

WYROK
z dnia 14 marca 2000 r.
Sygn. P. 5/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Jerzy Ciemniewski
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 marca 2000 r. na rozprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie Wydział I Cywilny, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Sądu Okręgowego w Lublinie, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego co do zgodności:

czy przepisy art. 73 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126) z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962)

o r z e k a:

Artykuł 73 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70) jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962) i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym ust. 4 art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126).

Uzasadnienie:

I

1. Skład orzekający Sądu Okręgowego w Lublinie Wydział I Cywilny po podjęciu postanowienia 10 czerwca 1999 r. (*sygn. akt I C 1198/98*) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym:

czy przepisy art. 73 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

Powyższe pytanie prawne wyłoniło się w związku z postępowaniem wszczętym na skutek powództwa kilku osób o zapłatę i zobowiązanie do nabycia własności nieruchomości. W toku tego postępowania nastąpiła zmiana stanu prawnego, związana z wejściem w życie 29 października 1998 r. ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Ustawa ta na nowo kształtowała stan prawny w odniesieniu do nieruchomości powodów, przede wszystkim poprzez wywłaszczenie z mocy samego prawa tej części nieruchomości, która zajęta została pod drogę publiczną.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy w Lublinie stwierdził, iż zawarta w kwestionowanych przepisach ustawy regulacja, której skutkiem jest przeprowadzone na dużą skalę (przypominającą nacjonalizację) wywłaszczenie z mocy samego prawa nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, budzi zasadnicze zastrzeżenia co do jej zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ingerencji w prawa obywatela. Nawiązując do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r. (*sygn. K. 11/94*), Sąd Okręgowy kwestionuje przede wszystkim niezbędność posłużenia się przez ustawodawcę takim mechanizmem, w sytuacji, gdy w dyspozycji państwa znajdują się inne instrumenty prawne umożliwiające regulację stosunków własnościowych (Sąd wskazał tu przede wszystkim na przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przepisy kodeksu cywilnego).

Ponadto w ocenie Sądu Okręgowego zasadnicze zastrzeżenia budzi przyjęty w kwestionowanych przepisach sposób unormowania problemu odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Podstawowe jego mankamenty wiążą się z brakiem precyzyjnego określenia zasad, trybu ustalania i wypłaty odszkodowania oraz z odsunięciem w czasie możliwości składania przez byłych właścicieli wniosków o odszkodowanie, pomimo uprzedniego skutecznego odjęcia im własności. W ocenie Sądu Okręgowego, wszystkie te okoliczności powodują, że unormowana w kwestionowanych przepisach problematyka odszkodowania za utracone nieruchomości, w żadnym stopniu nie spełnia kryteriów, jakie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jak również Trybunału Praw Człowieka formułowane są pod adresem “słusznego” i “ekwiwalentnego” odszkodowania, należnego w przypadku pozbawienia własności. Prowadzi to w konsekwencji do naruszenia przez ustawodawcę proporcji między obciążeniami wynikającymi z zakwestionowanej regulacji, a celem, który legł u podstaw jej wprowadzenia.

W konkluzji uzasadnienia pytania prawnego, Sąd Okręgowy domaga się skonfrontowania treści art. 73 ust. 1, 4 i 5 ustawy z art. 21 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 9 sierpnia 1999 r. podzielił stanowisko składu orzekającego Sądu Okręgowego w części dotyczącej zarzutu niezgodności art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z art. 21 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawowa regulacja trybu wypłaty i wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie spełnia wymogów stawianych konstytucyjnemu określeniu „słuszne odszkodowanie”. Decyduje o tym zarówno przesunięcie terminu składania wniosku o odszkodowanie, brak wskazania terminu wypłaty odszkodowania, jak i związana z tym nieprecyzyjność ustawowego odesłania do bliżej nieokreślonej, odrębnej ustawy. W ocenie Prokuratora sposób ustalenia wysokości odszkodowania (określony w art. 73 ust. 5 ustawy) może ponadto powodować w praktyce – wskutek ewentualnej inflacji – realne jego obniżenie, co prowadzi do ewidentnego pokrzywdzenia osób wywłaszczonych. Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zarzutów Sądu Okręgowego dotyczących niekonstytucyjności art. 73 ust. 1 ustawy. W ocenie Prokuratora, z treści art. 21 ust. 2 konstytucji nie wynika zakaz dokonywania wywłaszczenia z mocy samego prawa (Prokurator powołał w tym miejscu *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1992 r., sygn. K. 3/91*). Za celowością zastosowania przez ustawodawcę takiego – generalnego mechanizmu uporządkowania stosunków własnościowych przemawia bowiem fakt, że ponad 70% gruntów zajętych pod drogi publiczne stanowiły w 1998 r. grunty hipotecznie prywatne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, posłużenie się innymi instrumentami prawnymi nie zawsze mogłoby być uznane za mniej dolegliwe dla stron, niż wywłaszczenie z mocy samego prawa. Odnośnie problemu określenia konstytucyjnego wzorca, adekwatnego do kontroli przepisów kwestionowanych w pytaniu prawnym, Prokurator Generalny wyraził stanowisko, iż właściwe jest odniesienie ich do treści art. 21 konstytucji, nie zaś do art. 64 ust. 3 konstytucji, który to przepis dotyczy innej – wobec problemu wywłaszczenia – instytucji prawnej, jaką jest ograniczenie prawa własności.

