

123/8/A/2009

WYROK

z dnia 15 września 2009 r.

Sygn. akt P 33/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 września 2009 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

czy art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 52, poz. 632, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1312, z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1194 i Nr 145, poz. 1623 oraz z 2009 r. Nr 31, poz. 206) w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 września 2009 r. w Dz. U. Nr 160, poz. 1275.

I

1. Postanowieniem z 23 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/GL 619/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: WSA) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające), w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało postawione w związku z następującym stanem faktycznym:

Jan B. złożył 1 stycznia 2006 r. za pośrednictwem poczty wniosek o odszkodowanie za część nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, której właścicielem była jego matka Antonina B. zmarła 24 listopada 2005 r. Jan B. jest jedynym spadkobiercą wymienionym w testamencie, złożył wniosek o stwierdzenie nabycia spadku. Na powyższą nieruchomość składały się bliżej nieoznaczone geodezyjnie części działek położonych w Sławkowie na ul. Krzywdy.

Decyzją z 11 kwietnia 2006 r., WGiGN.I.7222-26/06, Starosta Będziński odmówił ustalenia i wypłaty odszkodowania, z powodu przekroczenia terminu złożenia wniosku o odszkodowanie, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających. Odwołanie od tej decyzji wniósł Jan B.

Decyzją z 25 maja 2006 r. Wojewoda Śląski uchylił decyzję organu pierwszej instancji i umorzył postępowanie przed tym organem jako bezprzedmiotowe, uznając, że upływ terminu o charakterze materialnoprawnym powoduje wygaśnięcie uprawnienia, a więc nie istnieje przedmiot postępowania.

Na decyzję wojewody wnioskodawca złożył skargę do WSA w Gliwicach, wnosząc o ustalenie i wypłatę odszkodowania za części nieruchomości wywłaszczone pod drogę publiczną. Na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2007 r. pełnomocnik skarżącego wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji zwracając uwagę na cywilnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego i na to, że termin określony w art. 73 ust. 4 Przepisów wprowadzających powinien być traktowany jako termin przedawnienia.

2. Sąd zadający pytanie prawne powołał się na następujące argumenty:

Określenie w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających terminu, w którym wygasa roszczenie odszkodowawcze byłego właściciela nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w sytuacji, gdy brak jest ustawowego terminu wydania przez wojewodę decyzji stwierdzającej nabycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, może być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą państwa prawa i równości obywateli. W ocenie sądu pytającego nastąpił podział byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości na dwie grupy. Jedną z nich tworzą poprzedni właściciele nieruchomości, w stosunku do których ostateczna decyzja wojewody została wydana do 31 grudnia 2005 r. Mieli oni możliwość złożenia wniosku o odszkodowanie w terminie przewidzianym przez art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających. W odmiennej sytuacji znaleźli się pozostali właściciele nieruchomości w stosunku do których decyzja wojewody została wydana po 31 grudnia 2005 r. albo nie została wydana w ogóle.

Wyjaśnienia, zdaniem sądu pytającego, wymaga charakter prawny decyzji wojewody wydawanej na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, ze względu na niejednoznaczną treść art. 73. Regulacja zawarta w ust. 1 wskazuje, że wywłaszczenie następuje „z mocy prawa” a więc automatycznie w stosunku do wszystkich nieruchomości objętych hipotecznością tej normy prawnej. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, pojawiają się wątpliwości polegające na tym, że decyzja wojewody ma znaczenie wykraczające poza

potwierdzenie istniejącego stanu prawnego. Zawiera *sui generis* element konstytutywny, ponieważ dopiero jej wydanie pozwala Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego na skuteczne powoływanie się na przysługujące prawo własności konkretnej nieruchomości. Decyzja ta określa w sposób konkretny nieruchomość podlegającą wywłaszczeniu i w konsekwencji dopiero ona umożliwia byłemu właścicielowi domaganie się odszkodowania. Ustawodawca nie wprowadził jednak żadnego terminu, w jakim wojewoda winien taką decyzję wydać. Z kontekstu przepisów można wysnuć wniosek, że postępowania w tych sprawach powinny zakończyć się przed 1 stycznia 2001 r., aby umożliwić poprzednim właścicielom ubieganie się o należne odszkodowanie. Wymóg ten nie został jednak jednoznacznie wyrażony ani sankcjonowany. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy decyzja potwierdzająca przewłaszczenie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną nie zostanie wydana w ogóle na skutek oceny wojewody, że nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających, albo z powodu beczynności wojewody.

Zdaniem sądu pytającego decyzja wojewody wydawana jest z urzędu, chociaż możliwe jest również zainicjowanie postępowania wnioskiem, który w praktyce składa organ zarządzający drogą. Trudno natomiast przerzucać ciężar wystąpienia z inicjatywą wszczęcia takiego postępowania na byłych właścicieli.

Pomimo deklaratoryjnego charakteru decyzja wojewody wywołuje istotny skutek dla byłego właściciela. Konkretyzuje bowiem przedmiot odszkodowania. Brak decyzji wojewody stwierdzającej przewłaszczenie nie pozwala na dokładne określenie, jaka część nieruchomości została odebrana dotychczasowemu właścicielowi. Z mocy art. 73 ust. 3a przepisów wprowadzających ustawodawca wykluczył możliwość wydania odrębnej decyzji o podziale nieruchomości, jednakże w takiej sytuacji tym bardziej zasadne wydaje się twierdzenie, że decyzja wojewody stanowi jedyny dowód wywłaszczenia nieruchomości zajętej uprzednio pod drogę publiczną. Brak decyzji wojewody powoduje więc niemożność skonkretyzowania wniosku o odszkodowanie. Ustawodawca nie wprowadził w art. 73 żadnego terminu wydania przez wojewodę decyzji w sytuacji, gdy uzyskał on wiadomość o konkretnej nieruchomości, która objęta jest wywłaszczeniem z mocy prawa.

