

68/5/A/2009

WYROK

z dnia 19 maja 2009 r.

Sygn. akt K 47/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Mirosław Granat

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 maja 2009 r., wniosku Rady Miasta Legionowo o zbadanie zgodności:

- 1) art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 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 ustawy powołanej w punkcie 1,

o r z e k a:

1. § 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 oraz z 2005 r. Nr 196, poz. 1628) jest zgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 69, poz. 468 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 59, poz. 369 i Nr 220, poz. 1412 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i Nr 42, poz. 335 i 340).

2. § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 i 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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 czerwca 2009 r. w Dz. U. Nr 89, poz. 737.

206).

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 zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 2 kwietnia 2007 r. Rada Miasta Legionowo (dalej: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału o zbadanie zgodności:

1) art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) z art. 2 i art. 32 ust. 1, a także art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

2) § 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.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny) 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.; dalej: u.g.n.) i art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających.

W wyniku wstępnej kontroli wniosku, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 2 lipca 2007 r., odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie dotyczącym stwierdzenia zgodności art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rada Miasta Legionowo powołała się na art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, z którego wynika gwarancja, że dochody jednostek samorządu terytorialnego będą skorelowane z zakresem nałożonych na nie zadań, jako wyraz odpowiedzialności państwa za skutki finansowe zmian zadań i kompetencji, którym powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych. Tymczasem w wypadku wnioskodawcy art. 73 przepisów wprowadzających, który nałożył obowiązek wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi publiczne, narzucono na gminy zadania bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację. Zdaniem wnioskodawcy dochody uzyskiwane przez gminy z innych źródeł są niewystarczające do realizacji przydzielonego zadania i w związku z tym powstaje dysproporcja między zakresem zadań a poziomem dochodów, gdyż kwota należnych odszkodowań w jej wypadku wyniosła 49 mln zł.

Odnosząc się do § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, wnioskodawca stwierdził, że zostały one wydane bez upoważnienia ustawowego, upoważnienie takie nie wynika ani z art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających, ani z art. 159 u.g.n. W pierwszym z nich wskazano jedynie, że podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną do władania gruntem. Natomiast art. 159 u.g.n. stanowi, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartość nakładów i szkód na nieruchomości oraz

sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego. Takie sformułowanie upoważnienia ustawowego, zdaniem wnioskodawcy, narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Są one przy tym wadliwe, gdyż nakazują przy wycenie odniesienie się do cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów zajętych pod drogi publiczne, w sytuacji gdy grunty takie faktycznie stanowią *res extra commercium*, zaś w braku tych cen nakazują odnosić się do cen gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 12 lutego 2008 r. przedstawił opinię w sprawie, uznając, że § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 159 u.g.n. i art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających. Odnosząc się w pierwszej kolejności do § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że art. 159 u.g.n. zawiera wszystkie wymagane prawem elementy upoważnienia do wydania aktu wykonawczego zaś skarżony przepis stanowi realizację tego upoważnienia. Jednocześnie podkreślona została różnica między zasadami ustalania wartości odszkodowania, określonymi w art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, od zasad i sposobów określania wartości nieruchomości, opisanych w sposób ogólny w u.g.n., a uszczegółowionych w rozporządzeniu w sprawie wyceny. § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny odnosi się do sposobu określania wartości nieruchomości wraz ze wskazaniem celu takiej wyceny. Tym samym powołany przepis, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w pełni realizuje upoważnienie zawarte w ustawie, które prawidłowo określa organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści.

Odnosząc się do zgodności § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, Prezes Rady Ministrów przyjął, powoławszy się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że są one zgodne z Konstytucją. Przepisy te za podstawę ustalenia wysokości odszkodowania przyjmują wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających. Jednocześnie dla ustalenia wysokości odszkodowania nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi przez osobę uprawnioną do władania gruntem po utracie tego prawa.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów treść wniosku Rady Miasta Legionowo i jego uzasadnienie nie wypełnia jednej z podstawowych przesłanek warunkujących badanie zgodności art. 73 przepisów wprowadzających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wnioskodawca nie wykazał bowiem, w jaki sposób ingerencja ustawodawcy, zmierzająca do powszechnego uregulowania stanów prawnych nieruchomości zajętych bez tytułu prawnego przez gminę z jednoczesnym obowiązkiem wypłacenia odszkodowania, doprowadziła do powstania dysproporcji między zakresem zadań a poziomem dochodów. Prezes Rady Ministrów odniósł się przy tym do powołanej we wniosku kwoty 49 mln zł, a także przypomniał zmiany, które zaszły w zakresie zasad uzyskiwania dochodów przez gminy po 1 stycznia 1999 r. Jednocześnie zauważył, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie terytorialnym) do zadań własnych gminy należą sprawy dotyczące gospodarki terenami oraz gminnych dróg, ulic, mostów, placów, ale jednocześnie z tym dniem dokonała się tzw. komunalizacja mienia. Ustawodawca, wprowadzając kwestionowany przepis, regulujący stany prawne nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, uporządkował sprawy należące do zadań własnych gminy, obowiązujących od 1990 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 lutego 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz

§ 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 159 u.g.n. i art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających.

