

Warszawa, 2002-07-09

Opinia prawna
W sprawie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego
sygn. akt SK 17/02

Skarżący – Pan J. Z. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 140 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543) w zakresie w jakim uniemożliwia byłym właścicielom i ich następcom prawnym dochodzenie odszkodowania związanego z niedostarczeniem nieruchomości zamiennej albo odszkodowania pieniężnego w zamian za wywłaszczoną nieruchomość z art. 2, art. 7, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 par. 3 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 6 i art. 14 Konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do tejże Konwencji.

Alternatywnie skarżący wnosił również o stwierdzenie niezgodności art. 417 par. 1 w związku z art. 405 kodeksu cywilnego oraz art. 1, art. 2, art. 393 kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją, jednak z uwagi na konieczność zachowania trzymiesięcznego terminu do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny uznał, że termin ten został zachowany jedynie w odniesieniu do postępowania administracyjnego i (w związku z tym, że orzeczenie NSA dotyczyło tylko art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami) – odnośnie tego zarzutu odmówił nadania skardze dalszego biegu.

Tak zatem przedmiotem rozpatrywanej skargi będzie jedynie zarzut sprzeczności z Konstytucją art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W uzasadnieniu przytoczono następujące argumenty:

- Naruszenia zasady państwa prawnego można dopatrywać się w tych postanowieniach ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy k.p.c., których unormowania rodzą lukę prawną dotyczącą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Luki tej dopatruje się skarżący na tle zaistniałego stanu faktycznego, w którym sądy cywilne skierowały go na

drogę postępowania administracyjnego uznając drogę sądową za niedopuszczalną natomiast w postępowaniu administracyjnym sprawę o odszkodowanie za niedostarczenie nieruchomości zamiennej umorzono, gdyż ustawa o gospodarce nieruchomościami takiej możliwości nie przewiduje. Jednocześnie stwierdzono, że przepisy kodeksu cywilnego mogą być stosowane w postępowaniu administracyjnym tylko wtedy, gdy tak stanowi konkretny przepis materialnego prawa administracyjnego, co w niniejszej sprawie nie występuje.

- Takie rozwiązanie narusza, zdaniem skarżącego, również art. 7 Konstytucji w postaci zasady legalizmu, jak również prawo do rzetelności postępowania (art. 45 ust. 1), w tym prawo dostępu do sądu. Również art. 77 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszenia konstytucyjnych praw.
- Skarżący przywołuje Europejską Konwencję Praw Człowieka, w której, w art. 6, mieści się prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i pod tym kątem zarzuca rozwiązaniom zawarty w k.p.c. i k.c. sprzeczność z Konstytucją.
- W skardze podniesiono też zarzut naruszenia art. 20 i art. 21 Konstytucji, które nakazują chronić własność prywatną jako jedną z podstaw ustroju gospodarczego RP powiązaną z wolnością działalności gospodarczej. Rozstrzygnięcia zapadłe w sprawie naruszają przy tym możliwości stwarzane dla ustawodawcy przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochronie należnej własności podlega również ekspektatywa – w myśl art. 1 Protokołu Nr 1 EKPCz. Skarżący wskazuje, że naruszenie prawa do poszanowania mienia może ujawnić się w tym, że władze administracyjne nie podporządkowują się swoim decyzjom – w tym wypadku brak wypłaty prawomocnie orzeczonego odszkodowania decyzją z dnia 28.12.1998 r. Tymczasem, zgodnie z wiążącym Polskę orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, długotrwałe niewykonanie wykonalnej decyzji ustalającej odszkodowania od państwa ma charakter wyłączenia *de facto*, „które nie jest godne miana demokratycznego państwa prawnego”.
- Skarżący podnosi, że w niniejszej sprawie rozpatrywać trzeba łącznie regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodyfikacji

cywilnych, gdyż, zgodnie z przytoczonym stanowiskiem SN oceny zgodności z Konstytucją RP ograniczeń praw podstawowych, a w tym własności, nie można rozpatrywać co do zakresu i trybu każdego ograniczenia z osobna, a trzeba brać pod uwagę efekt kumulacji poszczególnych ograniczeń na tle zachowania zasady ich proporcjonalności.

