objętym art. 21 ust. 2 Konstytucji ustawodawca ma obowiązek ukształtowania prawa do odszkodowania należnego z tytułu wywłaszczenia i spełniającego wymaganie „słuszości”, a także procedur gwarantujących realizację tego prawa.

Z orzecznictwa trybunalskiego wynika również, że na gruncie Konstytucji nie można mówić o nakazie bezwzględnej „pełnej ochrony praw majątkowych”. W wyroku pełnego składu z 22 maja 2013 r. (sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42) Trybunał, powołując się na utrwaloną linię orzecniczą, przypomniał, że nie tylko własność, lecz także „inne” prawa majątkowe – takie jak prawo do odszkodowania – podlegać mogą ograniczeniom. Podkreślił przy tym, że nawet w razie odjęcia prawa własności, będącego najpełniejszym z praw majątkowych, „Konstytucja, zgodnie z art. 21 ust. 2, nie przewiduje odszkodowania «pełnego», lecz wymaga, by było ono «słuszne» (...). Podobnie art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza o «wynagrodzeniu szkody» wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu” (cz. III, pkt 1.2.2). Także „[p]rawo do odszkodowania za niesłuszne aresztowanie [które jest gwarantowane przez art. 41 ust. 5 Konstytucji] nie ma charakteru absolutnego, a zatem po spełnieniu wymogów wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) istnieje możliwość, by ustawodawca uregulował sposób korzystania z tego prawa i ograniczył korzystanie z niego. Ograniczenie takie musi spełniać test określoności i nie może naruszać istoty prawa do odszkodowania” (wyrok z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105, cz. III, pkt 5.2).

Uwzględnwszy przywołane tezy orzecnicze, Trybunał przyjął w niniejszym postępowaniu, że prawo do odszkodowania, podobnie jak pozostałe prawa majątkowe objęte ochroną wynikającą z art. 64 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego. Odnosi się to także do tych sytuacji, w których Konstytucja wprost nakazuje przyznanie odszkodowania, mianowicie sytuacji określonych w art. 21 ust. 2, art. 41 ust. 5 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji. Możliwość realizacji prawa do odszkodowania za odjęcie własności lub innego prawa majątkowego (wywłaszczenie) może podlegać ograniczeniu, o ile ustanowienie takiego ograniczenia spełnia wszystkie warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie nie prowadzi do pozbawienia odszkodowania charakteru „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał rozpoznał zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji – w zakresie, w jakim przepis ten obejmuje ochroną „inne prawa majątkowe”, do których należy prawo do odszkodowania.

3.5. Wśród tzw. związkowych wzorców kontroli sąd pytający wskazał ponadto art. 64 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika prawo podmiotowe do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

W odniesieniu do tego wzorca, Trybunał podtrzymał stanowisko, że argumentacja wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, dotycząca niezgodności z zasadą równej ochrony praw majątkowych, powinna opierać się na określeniu kategorii podmiotów podobnych, a także na wykazaniu nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony ich praw, zaś brak takiego uzasadnienia skutkować powinien umorzeniem postępowania w zakresie wzorca, jakim uczyniono art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 5 lutego 2015 r., sygn. K 60/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11, cz. III, pkt 4.1).

Przenosząc te wymagania na grunt niniejszego postępowania, Trybunał podzielił w tej części stanowisko Prokuratora Generalnego (pismo procesowe z 15 września 2014 r., s. 8 i 9) oraz uznał, że sąd pytający nie przedstawił koniecznego uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nie wskazał, w jaki sposób stosowanie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych podczas waloryzacji kwot odszkodowania należnego z tytułu wyłączenia miałyby skutkować niedopuszczalnym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów uprawnionych do odszkodowania z tego tytułu. W istocie argumenty, które zostały przywołane przez sąd pytający w celu wykazania naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych, mieszczą się w ramach wzorca, którym jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle przepisów o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, pytanie prawne sądu powinno zawierać m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (obecnie wymaganie to wynika z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK). Niespełnienie wymogu stanowi przeszkodę do merytorycznego rozpoznania zarzutu.

Z tych względów Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK, umorzył niniejsze postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4. Ocena konstytucyjności art. 227 u.g.n.

Punktem wyjścia oceny zgodności art. 227 u.g.n. ze wzorcami wskazanymi przez sąd pytający była teza sformułowana przez Trybunał w wyroku z 21 lipca 2011 r. o sygn. K 23/08, w myśl której „kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją. W kompetencji ustawodawcy jest stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego” (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62, cz. III, pkt 4.1).

Trybunał w obecnym składzie podzielił to zapatrywanie. Zgodnie bowiem z ogólnymi zasadami postępowania przed Trybunałem ciężar wykazania niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu spoczywa na podmiocie, który zainicjował postępowanie, i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, cz. III, pkt 3; teza podtrzy-

mana w późniejszych judykatach – zob. postanowienia TK z: 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143, cz. II, pkt 5.2; 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4, cz. II, pkt 5; 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67, cz. II, poz. 2; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19, cz. II, pkt 2).