Na wstępie Prokurator Generalny wskazał, że art. 73 przepisów wprowadzających był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. P. 5/99 (wyrok z 14 marca 2000 r., OTK ZU nr 2/2000, poz. 60) oraz sygn. SK 11/02 (wyrok z 20 lipca 2004 r., OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). W niniejszej sprawie przepis ten badany jest w kontekście sytuacji prawnej gmin, które w związku z nabyciem własności gruntów zajętych pod drogi gminne zostały zobowiązane do zapłaty odszkodowań na rzecz byłych właścicieli tych gruntów. Przy czym art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających ma na celu uregulowanie zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych.

Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem Rady Miasta Legionowo, że na podstawie skarżonych przepisów na gminy zostało nałożone nowe zadanie, polegające na obowiązku wypłaty odszkodowań za nabyte z mocy prawa grunty zajęte pod drogi gminne, bez zapewnienia odpowiednich środków na realizację tego zadania. Z chwilą reaktywowania w Polsce samorządu gminnego, tj. w 1990 r., ustawodawca nie uchwalił przepisów, które stanowiłyby podstawy komunalizacji dróg. Jednocześnie jednak, zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, do zadań własnych gminy przekazał sprawy dotyczące gospodarki terenami oraz gminnych dróg, ulic, mostów, placów. W celu realizacji wskazanych zadań gminy nabywały na własność nieruchomości gruntowe zajęte lub przeznaczone pod drogi gminne. Do nabycia tych nieruchomości dochodziło w trybie cywilnoprawnym, administracyjnym oraz z mocy prawa, przy czym począwszy od 1990 r., nabywanie przez gminy własności gruntów zajętych lub przeznaczonych pod drogi gminne jest finansowane z ich własnych dochodów. W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązek wypłaty przez gminy odszkodowań z tytułu nabycia *ex lege* własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne nie można uznać za nowe zadanie samorządu gminnego. W niniejszej sprawie chodzi nie o zwiększenie zadań w sensie normatywnym, ale w znaczeniu faktycznym.

Odnosząc się do powołanej we wniosku kwoty 49 mln zł, Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca był świadom wielkości zadań ciążących na gminach i szczupłości ich środków finansowych na realizację tych zadań, czego wyrazem jest art. 73 przepisów wprowadzających. Należy m.in. zauważyć, że nastąpiło odsunięcie w czasie możliwości złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania (do 1 stycznia 2001 r.), a okres ten miał umożliwić gminom przygotowanie się do realizacji obowiązku wypłaty tych odszkodowań. Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, że od 1 stycznia 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego doznały przysporzenia majątkowego w postaci nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Argumentacja przedstawiona we wniosku, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie wykazała naruszenia równowagi (odpowiedniości) wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a tym samym, że obciążenie jej odpowiedzialnością odszkodowawczą zagraża samodzielności finansowej samorządu gminnego.

W zakresie § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, Prokurator Generalny zauważył, że wnioskodawca kwestionuje legalność tych przepisów w oparciu o stwierdzenie, że zostały one wydane bez upoważnienia ustawowego, nie rozwijając jednak tej argumentacji. W jego ocenie nieuprawniony jest pogląd, że w zaskarżonych przepisach w sposób samodzielny uregulowano materię zastrzeżoną dla unormowań ustawowych, co sprawia, że są one zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się natomiast do art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających wskazał, że regulacja zawarta w rozporządzeniu w sprawie wyceny nie zawiera treści normatywnej sprzecznej ze wskazanym przepisem ustawowym, lecz stanowi jedynie –

zgodnie z delegacją ustawową – doprecyzowanie unormowania ustawowego, służące wykonaniu tego unormowania.

4. Pismem z 9 października 2008 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W uzasadnieniu Marszałek wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2008 r. (sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8), że art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Wskazał on również, że zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, zarzut naruszenia przez art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, powinien być sformułowany na podstawie całościowej analizy dochodów gminy, tj. dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowej z budżetu państwa za lata 1999-2007. Marszałek Sejmu przypomniał, że na mocy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, ze zm.) określono źródła dochodów gmin z uwzględnieniem podziału zadań między jednostki samorządu terytorialnego, w tym zadań wynikających z ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.); nastąpił wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie ich udziału w podatkach dochodowych. Tymczasem wnioskodawca na podstawie liczby złożonych wniosków podał jedynie szacunkową wartość odszkodowania, a nie wartość wymagalną wynikającą z ostatecznych decyzji o odszkodowaniu, a następnie odniósł ją wyłącznie do wpływów budżetu gminy za 2007 r., a nie od dnia obowiązywania zaskarżonego przepisu, tj. 1 stycznia 1999 r.

