



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa,
16/06/2009

RPO-585798-IV/08/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

**WNIOSEK
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147).

wnoszę o:

- I. stwierdzenie, iż art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- II. połączenie rozpoznania niniejszego wniosku z rozpoznaniem sprawy z pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 czerwca 2007 r., sygn. akt P 33/07.

UZASADNIENIE

I. Wpływają do mnie skargi od osób, które na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) zwaną dalej - p.w.u.r.a.p., po upływie terminu wskazanego w ust. 4 tej ustawy, zostały pozbawione nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Na mocy zaś ust. 4 tej ustawy odszkodowanie to miało być 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.

Powyższa regulacja stanowi o przejęciu nieruchomości za odszkodowaniem, a prawo zgłoszenia żądania odszkodowawczego jest ograniczone czasowo. Ponadto uzyskanie odszkodowania powinno być poprzedzone wydaniem decyzji o charakterze deklaratoryjnym, potwierdzającej nabycie z mocy prawa nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja ta indywidualizuje nieruchomość, za odjęcie własności której przysługuje odszkodowanie, i podmiot, któremu przysługuje roszczenie o wypłacenie odszkodowania. W związku z powyższym roszczenie o odszkodowanie za utratę nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego przybiera postać kompletną dopiero w momencie, gdy decyzja potwierdzająca przejście własności stanie się ostateczna. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r., I OSK 1746/06, LEX nr 337035, wskazał, że jakkolwiek przepis art. 73 ust. 1 ustawy wywołuje skutki cywilnoprawne w postaci przejścia prawa własności, to z faktu, iż podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości jest ostateczna decyzja wojewody wynika, że do wylegitymowania się przez podmiot, który powołuje się na takie nabycie własności nieruchomości, konieczne jest okazanie decyzji. Decyzja wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa na tej podstawie jest aktem wyłącznie deklaratoryjnym, w którym jednak tkwi sui generis element konstytutywny,

skutkujący tym, iż dopiero od chwili potwierdzenia decyzją przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa czy gminy podmioty te mogą skutecznie powoływać się na swoje prawo.

Dla uzyskania odszkodowania konieczne jest więc uprzednie przeprowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie potwierdzenia nabycia prawa własności określonej nieruchomości, zajętej pod drogę publiczną, przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Ustawa - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie wskazuje jednak organom administracji publicznej żadnych terminów do zakończenia lub wszczęcia postępowania w tej sprawie. Pomimo tego wprowadza zawity termin na składanie wniosków o przyznanie odszkodowania za przejęte nieruchomości. Jak wskazują wpływające do Rzecznika skargi, w praktyce zdarza się, iż wyżej wskazane postępowanie administracyjne nie tylko nie zostaje zakończone przed upływem terminu wygaśnięcia uprawnienia do odszkodowania, ale nawet nie jest wszczynane przed upływem tego terminu. Powoduje to, iż w wielu przypadkach poprzedni właściciel przejmowanej nieruchomości nie ma możliwości uzyskania odszkodowania za jej przejęcie, a czasami nie ma nawet świadomości, że mógł on utracić już jej własność na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p.

Powyższa konstrukcja art. 73 p.w.u.r.a.p. wymusza na poprzednim właścicielu nieruchomości składanie wniosku o przyznanie odszkodowania nawet w sytuacji, gdy brak jest jeszcze do tego przesłanek, gdyż postępowanie w sprawie potwierdzenia przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie zostało jeszcze zakończone. W związku z powyższym, właściciel takiej nieruchomości, nie wiedząc jeszcze, czy jego nieruchomość przeszła na własność podmiotów publicznych, powinien wnosić o przyznanie odszkodowania za nią. Rozwiązanie takie - w mojej ocenie - jest w sposób oczywisty sprzeczne z elementarnymi konstytucyjnymi zasadami: zaufania do państwa, poprawnej legislacji i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do słusznego odszkodowania za wyłączonej nieruchomości, a więc narusza art. 2 i art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II. W tym miejscu wskazuję, iż jakkolwiek art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. był już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach P 5/99 i SK 11/02, to jednak w przedmiotowej sprawie nie występuje przesłanka określona w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r. Nr 102 poz. 643 ze zm.). Ze względu na brak tożsamości podmiotowej ze wskazanymi wyżej wyrokami rozpoznaniu niniejszego wniosku nie sprzeciwia się zasada powagi rzeczy osądzonej, ponownemu badaniu art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. nie stoi na przeszkodzie także zasada *ne bis in idem*, wskazująca na zbędność orzekania ze względu na tożsamość przedmiotową sprawy z wcześniej zakończonym ostatecznie