II

Na rozprawie przedstawiciel zadającego pytanie prawne Sądu Okręgowego podtrzymał wszystkie postawione zarzuty. Dodatkowo szeroko scharakteryzował ustawowe rozumienie pojęcia „wywłaszczenie” w jego historycznym rozwoju poczynając od okresu międzywojennego. Z takiego rozumienia wyprowadził wniosek, że możliwa jest taka interpretacja art. 21 ust. 2 konstytucji, która uwzględniłaby zastane pojęcie „wywłaszczenie”. W konsekwencji przyjętego stanowiska uznał za niezgodne z konstytucją odjęcie własności *ex lege*, przeciwstawiając je indywidualnemu trybowi wywłaszczenia. Odnosząc się do kwestii nowelizacji ust. 4 art. 73 ustawy podniósł, iż zdaje sobie sprawę z konsekwencji proceduralnych zmiany kontekstu normatywnego przepisu, jednak skład orzekający sądu nie wydał w tej sprawie nowego postanowienia, stąd też związany jest poprzednim stanowiskiem. Podtrzymał zarzut niezgodności ust. 5 art. 73 ustawy z uwagi na ustalanie wartości zajętej pod drogi nieruchomości według stanu z daty wejścia w życie ustawy.

Przedstawiciel Sejmu wniósł o uznanie za konstytucyjne wszystkich zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów. Podkreślił, że wywłaszczenie *ex lege* dotyczy wyłącznie sytuacji, kiedy własność już dawno faktycznie została odjęta oraz że wypłata ekwiwalentnego odszkodowania według wartości z daty decyzji o przyznaniu rekompensaty leży w interesie samych wywłaszczonych, tak samo jak jednorazowe uporządkowanie stanu prawnego działek.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego podtrzymała zaprezentowane na piśmie stanowisko o zgodności art. 73 ust. 1 ustawy z art. 21 ust. 2 konstytucji, wniosła o umorzenie postępowania w zakresie art. 73 ust. 4 (z uwagi na jego nowelizację) oraz alternatywnie wniosła o uznanie za niekonstytucyjny przepis ust. 5 art. 73 ustawy (w sytuacji interpretacji, iż odszkodowanie ustala się według wartości z datą wejścia w życie ustawy) lub o uznanie przepisu za konstytucyjny, w przypadku odmiennej interpretacji, że wartość wywłaszczonej nieruchomości ustala się według daty decyzji o przyznaniu odszkodowania.

III

1. Przedmiotem pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez skład orzekający Sądu Okręgowego w Lublinie jest problem zgodności 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 ze zm.) z art. 21 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Kwestionowany art. 73 ust. 1 ustawy stanowi: “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. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem”. Ust. 4 art. 73 ustawy przewidywał, iż “odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa”. Natomiast ust. 5 art. 73 stanowi: “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”.

Już po skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, na mocy art. 7 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70) istotnej modyfikacji uległa treść zakwestionowanego w pytaniu prawnym ust. 4 art. 73 ustawy. Wskutek powyższej nowelizacji przepis ten uzyskał następujące brzmienie: “Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane 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. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa”. Przepisy o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości zawarte są w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484; z 2000 r. Nr 6, poz. 70). Znajdują one zastosowanie w każdym przypadku wywłaszczenia aktem indywidualnym a z mocy ust. 4 art. 73 ustawy stanowić muszą podstawę ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte na drogi, które z mocy prawa stają się własnością Skarbu Państwa lub gminy.

Uzupełniając przedstawienie zakwestionowanych w pytaniu prawnym unormowań, stwierdzić trzeba, iż zgodnie z art. 73 ust. 2 ustawy, “odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, wypłaca: 1) gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi, 2) Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg”. Zgodnie zaś z art. 110 ustawy, weszła ona w życie z dniem ogłoszenia (tj. 29 października 1998 r.), z wyjątkiem art. 108, który wszedł w życie 1 stycznia 1999 r.