Ponadto brak decyzji wojewody nie pozwala na ujawnienie w księgach wieczystych zmiany właściciela wynikającej z wywłaszczenia, co powoduje w konkretnych sytuacjach wieloletnią niezgodność treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym.

Zróżnicowanie pozycji prawnej poprzednich właścicieli nieruchomości ze względu na wydanie w okresie do 31 grudnia 2005 r. decyzji wojewody potwierdzającej wywłaszczenie nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną albo brak takiej decyzji jest, zdaniem sądu pytającego, niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ brak jest istotnej cechy, która mogłaby uzasadniać podział byłych właścicieli nieruchomości na dwie kategorie. Konsekwencją zaistniałej dyferencjacji jest niepełny zakres ochrony praw majątkowych gwarantowany przez art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, kwestionowany przepis narusza również zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jakkolwiek art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, to jednak pozwala na wyczerpujące ujęcie całokształtu konstytucyjnego bezprawia w kontekście podstawowych przesłanek państwa prawa zarówno formalnych jak i materialnych. W niniejszej sprawie na uwagę zasługuje zasada proporcjonalności łączona w orzecznictwie Trybunału z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane tylko w koniecznym zakresie i z zachowaniem równowagi pomiędzy interesem publicznym a prawami i wolnościami jednostki w warunkach demokratycznego państwa prawnego. W tym aspekcie za nieproporcjonalne należy uznać przyjęte rozwiązanie, które nie zachowuje proporcji pomiędzy obowiązkami byłych właścicieli nieruchomości i wojewody.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 października 2008 r. zajął stanowisko, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Marszałek Sejmu przedstawił następujące argumenty:

Podstawowe znaczenie w powyższej sprawie ma rozstrzygnięcie co do charakteru decyzji wojewody stwierdzającej wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną oraz to, czy jej brak usprawiedliwiał nieświadomość co do zakresu odjęcia prawa własności i stał na przeszkodzie skonkretyzowaniu roszczenia i złożenia wniosku o odszkodowanie.

Ostateczna decyzja wojewody (wydawana na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających) stanowi wyłączny dowód nabycia własności konkretnej nieruchomości *ex lege*, ale przepisy wprowadzające nie uzależniają od wydania tej decyzji możliwości wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania. Brak takiej decyzji nie stanowi przeszkody do złożenia wniosku o odszkodowanie. Zdaniem Marszałka nieprzekonywający jest argument, że przed wydaniem decyzji wojewody właściciel może nie mieć świadomości, że nastąpiło wywłaszczenie, ponieważ właściciel jest świadomy przedmiotu swojej własności oraz wykorzystania nieruchomości pod drogę.

Brak decyzji wojewody uniemożliwia przeprowadzenie postępowania w sprawie odszkodowawczej, ale nie niweczy prawa do złożenia wniosku w terminie przewidzianym przez art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających. Uzyskanie decyzji wojewody jest zagadnieniem wstępnym w postępowaniu odszkodowawczym, bo jest to kwestia, której rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu. W takiej sytuacji postępowanie w sprawie odszkodowania powinno zostać zawieszono na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). Starosta, który zawiesił postępowanie, jest zobowiązany na podstawie art. 100 § k.p.a. do wystąpienia do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwania strony do wystąpienia o to w oznaczonym terminie. Właściciel nie był więc pozbawiony możliwości złożenia wniosku odszkodowawczego z powodu braku decyzji wojewody dotyczącej jego nieruchomości. W wypadku braku decyzji rozstrzygnięcie w sprawie odszkodowania było odłożone w czasie. Gdyby wojewoda wydał decyzję odmowną, właściciel takiej nieruchomości mógłby domagać się ochrony swej własności na drodze postępowania cywilnego.

Ustawodawca nie różnicuje ochrony poszczególnych właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, ponieważ każdy z nich mógł złożyć wniosek o wypłatę odszkodowania w ustalonym ustawowo terminie, niezależnie od tego, czy została wydana decyzja wojewody dotycząca jego nieruchomości. Nie można więc zarzucić zawartemu w *petitum* pytania przepisowi niezgodności z konstytucyjnymi zasadami równości i ochrony praw majątkowych.

W odniesieniu do zasady proporcjonalności Marszałek Sejmu przywołał orzecznictwo Trybunału, które wskazuje, że zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność wynikające z Konstytucji ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie. Ponieważ decyzja wojewody nie przesądza o możliwości wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie odszkodowania, nie można uznać, że brak terminu jej wydania stanowi zachwianie proporcji pomiędzy sytuacją prawną byłego właściciela i organu administracji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 10 lipca 2009 r. zajął stanowisko, że art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o

odszkodowanie za przejście nieruchomości zajętych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bez powiązania z uprzednim wydaniem przez wojewodę decyzji administracyjnej stwierdzającej to przejście, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Swoje stanowisko Prokurator Generalny oparł o następujące argumenty:

Art. 73 przepisów wprowadzających reguluje stan prawny gruntów zajętych wcześniej pod drogi publiczne i stanowi uzupełnienie zasady, że drogi publiczne stanowią własność publiczną wprowadzonej 1 stycznia 1999 roku w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zm.).

Decyzja wojewody wydawana na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających jest dokumentem niezbędnym do wpisu w księdze wieczystej nieruchomości i przepis ten należy traktować jako *lex specialis* do art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 24, poz. 1361, ze zm.). Sam wymóg wydania decyzji, zdaniem Prokuratora Generalnego, służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu oraz pozwala w praktyce na uniknięcie wątpliwości, jakie konkretnie grunty były objęte regulacją art. 73 Przepisów wprowadzających.

