

Warszawa, 11 marca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej BIMs Plus Sp. z o.o., skierowanej do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK.11/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 28 lutego 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi BIMs Sp. z o.o. z dnia 26 października 2001 r., zawierającej wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zmianami), zwanej dalej „ustawą”. Zdaniem Skarżącej, kwestionowany przepis narusza postanowienie art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten zakłada bowiem ponad dwuletnie opóźnienie w wypłacie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy.

1. Skarga pozostaje w związku z dyspozycją art. 73 ust. 1 ustawy, na mocy której nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się własnością Skarbu Państwa bądź właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Podmiotami zobowiązanymi do wypłaty odszkodowania są: gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi oraz Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg (art. 73 ust. 2 ustawy).

Ustalenie i wypłata odszkodowania mają być dokonywane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, **na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. (art. 73 ust. 4 ustawy)**. Oznacza to, że w okresie od daty wywłaszczenia (1 stycznia 1999 r.) do dnia 31 grudnia 2000 r. dotychczasowy właściciel nie miał prawnej możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania.

Kwestia konstytucyjności art. 73 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy była przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r. sygn. P.5/99 (OTK ZU z 2000 r., nr 2, s. 252) Trybunał orzekł, że przepisy art. 73 ust. 1 i ust. 5 ustawy są zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Natomiast postępowanie w zakresie dotyczącym art. 73 ust. 4 organ ten umorzył na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przesłanką umorzenia była nowelizacja art. 73 ust. 4, dokonana już po wniesieniu pytania prawnego, w którym zgłoszono wątpliwość co do konstytucyjności tego przepisu.

2. Znowelizowany art. 73 ust. 4 ustawy stanowi, że odszkodowanie ma być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości. Do tej grupy przepisów należą przede wszystkim art. 128-135 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543). Podstawową zasadę w tym zakresie wyraża art. 128 ust. 1 wyżej cyt. ustawy, według którego wywłaszczenie własności nieruchomości następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości wywłaszczonej nieruchomości. Zgodnie z art. 129 ust. 1 tejże ustawy odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 132 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ustalona w decyzji o wywłaszczeniu wysokość odszkodowania podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty (art. 132 ust. 3 powołanej wyżej ustawy).

Stosownie do art. 73 ust. 5 ustawy – uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z Konstytucją – podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 jest wartość tych nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy. Wskazana wyżej podstawa do ustalenia wysokości odszkodowania nie pozostaje w kolizji z generalną zasadą ustalania odszkodowania, według której powinno ono odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości (art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Realizacja uprawnień osób wywłaszczonych do żądania odszkodowania została jednak okresowo zablokowana zaskarżonym przepisem art. 73 ust. 4 ustawy. Mianowicie, właściciele nieruchomości

wywłaszczonych mogli składać wnioski o ustalenie i zapłatę odszkodowania dopiero po dniu 31 grudnia 2000 r., podczas gdy nieruchomości zostały przejęte z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. Czas składania wniosków został przy tym ograniczony: od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenia wygasają.

W ten sposób ustawa „odroczyła” termin zapłaty odszkodowania (co najmniej o dwa lata) ustalonego na podstawie wartości nieruchomości według stanu w dniu 29 października 1998 r. **Zaskarżony przepis nie przewiduje waloryzacji ustalonego na tej podstawie odszkodowania, która to waloryzacja byłaby uwzględniana w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Chodzi tu o waloryzację uwzględniającą wskaźnik inflacji za okres 1 stycznia 1999 r.– 31 grudnia 2000 r.**

Ustawowa zwłoka w przyjmowaniu wniosków o odszkodowanie, a tym samym w zapłacie odszkodowania, narusza dyrektywę art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i **za słusznym odszkodowaniem** (podkr. W.P.). Należałoby przyjąć, że w opiniowanym przypadku ten ostatni warunek nie został spełniony. W dwuletnim bowiem okresie wartość odszkodowania ustalonego w sposób określony w art. 74 ust. 5 uległa zmniejszeniu na skutek procesów inflacyjnych w gospodarce. W tym zaś przypadku przepis art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania. Dotyczy on tylko okresu między datą uprawomocnienia się decyzji o wywłaszczeniu a datą zapłaty odszkodowania.

Pod pojęciem słusznego odszkodowania należy rozumieć odszkodowanie odpowiadające konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej, stanowiące ekwiwalent wartości nieruchomości wywłaszczonej. Nie jest zgodna z dyspozycją art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej norma prawna, która zakłada dwuletnie opóźnienie w wypłacie odszkodowania i nie przewiduje żadnego ekwiwalentu z tego tytułu.

Reasumując wyrażam pogląd, że zaskarżony art. 73 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim dopuszcza składanie przez właścicieli nieruchomości wywłaszczonych wniosków o odszkodowanie dopiero po dniu 31 grudnia 2000 r. jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko