



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 maja 2018 r.

Pozycja 76

POSTANOWIENIE z dnia 29 listopada 2017 r. Sygn. akt Ts 154/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.Ł. w sprawie zgodności:

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.) z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 lipca 2017 r. J.Ł. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność 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 „termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie (31 grudnia 2005 r.) nie ma powiązania z faktem zawiadomienia właściciela działki o zamiarze jej przejęcia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Skargę wniesiono w związku z następującą sprawą. Decyzją z lutego 2014 r. Prezydent Miasta odmówił skarżącej oraz M.Ł., A.Ż. i E.Ż. wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejętą przez Gminę pod drogę publiczną. W uzasadnieniu organ wskazał, że wniosek o odszkodowanie został złożony po terminie określonym w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających i nie podlega rozpoznaniu. Wojewoda decyzją z marca 2014 r. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Wyrokiem z września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę od decyzji Wojewody. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z maja 2017 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że wnioski skarżących – współwłaścicieli nieruchomości – o ustalenie i wypłatę odszkodowania były spóźnione, bo złożone zostały po 31 grudnia 2005 r. W konsekwencji roszczenie wygasło. Sąd podkreślił, że termin określony w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających jest terminem zawitym prawa materialnego, co

oznacza, że nie może być przywrócony. Jeżeli wniosek zostaje złożony po tym terminie, roszczenie o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość wygasa niezależnie od tego, z jakich powodów strona nie dochowała terminu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać wiele przesłanek, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, skarżący musi uprawdopodobnić naruszenie swoich konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych w skardze. Po trzecie, źródłem naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia musi zostać określony przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia powyższe przesłanki, a także wymagania określone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) i czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

2. Zakwestionowany przez skarżącą przepis stanowi: „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”. Skarżąca uważa, że przepis ten jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, gdyż uniemożliwia skorzystanie z prawa do słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, narusza prawo własności i zasadę równości wobec prawa. Skarżąca wiąże naruszenie swoich praw z brakiem obowiązku poinformowania wywłaszczanego właściciela o zajęciu jego działki pod drogę publiczną.

3. Badając warunki formalne skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w niniejszej sprawie zachodzi negatywna przesłanka procesowa w postaci zbędności orzekania. W myśl art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p. TK Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W badanej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na nakaz wynikający z zasady *res iudicata*. Zasada ta wymaga bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelevantne. W takim wypadku aktualizuje się bowiem nakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzeczenia TK). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego orzekanie jest zbędne, gdy zaskarżony przepis prawny był już przedmiotem kontroli jego zgodności z Konstytucją w innej sprawie (zob. np. postanowienie TK z 4 maja 2006 r., SK 53/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 60 oraz powołane tam orzeczenia). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania orzeczenia (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; zob. także wyrok TK z 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

Kwestionowany przez skarżącą przepis był już przedmiotem orzeczeń Trybunału. W wyroku z 19 maja 2011 r. (sygn. K 20/09 OTK ZU 4/A/2011 poz. 35) Trybunał orzekł, że „art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (...) jest zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji”.

Podobnie w wyroku z 20 lipca 2004 r. (sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66) Trybunał, uznając zgodność art. 73 ust. 4 zaskarżonej ustawy z art. 21 ust. 2 Konstytucji, stwierdził, że przepis ten „tworzy mechanizm regulujący wywłaszczanie nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, który powoduje pewne ograniczenie ekwiwalentności odszkodowania. Prowadzi do tego zarówno odsunięcie w czasie możliwości złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, ograniczenie okresu dochodzenia roszczenia, jak też brak określenia terminu zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość oraz wyłączenie z zakresu czasowego waloryzacji okresu między dniem utraty własności a dniem ustalenia wysokości odszkodowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie to pozostaje jednakże w granicach wyznaczonych przez konstytucyjny wymóg przyznania słusznego odszkodowania, którego słuszność mierzy się nie tylko interesami podmiotu wywłaszczanego, lecz również znanymi ustawodawcy możliwościami władzy publicznej w zakresie sprostania wymaganiom związanym z uregulowaniem sytuacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne”.

W orzeczeniu Trybunału z 15 września 2009 r. (sygn. P 33/07, OTK ZU nr 8/A/2009 poz. 123) sentencja miała natomiast następujące brzmienie: „art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (...) 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”.

4. Skarga zawiera dwa zarzuty odnoszące się do art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających.

4.1. Po pierwsze, skarżąca podważa legislacyjną poprawność tej regulacji. Przepis ten był jednak dwukrotnie oceniany przez Trybunał z punktu widzenia dochowania standardów legislacyjnych. W tym zakresie tożsamość zarzutu, przedmiotu i konstytucyjnego wzorca kontroli nie budzi żadnych wątpliwości (por. zwłaszcza pkt 4.2 wyroku o sygn. K 20/09).

4.2. Zarzuty skargi wiążą się również z naruszeniem prawa do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość oraz prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) powiązanego z art. 32 ust. 1 Konstytucji. *Prima facie* zakres zaskarżenia skargi konstytucyjnej różni się od oceny konstytucyjności dokonanej w wyroku o sygn. P 33/07 z uwagi na to, że punktem odniesienia dla oceny Trybunału był drugi, a nie pierwszy ustęp art. 64 Konstytucji. Odmienności te nie mają jednak zasadniczego znaczenia dla oceny dopuszczalności rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Brak różnic wynika z tego, że w *petitum* skargi skarżąca domaga się kontroli art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z zasadą ochrony prawa własności z punktu widzenia zasady równości, a więc analogicznie do zakresu oceny dokonanej w wyroku o sygn. P 33/07. Skarżąca nie wykazała, że ocena art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających z art. 64 ust. 2 Konstytucji była rodzajowo odmienna od kontroli zakwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Ponadto zarówno w wyroku o sygn. SK 11/02, jak i o sygn. K 20/09 Trybunał uznał, że kwestionowany przepis jest zgodny z zasadą dopuszczalnych i proporcjonalnych

ograniczeń prawa do słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Trybunał stwierdził, że stworzenie szczególnej procedury wywłaszczeniowej w odniesieniu do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne było rozwiązaniem legitymowanym w demokratycznym państwie prawnym, gdyż służyło realizacji i zabezpieczeniu dobra wspólnego.

4.4. Ustalenie na etapie wstępnej kontroli, że zachodzi przesłanka *ne bis in idem* (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK, skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.