W odniesieniu do zarzutu sądu pytającego dotyczącego naruszenia zasady równości Prokurator Generalny wskazał na dotychczasowe wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 73 przepisów wprowadzających, a w szczególności w sprawach o sygn. P 5/99 i SK 11/02. W wyroku w sprawie P 5/99 Trybunał zwrócił uwagę na epizodyczny charakter art. 73 przepisów wprowadzających, który ma na celu regulację zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych, a unormowanie stanu prawnego nieruchomości faktycznie zajętych pod drogi służy zarówno interesowi publicznemu, jak i właścicieli, którym odebrano grunty. W wyroku w sprawie SK 11/02 Trybunał stwierdził, że ustawodawca w art. 73 przepisów wprowadzających podjął próbę zrównoważenia interesu publicznego, jakim jest budowa dróg, z interesem właścicieli nieruchomości. W konsekwencji ustawodawca przewidział szczególną procedurę wywłaszczeniową, odpowiednią dla realizacji zamierzonego celu regulacji. Nie przeczy temu pewne ograniczenie ekwiwalentności odszkodowania, które polegało m. in. na odsunięciu w czasie możliwości złożenia wniosku o odszkodowanie, ograniczeniu okresu zgłaszania żądania czy też braku określenia terminu wypłaty odszkodowania.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczenia, zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie czasowe zgłaszania wniosków byłych właścicieli o odszkodowanie należy uznać za uzasadnione z punktu widzenia zasady równości. Również brak decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających nie stanowił bariery w skutecznym złożeniu wniosku o odszkodowanie. Art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających nie zawiera żadnych szczególnych wymagań co do wniosku, czyli zgodnie z regulacją art. 63 § 2 k.p.a. powinien on obejmować dane nadawcy, adres oraz treść żądania. To znaczy, że brak decyzji wojewody nie stanowi istotnego kryterium różnicującego pozycję prawną adresatów tego przepisu.

W następnej kolejności Prokurator wskazał na nieadekwatność art. 64 ust. 3 Konstytucji jako wzorca w tej sprawie, wskazany przepis odnosi się bowiem tylko do prawa własności. Nie obejmuje natomiast roszczenia odszkodowawczego, które stanowi inne prawo majątkowe.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w pytaniu prawnym nie wskazano, jaką konkretnie zasadę charakteryzującą demokratyczne państwo prawne narusza kwestionowana regulacja, ani nie przedstawiono argumentów na poparcie tezy o niekonstytucyjności. Z tego powodu nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Również w stosunku do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności brak jest odpowiedniego uzasadnienia sądu pytającego. Nie ma bowiem możliwości porównywania w świetle zasady proporcjonalności pozycji prawnej organu administracji, który jednostronnie rozstrzyga sprawy w drodze decyzji administracyjnych, i stron postępowania, którym przysługują środki ochrony sądowoadministracyjnej.

II

Na rozprawie 15 września 2009 r. przedstawiciel sądu pytającego oraz uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Pytanie prawne należy do środków konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Zgodnie z art. 193 Konstytucji pytanie może być przedstawione Trybunałowi przez każdy sąd, o ile od odpowiedzi Trybunału uzależnione jest rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym. W orzecznictwie TK wyrażono pogląd, że powołany przepis formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność postawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotową – pytanie prawne może dotyczyć wyłącznie oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalną – wystąpienie z pytaniem jest uzasadnione tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (szerzej zob.: postanowienie Trybunału z 6 lutego 2007 r., w sprawie o sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14 i powołane tam orzeczenia). Postawione w niniejszej sprawie pytanie prawne spełnia określone powyżej przesłanki. Zostało ono sformułowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w związku z rozpoznawaniem skargi na decyzję Wojewody Śląskiego. Podstawę uznania sprawy administracyjnej za bezprzedmiotową, co spowodowało wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, stanowiło przewidziane w art. 73 przepisów wprowadzających wygaśnięcie roszczenia odszkodowawczego. Spełniona została także przesłanka funkcjonalna, ponieważ uznanie przez Trybunał art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających za niezgodny z Konstytucją w kwestionowanym przez sąd pytający zakresie byłoby podstawą do uchylenia przez WSA decyzji umarzającej postępowanie w sprawie wypłaty odszkodowania, w konsekwencji byłoby możliwe ponowne merytoryczne rozpoznanie wniosku Jana B.

2. Przedmiot zaskarżenia.

Pytanie prawne dotyczy możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publiczne na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające). Pytanie prawne obejmuje art. 73 ust. 4 w zw. z ust. 3 przepisów wprowadzających, jednak art. 73 stanowi całość normatywną, w tym znaczeniu, że przewidziana w tym przepisie procedura odszkodowawcza znajduje zastosowanie tylko w stosunku do wywłaszczonych pod drogi publiczne nieruchomości, spełniających przesłanki określone w ust. 1.

Artykuł 73 ma następującą treść:

„1 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.

2. 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.

3. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody.

3a. Jeżeli istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości.

4. 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.

5. 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”.

Przepis ten ma charakter epizodyczny, ponieważ obejmuje sytuacje faktyczne, jakie miały miejsce do 31 grudnia 1998 r. Znajduje zastosowanie wobec wszystkich nieruchomości, które spełniają warunki określone w ust. 1, niezależnie od okoliczności, w jakich nastąpiło zajęcie nieruchomości i wybudowanie drogi publicznej. Ustawodawca zdecydował się w przepisach wprowadzających na generalne uregulowanie stanu prawnego wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które nie stanowiły własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 73 przepisów wprowadzających był kilkakrotnie przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Postępowania te miały różny zakres i przedmiot kontroli, a mianowicie:

– w sprawie P 5/99 – pytanie prawne Sądu Okręgowego w Lublinie o zbadanie zgodności art. 73 ust. 1, 4 i 5 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; w wyroku z 14 marca 2000 r. (OTK ZU nr 2/2000, poz. 60) Trybunał uznał, że art. 73 ust. 1 i 5 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do konwencji i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Natomiast ze względu na nowelizację z 11 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 497), która zmieniła brzmienie art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, postępowanie w zakresie tego ustępu zostało umorzone;

– w sprawie SK 11/02 – skarga konstytucyjna BIMs Plus spółka z o.o. dotycząca zgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 Konstytucji; w wyroku z 20 lipca 2004 r. (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66) Trybunał orzekł o zgodności art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 21 ust. 2 Konstytucji;