Analizując normatywną treść zakwestionowanej w pytaniu prawnym regulacji ustawowej, stwierdzić więc trzeba, iż polega ona na przeniesieniu z mocy samego prawa na rzecz Skarbu Państwa bądź właściwych jednostek samorządu terytorialnego własności ustawowo określonej kategorii nieruchomości. O objęciu konkretnej nieruchomości zakresem art. 73 ustawy decyduje jej przynależność do wyznaczonej generalnymi przesłankami kategorii gruntów. Przesłanki te mają charakter tak pozytywny – pozostawanie nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa, bądź jednostek samorządu terytorialnego oraz zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną jak i negatywny – Skarb Państwa bądź właściwa jednostka samorządu terytorialnego nie może być właścicielem danej nieruchomości. Przejęcie własności nastąpić winno za odszkodowaniem według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (zgodnie z nowym brzmieniem ust. 4 art. 73 ustawy). W treści kwestionowanych przepisów ustawy przesadzona została również sprawa okresu w jakim dopuszczalne będzie składanie wniosku o odszkodowanie; od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. (po jego upływie roszczenie wygasa). Podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z 29 października 1998 r. (data wejścia w życie ustawy).

2. Przystępując do oceny kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów ustawy, konieczne jest na wstępie rozważenie problemu określenia normatywnego wzorca, adekwatnego dla ich kontroli. Występujący z pytaniem prawnym Sąd Okręgowy w Lublinie (dalej: Sąd) wskazuje w tym kontekście na art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji, jak również art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Protokół). Trzeba jednak zauważyć, iż powyższe przepisy przytoczone są w samej sentencji pytania prawnego, natomiast treść jego uzasadnienia ujawnia, iż Sąd nawiązuje wprost do problemu zgodności kwestionowanych przepisów z tzw. zasadą proporcjonalności ograniczeń praw i wolności. Jej obowiązywanie wywodzi przy tym przede wszystkim z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie podając konkretnej pozytywnej podstawy normatywnej.

Określając normatywny wzorzec służący zweryfikowaniu treści zakwestionowanych przepisów ustawy, należy na wstępie zaakcentować konsekwencje wynikające z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym przepisem, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Bezpośrednim skutkiem powyższej regulacji jest zakaz rozszerzania i uzupełniania – przez Trybunał Konstytucyjny działający z własnej inicjatywy – normatywnego wzorca wskazanego przez podmiot inicjujący postępowanie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uwzględnienie normatywnej treści zakwestionowanych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż adekwatnym konstytucyjnym wzorcem dla ich kontroli jest art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który statuuje wprost dopuszczalność wywłaszczenia, jednakże tylko wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Tym samym, konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględnie i absolutnego, jednakże odjęcie własności (całkowite czy częściowe) obwarowane zostało przez ustrojodawcę istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzania oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania. Użyty w treści art. 21 ust. 2 konstytucji zwrot „jedynie wówczas”, jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim następstwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – traktowane jako podkreślenie przez ustrojodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje

również treść art. 20, w którym własność prywatna – obok wolności działalności gospodarczej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych – uznana została za jeden z fundamentów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosnie zasadności weryfikowania zaskarżonych przez Sąd Okręgowy przepisów także z dyspozycją art. 64 ust. 3 konstytucji, Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko zajęte przez Prokuratora Generalnego. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu “Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, iż zakres normowania art. 64 ust. 3 konstytucji dotyczy jakościowo innej sytuacji, niż ta, uregulowana w art. 73 ust. 1, 4 i 5 ustawy. W myśl utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, rozróżnienia wymaga problem konstytucyjnej oceny przepisów wprowadzających ograniczenia prawa własności, od sytuacji, w której, poprzez odjęcie własności, dochodzi do ingerencji w samą istotę tego prawa. Skoro więc, art. 64 ust. 3 konstytucji formułuje granice dopuszczalnej ingerencji w treść prawa własności, to tym samym nie jest on adekwatny dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, w której immanentnie mieści się element naruszenia istoty własności. Uwzględnienie unormowania problematyki wywłaszczenia zawartego w art. 21 ust. 2 konstytucji, prowadzić musi do wniosku, iż nie jest zasadna taka interpretacja przepisów formułujących przesłanki dopuszczalnego ograniczenia prawa własności (przede wszystkim art. 64 ust. 3), której celem byłoby rozszerzenie ich zastosowania (np. poprzez argumentację *a minori ad maius*) także na zagadnienie całkowitego odjęcia własności.

Z podobnych względów nieadekwatnym wzorcem do kontroli kwestionowanych przepisów ustawy będzie art. 21 ust. 1 konstytucji, który dotyczy ochrony własności i prawa dziedziczenia.

Konsekwencją tych ustaleń jest więc konstatacja, że zakwestionowane przepisy art. 73 ust. 1 i 5 ustawy nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 konstytucji.