postępowaniem przed Trybunałem. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (por. postanowienie z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5, s. 30), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (por. wyrok z 4 listopada 2003 r., sygn. K. 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85, s. 997). Odnosząc przedmiot postępowania w niniejszej sprawie do przedmiotu postępowania w sprawach P 5/99 i SK 11/02 należy dostrzec, iż tożsamy jest w nich jedynie zaskarżony przepis, natomiast różny jest zakres kontroli konstytucyjnej tego przepisu, powołane wzorce konstytucyjne i przedstawione zarzuty. W sprawie o sygn. P 5/99 Trybunał umorzył - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - postępowanie dotyczące art. 73 ust. 4 kwestionowanej ustawy ze względu na utratę mocy przez ten przepis w poprzednim brzmieniu. Umorzenie to nie wiąże w niniejszej sprawie, gdyż obecny wniosek Rzecznika dotyczy treści ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70). Natomiast w sprawie SK 11/02 Trybunał orzekł wprawdzie o zgodności z Konstytucją art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p., to jednak badanym wzorcem konstytucyjnym był wyłącznie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotem badania w powyższej sprawie nie była zgodność art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. z art. 2 i art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i Konstytucji w zakresie zezwalającym na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Wobec powyższego nie można mówić o braku celowości rozpoznania niniejszego wniosku wobec uprzedniego jednoznacznego i ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii przez ten Trybunał Konstytucyjny.

III. Konstytucja w art. 21 ust. 1 i 2 proklamuje zasadę ochrony własności i podkreśla, iż wywłaszczenie jest możliwe tylko wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Należy zauważyć, iż 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, ma na celu podkreślenie przez ustrojodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji. Przesłankę uzasadniającą wywłaszczenie nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. Trybunał Konstytucyjny odnalazł w uzasadnionym interesie publicznym wymagającym uporządkowania nieodwracalnych skutków zajęcia nieruchomości pod drogi. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK

ZU nr 2/2000, poz. 60, Trybunał stwierdził, 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. 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. ”

Nadzwyczajny cel regulacji art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. - w postaci uporządkowania stosunków własnościowych nieruchomości, które w przeszłości były zajęte pod drogi - uzasadnia odjęcie prawa własności, a nawet pozwala na czasowe ograniczenie prawa do odszkodowania gwarantowanego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie TK na tle powyższego artykułu uznano, iż zarówno odsunięcie w czasie możliwości złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania jak i ograniczenie okresu dochodzenia roszczenia uzasadnione jest możliwościami władzy publicznej w zakresie sprostania wymaganiom związanym z uregulowaniem sytuacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/2002, OTK ZU 2004/7A, poz. 66).

Jednakże wprowadzenie nieprzywralnego terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie, którego przekroczenie jest sankcjonowane utratą roszczenia odszkodowawczego, w sytuacji gdy organy administracji publicznej nie są zobowiązane przed tym terminem do wydania orzeczenia potwierdzającego przejście prawa własności na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, wykracza poza ramy dozwolonego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności (tu prawa do słusznego odszkodowania - art. 21 ust. 2 Konstytucji). Jak wskazano bowiem w wyroku TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3/26, zarzut braku proporcjonalności normy prawnej ograniczającej konstytucyjnie chronione prawa uzasadnia - między innymi - brak proporcji pomiędzy jej efektami, a ciężarami lub ograniczeniami nałożonymi przez nią na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*).

Zdecydowanie nieproporcjonalne są - w mojej ocenie - skutki, jakie przedmiotowa regulacja wiąże z niezłożeniem w terminie wniosku o odszkodowanie przez dotychczasowego właściciela przejmowanej nieruchomości. Sankcją za niedochowanie terminu wskazanego w ust. 4 art. 73 p.w.u.r.a.p. jest bowiem bezwarunkowa utrata roszczenia odszkodowawczego. Nie zawsze jednak niezłożenie wniosku o odszkodowanie świadczy o obiektywnie ocenianym zaniedbaniu uprawnionego, który zgodnie z zasadą: *ius civile vigilantibus scriptum est*, powinien dbać o swoje prawa. Należy bowiem pamiętać o specyficznym charakterze deklaratoryjnej decyzji wojewody opartej o art. 73 ust. 3 p.w.u.r.a.p, która jednak zawiera także element konstytutywności, polegający na tym, że dopiero jej wydanie powoduje konkretyzację zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych skutków prawnych określonych w art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. Można wymienić kilka przypadków, kiedy brak decyzji wojewody uniemożliwia złożenie w terminie wniosku o odszkodowanie. Najbardziej jaskrawą jest sytuacja, gdy nieruchomość zajęta pod drogę publiczną wchodzi w skład masy spadkowej, a jej nieżyjący już właściciel nie zdążył złożyć wniosku o odszkodowanie w terminie. W tej sytuacji żaden ze spadkobierców nie posiadał tytułu prawnego do zgłoszenia wniosku o odszkodowanie, co w rezultacie prowadzi do pozbawienia spadkobierców możliwości uzyskania odszkodowania bez ich winy, gdyż tok postępowania sądowego, a w konsekwencji także decydowanie o terminie jego zakończenia, jest okolicznością nie zawsze zależną od stron (uczestników).