– w sprawie K 43/07 – wnioski Rad Miejskich w Brwinowie i Podkowie Leśnej o uznanie niezgodności art. 73 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających, w zakresie nakładającym na gminy obowiązek wypłaty odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod drogi gminne oraz drogi lokalne miejskie, z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4

Konstytucji; w wyroku z 28 lutego 2008 r. (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8) uznano zgodność kwestionowanych przepisów z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

– w sprawie K 47/07 – wniosek Rady Miejskiej w Legionowie obejmujący zagadnienia niezgodności art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) i art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających; w wyroku z 19 maja 2009 r. (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68) Trybunał orzekł o zgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz z art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami; uznał ponadto, że przepisy rozporządzenia nie są niezgodne z art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających; w kwestii oceny konstytucyjności art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających postępowanie umorzył ze względu na zbędność wydania wyroku.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczenia, Trybunał ocenił, czy w tej sytuacji nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zasadę *ne bis in idem procedatur*. Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane na podstawie takich samych zarzutów konstytucyjnych. W takiej sytuacji zachodzi zbędność wydania orzeczenia (por. wyrok TK z 27 marca 2007 r. w sprawie SK 3/05 OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 i powołane tam orzeczenia). Jakkolwiek ust. 4 art. 73 przepisów wprowadzających był uprzednio przedmiotem kontroli w sprawie SK 11/02, to jednak w niniejszej sprawie sąd pytający przedstawił inne wzorce kontroli. Dlatego nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem.

Równocześnie jednak należy zwrócić uwagę na oceny, jakie w stosunku do kwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny sformułował w dotychczasowych orzeczeniach. W żadnym z wyroków Trybunał nie znalazł podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności ocenianych ustępów art. 73 przepisów wprowadzających.

W uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2000 r., w sprawie sygn. P 5/ 99, Trybunał wskazał, że zastosowanie przez ustawodawcę wyłączenia z mocy prawa było uzasadnione potrzebą generalnego i jednolitego uporządkowania kwestii własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne w różnym okresie i w zróżnicowanych okolicznościach faktycznych. Wybudowanie drogi powoduje nieodwracalny stan i przesądza o wykorzystaniu zajętej nieruchomości na cel publiczny. Problemem do rozstrzygnięcia przez ustawodawcę było określenie odpowiedniej procedury dostosowania stanu prawnego do ukształtowanej w ubiegłych latach sytuacji faktycznej, jaką stanowiło wybudowanie drogi publicznej na cudzym gruncie, i odpowiedniego odszkodowania dla byłych właścicieli. Trybunał uznał przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie za przydatne do realizacji celu publicznego, którym w tym wypadku jest potrzeba budowy dróg. Uregulowanie własności nieruchomości drogowych jest istotne z punktu widzenia zarówno samego państwa, jak i obywateli, w tym właścicieli pozbawionych swojego prawa bez zachowania odpowiedniej procedury. Art. 73 nie narusza także zakazu nadmiernej ingerencji, tzn. zachowuje proporcje między realizacją celu publicznego a ciężarami nakładanymi na wyłączone podmioty. Uregulowanie stanu prawnego zamknęło okres tymczasowości i jednoznacznie rozstrzygnęło sytuację właścicieli pozbawionych nieruchomości.

Z kolei w wyroku z 20 lipca 2004 r., w sprawie SK 11/02, Trybunał uznał za proporcjonalne zastosowanie w art. 73 przepisów wprowadzających szczególnej procedury wyłączeniowej, biorąc pod uwagę potrzebę zrównoważenia interesu publicznego

związanego z koniecznością budowy dróg z prawami przysługującymi właścicielom zajętych pod drogi nieruchomości. Związana z tym wywłaszczeniem szczególna konstrukcja odszkodowania została uznana za spełniającą konstytucyjne wymogi słusznego odszkodowania. Nie oznacza to zagwarantowania pełnej ekwiwalentności odszkodowania, które jest wypłacane nie z urzędu, lecz tylko na wniosek byłego właściciela. Za niekonstytucyjne nie zostały też uznane unormowania o odsunięciu w czasie możliwości wystąpienia z wnioskiem odszkodowawczym (przed 1 stycznia 2001 r.) ani brak określenia końcowego terminu wypłaty odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny uznał także za zgodne z Konstytucją ograniczenie w czasie możliwości zgłaszania wniosków o odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości do 31 grudnia 2005 r. Obowiązkiem ustawodawcy jest bowiem wyważenie ochrony interesu osoby wywłaszczonej oraz możliwości władz publicznych co do spełnienia wymagań regulacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Trybunał zwrócił uwagę, że osoby wywłaszczone miały w czasie faktycznego odjęcia własności możliwość dochodzenia swych praw, czego jednak w odpowiednim czasie nie uczyniły, a zgodnie z zasadą *Ius civile vigilantibus scriptum est* powinny wykazać się dbałością o swe prawa.

3. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

3.1. Zarzuty sądu pytającego.

Rekonstrukcja zakresu pytania prawnego wskazuje, że przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego w niniejszej sprawie jest brak powiązania przez ustawodawcę uprawnienia byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości do złożenia wniosku o odszkodowanie z terminem wydania przez wojewodę ostatecznej decyzji potwierdzającej wywłaszczenie. Byli właściciele, którzy chcieli skorzystać z prawa do odszkodowania mieli możliwość złożenia wniosku odszkodowawczego w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Sąd pytający, sugerując się stanem faktycznym w toczącej się przed nim sprawie, uznał, że ze względu na treść art. 73 przepisów wprowadzających część byłych właścicieli została pozbawiona prawa do żądania odszkodowania, co stanowi przejaw dyskryminacji sprzecznej z konstytucyjną zasadą państwa prawa i równości obywateli. Wynika to z przyjęcia przez sąd pytający założenia, że niewydanie przez wojewodę w wyżej wskazanym okresie ostatecznej decyzji potwierdzającej wywłaszczenie stanowiło przeszkodę do złożenia przez byłych właścicieli wniosku o odszkodowanie.