W niniejszym postępowaniu Trybunał uznał, że sąd pytający nie przedstawił dostatecznych dowodów, które pozwoliłyby obalić domniemanie konstytucyjności art. 227 u.g.n. Z tych względów Trybunał orzekł, że art. 227 u.g.n. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Rozpoznając kwestię naruszenia standardów prawidłowej legislacji, Trybunał dostrzegł, że sąd pytający nie przeprowadził pełnego testu określoności, na który składa się kryterium precyzyjności i komunikatywności (jasności). Uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady określoności ograniczył do twierdzenia, że wobec obowiązywania kilku odrębnych podstaw prawnych do ogłaszania przez Prezesa GUS wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, brak sprecyzowania przez ustawodawcę w treści art. 227 u.g.n. tego, czy waloryzacja ma być przeprowadzana z zastosowaniem wskaźników rocznych, kwartalnych czy miesięcznych (uzasadnienie pytania prawnego, s. 10-12), uniemożliwia odtworzenie precyzyjnej normy prawnej.

Ocena ujętego w ten sposób zarzutu wymagała ustalenia przez Trybunał, czy spełniony został wymóg precyzyjności regulacji rozumianej jako możliwość dekodowania z treści zakwestionowanego przepisu jednoznacznych norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej.

Uwzględniając przepisy o obowiązku publikowania danych statystycznych przez Prezesa GUS, Trybunał ustalił, że w ciągu roku kalendarzowego ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” komunikaty Prezesa GUS w sprawie:

1) średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym (wydawane na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm. – dalej: uFUS; zob. np. M. P. z 2017 r. poz. 72),

2) średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w poprzednim roku kalendarzowym (wydane na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. b uFUS; zob. np. M. P. z 2017 r. poz. 86),

3) wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w stosunku do pierwszych trzech kwartałów roku poprzedniego (wydawane na podstawie art. 7 ust. 2d ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1779; zob. np. M. P. z 2016 r. poz. 982),

4) wskaźnika cen towarów i usług w I półroczu w stosunku do I półrocza roku poprzedniego (wydawane na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm.; zob. M. P. z 2016 r. poz. 680),

5) wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w marcu w stosunku do marca sprzed 6 lat oraz wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem we wrześniu w stosunku do września sprzed 6 lat (wydawane na podstawie art. 181a ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 291, ze zm.; zob. np. M. P. z 2016 r. poz. 391, M. P. z 2016 r. poz. 989),

6) wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w danym kwartale w stosunku do kwartału poprzedzającego (wydane na podstawie art. 25 ust. 11 uFUS; zob. np. M. P. z 2017 r. poz. 45).

Ogłoszone w ten sposób wskaźniki znajdują zastosowanie do ustalenia wysokości kwot w wypadkach określonych nie tylko w ustawach, na podstawie których wskaźnik został ogłoszony. Do wskaźników opublikowanych w „Monitorze Polskim” odsyłają m.in.:

1) art. 64d § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”;

2) art. 22 ust. 6f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku podatkowego w stosunku do tego samego okresu roku ubiegłego”;

3) art. 14 ust. 5c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.) – chodzi o „średnioroczny wskaźnik cen, towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”; art. 70b ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty – chodzi o „wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”;

4) art. 37m ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego”;

5) art. 64f ust. 2 i art. 70zy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”; art. 130a ust. 6b i 6d prawa o ruchu drogowym – chodzi o „wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego”;

6) art. 17 ust. 4a i art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2014, poz. 1392, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego”;

7) art. 291 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.) – chodzi o „średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”;

8) art. 31 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 656, ze zm.) – chodzi o „wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego”.

Niektóre ustawy zawierają odesłania do wskaźników bez sprecyzowania miejsca ich publikacji, jak choćby art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. z 2014 r. poz. 332, ze zm.), odsyłający do „wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzedzającym rok wydania rozporządzenia [o opłatach za wydanie krwi]”; art. 26a ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 605, ze zm.), odsyłający do „średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym”, czy art. 121 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627, ze zm.), odsyłający do „średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”. Gdy chodzi o art. 121 ustawy o kierujących pojazdami, w literaturze wskazuje się, że odsyła on do komunikatu ogłoszonego w „Monitorze Polskim” przez Prezesa GUS na podstawie art. 25 ust. 11 uFUS (zob. M. Dębski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, Warszawa 2013).

Przegląd sposobu ujęcia odesłań do różnych wielkości statystycznych pozwolił Trybunałowi uznać, że art. 227 u.g.n. – odczytywany w świetle innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących waloryzacji odszkodowań należnych z tytułu wywłaszczenia nieruchomości – umożliwiał wywiedzenie dostatecznie precyzyjnych reguł waloryzacji. Stopień nieprecyzyjności zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu był co prawda wyższy niż w wypadku niektórych innych przepisów odsyłających do wskaźników inflacyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS. Niemniej, w ocenie Trybunału, nie przekroczył on poziomu, który rodziłby konieczność orzeczenia o niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. Nieprecyzyjność ocenianego przepisu nie miała charakteru kwalifikowanego w tym sensie, że ustalenie treści normy nie było niemożliwe dzięki użyciu reguł egzegezy tekstu prawnego.