Analogiczna sytuacja zachodzi, gdy nieruchomość objęta regulacją przewidzianą w art. 73 ust. p.w.u.r.a.p. nie ma uregulowanej kwestii własności, a toczące się w tym względzie postępowanie - chociażby w sprawie jej zasiedzenia - nie zostało zakończone orzeczeniem przed dniem 31 grudnia 2005 r. Także w tym wypadku podmiot, który przed tym dniem nie mógł wylegitymować się tytułem własności, nie będzie uprawniony do złożenia wniosku o odszkodowanie, a w konsekwencji nie otrzyma odszkodowania, chociaż w wyniku toczącego się postępowania sądowego zostanie uznany za właściciela tej nieruchomości przed dniem 31 grudnia 1998 r.

Wyżej wskazane sytuacje powodują iż nie jest możliwe uznanie za spełniającą konstytucyjną zasadę proporcjonalności ograniczenia praw i wolności regulacji, która dopuszcza wygaśnięcie roszczenia odszkodowawczego za przejęte nieruchomości, zanim uprawnione podmioty mogły się wylegitymować tytułem prawnym poświadczającym przysługiwanie im prawa własności nieruchomości. Ograniczenie czasowe możliwości składania wniosku przewidziane w 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. prowadzi w wyżej wskazanych sytuacjach do całkowitego pozbawienia możliwości uzyskania odszkodowania przez wyłączone z nieruchomości podmioty, co stanowi

oczywiste naruszenie istoty prawa do tego odszkodowania, a w związku z tym jest niezgodne z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV. W mojej ocenie regulacja, która dopuszcza możliwość wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych, zanim osoby uprawnione miały możliwość dochodzenia przysługującego im roszczenia, jest niezgodna także z wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nie pozwalają na tworzenie regulacji o charakterze pozornym, które umożliwiają obejście słusznych praw obywateli. Na poparcie tego stanowiska można przytoczyć poglądy, jakie wypowiedziano na tle regulacji pozwalającej na przedawnienie roszczeń odszkodowawczych w sytuacji, gdy szkoda jeszcze się nie ujawniła. Jakkolwiek obecnie obowiązujące przepisy prawa cywilnego tylko szczątkowo regulują instytucję prekluzji, to w piśmiennictwie i orzecznictwie zwraca się uwagę na jej podobieństwo do instytucji przedawnienia. Obie instytucje wywodzą się z tradycyjnego prawa dawności i prowadzą do pozbawienia podmiotu jego uprawnień bądź to przez ich wygaśnięcie (prekluzja) bądź przez pozbawienie możliwości przymusowego wyegzekwowania swoich uprawnień za pomocą organów władzy publicznej (przedawnienie). W związku z powyższym do regulacji zawartej w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. pozwalającej na wygaśnięcie roszczenia odszkodowawczego, zanim osoba uprawniona mogła go dochodzić, można odpowiednio odnosić poglądy wyrażane w judykaturze i w piśmiennictwie na tle treści art. 442 §1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2007 r.), gdy z powodu upływu biegu terminu przedawnienia przed wystąpieniem szkody, poszkodowany pozbawiony był możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego.

Jakkolwiek przewagę w orzecznictwie zdobył pogląd uznający, iż roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (zob. uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/2005, OSNC 2006/7-8/114), to wielokrotnie podkreślano, iż nie jest dopuszczalna z punktu widzenia zasady słuszności sytuacja, gdy roszczenie poszkodowanego nie może być dochodzone bez uchybienia przez niego zasadom należytej staranności. Opierano się tam na argumentacji akcentującej, iż bieg terminu przedawnienia jest powiązany z terminem wymagalności roszczenia, a przed powstaniem szkody nie można mówić ani o wymagalności, ani o istnieniu roszczenia (zob. wyroki SN: z 10 czerwca 1986 r., III CRN 101/86, z 2 grudnia 1998 r., I CKN 910/97, OSNC 1999/6 poz. 114, z 21 maja 2003 r., IV CKN 378/2001, OSP 2004/4 poz. 55, z aprobowaną glosą M. Nestorowicza oraz T. Dybowskiego, Przegląd Sądowy 2005/6 str. 132 i n., z 21 maja 2003 r. IV CKN 378/2001 (OSNC 2004/7-8 poz.