- Na zakończenie skarżący wskazał, iż przed Trybunałem stoi zadanie rozstrzygnięcia, który z zaskarżonych przepisów jest niekonstytucyjny: czy jest to art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy art. 417 k.c. i przepisy k.p.c.

W wypadku stwierdzenia, że droga postępowania sądowego dla dochodzenia odszkodowania związanego z niedostarczeniem nieruchomości zamiennej nie przysługuje skarżącemu należy uznać, że ustawa o gospodarce nieruchomościami (która nie przewiduje odpowiedniego uregulowania dla zaistniałej sytuacji) zawiera w art. 140 uregulowanie niepełne. W takiej sytuacji art. 140 ograniczałby prawo skarżącego do ekwiwalentnego odszkodowania, co narusza konstytucyjną zasadę słusznego, czyli sprawiedliwego odszkodowania.

W przeciwnym razie interpretacja art. 417 k.c. nie dająca zaspokojenia roszczeniu skarżącego w zakresie dochodzenia odszkodowania związanego z niedostarczeniem nieruchomości zamiennej w zamian za wywłaszczoną nieruchomość musiałaby być uznana za anachroniczną i nie może być uznana za reprezentującą „ przyzwoity poziom europejski”.

Skarga jest wynikiem następującego przebiegu postępowania sądowego i administracyjnego:

W postępowaniu sądowym skarżący początkowo wnosił o zasądzenie odszkodowania za okres 10 lat od 26 lipca 1983 r. do 27 lipca 1993 r. za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego oraz pobieranie z niej pożytków. Data 27 lipca 1993 r. jest datą, w której powodowie otrzymali zwrot wywłaszczonej działki. Sąd wojewódzki w Poznaniu uznał dopuszczalność drogi sądowej, gdyż „Sprawa, w której wywłaszczoną nieruchomość użytkował inny podmiot bez tytułu prawnego, bezumownie i nieodpłatnie, objęta jest przepisami k.c. jako nieuregulowana w

ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, zatem – wbrew stanowisku pozwanego – winna być rozstrzygana w drodze postępowania cywilnego, a nie administracyjnego”

Sąd ten stwierdził, że cele gospodarcze, na jakie nastąpiło wywłaszczenie, realizowane były do roku 1976, kiedy to WZMot, na rzecz których nastąpiło wywłaszczenie w 1954r. przeniosły się do nowej siedziby. Przedmiotowa nieruchomość stała się wówczas zbędna dla realizacji celów, dla jakich została wywłaszczona, należało ją zatem zwrócić, co nie nastąpiło. Tymczasem, zamiast dokonania zwrotu, nastąpiło przekazanie nieruchomości innym niż WZMot wojskowym jednostkom organizacyjnym, co – jak wskazał sąd - było pozbawione podstawy prawnej. Konsekwencją tego bezprawnego działania było z kolei to, iż od chwili opuszczenia nieruchomości przez WZMot, pozwana jednostka użytkowała sporną nieruchomość bez tytułu prawnego. Działanie to sąd ocenił za działanie „w złej wierze”., gdyż nastąpiło sprzecznie z konstytucyjnym obowiązkiem działania administracji zgodnie z prawem, a także wobec niewykonania ustawowego obowiązku zawiadomienia kompetentnych organów administracji państwowej o przekazaniu wywłaszczonej nieruchomości innemu podmiotowi.

Poszukując podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej sąd wskazał na art. 405 i n. k.c. odnoszące się do bezpodstawnego wzbogacenia.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu uznał apelację wniesioną przez pozwanego za uzasadnioną ze względu na zasadność zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ocena prawna drogi sądowej dokonana przez Sąd Wojewódzki nie była prawidłowa, gdyż skoro nieruchomość zwrócono powodom na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości i rozporządzenia RM z dnia 16 lipca 1991 r. wydanego na jej podstawie, to rozliczenia stron następują w postępowaniu administracyjnym według unormowań rozporządzenia. Tak więc w odniesieniu do żądania za okres poprzedzający wydanie ostatecznej decyzji o zwrocie nieruchomości, tj. za okres do 30 czerwca 1993 r. droga sądowa była niedopuszczalna.