Z art. 132 ust. 3 u.g.n. wynika, że wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Waloryzacja następuje zawsze od momentu ustalenia odszkodowania (daty wydania decyzji wywłaszczeniowej lub odrębnej decyzji o ustaleniu odszkodowania) do dnia zapłaty odszkodowania, bez względu na to, czy podmiot zobowiązany opóźnia się z jego zapłatą (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2009 r., sygn. akt II SA/Po 237/09, Lex nr 573824). Prowadzić ma, w założeniu, do „urealnienia” ustalonego, lecz jeszcze niewypłaconego odszkodowania z zastosowaniem wskaźników, których określenie – jako że stanowią podstawowy element mechanizmu waloryzacyjnego – jest rolą ustawodawcy (a nie organów administracji ani też organów władzy sądowej, w tym Trybunału). Ten zaś przyjął, że wobec nieogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźnika zmiany cen nieruchomości, kryterium przeliczenia stanowią – na podstawie art. 227 u.g.n., a po zmianie stanu normatywnego: na podstawie art. 5 ust. 4 u.g.n. oraz art. 2 ustawy zmieniającej – wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, które są ogłaszane przez Prezesa GUS na mocy odrębnych przepisów. W ten sposób ustawodawca dąży do ochrony interesu wierzyciela, gwarantując mu, że mimo opóźnienia zapłaty odszkodowania otrzyma je w odpowiedniej wysokości. Waloryzacja ma zatem na celu przywrócenie ekonomicznego znaczenia odszkodowania (zob. P. Wojciechowski, uwagi do art. 132, [w:] red. P. Czechowski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015). W zasadzie waloryzacji, która wynika z art. 132 ust. 3 u.g.n., dostrzega się zamysł ustawodawcy, by wartość faktycznie wypłaconego odszkodowania odpowiadała wartości nabywczej odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu, a nie wartości nominalnej; „[t]ylko takie uregulowanie odpowiada bowiem konstytucyjnej zasadzie słusznego odszkodowania” (wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2009 r., sygn. akt II SA/Po 237/09). Jednakże w żadnym razie waloryzacja nie może stanowić postępowania prowadzącego *de facto* do ponownego ustalenia wysokości odszkodowania (zob. wyrok WSA w Łodzi z 27 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Łd 419/13, Lex nr 1453091). Nie chodzi także o dostosowanie wysokości zwaloryzowanego odszkodowania do wartości rynkowej nieruchomości w chwili jego wypłaty. Wysokość odszkodowania ustala się bowiem według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n.).

Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego dokonywanie wiążącej wykładni aktów normatywnych ani formułowanie organom stosowania prawa wskazówek co do sposobu interpretacji przepisów. Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał zwrócił jednak uwagę na to, że ewentualne wątpliwości w odniesieniu do kwestii wyboru konkretnych wielkości powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem istoty mechanizmu waloryzacji, o którym mowa w art. 132 ust. 3 u.g.n., a także w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności okresu, za jaki kwota podlega przerachowaniu, bo „[w]skaźniki te [tj. inflacyjne] stosuje się za okres adekwatny do czasu, za który dokonuje się waloryzacji” (E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 5, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lex 2014).

Mając na względzie cel, jakim jest „urealnienie” kwoty odszkodowania, organ – *a casu ad casum* – ustala wskaźnik najbardziej adekwatny do charakteru sprawy, a także, jak podnosi się w orzecznictwie administracyjnym, „najbardziej korzystny” dla uprawnionego. W wyroku z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2912/15 (Lex nr 2045702), badając legalność decyzji waloryzacyjnej wydanej z zastosowaniem wskaźnika inflacyjnego, WSA w Warszawie – dostrzegłszy, że stosowanie tego wskaźnika może być dla uprawnionych mniej korzystne niż stosowanie (nieogłoszonego) wskaźnika zmian cen nieruchomości – stwierdził: „(...) waloryzacja ma zabezpieczać interes wierzyciela, że mimo opóźnienia w zapłacie odszkodowania otrzyma je w odpowiedniej wysokości, tj. odpowiadającej wartości wywłaszczonej nieruchomości. Skoro w sprawie waloryzacji dokonano przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, to Sąd przychylił się do stanowiska skarżących, że dokonując waloryzacji wysokości odszkodowania organy powinny zastosować jak najkorzystniejsze wskaźniki”.