Natomiast Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela stanowisko tak Sądu Okręgowego, jak i Prokuratora Generalnego co do potrzeby skonfrontowania kwestionowanych przepisów ustawy z art. 1 Protokołu. Zgodnie z jego treścią “Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do niezakłóconego korzystania ze swojego mienia. Nikt nie będzie pozbawiony swojej własności, chyba że wymaga tego interes publiczny i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna ono za niezbędne dla kontroli korzystania z własności, zgodnie z interesem ogólnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków albo innych należności bądź grzywien”. Normatywnym wzorcem dla kontroli regulacji zakwestionowanej w pytaniu prawnym winna być zasada wyrażona w zd. 2 art. 1 Protokołu. Zgodnie z nią dopuszczalne jest pozbawienie własności, jednakże wyłącznie dla realizacji celu o charakterze publicznym i tylko w wypadkach oznaczonych przez ustawę oraz ogólne zasady prawa międzynarodowego. Wyraźne rozgraniczenie w treści art. 1 Protokołu przesłanek warunkujących dopuszczalność pozbawienia własności oraz tych, które dotyczą ograniczenia tego prawa, dodatkowo przemawiać może – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – na rzecz zasadności konstruowania konstytucyjnego wzorca służącego kontroli kwestionowanych w pytaniu prawnym uregulowań w oparciu o przepisy dotyczące wprost problemu odjęcia własności, nie zaś takie, których zakres zastosowania obejmuje jedynie problematykę przesłanek ograniczenia tego prawa.

3. Przystępując do oceny zakwestionowanej w pytaniu prawnym regulacji ustawowej w świetle wskazanych w pytaniu konstytucyjnych wzorców stwierdzić należy, iż rozważenia w pierwszej kolejności wymaga treść art. 73 ust. 1 ustawy. Statuuje on przeniesienie za odszkodowaniem, z mocy samego prawa, na rzecz Skarbu Państwa bądź właściwych jednostek samorządu terytorialnego, własności całej kategorii nieruchomości. Zastrzeżenia Sądu Okręgowego budzi przede wszystkim zasadność posłużenia się przez ustawodawcę konstrukcją prawną przeniesienia własności z mocy samego prawa, przy czym o objęciu tym mechanizmem poszczególnych nieruchomości decydować miało spełnienie przez nie określonych w ustawie generalnych kryteriów, w postaci pozostawiania ich w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego oraz uprzedniego zajęcia pod drogi publiczne. Ten ustawowy mechanizm „porządkowania stosunków własnościowych” określony został w pytaniu Sądu mianem „nacionalizacji”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena konstytucyjności unormowania zawartego w art. 73 ust. 1 ustawy determinowana jest ustaleniem zakresu zastosowania pojęcia „wywłaszczenie”, którym ustrojodawca posługuje się w art. 21 ust. 2 konstytucji. Już wstępnie stwierdzić należy; iż termin ten ma silnie ugruntowane znaczenie wynikające z treści przepisów ustaw zwykłych, regulujących zagadnienie wywłaszczania nieruchomości. Zaznaczyć jednak trzeba, iż przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. to przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia „wywłaszczenie”. Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie „wywłaszczenie”, zawarte w art. 21 ust. 2 konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako „wszelkie pozbawienie własności (..) bez względu na formę” (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania.

Przedstawiona interpretacja konstytucyjnej formuły wywłaszczenia koresponduje z treścią unormowań art. 1 Protokołu. Także i ten przepis opiera się bowiem na założeniu szerokiego rozumienia pojęcia „pozbawienie własności”. Taki też kształt przyjmuje orzecnictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym obok pozbawienia własności dokonywanego w ramach określonej prawem procedury (wywłaszczeniowej bądź nacionalizacyjnej) wyróżniana jest także kategoria tzw. wywłaszczeń faktycznych (por. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 5/98, s. 31).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, iż w świetle art. 21 ust. 2 konstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia. Zakwestionowany w pytaniu prawnym mechanizm przejmowania przez Skarb Państwa bądź właściwe jednostki samorządu terytorialnego własności z mocy samego prawa, sam w sobie nie może więc przesądzać o niekonstytucyjności art. 73 ust. 1 ustawy.