Rozpatrując skargę kasacyjną Sąd Najwyższy podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego podkreślając, że skoro ustawodawca zdecydował, że w wypadku dochodzenia od Skarbu Państwa lub gminy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej żądanie to może być zrealizowane wyłącznie na drodze postępowania

administracyjnego na podstawie decyzji wydanej przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej. Oznacza to, zgodnie z art. 2 par. 3 k.p.c, wyłączenie drogi sądowej. Również rozpoznanie wzajemnych roszczeń powstających przy zwrocie nieruchomości, które następuje, na mocy art. 69 ust. 2 ww. ustawy, zostało tym samym przez ustawodawcę przekazane organom administracji. Użyty tu zwrot „rozliczenie” oznacza, zdaniem sądu, załatwienie wszystkich roszczeń majątkowych między stronami, jakie przysługują im w ramach prawa materialnego w związku ze zwrotem nieruchomości. Sad podkreślił, że pogląd ten znajduje wzmocnienie w unormowaniu art. 142 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania (w tym także nieruchomości zamiennej) oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka wojewoda w drodze decyzji.

Postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie zostało zapoczątkowane decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w Poznaniu z dnia 23.04.1993 r. orzekającą o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, która ostatecznie uprawomocniła się 22.10.1998 r.

Następnie decyzją z dnia 28.12.1998 r. przyznano określoną kwotę tytułem zmniejszenia się wartości nieruchomości i umorzono wszczęte na wniosek skarżącego postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania tytułem niedostarczenia nieruchomości zamiennej w zamian za wywłączoną w 1954 r. nieruchomość i wynikającą z tego faktu niemożność korzystania do chwili jej zwrotu.

W postępowaniu ustalono, że w momencie wywłaszczania, zgodnie z obowiązującymi przepisami wywłaszczający obowiązany był zaoferować wywłączonemu nieruchomość zamienną, jednak takiej nieruchomości nie dostarczono, nie przyznano też odszkodowania pieniężnego.

Tym niemniej organ orzekający uznał, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (która zawiera przepisy prawa materialnego będące podstawą m.in. do orzekania w sprawach o wywłaszczenie nieruchomości i przewidują odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości) nie normują zagadnienia odszkodowania za pozbawienie możliwości korzystania z nieruchomości zamiennej.

Rozpatrując odwołanie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podtrzymał to stanowisko dodając, że przepisy k.c. mogą być stosowane w postępowaniu administracyjnym tylko wówczas, gdy tak stanowi konkretny przepis

materialnego prawa administracyjnego. Przepisy k.c. nie mogą zatem stanowić samoistnej podstawy wydania decyzji administracyjnej

NSA wyrokiem z dnia 20.11.2001 r. oddalił skargę w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu niedostarczenia nieruchomości zamiennej w zamian za wywłaszczoną nieruchomość. NSA stwierdził, iż podziela pogląd wyrażony przez sądy, iż sprawy o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz związane z tym sprawy wzajemnych rozliczeń wyłączone są spod kompetencji sądów powszechnym. Orzekanie w tych sprawach następuje w trybie postępowania administracyjnego i obejmuje załatwienie wszelkich roszczeń majątkowych między stronami, jakie przysługują im w ramach prawa materialnego w związku ze zwrotem nieruchomości. Całokształt roszczeń majątkowych między stronami określony został w art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nie przewiduje innych roszczeń niż w nim wymienione.

Skargę odnośnie zarzutu sprzeczności art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami a Konstytucją uważam za nieuzasadnioną.

Art.140 ustawy przewiduje, że w razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel zwraca Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego wypłacone z tytułu wywłaszczenia zwaloryzowane odszkodowanie względnie nieruchomość zamienną. Przewiduje też zmniejszenie lub zwiększenie odszkodowania w razie zmniejszenia się lub zwiększenia wartości nieruchomości wskutek działań podjętych na nieruchomości wskutek działań podjętych na nieruchomości po jej wywłaszczeniu.

