

Warszawa dnia 26.07.1999 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w Lublinie (sygn. akt P. 5/99).**

Stosownie do zlecenia z dnia 30 czerwca 1999 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w Lublinie w dniu 18 czerwca 1999 r.

1. Sąd Okręgowy w Lublinie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepisy art. 73 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 oraz nr 162, poz. 1126) są zgodne:

- a) z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz
- b) z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Sądu Okręgowego, art 73 ust. 1 cytowanej ustawy budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, która to zasada - w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - wyznacza granice dopuszczalności ingerencji ustawodawczej w sferę praw obywatela. Pytający wyraża pogląd, że niezbędność wskazanego unormowania jest co najmniej kontrowersyjna, ponieważ państwo posiada inne instrumenty prawne, za pomocą których może regulować stosunki własnościowe.

Według Sądu Okręgowego, w art. 73 ust. 4 ustawy, o której mowa, ustawodawca "nadmiernie ograniczył prawo do ekwiwalentu za pozbawienie własności, a więc prawo do odszkodowania". Z treści bowiem tego przepisu wynika, że odszkodowanie za przejętą na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość będzie ustalane i wypłacane na wniosek dotychczasowego właściciela nieruchomości, złożony dopiero po dniu 31 grudnia 2000r.

Sąd Okręgowy zgłasza również wątpliwości co do konstytucyjności art. 73 ust. 5 zaskarżonej ustawy, który stanowi, że "Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, **przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem**" (podkr. W. P.).

Powyższe unormowanie, zdaniem Sądu, pogarsza sytuację właściciela wywłaszczanej nieruchomości, w porównaniu z przepisami art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741 z późn. zm).

2. Przepis art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną porządkuje stan prawny nieruchomości pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale nie stanowiących ich własności - zajętych pod drogi publiczne. Z dniem 1 stycznia 1999 r. nieruchomości te stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowym właścicielom owych nieruchomości ma być wypłacone odszkodowanie. Wyrażam pogląd, że w danym przypadku przejęcie nieruchomości na własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego z mocy ustawy nie narusza przepisów art. 21 ani art. 64 ust. 3 Konstytucji, zapewniających ochronę własności. Tę formę wywłaszczenia nieruchomości **już zajętych pod drogi publiczne** należałoby uznać za uzasadnioną interesem publicznym. Ewentualne bowiem wywłaszczenie w trybie postępowania administracyjnego (art. 112-127 ustawy z dnia 25 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) trwałoby co najmniej kilka lat, a społeczne koszty tego postępowania byłyby zapewne znaczne. Do czasu zakończenia postępowania wywłaszczeniowego w tym trybie bliżej nie określona, chociaż malejąca część nieruchomości (gruntów) użytkowanych pod drogami publicznymi stanowiłoby własność osób fizycznych, co mogłoby stwarzać sytuacje konfliktowe. Wielce uciążliwe byłoby również postępowanie sądowe wszczęte

z powództwa Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 231 § 1 Kodeksu cywilnego. Jak wiadomo, powód żądający na tej podstawie od właściciela przeniesienia na niego własności zajętej działki musi udowodnić, że jest samoistnym posiadaczem działki w dobrej wierze. Nadto musi on wykazać, że wartość wzniesionych przez niego budynków lub innych urządzeń na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu znacznie przekracza wartość zajętej na ten cel działki. W warunkach powszechnie znanej przewlekłości postępowania sądowego sprawy o przeniesienie własności gruntów zajętych pod drogi publiczne ciągnęłyby się latami.

Przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne pod warunkiem, że jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wypada podkreślić, że ustrojodawca nie wyłączył możliwości wywłaszczenia w drodze ustawy. **A zatem art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) nie pozostaje w opozycji do wskazanego wyżej przepisu Konstytucji.** W konsekwencji należy przyjąć, że ustawowe wywłaszczenie nieruchomości, o których mowa w tym artykule, jest dopuszczalne na równi z wywłaszczeniem w trybie postępowania administracyjnego lub postępowania sądowego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że instytucja wywłaszczenia jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w sytuacjach, gdy w grę wchodzi cel publiczny (zob. J. Oniszczyk: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996 s. 223). Uznając ten pogląd za trafny należy przyjąć, że dyrektywa ochrony własności, także przed niedopuszczalnym wywłaszczeniem, wynikająca z treści art. 21 Konstytucji, ma walor normy nadrzędnej względem art. 64 ustawy zasadniczej, zawierającego dyspozycje dla ustawodawcy dotyczące własności i innych praw majątkowych. **Jeżeli więc art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) jest oceniany jako nie pozostający w sprzeczności z art. 21 Konstytucji, to tym samym nie uprawniony byłby zarzut niekonstytucyjności tego przepisu z punktu widzenia art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

3. Kolejna wątpliwość Sądu Okręgowego dotyczy art. 73 ust. 4, który stanowi, że odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie, na wniosek dotychczasowego właściciela nieruchomości. Wniosek ten powinien być złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie wskazanego okresu roszczenie wygasa. **Otóż konstytucyjność omawianego przepisu jest wątpliwa z dwóch powodów.** Po pierwsze dlatego, że art. 73 ust. 4 odsyła do zasad i trybu **określonych w odrębnej ustawie**, która w dniu wejścia w życie ustawy - Przepisy wprowadzające (...) jeszcze nie była uchwalona. Właściciele nieruchomości będących przedmiotem wywłaszczenia z mocy art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) nie mogli więc zapoznać się z zasadami wypłaty odszkodowania, które zostaną ustalone dopiero w 1999 r. bądź 2000 r. Po drugie **z mocy art. 73 ust. 4 następuje co najmniej dwuletnie odroczenie terminu wypłaty odszkodowania, skoro wnioski w tej sprawie mogą być składane dopiero od dnia 1 stycznia 2001 r.** Nie zostaje więc jednocześnie spełniony konstytucyjny warunek dopuszczalności wywłaszczenia, którym to warunkiem jest **słuszne odszkodowanie.**

Pod pojęciem odszkodowania słusznego należy rozumieć odszkodowanie odpowiadające konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej), stanowiące ekwiwalent wartości rzeczy będącej przedmiotem wywłaszczenia. Ustawowa zwłoka w wypłacaniu odszkodowania, wynikająca z przepisu art. 73 ust. 4 ustawy, narusza dyrektywę art. 21 ust. 2 Konstytucji. **Uzasadniona jest bowiem taka wykładnia cyt. normy konstytucyjnej, zgodnie z którą data wypłaty odszkodowania nie powinna być odległa w czasie od momentu przeniesienia własności w drodze wywłaszczenia.** W przeciwnym przypadku należy uznać, że zasada "słusznego odszkodowania" nie w pełni jest respektowana, czego przykładem jest właśnie art. 73 ust. 4 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy normujące administrację publiczną.

4. Sąd Okręgowy zgłasza również wątpliwości co do konstytucyjności art. 73 ust. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające. Według tego przepisu, wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy stanowi podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania, przy czym jednak "nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem". Wypada zauważyć, że końcowa część cytowanego fragmentu przepisu jest wadliwa pod względem prawnym. Dotychczasowy bowiem właściciel nieruchomości, wymieniony jako "osoba uprawniona", nie utracił "prawa do władania gruntem" przed dniem 1 stycznia 1999 r., natomiast z chwilą zajęcia działki pod drogę publiczną **został pozbawiony faktycznego władania tą działką.** Prawo władania nieruchomością jest nieodłącznym atrybutem praw właściciela i przysługuje mu dopóty, dopóki owa nieruchomość stanowi jego własność. **W określonych sytuacjach może jednak nastąpić trwała bądź okresowa przeszkoda uniemożliwiająca wykonywanie tego prawa.** Taką

przeszkodą może być przejście danej nieruchomości we władanie podmiotu nie będącego właścicielem. **Chodzi tu o władanie faktyczne, a nie prawo władania.** W analizowanym przypadku nieruchomości pozostawały w faktycznym władaniu Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego od momentu zajęcia ich pod drogi publiczne.

Od tego momentu dotychczasowi właściciele nieruchomości nie mogli wykonywać uprawnień władczych, jednakże ich utrata formalna nastąpiła dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. W tym stanie rzeczy zastrzeżenie dotyczące nieuwzględniania wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami powinno odnosić się do nakładów **poczynionych po utracie przez osobę uprawnioną faktycznego władania gruntem, to znaczy po zajęciu gruntu pod drogę publiczną.** Przepis art. 73 ust. 5 ustawy wymaga więc stosownej korekty. Po dokonaniu tej korekty wspomniane zastrzeżenie będzie dotyczyło nakładów poczynionych tylko przez wojewódzkie (rejonowe) zarządy dróg publicznych. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której właściciel działki zajętej pod drogę publiczną inwestował w tę działkę, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu wartości nieruchomości, którą faktycznie już nie władał.

Reasumując należy stwierdzić, że brzmienie art. 73 ust. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające (...), a ściślej użyte na końcu wyrazy "prawa do władania gruntem" jest obarczone wadą, która może być usunięta w drodze zabiegu legislacyjnego. W tym celu sformułowanie "po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem" powinno być zastąpione określeniem "po faktycznym zajęciu działki pod drogę publiczną".

Omówiona wadliwość końcowego fragmentu art. 73 ust. 5 ustawy nie uzasadnia jednak ewentualnego zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu.

5. Powołany w pytaniu prawnym Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w art. 1 stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia oraz, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Ten sam artykuł zastrzega, jednak, że powyższe postanowienia **nie będą w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.** Zastrzeżenie, o którym mowa, nie usuwa wątpliwości w odniesieniu do art. 73 ust. 4 ustawy, odraczającego wypłatę odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Opóźnienie wypłaty oraz brak awizowanych zasad ustalania odszkodowania uzasadnia pogląd o niezgodności tego przepisu z art. 1 Protokołu nr 1 do cyt. Konwencji.

*Opracował: Witold Pawełko*