Decyzja organu administracji co do zasadności przyjęcia konkretnej wielkości przeliczeniowej wymaga uzasadnienia (zob. art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.). „Zarówno strona jak i [s]ąd muszą mieć możliwość oceny sposobu rozumowania organu oraz mieć możliwość weryfikacji dokonanej waloryzacji w sposób sprawdzalny matematycznie z powołaniem się na dany wskaźnik, okres czasu, którego on dotyczy” (wyrok WSA w Warszawie z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1992/14, Lex nr 2036360). Sposób dokonania przerachowania i jego uzasadnienie podlega ocenie sądu administracyjnego. Waloryzacja przeprowadzana jest „zgodnie z przepisami zawartymi w aktach prawnych oraz regułami matematycznymi i statystycznymi, przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”. Sąd bada, w jaki sposób organ ustalił kwotę waloryzacji, i dokonuje oceny prawidłowości operacji przerachowania (zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2230/12, Lex nr 1325405).

W tym miejscu Trybunał uznał za stosowne przypomnieć, że oceniając przepis pod kątem tego, czy jego nieprecyzyjność może być tolerowana w świetle konstytucyjnych standardów prawidłowej legislacji, Trybunał bierze pod uwagę to, czy ustawodawca zadbał o zachowanie gwarancji proceduralnych zabezpieczających jednostkę przed arbitralnością organów stosowania prawa. Tę metodę kontroli zastosował w niniejszym postępowaniu. Prawidłowość zastosowania art. 227 u.g.n. podlega zaskarżeniu do organu odwoławczego, a następnie w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym, co jest gwarancją proceduralną ograniczającą swobodę stosowania przepisu.

Trybunał wziął też pod uwagę to, że ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności art. 227 u.g.n. rodziłby – zdaniem sądu pytającego – „konieczność[ć] ustalenia w toku postępowania wyjaśniającego [samodzielnie przez organy administracji], w jaki sposób kształtowały (zmieniały) się w minionym okresie ceny nieruchomości (a nie towarów konsumpcyjnych), aby móc zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, określić słuszną wartość przyznanego (...) odszkodowania” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 14). Wobec nieopublikowania wskaźników zmian cen nieruchomości organy mogłyby natomiast podjąć „próbę zadośćuczynienia dyspozycji art. 132 ust. 2[3] u.g.n.”, uwzględniając dane wynikające z okresowych badań wartości nieruchomości cen transakcyjnych, przeprowadzanych na podstawie art. 173a u.g.n., albo regulacje dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości oraz rejestru cen i wartości nieruchomości, „choć sąd pytający jest świadomy ewentualnych trudności w tym zakresie wynikających z ciągłego braku funkcjonowania katastru nieruchomości” (tamże, s. 14 i 15). Trybunał powziął wątpliwość, czy w sytuacji, w której przez lata – mimo obowiązku wynikającego z ustawy – Prezes GUS, dysponujący wykwalifikowanym aparatem urzędniczym, nie był w stanie ustalić, jak zmieniały się ceny nieruchomości, przerzucenie

ciężaru dokonywania tych ustaleń na organy właściwe do waloryzacji odszkodowań byłoby do udźwignięcia zarówno przez te organy, jak i przez kontrolujące je sądy administracyjne.

Zgodnie z art. 163 u.g.n., powszechną taksację nieruchomości przeprowadza się okresowo, przy czym to odrębna ustawa miałaby dopiero określać termin rozpoczęcia i zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości, a także źródło jej finansowania. Ponieważ kataster nieruchomości nie jest nadal wdrożony, w dalszym ciągu funkcjonuje ewidencja gruntów i budynków, o której mowa w art. 20 i n. ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.; dalej: p.g.k.) oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, ze zm.). Wśród danych, jakie obejmuje ta ewidencja, figuruje wartość katastralna nieruchomości (art. 20 ust. 2 pkt 5 p.g.k.). Prawa geodezyjne i kartograficzne nie odwołuje się ani do wartości rynkowej, ani do wartości odtworzeniowej nieruchomości. Na mocy art. 173a u.g.n. do zadań ministra właściwego ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa należy dokonywanie okresowych badań runku nieruchomości – ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, które dotyczą wartości nieruchomości, cen transakcyjnych nieruchomości, stawek czynszów oraz częstotliwości obrotu nieruchomościami. Na podstawie tych badań minister powinien co najmniej raz w roku opracowywać analizy i zestawienia charakteryzujące rynek nieruchomości. Art. 173a u.g.n., podobnie jak art. 163 u.g.n., dotyczy zdarzenia, „które nie zostało zrealizowane przez ministra właściwego (...), który nie dokonał i nie dokonuje okresowych badań rynku nieruchomości, które powinny pozwolić na coroczne opracowywania analiz[,] zestawień charakteryzujących rynek nieruchomości” (A. Hopfer, uwagi do art. 173a, [w:] *Ustawa o gospodarce...*).

