

Wyrok z 20 lipca 2004 r., [SK 11/02](#)
**ODROCZENIE WYPŁATY ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE
GRUNTÓW ZAJĘTYCH POD DROGI PUBLICZNE**

Rodzaj postępowania: skarga konstytucyjna Inicjator: osoba prawna	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	--------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Odroczenie, o ponad dwa lata od utraty własności, realizacji prawa dotychczasowych właścicieli do odszkodowania za grunty zajęte pod drogi publiczne [Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną: art. 73 ust. 4 (w brzmieniu nadanym w 2000 r.)]	Wymóg „słusznego odszkodowania” za wywłaszczenie [Konstytucja: art. 21 ust. 2]

Przy okazji reformy administracji publicznej i zmian w podziale terytorialnym, wprowadzonych w życie 1 stycznia 1999 r., ustawodawca uregulował stan własności gruntów, które wcześniej zostały *de facto* – bez uzyskania odpowiedniego tytułu prawnego – zajęte przez państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne pod drogi publiczne. Z mocy art. 73 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nastąpiło uwłaszczenie, z dniem 1 stycznia 1999 r., Skarbu Państwa lub odpowiedniej komunalnej osoby prawnej (np. gminy), według stanu faktycznego władania takimi gruntami. Dotychczasowi właściciele uzyskali prawo do odszkodowania.

W art. 73 ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. ustawodawca dopuścił składanie wniosków o odszkodowanie nie wcześniej niż 1 stycznia 2001 r. (a więc dopiero po dwóch latach) i nie później niż 31 grudnia 2005 r. Według pierwotnego brzmienia tego przepisu „odrębna ustawa” miała uregulować zasady i tryb ustalania odszkodowań. Ustawa nowelizująca z 7 stycznia 2000 r. dokonała zmiany w brzmieniu cytowanego przepisu: odesłanie do „odrębnej ustawy” zostało zastąpione odesłaniem do „przepisów o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości” (chodzi o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). W pozostałym zakresie treść art. 73 ust. 4 nie uległa zmianie.

Odesłanie do ogólnych reguł wywłaszczania nieruchomości ma w tym wypadku charakter pośilkowy, ponieważ w zakresie unormowanym w omawianym przepisie mamy do czynienia z istotnym odstępstwem od owych reguł. Przewidują one bowiem wydanie, w każdym przypadku wywłaszczenia, indywidualnej decyzji wywłaszczającej (wcześniej zmiana stanu własności nie następuje), w której należy z urzędu ustalić wysokość odszkodowania. Powinno ono być wypłacone w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, pod rygorem obowiązku zapłaty odsetek na rzecz uprawnionego (por. art. 112-132 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.).

W wyroku z 14 marca 2000 r. (P 5/99) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją szczególnych zasad uwłaszczenia i odszkodowania wyrażonych w art. 73 ust. 1 i 5 ustawy z 13 października 1998 r. Jednocześnie Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym art. 73 ust. 4 badanej ustawy, uznając, iż przepis ten w trakcie postępowania przed Trybunałem uległ zmianie (zob. wyżej) w stopniu równoznacznym z utratą mocy obowiązującej unormowania, które zostało wskazane przez inicjatora ówczesnego postępowania.

W niniejszej sprawie spółka B. zaskarżyła art. 73 ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. w brzmieniu znowelizowanym. Skarżąca zarzuciła, że odroczenie przez ustawodawcę terminu, w którym możliwe jest złożenie wniosku o odszkodowanie, o dwa lata od wywłaszczenia, narusza konstytucyjną gwarancję „słusznego odszkodowania” (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

ROZSTRZYGNIECIE

Zaskarżony przepis jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Prawa konstytucyjnie chronione, w szczególności prawo własności, nie mają charakteru absolutnego. Pojmowanie własności jako prawa absolutnego czy „nieskończonego” (*ius infinitum*) prowadziłyby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów, mogłyby także obrócić się przeciwko właścicielom. Przepisy ustawowe określające ograniczenia własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego, powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny.
2. „Słuszne odszkodowanie”, o którym mówi art. 21 ust. 2 Konstytucji, to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie”, lecz użył przymiotnika „słuszne”, przez co nadał temu unormowaniu bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, iż mogą istnieć szczególne sytuacje, w których inna ważna wartość konstytucyjna pozwala uznać za słuszne odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny.
3. Regulując kwestie odszkodowania przysługującego w razie wywłaszczenia ustawodawca może uwzględnić, w pełni aprobowaną w demokratycznych państwach prawnych, rzymską zasadę „*ius civile vigilantibus scriptum est*”, która oznacza wymaganie dbałości zainteresowanego o swoje prawa cywilne.
4. Przepis art. 73 ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. reguluje odszkodowanie za wywłaszczenie – dokonane *ex lege* z dniem 1 stycznia 1999 r. – nieruchomości zajętych już wcześniej pod drogi publiczne, w sposób powodujący pewne ograniczenie ekwiwalentności odszkodowania. Prowadzi do tego odsunięcie w czasie (do roku 2001) możliwości złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, ograniczenie okresu dochodzenia roszczenia (do 31 grudnia 2005 r.), brak określenia terminu zapłaty odszkodowania oraz brak jego waloryzacji za okres między dniem utraty własności a dniem ustalenia jego wysokości.

5. Oceniając powyższe rozwiązania z punktu widzenia konstytucyjnej gwarancji „słusznego odszkodowania” (art. 21 ust. 2) należy mieć na względzie szczególny charakter wywłaszczenia uregulowanego w art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. Ustawodawca podjął próbę uporządkowania, poprzez uzgodnienie stanu prawnego ze stanem faktycznym, stosunków własnościowych nieuregulowanych przez wiele lat (z reguły przy braku jakiegokolwiek aktywności ze strony właścicieli w celu dochodzenia swoich praw), dążąc jednocześnie do wzmocnienia i niewzruszalności powstałych stosunków. Badane uwłaszczenie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest aktem jednorazowym, którego działanie zostało ograniczone w czasie. Dotyczy ono specyficznych nieruchomości, jakimi są grunty wykorzystane na drogi publiczne, a to wymaga zastosowania rozwiązań odbiegających od reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dokonywanie, na zasadach ogólnych, ustalenia odszkodowania z urzędu i jego wypłata – pod rygorem obowiązku zapłaty odsetek – w ciągu 14 dni od dnia, w którym wystąpił skutek prawny wywłaszczenia (por. art. 132 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) musiałoby zostać poprzedzone ustaleniami dotyczącymi stanu prawnego nieruchomości, w wielu przypadkach niemożliwymi do dokonania w rozsądnym czasie.
6. Związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK) oznacza, że Trybunał nie może rozpoznać zarzutów skarżącego, które nie były zawarte w skardze konstytucyjnej, lecz zostały zgłoszone dopiero w toku postępowania, po upływie określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK terminu do wniesienia skargi (w tym wypadku chodzi o zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 32 i art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 77. 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Art. 46. 1. Skarga konstytucyjna, zwana dalej "skargą", może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Art. 66. Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.