Ocena, przewidzianego w art. 73 ust. 1 ustawy, odjęcia własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne wymaga zatem skonfrontowania z przesłankami warunkującymi konstytucyjną dopuszczalność wywłaszczenia. Nie budzi zastrzeżeń wymóg dochowania należytej formy regulacji, mechanizm wywłaszczenia unormowany został bowiem w akcie rangi ustawowej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego spełniona została również przesłanka „celu publicznego”, dla którego realizacji sięgnięto po instytucję prawną wywłaszczenia. Intencją ustawodawcy było w tym zakresie generalne uporządkowanie stosunków własnościowych w dziedzinie, mającej niewątpliwie istotne znaczenie w sferze życia publicznego. Regulacja stanu własności działek, które zajęte zostały pod drogi publiczne, uznana może być bez wątpienia za okoliczność, której trudno byłoby zarzucić, iż mieści się w sferze wyłącznych interesów państwa, czy też – wręcz odwrotnie – odnosi się jedynie do konkretnych grup obywateli, nie mając przy tym znaczenia dla szerokich rzesz mieszkańców. Nie bez znaczenia pozostaje również i ta okoliczność, iż ostateczne unormowanie kwestii własności działek zajętych pod drogi publiczne nie pozostaje również obojętne dla interesów prawnych i faktycznych samych podmiotów wywłaszczonych. Warto wreszcie zauważyć, iż problematyka wydzielania gruntów pod drogi publiczne, *expressis verbis* zaliczona została do kategorii celów, dla których dopuszczalne jest wywłaszczenie na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 6 ustawy). Zasadne wydaje się więc zaliczenie – przy założeniu domniemania konstytucyjności obowiązujących aktów ustawowych – tej materii do kategorii celów publicznych, dla realizacji których możliwe jest odjęcie prawa własności.

Rozważenia wymaga jednak problem, czy skądinąd usprawiedliwiony cel, jakim było uregulowanie kwestii własności tych nieruchomości, uzasadniał sięgnięcie przez ustawodawcę po mechanizm wywłaszczenia dokonywanego z mocy samego prawa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zastosowany przez ustawodawcę mechanizm wywłaszczenia z mocy samego prawa spełnia postulat w zakresie przydatności dla osiągnięcia założonego celu o charakterze publicznym. Jeśli bowiem przyjąć, iż celem tym jest generalne i jednolite uporządkowanie problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne, to niewątpliwie jednocześnie objęcie regulacją ustawową całej kategorii wymienionych nieruchomości bez wątpienia służy osiągnięciu tego celu. Spełnienie owego kryterium nie zostało zresztą zanegowane w samym pytaniu prawnym. Podkreślenia wymaga okoliczność, iż nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego kontrola trafności i celowości rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Ta płaszczyzna zagadnienia pozostaje bowiem w sferze ocen politycznych, weryfikowanych przede wszystkim w relacji zachodzącej między parlamentem a wyborcami. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast zbadanie, czy przyjęte rozwiązania ustawowe nie naruszają wartości i zasad konstytucyjnych, przy towarzyszącym mu założeniu racjonalności działań prawodawcy i domniemaniu zgodności ustanowionych regulacji z konstytucją. Okoliczność druga, dotycząca już ściśle badanego przypadku, sprowadza się do podkreślenia uwarunkowań faktycznych, związanych z tym, iż przedmiotem regulacji art. 73 ust. 1 ustawy uczyniono nieruchomości uprzednio zajęte pod drogi publiczne. Tak więc, przedmiotem odjęcia własności stały się działki „faktycznie wywłaszczone”, wobec których, w drodze czynności faktycznych (aczkolwiek często pozbawionych podstawy prawnej) przesądzone zostało