W tej sytuacji jedynie dzięki przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, które określają rodzaj docelowego (obecnie: art. 5 ust. 1 i 2 u.g.n.) oraz zastępczego (art. 227 u.g.n.; obecnie: art. 5 ust. 4 u.g.n. i art. 2 ustawy zmieniającej) wskaźnika waloryzacji, podczas prerachowywania kwot odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości „organ administracji publicznej nie ma swobody dobierania wskaźników odzwierciedlających w sposób adekwatny zmiany w sile nabywczej pieniądza, na podstawie których dokonuje przeliczenia. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wyrażają w tym zakresie wiążąco zamiar prawodawcy, nie pozostawiając możliwości oparcia rozstrzygnięcia o inne dane (...)” (wyrok WSA w Krakowie z 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 216/15, Lex nr 2056521). Art. 227 u.g.n. nie otwierał zatem organom administracyjnym drogi do podejmowania arbitralnych decyzji podczas ustalania wysokości kwot zwaloryzowanego odszkodowania. Przeciwnie, art. 227 u.g.n. odgrywał rolę instrumentu ograniczającego ich swobodę decyzyjną. Zobowiązywał organy administracyjne do korzystania z – istniejącego – obiektywnego kryterium przeliczenia kwot odszkodowań należnych z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, jakim jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Po zmianie stanu normatywnego analogiczną funkcję pełnią art. 5 ust. 4 u.g.n. oraz art. 2 ustawy zmieniającej. Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu odsyłającego do – systematycznie ogłaszanego przez Prezesa GUS – wskaźnika inflacyjnego w sytuacji, w której nie są ogłaszane wskaźniki zmian cen nieruchomości i nie wiadomo, czy kiedykolwiek będą one ogłoszone, pogłębiałoby jedynie stan niepewności co do rodzaju wielkości statystycznej, którą należy zastosować podczas waloryzacji odszkodowania. W ocenie Trybunału, niezamieszczenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami przepisu, który nakazywałby stosować wskaźnik inflacyjny, skutkowałoby wyraźnym obniżeniem stopnia precyzyjności całej regulacji dotyczącej mechanizmu waloryzacji.

Zawsze, kiedy Trybunał dokonuje oceny przepisu pod kątem zarzutu naruszenia standardów precyzyjności regulacji prawnej, musi zachować szczególną ostrożność w sytuacji, gdy jedyną podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności miałaby być nadmierna nieprecyzyj-

ność. Taka ostrożność musiał zachować i w niniejszym postępowaniu z uwagi na to, że nie podzielił wątpliwości sądu pytającego co do niezgodności art. 227 u.g.n. z pozostałymi wzorcami kontroli (zob. dalszą część uzasadnienia). Zdaniem Trybunału, nie zostały przedstawione dowody, które uzasadniałyby twierdzenie, że nieprecyzyjność art. 227 u.g.n. ma charakter „kwalifikowany” oraz że orzeczenie o jego niekonstytucyjności stanowi *ultima ratio*. Sąd pytający nie wykazał tego, że przepis ten jest nieprecyzyjny w stopniu, który uniemożliwia zrekonstruowanie norm nadających się do zastosowania jako podstawa rozstrzygnięć organów w konkretnych sprawach z użyciem reguł wykładni przyjętych w kulturze prawnej (reguły wykładni w zgodzie z Konstytucją, reguły wykładni w zgodzie z istotą instytucji prawnej) oraz daje tym organom swobodę podejmowania arbitralnych decyzji.

4.2. Trybunał nie podzielił też wątpliwości sądu pytającego dotyczących kwestii naruszenia zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Sąd pytający miał wątpliwość, czy z perspektywy konstytucyjnego nakazu ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa dopuszczalna jest sytuacja, w której „zamiar ustawodawcy o czasowym obowiązywaniu określonego przepisu [tj. art. 227 u.g.n.], przez niemożność wykonania innego związanego z tym nakazu ustawowego [wynikającego z art. 5 u.g.n.], przekształca dane unormowanie w istocie w regulację o charakterze stałym (...). Wszak przepis określony jako przejściowy powinien ustąpić miejsca docelowemu mechanizmowi normatywnemu z uwagi na swą doraźną tylko naturę” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 12).