124); we wcześniejszym piśmiennictwie por. Z. Policzkiewicz-Zawadzka, Powstanie szkody a bieg 10-letniego przedawnienia z art. 442 kc, Nowe Prawo 1966/7-8 str. 932; S. Dalka, Skutki prawne powstania roszczeń, Warszawa 1972, str. 97). Wątpliwości te podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 1 września 2006 r., (SK 14/2005, OTK-A 2006/8/97), uznał, iż przepisy prawne nie mogą być swoistą pułapką dla poszkodowanego uniemożliwiając mu de facto w pewnych sytuacjach wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałyby on wymaganą staranność we własnych sprawach. Podkreślał także, iż gwarancje konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznaczają że regulacje ustawowe nie mogą w sposób dowolny kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, jak już wskazywano, że ma to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego. Nie może zaś być w regulacjach kształtowanych na poziomie ustaw zwykłych tolerowane rozwiązanie, które w takich wypadkach zakłada pozór prawa podmiotowego po stronie poszkodowanego.

Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niedopuszczalności norm przewidujących pozór prawa podmiotowego może uzasadniać także tezę o niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. Ustawodawca formalnie stosuje się w niej do art. 21 ust. 2 Konstytucji przyznając roszczenie o „słuszne” odszkodowanie wywłaszczonym osobom. Ogranicza jednak terminem zawitym możliwość składania wniosków o odszkodowanie, co w przypadku tych wywłaszczonych podmiotów, które nie mogły się w tym terminie wylegitymować tytułem prawnym poświadczającym przysługiwanie im prawa własności nieruchomości, prowadzi do pozbawienia tych podmiotów roszczeń odszkodowawczych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, iż *„Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (...) obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego.”* (zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7/97).

W orzecznictwie Trybunału podkreślano także, iż jakkolwiek ustawodawca ma swobodę stanowienia prawa w ramach ograniczeń wynikających z norm konstytucyjnych i ratyfikowanych traktatów międzynarodowych, to jednak ocenie Trybunału podlega sposób ochrony prawa majątkowego, które przez ustawodawcę zostało przyznane. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem postulat tworzenia takich regulacji prawnych, które zapewniają jednostce możliwość efektywnej realizacji przyznanego jej uprawnienia. Określenie w art. 73 ust. 1

p.w.u.r.a.p., iż przejęcie nieruchomości następuje za odszkodowaniem, wytworzyło w pełni uzasadnione - także w świetle zasad konstytucyjnych - oczekiwanie uprawnionych podmiotów na przyznanie odszkodowania. Natomiast regulacja zawarta w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. pozbawia roszczenia odszkodowawczego podmioty, które nie były w stanie wykazać swojego tytułu do własności nieruchomości, pomimo braku zawinienia przez nie regułem należytej dbałości o swoje sprawy, czym narusza niewątpliwie zaufanie do Państwa i tworzonego przez nie prawa.

Na marginesie powyższych wywodów należy także dodać, że regulacja prawna pozbawiająca możliwości uzyskania odszkodowania takiego właściciela przejmowanej nieruchomości, który nie naruszył zasad właściwej dbałości o swoje sprawy, narusza niewątpliwie Protokół Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995. nr 36. poz. 175), który stanowi, iż każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że norma ta wymaga zachowania właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym, a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Trybunał wielokrotnie wskazywał, iż należąca rekompensata za pozbawienie własności nie może się wiązać z nałożeniem na osobę uprawnioną nadmiernych obciążeń, które czyniłyby prawo do takiej rekompensaty iluzorycznym (zob. orzeczenie *Holy Monasteries v. Greece*, z 9 grudnia 1994 r., *Miteva v. Bułgaria*, z 12 lutego 2009 r.).