Istotę wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego stanowi więc brak odpowiednich gwarancji realizacji prawa do uzyskania odszkodowania dla części byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którzy mogli utracić to uprawnienie z powodu niewydania w ich sprawie w terminie zgłaszania wniosków o odszkodowanie decyzji wojewody potwierdzającej wywłaszczenie. Niejednoznaczna, zdaniem sądu pytającego, treść normatywna art. 73 przepisów wprowadzających nie pozwala zagwarantować byłym właścicielom prawa do należącego odszkodowania. Ustawodawca ograniczył okres zgłaszania roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli terminem zawitym, podczas gdy wojewoda nie został zobligowany do wydania w konkretnym czasie decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających.

Rozpoznanie zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym wymaga ustalenia, jaki mechanizm ustanowił ustawodawca w kwestionowanych przepisach, oraz określenia wzajemnych relacji pomiędzy dwoma głównymi jego elementami: decyzją wojewody potwierdzającą wywłaszczenie nieruchomości a możliwością złożenia przez byłego właściciela nieruchomości wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania.

3.2. Decyzja wojewody wydawana na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających.

Aby ocenić konstytucyjność kwestionowanych przez sąd pytający przepisów, konieczne jest po pierwsze ustalenie, w jakim trybie wojewoda potwierdza wywłaszczenie, a po drugie – charakteru i skutków prawnych tego rozstrzygnięcia.

Art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających stanowi, że w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia wydawana jest decyzja. Biorąc pod uwagę, że wojewoda jest terenowym organem administracji rządowej, wydawanie decyzji na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających należy zakwalifikować do spraw z zakresu administracji publicznej. Jest to orzeczenie o charakterze indywidualnym, ponieważ obejmuje konkretną nieruchomość. W sytuacji gdy przepisy wprowadzające nie zawierają szczególnych rozwiązań proceduralnych, decyzja wojewody jest rozstrzygnięciem wydawanym w ramach procedury administracyjnej, a zatem postępowanie to w pełni podlega regułom ogólnego postępowania administracyjnego. Do potwierdzenia wywłaszczenia przez wojewodę stosuje się ustawę z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.).

W początkowym okresie obowiązywania przepisów wprowadzających wszczęcie postępowania w sprawie wydania przez wojewodę decyzji potwierdzającej wywłaszczenie było możliwe jedynie na wniosek właściwego zarządu drogi. Art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających został jednak znowelizowany ustawą z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497), która weszła w życie 15 maja 2001 r. Od tego dnia decyzja wojewody, o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, może być wydana na wniosek każdego podmiotu, który wykaże swój interes prawny, a więc nie tylko zarządcy drogi, lecz również byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Ponadto możliwe jest także wszczęcie postępowania z urzędu, po uzyskaniu przez wojewodę informacji, że konkretna nieruchomość spełnia przesłanki określone w art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających. (por. A. Bura, *„Kilka uwag na temat nabycia z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi publiczne”*, Rejent nr 1/2002, s. 52 i n.).

Decyzja wojewody o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, wydawana jest w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, tak więc w tej sytuacji znajdują zastosowanie ogólne regulacje określające sposób rozpatrywania spraw administracyjnych. Terminy załatwienia indywidualnych spraw zostały określone w art. 35 k.p.a., który obliguje organ prowadzący postępowanie do wydawania decyzji bez zbędnej zwłoki, a w sytuacjach szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania. Dlatego nie było potrzeby specjalnej regulacji tej kwestii w art. 73 przepisów wprowadzających. Określenie terminu wydania decyzji administracyjnej jest potrzebne tylko wtedy, gdy ustawodawca modyfikuje terminy załatwienia spraw określone w k.p.a. Dlatego należy uznać za chybiony zarzut sądu pytającego, który mylnie przyjął, że ustawodawca nie określił terminu wydania przez wojewodę decyzji potwierdzającej wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną. Jeżeli nawet nie został złożony wniosek o wszczęcie postępowania, to po ustaleniu, że w stosunku do konkretnej nieruchomości zachodzą przesłanki wywłaszczenia z art. 73 przepisów wprowadzających, wojewoda jest zobowiązany do wszczęcia postępowania z urzędu. Jak każdy organ administracji publicznej wojewoda jest związany zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji.

Niezależnie od trybu wszczęcia postępowania jego stroną będzie w każdym wypadku były właściciel nieruchomości, ponieważ ma interes prawny w ustaleniu, że dana nieruchomość jest objęta regulacją art. 73 przepisów wprowadzających. To znaczy, że byłemu właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości przysługują wszelkie uprawnienia przewidziane w razie przewlekłości postępowania administracyjnego. W szczególności, zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a., w wypadku beczynności organu stronom postępowania przysługuje zażalenie do

organu wyższego stopnia, a także skarga na bezczynność do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

Treść art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających nie pozostawia wątpliwości, że własność nieruchomości, których dotyczy ten przepis, przeszła 1 stycznia 1999 r. na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. W odróżnieniu od decyzji wywłaszczeniowych wydawanych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami rozstrzygnięcie wojewody na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza w konkretnej sytuacji wywłaszczenie z mocy prawa, a więc ma charakter deklaratoryjny. Ponieważ decyzje takie stanowią wiążące potwierdzenie dokonanych *ex lege* zmian w sytuacji prawnej określonych podmiotów, to wywołują skutki *ex tunc*, tj. od chwili, gdy dany stan prawny zaistniał (por. *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, wyd. 8, Warszawa 2008, s. 288 i n.).