Odnosząc się do tak postawionego problemu, Trybunał uznał, że zagrożenie wartości konstytucyjnej, jaką jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie wynika z wadliwego ukształtowania przez ustawodawcę art. 227 u.g.n., lecz ze zwłoki organu stosowania prawa – Prezesa GUS, w ogłoszeniu wskaźników zmian cen nieruchomości, do czego Prezesa GUS zobowiązuje art. 5 u.g.n. Trybunał nie jest organem właściwym do oceny działania bądź zaniechania organów stosowania prawa. Jeśli zaś chodzi o ocenę dochowania przez ustawodawcę wymagań konstytucyjnych stanowienia rozwiązań normatywnych, Trybunał dostrzegł, że wprowadzenie do przepisów przejściowych ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu nakazującego stosowanie istniejącego już wskaźnika (tj. wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, który jest ogłaszany przez Prezesa GUS regularnie od 1991 r.) do momentu ustalenia i ogłoszenia wskaźnika docelowego, czyli wskaźnika zmian cen nieruchomości, stanowiło realizację dyrektywy lojalności państwa wobec obywateli. Brak takiego przepisu przejściowego, wobec nieogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości, prowadziłoby dopiero do niemożności wyegzekwowania (a więc do pozorności) prawa do waloryzacji należnego odszkodowania, przewidzianego przez ustawodawcę w art. 132 ust. 3 u.g.n., a w konsekwencji do naruszenia gwarancji uzyskania (faktycznie) „słusznego” odszkodowania z tytułu wywłaszczenia na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Sam problem niewykonania przez Prezesa GUS obowiązku ogłoszenia wskaźnika zmian cen nieruchomości stanowił już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału w przywołanej sprawie K 23/08. Zarzuty naruszenia zasady określoności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sformułowane przez wnioskodawcę (Rzecznika Praw Obywatelskich) w odniesieniu do art. 5 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, oparte zostały na twierdzeniu, że wskaźniki zmian cen nieruchomości nie są mierzalną kategorią statystyczną, wobec czego realizacja przez Prezesa GUS obowiązku wynikającego z art. 5 u.g.n. nie jest w ogóle możliwa (co miało pociągać za sobą niemożność urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę w wypadkach, w których ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje zastosowanie wskaźnika do przerachowania określonych w niej kwot, w tym również w wypadku waloryzacji przyznanego, lecz niewypłaconego, odszkodowania z tytułu wywłaszczenia).

W wyroku z 21 lipca 2011 r. o sygn. K 23/08 Trybunał orzekł, że art. 5 u.g.n. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej) jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W jego ocenie „[n]iewykonanie obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS nie jest wynikiem naruszenia zasad poprawnej legislacji, lecz zaniedbań tego organu” (uzasadnienie wyroku, cz. III, pkt 4.7). Na podstawie materiału zgromadzonego w toku rozpoznawania sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez Prezesa GUS, Trybunał uznał, że „nałożony przez ustawodawcę obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości, w ocenie tego organu [tj. Prezesa GUS], jest bez wątpienia merytorycznie możliwy do wykonania” (tamże). Jednocześnie Trybunał przypomniał, że „nie jest powołany do oceny stosowania prawa ani do orzekania o zaniechaniach legislacyjnych. Na marginesie Trybunał zauważył jednak, że niewykonanie przez jeden z centralnych organów administracji rządowej – Prezesa GUS, przez 13 lat, obowiązku ustawowego i narażenie na straty uprawnionych ze względu na mniej korzystne waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, świadczy nie tylko o słabości niektórych segmentów państwa, lecz również o lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, oraz adresatów norm prawnych” (tamże, cz. III, pkt 4.8).

Stanowisko to w niniejszym postępowaniu Trybunał w pełni podzielił. Uznał też, że ewentualne mankamenty regulacji z art. 5 u.g.n. nie mogły przesądzać automatycznie o niekonstytucyjności art. 227 u.g.n., który miał zapewniać możliwość przeprowadzenia operacji przeliczeniowych przewidzianych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami do czasu wykonania art. 5 u.g.n. Ustawodawca podjął zresztą próbę doprecyzowania art. 5 u.g.n., uchwalając ustawę zmieniającą z 15 maja 2015 r., reagując tym samym na uwagi sformułowane w zdaniach odrębnych od wyroku w sprawie K 23/08 (zob. druk sejmowy nr 3287/VII kadencja – uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, s. 1-3).

Formułując zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, sąd pytający podniósł, że brak jest w treści art. 227 u.g.n. terminu, który wyznaczałby czasową granicę stosowania przewidzianego w tym przepisie, a niekorzystnego dla osób uprawnionych, wskaźnika inflacyjnego (uzasadnienie pytania prawnego, s. 12). Trybunał nie zgodził się z założeniem, że wyznaczenie sztywnej daty stanowiłoby czynnik dyscyplinujący Prezesa GUS, jeśli chodzi o realizację obowiązku przewidzianego w art. 5 u.g.n. Obowiązek ten Prezes GUS – wobec braku odrębnego zastrzeżenia w treści art. 5 u.g.n. – powinien zrealizować bez zbędnej zwłoki. Określenie w art. 227 u.g.n. sztywnej granicy czasowej stosowania wskaźnika inflacyjnego mogłoby rodzić ryzyko wystąpienia „pułapki prawnej” polegającej na tym, że po upływie tego terminu oraz wobec braku ogłoszenia wskaźnika zmian cen nieruchomości przestałoby istnieć ustawowe kryterium przeliczenia kwot odszkodowania stosownie do art. 132 ust. 3 u.g.n.