przejęcie ich własności przez Skarb Państwa bądź właściwe jednostki samorządu terytorialnego, w bliższej bądź dalszej przyszłości. Można więc powiedzieć, iż problemem przed którym stał ustawodawca było nie tyle rozstrzygnięcie dylematu związanego z odjęciem własności jako takim, ile raczej z doбором właściwej procedury, w jakiej doszłoby do dostosowania stanu prawnego do sytuacji faktycznej, ukształtowanej znacznie wcześniej. Konsekwencją szczególnego charakteru sytuacji normowanej treścią art. 73 ust. 1 ustawy było bowiem uprzednie – wobec stanowionej regulacji – przesądzenie (wskutek utrwalonych działań faktycznych) rozstrzygnięcia samego problemu przeniesienia własności. Ciężar zagadnienia przeniósł się tym samym na zagadnienie właściwego ukształtowania (materialnej jak i proceduralnej) płaszczyzny odszkodowawczej za utraconą własność. Należy podkreślić, iż uznanie konstytucyjności przyjętego w art. 73 ust. 1 ustawy mechanizmu wywłaszczenia *ex lege*, w żadnym wypadku nie może oznaczać akceptacji i aprobaty dla zaistniałego w przeszłości postępowania organów państwa, którego efektem stało się wspomniane “faktyczne wywłaszczenie” nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Tym samym, absolutnie nieuprawnione byłoby stwierdzenie, iż art. 73 ust. 1 ustawy automatycznie niejako sanuje naruszenia przepisów prawa, których częstokroć dopuszczono się zajmując określone nieruchomości (bądź ich części). Nie ulega przy tym wątpliwości, iż rezygnacja z metody prowadzenia indywidualnych, jednostkowych postępowań doprowadziła w efekcie do ograniczenia proceduralnych praw samych właścicieli, pozbawionych udziału w tej fazie postępowania, w której rozstrzygnięciu podlegała kwestia przejęcia ich własności przez Skarb Państwa bądź właściwe jednostki samorządu terytorialnego. W badanej jednakże sytuacji, realizacja tych praw właścicieli mogłaby nabrać jedynie formalnego i pozornego charakteru, właśnie wskutek uprzedniego przesądzenia (w sferze faktycznej) obiektywnej potrzeby i zasadności wywłaszczenia nieruchomości, zajętych już pod drogi publiczne. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak raz jeszcze, iż wniosków płynących z oceny zakwestionowanej regulacji art. 73 ust. 1 ustawy w żadnym wypadku nie należy traktować jako akceptacji dla analogicznych zabiegów faktycznych i prawodawczych w przyszłości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 73 ust. 1 ustawy nie narusza także podnoszonej przez Sąd zasady zakazu nadmiernej ingerencji, tzn. zachowania proporcji między ustanowioną regulacją, służącą realizacji celu publicznego a ciężarami nakładanymi przez nią na obywatela. Trzeba zauważyć, iż w sytuacji normowanej przez zakwestionowany przepis, w zakresie celu wprowadzonej regulacji mieszczą się również interesy samych właścicieli. Dla nich bowiem ostateczne unormowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne zamyka okres tymczasowości, wynikającej z sytuacji, w której korzystanie z przedmiotu własności było wyłączone (całkowicie bądź częściowo) z uwagi na ukształtowany stan faktyczny. Ograniczenie w korzystaniu z przysługującego właścicielom prawa miało więc swoje źródło przede wszystkim w płaszczyźnie zdarzeń faktycznych, poprzedzających ustanowienie kwestionowanej regulacji. Trudno więc dopatrywać się jego podstaw jedynie w samym przepisie, rozstrzygającym – w sferze prawnej – stan własności działek zajętych pod drogi publiczne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjęty w art. 73 ust. 1 ustawy mechanizm wywłaszczenia z mocy prawa, nie może być w tym zakresie uznany za uciążliwy w większym stopniu, niż miałoby to miejsce w sytuacji zastosowania procedury indywidualnego i jednostkowego postępowania. Już w tym miejscu trzeba jednakże podkreślić, iż zagadnienie stopnia uciążliwości danej regulacji weryfikowane jest przede wszystkim w płaszczyźnie odszkodowania za pozbawienie własności (o czym poniżej w pkt. 5).

Reasumując, stwierdzić trzeba, iż art. 73 ust. 1 ustawy ma na celu uregulowanie zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych. Dotyczy to terenów zajętych w

różnych momentach w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat z przeznaczeniem na drogi i jako takie funkcjonujących. Zajęcie terenu i wybudowanie drogi publicznej stworzyło nieodwracalny stan faktyczny. Ustawa dotyczy zaś tylko takich zaistniałych już sytuacji. Nie zawiera regulacji, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przyszłości do objęcia nieruchomości z przeznaczeniem jej na drogę. Okoliczność ta ma decydujące znaczenie dla oceny konstytucyjności przyjętego w ustawie rozwiązania. Oceniany przepis ma więc na celu uporządkowanie stosunków własnościowych stanowiąc jednocześnie gwarancję zadośćuczynienia interesom właściciela. Trzeba zauważyć, iż nie sposób prowadzić indywidualnych spraw o wywłaszczenie w stosunku do wielkiej ilości nieruchomości, których posiadania właściciele zostali pozbawieni działaniem władz przed laty i których *usus publicus* trwa od tak długiego czasu. Objęcie nieruchomości lub jej części z przeznaczeniem na drogę, jej wybudowanie i oddanie do użytku publicznego dowodzi, że zajęcie nastąpiło w celu publicznym, a to z kolei przesądzałoby o wyniku ewentualnego postępowania o wywłaszczenie. W takiej sytuacji wywłaszczenie *ex lege* jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozwiązaniem racjonalnym. Pozwala na szybkie uregulowanie stanu prawnego dróg, a właściwie na uzgodnienie stanu prawnego ze stanem faktycznym.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatruje się również naruszenia przez art. 73 ust. 1 ustawy art. 1 Protokołu. Częściowo tożsamy (wobec ujęcia art. 21 ust. 2 konstytucji) charakter określonych w tym przepisie przesłanek, jak również sygnalizowane już relatywnie szersze (wobec ujęcia konstytucyjnego) traktowanie dopuszczalności odjęcia własności, przemawiają na rzecz uznania dopuszczalności kwestionowanej regulacji, także w świetle unormowań Protokołu. Argumenty przemawiające na rzecz zgodności art. 73 ust. 1 ustawy z konstytucją, znajdują tu odpowiednie zastosowanie. Zwraca przy tym uwagę – widoczna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – tendencja przesuwania ciężaru problematyki pozbawiania własności na płaszczyznę zasadności celu realizowanego tą drogą, jak również zagwarantowania słusznego odszkodowania.

4. Zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy art. 73 ust. 4 i 5 ustawy, normują problematykę odszkodowania za wywłaszczone z mocy prawa nieruchomości. Ich weryfikacja z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych oraz prawnomiedzynarodowych powinna więc odnosić się do tego aspektu wywłaszczenia (pozbawienia własności), który związany jest z przesłanką “słusznego odszkodowania”. Wymóg słusznego odszkodowania formułuje *expressis verbis* art. 21 ust. 2 konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słusznego) odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 konstytucji. Problem jednak polega na tym, że ustrojodawca nie sprecyzował na czym polega “słuszne odszkodowanie”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne postulaty pod adresem postulatu “słusznego” odszkodowania. Podkreślano w nich, iż słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, takie które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania, (por. *orzeczenie z 19 czerwca 1990 r.*, K. 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3).

Przesłanka słusznego odszkodowania nie została natomiast wysłowiona w treści art. 1 Protokołu. Tym niemniej, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

bez zastrzeżeń potwierdza się jej obowiązywanie. Źródeł dla obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych (*por. F. Zoll, op.cit., s. 32-33*). Tym samym, także w płaszczyźnie prawno-międzynarodowej, niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania może być uznane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wyłączenie (*por. omówienie orzeczeń dokonane przez M. Nowickiego, Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1994, s. 388*). Należyte odszkodowanie stanowi więc element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W orzeczeniu *Sporrong Lonnroth* z 23 września 1982 r. podkreślono, że “poszukiwanie takiej równowagi jest wyrażone w całej strukturze art. 1 jako całości”.

O zachowaniu takiej równowagi mówi także orzeczenie w sprawie *Holy Monasteries v. Greece*, z 9 grudnia 1994 r., (ser. A, t. 301-A): “Przepisy odnośnego ustawodawstwa dotyczące odszkodowania są istotne dla oceny, czy inkryminowany środek szanuje wymaganą słuszną równowagę a zwłaszcza, czy nie nakłada na powodów dysproporcjonalnego ciężaru. W związku z tym, przejęcie bez płatności sumy rozsądnie odniesionej do jej wartości będzie normalnie stanowić dysproporcjonalną ingerencję, a zupełny brak odszkodowania w uprawniony sposób może być rozważany na podstawie art. 1 jedynie w okolicznościach wyjątkowych. Art. 1 nie gwarantuje jednak we wszelkich okolicznościach prawa do pełnego odszkodowania, ponieważ prawowite cele interesu publicznego mogą domagać się czegoś mniej niż zwrot pełnej wartości rynkowej” (*por. Orzecznictwo strasburskie. Zbiór orzeczeń, Toruń 1998, s. 914 oraz w sprawie Lithow and Others v. U.K., 8 czerwca 1986 r., ser. A t. 102, s. 50-51, pkt 121*).

Problem ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wyłączonego znalazł wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału. Odnosiły się one zarówno do problemu właściwego określenia mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacenia. Za naruszające wspomnianą równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nie uwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wyłączonych (*orzeczenie Tsomtsos i inni v. Grecja, 15.11.1996 r., Katikaridis i inni v. Grecja, 15.11.1996 r.*). Podkreślano również konieczność wzięcia pod uwagę wymogu zapłaty odszkodowania w rozsądnym terminie (*por. orzeczenie Guillemin v. Francja, 1.1997 r.*).

5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając powyższe ustalenia dotyczące interpretacji pojęcia “słuszne odszkodowanie”, wątpliwości Sądu Okręgowego odnośnie konstytucyjności art. 73 ust. 4 ustawy były w dużym stopniu uzasadnione i zasługujące na wnikliwe rozważenie. Jednakże, jak to już wcześniej zaznaczono, po skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego doszło do znaczącej nowelizacji art. 73 ust. 4 ustawy. Zakwestionowana w pytaniu prawnym treść tego przepisu, w której przewidziane było odesłanie kwestii ustalenia i wypłacania odszkodowania do “zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie” (bez jednoczesnego wskazania do jakiego konkretnie aktu normatywnego następuje powyższe odesłanie), zastąpiona została z mocy art. 7 ustawy z 7 stycznia 2000 r. odesłaniem do przepisów “o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości”. Odesłanie to ma więc charakter konkretny i kompleksowy oraz daje podstawę do zastosowania całego katalogu przepisów kształtujących mechanizm ustalania odszkodowania w postępowaniu wyłączeniowym. Warto zauważyć, iż kierunek dokonanej nowelizacji art. 73 ust. 4 ustawy odpowiada w

pewnym sensie “postulatom” jakie pod adresem unormowania kwestii odszkodowań za zajęte nieruchomości wypowiedział w pytaniu prawnym Sąd Okręgowy.