Funkcją decyzji wojewody wydawanej na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających jest potwierdzenie wywłaszczenia konkretnej nieruchomości od dnia 1 stycznia 1999 r. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, to decyzja wojewody, na podstawie art. 73 ust. 3a przepisów wprowadzających, obejmuje także określenie granic nieruchomości. Jakkolwiek istotnie decyzja wojewody precyzuje szczegółowo przedmiot wywłaszczenia, to jednak okoliczność ta nie przesądza, że jej wydanie stanowiło warunek złożenia wniosku o odszkodowanie. Skoro nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nastąpiło 1 stycznia 1999 r., to również od tego dnia powstało prawo do żądania odszkodowania. Natomiast potwierdzenie wywłaszczenia w drodze decyzji wojewody ma charakter dowodowy. Zgodnie z treścią art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających decyzja wojewody stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej wynikającej z wywłaszczenia zmiany właściciela. Dlatego należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z 16 maja 2002 r., sygn. IV CKN 1071/00 (OSNC z 2003 r., nr 9, poz. 120), że decyzja wojewody jest wyłącznym dowodem nabycia własności konkretnej nieruchomości. Skoro ustawodawca jednoznacznie wskazał sposób urzędowego potwierdzenia wywłaszczenia, to nie ma możliwości stosowania innych środków dowodowych (por. uchwała SN z 21 stycznia 2003 r., w sprawie o sygn. III CZP 77/02, OSNC z 2003 r., nr 11, poz. 144).

Swe stanowisko sąd pytający dodatkowo umotywował za pomocą uwag na temat możliwych negatywnych konsekwencji braku określenia końcowego terminu wydania decyzji przez wojewodów, a mianowicie długotrwałej niezgodności treści ksiąg wieczystych ze stanem prawnym. Warto zwrócić uwagę, że również w wypadku innych sposobów przeniesienia własności, takich jak spadkobranie lub zasiedzenie, treść księgi wieczystej może przez wiele lat nie odpowiadać stanowi prawnemu, co nie daje podstaw do kwestionowania, że zasiedzenie albo spadkobranie nastąpiło z mocy prawa w określonym momencie. Przepisy nie ustanawiają terminów udokumentowania zmiany stanu prawnego. Aby spadkobierca mógł się skutecznie powoływać na przysługujące mu prawa majątkowe spadkodawcy, musi uzyskać postanowienie sądu o nabyciu spadku albo akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza (art. 1025 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Dopiero taki urzędowy dokument stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej, tak jak decyzja wojewody w wypadku wywłaszczenia z mocy prawa.

3.3. Relacje pomiędzy ust. 4 i 3 art. 73 przepisów wprowadzających.

W zakresie ustalenia i wypłaty odszkodowania art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających odsyła do regulacji o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości. Oznacza to stosowanie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, ze zm.). Art. 129 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądza, że sprawa ustalenia i wypłaty odszkodowania jest prowadzona w trybie

postępowania administracyjnego, a kompetencję do jej rozpoznania ma starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. W ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest szczególnych przepisów co do treści wniosku o odszkodowanie. Zastosowanie znajduje w tej sytuacji art. 63 § 2 k.p.a., stanowiący, że podanie powinno zawierać dane i adres nadawcy oraz treść żądania. Nieuzasadnione jest więc przyjęte przez sąd pytający założenie, że uprzednie uzyskanie decyzji wojewody stanowiło niezbędny warunek do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie. Art. 73 przepisów wprowadzających nie przewiduje bezpośredniego związku pomiędzy postępowaniem wojewody w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia a sprawą odszkodowawczą prowadzoną przez starostę. Nie wprowadza też obowiązku legitymowania się ostateczną decyzją wojewody do zgłoszenia zamiaru uzyskania odszkodowania. Należy zwrócić uwagę, że wniosek byłego właściciela nieruchomości o odszkodowanie ma dwojaki charakter. Po pierwsze stanowi oświadczenie, że był właściciel jest i domaga się odszkodowania za wywłaszczenie. Art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających przesądza bowiem, że odszkodowanie przysługuje tylko na żądanie uprawnionej osoby. Po drugie wniosek stanowi żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania. Dla samego zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego, stanowiącego oświadczenie o skorzystaniu z prawa do odszkodowania, nie jest potrzebne uprzednie uzyskanie decyzji wojewody.

Jak wskazano powyżej, decyzja wojewody konkretyzuje przedmiot wywłaszczenia dokonanego na mocy art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających – tj. obszar nieruchomości przejętej na własność podmiotu publicznego, która może stanowić ewidencyjną działkę gruntu lub jej część. Bez uzyskania ostatecznej decyzji wojewody nie będzie więc możliwe ustalenie wysokości odszkodowania. To znaczy, że decyzja, o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających, stanowi dla sprawy odszkodowawczej zagadnienie wstępne wymagające rozpatrzenia przez inny organ administracji publicznej – wojewodę. Jeżeli w konkretnej sprawie przed złożeniem wniosku odszkodowawczego nie została wydana decyzja wojewody, to postępowanie administracyjne w sprawie określenia i wypłaty odszkodowania powinno zostać zawieszona na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Starosta rozpatrujący wniosek o odszkodowanie, poza wydaniem postanowienia o zawieszeniu postępowania, był zobowiązany zgodnie z dyspozycją art. 100 § 1 k.p.a. wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających. Opisany powyżej, wynikający z systemowej interpretacji przepisów, mechanizm rozpatrywania wniosków o odszkodowanie w wypadku braku ostatecznej decyzji wojewody stosują organy administracji, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (np.: wyrok NSA z 2 lutego 2009 r., sygn. I OSK 260/08, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2006 r., sygn. I SA/Wa 1/06, Lex nr 219247; wyrok WSA w Warszawie z 10 lipca 2007 r., sygn. I SA/Wa 681/07, niepubl.).