Jak zaś już wyżej wspomniano, postępowanie administracyjne w przedmiocie potwierdzenia przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego służy zindywidualizowaniu nieruchomości podlegającej normie zawartej w art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. Należy jednak pamiętać, że jedną z funkcji postępowania administracyjnego jest zagwarantowanie stronie tego postępowania możliwości ochrony swoich praw i interesów w toku tego postępowania. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście zd 2 art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), nakładające na organy administracji publicznej obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, a także udzielania im w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Urzeczywistnieniu tej zasady służy m.in. art. 61 § 4 k.p.a., który nakłada obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o jego wszczęciu. Regulacja ta ma bardzo istotne znaczenie w kontekście normy zawartej w art. 73 ust. 1 i 4 p.w.u.r.a.p., gdyż powoduje konieczność ustalenia przez wojewodę w toku postępowania administracyjnego wszystkich podmiotów, na

których prawa lub obowiązki wywrze wpływ decyzja potwierdzająca przejście własności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotami takimi są niewątpliwie właściciele nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r., jeżeli zaś istnieje spór co do podmiotu będącego właścicielem nieruchomości w tym dniu, to postępowanie powinno być zawieszona na podstawie art. 97 §1 pkt 4 k.p.a. do czasu rozstrzygnięcia kwestii prejudycjalnej we właściwym trybie. Rozstrzygnięcie sporu co do własności nieruchomości dotyczy materii cywilnoprawnej, a więc jest sprawą cywilną, do której rozstrzygnięcia zgodnie z art. 1 i 2 k.p.c. uprawnione są sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. Dopiero po przesądzeniu w postępowaniu cywilnym o tym, kto jest właścicielem nieruchomości podlegającej regulacji art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p., a więc także stroną postępowania administracyjnego w tym przedmiocie, możliwe będzie dalsze prowadzenie tego postępowania i zakończenie go wydaniem decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 p.w.u.r.a.p. Należy jednak dostrzegać, iż poprzez określenie w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. zawitego terminu wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych dopuszcza się w niektórych przypadkach do utraty tego roszczenia, zanim zostanie zakończone postępowanie, które określi podmiot mogący być stroną postępowania w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Skutki takie nie następowałyby w przypadku przyjęcia regulacji przewidującej, że wygaśnięcie roszczeń odszkodowawczych nie jest możliwe przed wydaniem ostatecznej decyzji potwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (tzw. wstrzymanie zakończenia biegu terminu ustawowego). Podobne rozwiązanie przyjęto dla ochrony roszczeń odszkodowawczych osób małoletnich w art. 442¹ §4 k.c. stanowiąc, iż przedawnienie roszczeń osób małoletnich o naprawienie szkody na osobie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od uzyskania przez nią pełnoletniości. W związku z powyższym zasadne jest wnioskowanie o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. z wskazanymi w niniejszym wniosku wzorcami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim przepis ten zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

V. Ponadto wskazuję, iż regulacja przewidziana w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. poprzez użycie określenia „na wniosek właściciela nieruchomości” doprowadziła do powstania bardzo znaczących rozbieżności w orzecznictwie co do tego, który właściciel jest legitymowany do złożenia wniosku o odszkodowanie za przejętą na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość, w sytuacji gdy w okresie pomiędzy dniem 31 grudnia 1998 r. a dniem wydania

decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 p.w.u.r.a.p. nastąpiła zmiana właściciela tej nieruchomości w wyniku odpłatnej czynności cywilnoprawnej z osobą ujawnioną w księdze wieczystej nieruchomości. Wątpliwości interpretacyjne związane z brzmieniem powyższego określenia ustawowego wskazane zostały obszernie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 313/08, którym przedstawił on składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące osoby uprawnionej do odszkodowania i złożenia wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p.

Już z tego względu warto ponownie podkreślić znaczenie postępowania administracyjnego w przedmiocie potwierdzenia nabycia prawa własności określonej nieruchomości, zajętej pod drogę publiczną, przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie tylko w kontekście konstytucyjnego prawa do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, ale także dla wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości co do podmiotu uprawnionego do odszkodowania. Jak już wcześniej wskazano, postępowanie to nie może być zakończone decyzją bez uprzedniego ustalenia podmiotu, który był właścicielem nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r., jak i bez rozstrzygnięcia o skutkach dokonanej po tym dniu odpłatnej czynności cywilnoprawnej z osobą ujawnioną w księdze wieczystej nieruchomości. Ostateczne wydanie decyzji potwierdzającej zajęcie skutku prawnego określonego w art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. usuwa niejasność sytuacji prawnej podmiotu, który był lub jest właścicielem wywłaszczonej nieruchomości, w zakresie istnienia roszczenia o odszkodowanie i podmiotów legitymowanych do wystąpienia z tym roszczeniem. Wyrażona w ostatecznej decyzji administracyjnej ocena prawna jednoznacznie rozstrzyga - na użytek indywidualnej, konkretnej sprawy - wątpliwości wynikające z wadliwej konstrukcji art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p.

V. Z uwagi na to, że niniejszy wniosek pozostaje w związku z problematyką, której dotyczy pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 czerwca 2007 r., zarejestrowane pod sygn. P 33/07, wnoszę niniejszym o połączenie tych spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (art. 219 k.p.c. w zw. z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