W wyroku z 29 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Bk 870/07, Lex nr 510815), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stanął na stanowisku, że „nie można przyjąć, by przepis art. 227 u.g.n. był niekonstytucyjny wskutek nieokreślenia terminu w ciągu którego Prezes Głównego Urzędu Statystycznego powinien dokonać ogłoszenia wskaźników cen nieruchomości. Jak się uważa «(...) opracowanie zapowiadzianych wskaźników będzie możliwe dopiero po racjonalnie ukształtowanym rynku obrotu nieruchomościami i sporządzeniu sprawnie funkcjonującego monitoringu w skali krajowej i regionalnej. Jest to proces mozolny i czasochłonny. Ustawodawca, mając na względzie złożoność tego procesu, nie chcąc traktowania art. 5 u.g.n. jako tylko pozornie (formalnie) obowiązującego, dla zachowania realności rozwiązań zawartych w ustawie wprowadził do niej zasady przejściowej waloryzacji opartej na wskaźnikach cen towarów i usług konsumpcyjnych, która ma być realizowana na podstawie art. 227 u.g.n. do czasu wypracowania wskaźników cen nieruchomości» (zob. J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis

Warszawa 2003, tezy do art. 277 u.g.n.). W dacie uchwalania przepisu art. 227 u.g.n. nie było możliwe przewidzenie, jaki okres obejmie sytuację ustabilizowania się rynku obrotu nieruchomościami, stąd nie było możliwe zakreślenie Prezesowi GUS terminu na ogłoszenie wskaźników przewidzianych w art. 5 u.g.n., a zatem brak takiego terminu nie może być podstawą zarzutu niekonstytucyjności przepisu”.

Trybunał w pełni podzielił to stanowisko i dlatego orzekł, że art. 227 u.g.n. nie narusza zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji.

4.3. Osią argumentacji sądu pytającego dotyczącej *meritum* rozwiązania prawnego przyjętego w art. 227 u.g.n. były zarzuty naruszenia konstytucyjnych praw do „słusznego” odszkodowania za wywłaszczenie dokonane na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz do prawnej ochrony praw majątkowych, w tym prawa do odszkodowania jako „innego” niż własność prawa majątkowego (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Podstawę tych zarzutów stanowiło twierdzenie, że przewidziany w art. 227 u.g.n. wskaźnik inflacyjny – który stał się *de facto* trwałym, a nie tymczasowym elementem mechanizmu waloryzacji – jest wskaźnikiem „niekorzystnym” dla osób uprawnionych z tytułu odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, a przez to nieadekwatnym do urzeczywistnienia gwarancji „słusznego” odszkodowania oraz ochrony praw majątkowych.

Ponieważ naruszenie obu wzorców (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) sąd pytający upatruje w nieadekwatności wskaźnika inflacyjnego do celów waloryzacji, Trybunał postanowił rozpoznać zarzuty łącznie. Naruszenie postanowień gwarantujących ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) jawi się bowiem w istocie – w świetle treści uzasadnienia pytania prawnego – jako konsekwencja naruszenia wymagania „słusznego” odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Wobec takiego ujęcia, ewentualne orzeczenie przez Trybunał, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji, byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem jej zgodności z art. 64 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 4/10, cz. IV, pkt 5.1).

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów, Trybunał wziął pod uwagę kilka kwestii. Po pierwsze, nie istnieje ani konstytucyjne prawo podmiotowe do waloryzacji świadczeń, ani jeden konstytucyjnie akceptowalny model postępowania waloryzacyjnego. To ustawodawca, korzystając z ogólnej kompetencji prawodawczej, podejmuje decyzję co do sposobu ukształtowania procedury służącej ochronie realnej ekonomicznej wartości należności pieniężnych. Do Trybunału należy ocena jedynie tego, czy ustawodawca nie przekroczył „punktów brzegowych”, kształtując mechanizm w sposób, który czyni z praw majątkowych tylko pozór ochrony formalnie związanych z nimi interesów ekonomicznych. Po drugie, waloryzacja przewidziana w art. 132 ust. 3 u.g.n. stanowić ma środek ochrony prawa do odszkodowania, które w świetle wymagań wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji musi mieć charakter „słuszny”. Jak już zostało wskazane, odszkodowanie „słuszne” nie zawsze musi być równe wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości. Tym bardziej „słuszne” zwaloryzowane odszkodowanie nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości w chwili dokonywania waloryzacji (wyплаты odszkodowania). Po trzecie, rodzaj przelicznika wybranego do waloryzacji wpływa na charakter tej instytucji. Jeśli waloryzacja służyć ma urealnieniu kwoty odszkodowania po to, żeby nie utraciło znaczenia ekonomicznego w związku ze zmianą siły nabywczej pieniądza, wskaźnik inflacyjny może być uznany za adekwatny. Jeśli waloryzacja ma chronić odszkodowanie jako instrument „odtworzenia” przez dawnego właściciela wywłaszczonej części mienia, to pożądane byłoby stosowanie wskaźnika, który uwzględniałby zmiany cen (wartości) nieruchomości. Niezależnie jednak od tego, niemożność wyegzekwowania prawa do waloryzacji wobec braku jakiegokolwiek ustawowego kryterium przeliczenia

(niezależnie, czy chodziłoby o wskaźnik zmian cen nieruchomości, czy wskaźnik inflacyjny) rodziłaby ryzyko pozorności ochrony prawa majątkowego do odszkodowania.