3.4. Ocena zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

3.4.1. Ocena zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wskazał w *petitum* swojego wniosku jako wzorzec konstytucyjnej oceny kwestionowanych przepisów art. 32 ust. 1 Konstytucji. Unormowana w nim zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego; powinna być rozumiana jako nakaz równego traktowania podmiotów, które charakteryzują się pewną istotną cechą wspólną, która stanowi kryterium wyróżnienia takiej grupy (por. wyrok TK z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18 i powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że relewantną cechą stanowi objęcie konkretnej nieruchomości wywłaszczeniem na podstawie art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających. Na tej podstawie można wyodrębnić grupę byłych właścicieli, którym przysługuje na ich wniosek odszkodowanie za utraconą z mocy prawa nieruchomość. Wywłaszczenie na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających obejmuje jedynie te

sytuacje, gdy droga została wybudowana do końca 1998 r. na przejętej wcześniej nieruchomości. Dlatego trudno zakładać, że właściciele nie mieli świadomości utraty swoich nieruchomości przed wydaniem decyzji wojewody, która tylko potwierdza wywłaszczenie. Każdy z byłych właścicieli znajdował się w porównywalnej sytuacji prawnej, ponieważ był uprawniony w ustawowo określonym okresie do złożenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania. W zależności od okoliczności indywidualnej sprawy różny może być czas rozstrzygnięcia wniosku i wypłaty odszkodowania, co jest między innymi uzależnione od tego, w jakim czasie wywłaszczenie zostało potwierdzone ostateczną decyzją wojewody.

Nieuzasadnione jest twierdzenie sądu pytającego jakoby wydanie decyzji potwierdzającej wywłaszczenie przed upływem terminu wystąpienia z wnioskiem odszkodowawczym (31 grudnia 2005 r.) bądź po upływie tego terminu spowodowało zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli – jedni mogli skutecznie żądać przysługującego odszkodowania, a drudzy nie mieli tej możliwości. Zdaniem sądu pytającego takie niekonstytucyjne zróżnicowanie wynika z tego, że dopiero decyzja wojewody określa precyzyjnie przedmiot wywłaszczenia i w konsekwencji pozwala byłemu właścicielowi na domaganie się odszkodowania. Skoro ustawodawca zdecydował, że wywłaszczenie nastąpiło 1 stycznia 1999 r., to każdy były właściciel nieruchomości miał możliwość zgłoszenia żądania odszkodowania w zakreślonym przez prawo terminie. Zakwestionowany stan prawny, wbrew wątpliwościom sądu pytającego, wyraźnie wskazuje, że wystąpienie z żądaniem odszkodowania nie było uzależnione od uprzedniego wydania decyzji wojewody. Złożenie w określonym przez art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających okresie wniosku było wystarczającą czynnością, by uzyskać prawo do odszkodowania za wywłaszczenie. Wniosek ten stanowił bowiem oświadczenie, że były właściciel zamierza skorzystać z prawa do odszkodowania, a dopiero w następnej kolejności zawierał żądanie ustalenia i wypłaty odszkodowania w przewidzianej prawem procedurze. W konsekwencji to, kiedy wojewoda wydał decyzję, nie stanowiło przeszkody do skorzystania przez każdego z byłych właścicieli z prawa do zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego.

Kwestia ograniczenia terminem zawitym możliwości zgłaszania wniosku o wypłatę odszkodowania została uznana za zgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału w sprawie SK 11/02. Art. 73 ust. 4 Przepisów wprowadzających nie różnicuje pozycji prawnej byłych właścicieli, ponieważ wszystkie osoby zainteresowane uzyskaniem odszkodowania były uprawnione do złożenia wniosku w takim samym okresie - od 1 stycznia 2001 do 31 grudnia 2005 r. Zasadnie zauważył Prokurator Generalny, że kryterium czasowe ograniczające możliwość zgłaszania wniosków odszkodowawczych, jednakowe dla wszystkich właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, jest racjonalne i odpowiada wymogom wynikającym z zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe kryterium zróżnicowania sytuacji właścicieli wywłaszczonych nieruchomości według terminu złożenia wniosku o odszkodowanie. Zarzuty sądu pytającego dotyczące konsekwencji wydania przez wojewodę decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 przepisów wprowadzających w konkretnym terminie w kontekście naruszenia zasady równości są niezasadne. Kwestionowany przepis jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.4.2. Ocena zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wskazany jako następny wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Norma ta jest w odniesieniu do praw majątkowych doprecyzowaniem zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; wyrok z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz.

82). Prawo do odszkodowania za wywłaszczoną z mocy art. 73 przepisów wprowadzających nieruchomość ma charakter majątkowy i jest objęte hipotezą wskazanej normy konstytucyjnej. Wbrew błędnemu założeniu sądu pytającego należy jednak stwierdzić, że kwestionowana regulacja nie różnicuje ochrony prawnej przysługującej byłym właścicielom.

Niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek oraz kiedy została wydana decyzja odszkodowawcza, zasady ustalania odszkodowania są jednakowe. Zgodnie z treścią art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta określa wartość wywłaszczonej nieruchomości na dzień wydania decyzji odszkodowawczej, według jej stanu z dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających. Dlatego późniejsze wydanie decyzji odszkodowawczej, np. z powodu konieczności zawieszenia przez starostę postępowania w celu uzyskania potwierdzającej wywłaszczenie decyzji wojewody, nie wpływa negatywnie na prawa byłego właściciela.

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Trybunału w sprawie SK 11/02, żądanie odszkodowania na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających stanowi dla byłych właścicieli z reguły drugą możliwość uzyskania odszkodowania, o które mogli starać się już w momencie faktycznego odbierania im nieruchomości.