Z punktu widzenia dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny oceny konstytucyjności art. 73 ust. 4 ustawy istotniejsze znaczenie ma jednak sam fakt jego nowelizacji. Należy przy tym zauważyć, iż w jej efekcie bezpośrednio zmodyfikowana została tylko część dotychczasowej dyspozycji art. 73 ust. 4, w szczególności bowiem w nowym jego brzmieniu powtórzona została regulacja problemu terminu składania wniosków o odszkodowanie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dokonana nowelizacja winna być jednak oceniana z punktu widzenia wszystkich skutków procesowych, jakie wywołuje, w tej zaś płaszczyźnie można mówić w tym przypadku o generalnej zmianie kontekstu normatywnego, w jakim przepis art. 73 ust. 4 ustawy znajdzie zastosowanie. Tym samym, uznać należy, że w wyniku zmiany wprowadzonej art. 7 ustawy z 7 stycznia 2000 r. doszło do ustanowienia nowej normy prawnej, którą dekodować można z treści art. 73 ust. 4 ustawy, natomiast utraciła moc obowiązująca dotychczasowa regulacja tego przepisu.

Uwzględniając powyższą okoliczność i kierując się w tej mierze treścią art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym postępowanie podlega obligatoryjnemu umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, należało umorzyć postępowania w zakresie art. 73 ust. 4 ustawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego omówiona powyżej nowelizacja art. 73 ust. 4 ustawy nie pozostaje także bez wpływu na ocenę konstytucyjności unormowania zawartego w art. 73 ust. 5 ustawy. Wprawdzie nowelizacja nie objęła swoim zakresem tego przepisu, tym niemniej, modyfikacja stanu prawnego kształtującego problematykę zasad ustalania wysokości i wypłacania odszkodowań musi być uznana za istotne przeobrażenie otoczenia normatywnego, w jakim analizie poddawana jest kwestia materialnych przesłanek odszkodowania należnego byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości. Uwzględniając powyższą okoliczność Trybunał Konstytucyjny uznał, że przyjęta w art. 73 ust. 5 ustawy metoda określenia wartości wywłaszczonej nieruchomości, stanowiąca jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego byłym właścicielom (zdeteminowanego przede wszystkim treścią aktualnie obowiązującego art. 73 ust. 4 ustawy), może być oceniona jako mieszcząca się w granicach swobody wyznaczonej ustawodawcy kryteriami mieszczącymi się w pojęciu “słusznego odszkodowania”. Warto zauważyć, że sposób ustalania wartości nieruchomości, jak i moment, który ustawodawca nakazuje uwzględniać dla oceny stanu nieruchomości, “koresponduje” w dużym stopniu z ukształtowanym na nowo (wskutek dokonanej nowelizacji art. 73 ust. 4 ustawy) sposobem ustalania i wypłacania odszkodowania. W szczególności zaś, przyjęcie za punkt odniesienia dla oceny wartości wywłaszczonej nieruchomości jej stanu z daty wejścia w życie ustawy (praktycznie zbliżonego czasowo do samego momentu formalnego odjęcia własności), nie odbiega od przyjętego i korzystającego z domniemania konstytucyjności unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (przede wszystkim art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Należy przy tym zauważyć, że według powszechnego rozumienia “stan” oznacza stan faktyczny nieruchomości: zabudowana, zalesiona, takie lub inne naniesienie, stan i charakter budynków itp. Ponieważ decyzja wywłaszczająca jest zastąpiona przez przejęcie na własność *ex lege*, należy w każdym indywidualnym przypadku wydać decyzję ustalającą odszkodowanie według reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując powyższe rozważania, trzeba jeszcze raz podkreślić, iż dokonana nowelizacja zakwestionowanej regulacji ustawowej spowodowała, iż zgłoszone w pytaniu

prawnym zarzuty odnośnie jej niekonstytucyjności straciły na aktualności. W pozostałym zakresie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane unormowanie mieści się w granicach wyznaczonych zakresem pojęcia “słuszne odszkodowanie”, tym samym jest zgodny z art. 21 ust. 2 konstytucji i art. 1 Protokołu.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.