Trafnie zauważa sąd pytający, że wskaźniki inflacyjne obliczane są w oparciu o wyniki badań cen towarów i usług konsumpcyjnych na rynku detalicznym, a także badań budżetów gospodarstw domowych dostarczających danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne, podczas gdy nieruchomości nie można zaliczyć do dóbr konsumpcyjnych (zob. uzasadnienie pytania prawnego, s. 9). Wskaźnik przewidziany w art. 227 u.g.n., a następnie przeniesiony przez ustawodawcę do art. 5 ust. 4 u.g.n. oraz art. 2 ustawy zmieniającej, nie jest w pełni adekwatny do realizacji założenia, że przeliczenie kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami będzie następować z zastosowaniem kryterium, które uwzględnia zmianę cen nieruchomości. Jednak, zdaniem Trybunału, nie znaczy to automatycznie, że konieczność zastosowania wskaźnika inflacyjnego przekreśla w ogóle sens waloryzacji kwot przyznanych, lecz niewypłaconych, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Nadal bowiem daje ona możliwość ochrony wartości ekonomicznej prawa do odszkodowania.

W niniejszym postępowaniu sąd pytający nie wskazał dostatecznych dowodów, że waloryzacja z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych pozbawia odszkodowania charakteru „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stanął na stanowisku, że przyjęcie rozwiązania „niekorzystnego” dla jego adresatów nie jest tożsame z jego niekonstytucyjnością. Co więcej, twierdzenie sądu pytającego o niekorzystnym skutku stosowania wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ma wyłącznie hipotetyczny charakter. Po pierwsze, wskaźniki zmian cen nieruchomości jak dotąd nigdy nie zostały ogłoszone przez Prezesa GUS (z wyjątkiem wskaźników zmian cen lokali mieszkalnych), wobec czego ich porównanie ze wskaźnikami cen towarów i usług konsumpcyjnych nie jest sensownie możliwe. Dostrzegł to sąd pytający, przyznając, że „[t]rudno jednak wskazać na konkretne różnice pomiędzy wskaźnikami z art. 5 i [art.] 227 u.g.n. ponieważ te pierwsze nie zostały jak dotąd opublikowane (podobnie nieznana jest metodologia ich obliczania). Można jednak zaryzykować twierdzenie, że muszą się one od siebie różnić, ponieważ w przeciwnym wypadku wprowadzenie nowego rodzaju wskaźnika waloryzacyjnego pozbawione byłoby racjonalności” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9 i 10). Po drugie, jak zauważył Prokurator Generalny, „[w]aloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych jest mniej korzystne dla uprawnionych niż z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości tylko wówczas, gdy te ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu. W przypadku natomiast stabilizacji lub spadku cen nieruchomości korzystniejsze jest dokonywanie waloryzacji w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych” (pismo procesowe z 15 września 2014 r., s. 11 i 12).

W wyroku z 10 listopada 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wa 601/15, Lex nr 2030786), WSA w Warszawie wskazał: „[o]czywistym wydaje się być, że waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych jest jednak mniej korzystne dla uprawnionych niż z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, gdy te ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu, co miało miejsce w minionych latach. Sąd podziela stanowisko skarżącej, że ustalanie wysokości odszkodowania w oparciu o wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, naraża na straty uprawnioną ze względu na mniej korzystne waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów. Jednakże stwierdzić należy, że okoliczność ta nie może skutkować uznaniem za zasadny zarzutu skargi wydania decyzji z naruszeniem zasad współżycia społecznego wyrażonych w art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ustalenie zwaloryzowanej kwoty odszkodowania należnej wnioskodaw[om] do wypłaty w rażąco niskiej wysokości”. Pogląd,

że zastosowanie wskaźnika inflacyjnego nie prowadzi do wypłaty odszkodowania „w rażąco niskiej wysokości”, Trybunał uznał za trafny.

Wreszcie, o ile założy się, że nakaz stosowania w postępowaniu waloryzacyjnym na podstawie art. 227 u.g.n. wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych faktycznie stanowi formę ograniczenia korzystania z konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony prawa majątkowego (art. 64 ust. 1 Konstytucji), którą to ochronę w odniesieniu do prawa do odszkodowania zapewniać ma właśnie ustawowa waloryzacja przewidziana w art. 132 ust. 3 u.g.n., to i tak to na sądzie pytającym, jako podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, spoczywał obowiązek udowodnienia, że ograniczenie to nie jest ani potrzebne, ani konieczne, ani proporcjonalne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. W niniejszej sprawie sąd pytający takiego dowodu nie przeprowadził.

Zdaniem Trybunału, samo wskazanie na niekorzystne – hipotetycznie – skutki stosowania wskaźnika, o którym mowa była w art. 227 u.g.n., podczas waloryzacji kwot odszkodowań należnych z tytułu wywłaszczonej nieruchomości nie mogło stanowić dostatecznego uzasadnienia naruszenia art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.