Ponadto w wypadku ewentualnej odmowy przyjęcia wniosku o odszkodowanie z powodu braku decyzji potwierdzającej wywłaszczenie, byłemu właścicielowi przysługiwała skarga do wojewody na podstawie przepisów działu VIII k.p.a. Jak wykazano powyżej, były właściciel nieruchomości miał też możliwość samodzielnego zainicjowania postępowania administracyjnego wojewody w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia, przez złożenie wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zawarty w art. 73 przepisów wprowadzających mechanizm potwierdzenia wywłaszczenia i uzyskania odszkodowania jest poprawny systemowo i nie ogranicza ochrony praw należnych byłym właścicielom. Jednakże możliwość wykorzystania wskazanych powyżej instytucji postępowania administracyjnego może być w praktyce utrudniona. Trzeba bowiem pamiętać, że wywłaszczenie z mocy prawa na podstawie art. 73 przepisów wprowadzających objęło właścicieli, którym faktycznie odebrano nieruchomości na przestrzeni kilkudziesięciu lat. W takiej sytuacji ustawodawca powinien mieć na względzie ustanowienie skutecznego mechanizmu informacyjnego dla wszystkich podmiotów objętych wywłaszczeniem z mocy prawa. Upowszechnienie informacji o treści przepisów, które powodują utratę prawa majątkowego *ex lege*, powinno stanowić jeden z elementów gwarantujących skorzystanie z uprawnień, jakie przewidział ustawodawca.

3.4.3. Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji.

Kolejnym wzorcem kontroli wskazanym przez sąd pytający jest art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i sposobu jej wykorzystania w kontroli konstytucyjności. W wyroku z 28 lipca 2004 r., w sprawie o sygn. P 2/04 (OTK ZU nr 7A/2004, poz. 72) Trybunał uznał, że „przywoływanie art. 2 ma sens i jest uzasadnione tylko w takim zakresie, w jakim podstawowe gwarancje praw i wolności nie znajdują swego potwierdzenia i umocowania w innych jednoznacznie określonych normach konstytucyjnych”.

W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z podstawowymi przesłankami państwa prawnego, ponieważ różnicuje pozycje organu administracji, jakim jest wojewoda, oraz byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych pod drogi publiczne.

Zarzut ten należy jednak uznać za nieuzasadniony. Nie można bowiem porównywać obowiązków wojewody i uprawnień osób wywłaszczonych do odszkodowania wynikających z ust. 3 i 4 art. 73 przepisów wprowadzających. Wskazany przez sąd pytający brak

powiązania terminu wydania decyzji wojewody z terminem wygaśnięcia roszczenia odszkodowawczego nie powoduje dyskryminacji części byłych właścicieli. Konstrukcja art. 73 przepisów wprowadzających nie wyklucza sytuacji, w której potwierdzająca wywłaszczenie decyzja wojewody zostanie wydana dopiero po złożeniu wniosku o odszkodowanie. Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że brak decyzji wojewody nie stanowił przeszkody do złożenia wniosku odszkodowawczego przez byłego właściciela. Z kolei samo zgłoszenie przez byłego właściciela roszczenia odszkodowawczego mogło stanowić w konkretnej sytuacji również podstawę wszczęcia przez wojewodę postępowania w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia z mocy art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających.

Rozstrzygnięcie ustawodawcy o zastosowaniu dla regulacji stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne szczególnego trybu wywłaszczenia nie powoduje konieczności szczegółowego określenia procedury. Wystarczające jest dokonane w art. 73 przepisów wprowadzających określenie administracyjnego charakteru postępowania zarówno w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia jak i ustalenia odszkodowania. Sposób prowadzenia sprawy, obowiązki organów wydających decyzje oraz przysługujące byłemu właścicielowi uprawnienia wynikają jednoznacznie z regulacji ogólnego postępowania administracyjnego. Nie ma więc podstaw do uznania, że ustawodawca przekroczył zakres przysługującej mu swobody regulacji. Natomiast ocena celowości i trafności zaproponowanych rozwiązań prawnych pozostaje poza kognicją Trybunału (por. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i powołane tam orzeczenia).

Trybunał dostrzega także opisane przez sąd pytający możliwości utraty prawa do odszkodowania wynikające np. z błędnego udzielenia informacji o terminie składania wniosków o odszkodowanie albo braku wniosku zarządcy drogi o potwierdzenie przez wojewodę wywłaszczenia. Są to przykłady nieprawidłowości realizacji art. 73 przepisów wprowadzających oraz zaniechań wykonywania zadań przez organy administracji publicznej. Jednakże zakres kognicji Trybunału nie pozwala na ocenę stosowania prawa (por. postanowienie z 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110 i powołane tam orzeczenia).

Przedstawione w niniejszej sprawie wątpliwości sądu pytającego nie uzasadniają obalenia domniemania konstytucyjności ocenianych przepisów, które nie naruszają standardów demokratycznego państwa prawnego.

3.4.4. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności został sformułowany przez sąd pytający zarówno w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Aby ocenić zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, trzeba wskazać konkurujące ze sobą wartości z katalogu wymienionego w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób) oraz konstytucyjne prawa lub wolności, które są ograniczane. Obowiązkiem wnioskodawcy jest konkretne określenie, jakie wartości pozostają w konflikcie (zob. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1).

Jednak sąd pytający nie uzasadnił, na czym miałyby polegać naruszenie zasady proporcjonalności. Marszałek Sejmu zwrócił w swoim stanowisku uwagę, że sąd pytający nie uzasadnił w sposób szczegółowy zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności. Wskazana przez sąd pytający dysproporcja pomiędzy obowiązkami byłego właściciela nieruchomości i wojewody jako organu administracji nie może być przedmiotem testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sąd pytający sformułował również zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Jednakże w tym wypadku także nie uzasadnił, w jakim zakresie wskazana norma konstytucyjna odnosząca się do granic dopuszczalnej ingerencji w prawo własności została w niniejszej sprawie naruszona przez ustawodawcę.

Postawienie przez sąd pytający zarzutu niekonstytucyjności jedynie poprzez odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji nieoparte uzasadnieniem powoduje, że sąd pytający nie zrealizował nałożonego przez ustawodawcę obowiązku przedstawienia dowodów niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. SK 13/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 164 i wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122). Zgodnie z art. 66 ustawy o TK granice wniosku, pytania prawnego lub skargi są dla Trybunału wiążące. Wobec braku uzasadnienia pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. np. wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47).

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.