Jest rzeczą oczywistą, że przepisy prawa materialnego normujące działanie danej instytucji prawnej nie regulują sytuacji, gdy organ stosujący prawo nie postępuje zgodnie z nimi. Innymi słowy, przepisy nakazujące np. danemu organowi określone zachowanie nie zawierają jednocześnie sankcji dla organu, który nie postąpi zgodnie z nimi. Dlatego też przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą zawierać przepisów, które regulowałyby zasady odpowiedzialności organu, który się do nich nie zastosuje. Przepisy takie znajdują się w innych aktach prawnych. W wypadku działań organów administracji zawarte są one w kodeksie postępowania administracyjnego (np. w art. 153 i 160 k.p.a., art. 60 ustawy o NSA) i w kodeksie cywilnym (art. 417 k.c.). Nie można przyjąć, że zasady odpowiedzialności organów administracyjnych za niestosowanie się do regulacji

zaliczają się do „rozliczeń” między stronami z tytułu zwrotu nieruchomości, zatem - jak przyjęto w postępowaniu - ich brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami oznacza, że ustawodawca świadomie chciał pozbawić osoby poszkodowane w wyniku wadliwego działania organów administracji ochrony prawnej.

W sprawie nastąpiło pomieszczenie dwóch odrębnych kwestii.

Jedną jest kwestia zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, które to zasady reguluje art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sprawy te należą oczywiście do postępowania administracyjnego i droga sądowa jest dla nich wyłączona.

Druga kwestia, całkowicie odrębna, dotyczy przyznania odszkodowania z tytułu bezprawnego działania funkcjonariuszy państwowych, która to sprawa jest przedmiotem dochodzenia. Zasady odszkodowania z tego tytułu reguluje zarówno kodeks cywilny jak i kodeks postępowania administracyjnego.

W przedmiotowej sprawie nie chodziło o wydanie wadliwej decyzji (przekazanie nieruchomości aktem wewnętrznym między zakładami nie jest decyzją w rozumieniu k.p.a.) lecz o niedokonanie zwrotu wbrew przepisom ustawy (a więc raczej o brak decyzji). Wobec tego nie zachodziły przesłanki do unieważnienia decyzji ani jej uchylecia w wyniku wznowienia postępowania), co oznaczałoby konieczność zastosowania odpowiednich przepisów k.p.a. Przepisy te znalazłyby natomiast zastosowanie, gdyby skarżący wystąpił w 1983 r. o zwrot nieruchomości, motywując to zaistnieniem podstaw do jej zwrotu. Decyzja administracyjna, która ew. odmawiała by zwrotu mogłaby być wówczas przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i w konsekwencji - jej uchylecie stanowić by mogło podstawę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w k.p.a. Również, zgodnie z art. 160 § 5 k.p.a. strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Z materiału dowodowego zebranego w sprawie nie wynika, aby skarżący takie kroki przedsięwziął.

Zgodnie z art.77 § 1 Konstytucji *„Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej”*.

W przedmiotowej sprawie zachodzi oczywiście problem, czy przepisy k.p.a. pozostają w zgodności z powyższą normą, jednakże rozpatrzenie tego

skomplikowanego problemu wykracza poza zakres opinii prawnej na temat zgodności art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami z Konstytucją.

Na zakończenie należy wskazać, że nie wszystkie sprawy dotyczące wywłaszczenia, a związane z wadliwym działaniem administracji muszą być rozstrzygane w oparciu z ustawę o gospodarce nieruchomościami. Jak wskazał sąd apelacyjny w Łodzi postanowieniem z dnia 18.01.1994 r. I Acz 6/94 (Wokanda 1995/6/44), *„Przystępujące osobie wywłaszczonej uprawnienie do rozstrzygnięcia przez organ administracji państwowej o waloryzacji odszkodowania za wywłączoną nieruchomość oraz o odsetkach za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie tego odszkodowania, nie uzasadnia zawieszenia postępowania sądowego w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego wskutek zaniechania czynności zmierzających do wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość”*.

Opracowała : Zofia Monkiewicz