5. Pismem z 24 kwietnia 2009 r. Rada Miasta Legionowo uzupełniła zarzuty wniosku. W szczególności wskazała, że przy wprowadzaniu zadania z art. 73 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających brak było mechanizmu finansowego wspierającego gminy w realizacji obowiązku wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne (zwiększającego udział gmin w dochodach publicznych), co należy uznać za niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz adekwatności udziału gminy w dochodach publicznych odpowiednio do nakładanych na nie zadań. Co więcej, obowiązek wypłaty odszkodowań narusza swobodę decyzyjną kształtowania wydatków gmin w stopniu godzącym w istotę ich samodzielności finansowej.

Odnosząc się do § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, zarzucono naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakazu przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, zasady legalizmu oraz dopuszczalności regulowania w akcie wykonawczym jednie spraw wyraźnie określonych w upoważnieniu. Zdaniem wnioskodawcy w art. 73 przepisów wprowadzających nie zamieszczono upoważnienia w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji do wydania rozporządzenia w celu wykonania tejże normy ustawowej. Upoważnienia tego nie zawiera również art. 159 u.g.n., gdyż nie określa szczegółowych zasad albo trybu czy sposobu ustalania odszkodowania za nieruchomości wyłączone w trybie art. 73 przepisów wprowadzających.

Wnioskodawca podniósł również, że § 36 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wyceny narusza normę zawartą w art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, gdyż nakazuje przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania przyjąć ceny na dzień wejścia w życie ustawy, a nie na dzień wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania, o czym mowa w rozporządzeniu. Co więcej, aby doszło do wydania

decyzji o ustaleniu odszkodowania, konieczne jest uprzednie uzyskanie opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającego wartość nieruchomości, co powoduje faktyczną niewykonalność przepisów. Co więcej, § 36 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wyceny, posługując się pojęciem „nakładów” inaczej niż w ustawie, reguluje zakaz uwzględnienia wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego „trwałymi nakładami” na nieruchomość po utracie przez osobę prawa do władania gruntem. W związku z tym skarżony przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 159 u.g.n., przez to, że wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie, a „sposób” wyceny określony w rozporządzeniu jest sprzeczny z art. 135 ust. 1 u.g.n., przez to, że stanowi raczej narzuconą rzeczoznawcom „zasadę”, a nie „sposób” wyceny.

II

Na rozprawie 19 maja 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do identyfikacji rzeczywistego zakresu kwestionowanych we wniosku przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające). Wskazany przez Radę Miasta Legionowo art. 73 ust. 1 brzmi: „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”. W ust. 2 art. 73 przepisów wprowadzających wskazano natomiast, że „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”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z wniosku nie wynika, aby wnioskodawca kwestionował przejście własności określonych nieruchomości z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Poza zakresem rozważań pozostawiony został jednocześnie obowiązek wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa. W związku z tym, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest jedynie art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających, który nakłada na gminy obowiązek wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi publiczne, bez jednoczesnego zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.

2. Kwestionowany przez Radę Miasta Legionowo przepis art. 73 przepisów wprowadzających był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności Trybunał wypowiedział się na temat konstytucyjności art. 73 ust. 1 i 5 przepisów wprowadzających (zob. wyroki z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60 i z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). W sprawie o sygn. P. 5/99 Trybunał Konstytucyjny zauważył m.in., że art. 73 ust. 1 przepisów wprowadzających dotyczy uregulowania zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych, w celu generalnego i jednolitego uporządkowania problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne. Dla niniejszej sprawy decydujące znaczenie ma jednak wyrok

z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8), w którym Trybunał orzekł, że art. 73 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 103 ust. 2 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny pragnie zaznaczyć, że w pełni podtrzymuje tok rozumowania i ustalenia składu orzekającego w sprawie o sygn. K 43/07. W wyroku wskazano m.in. że analizowany przepis porządkuje stosunki własnościowe, ostatecznie przesądzając o nabyciu własności zajętych nieruchomości przez Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązując jednocześnie te podmioty do wypłaty odszkodowania, a więc przenosząc na gminy odpowiedzialność za decyzje podjęte po 27 maja 1990 r. Trybunał nie zgodził się również z twierdzeniem, że kwestionowany obowiązek wypłaty odszkodowania przez gminy, jest nowym zadaniem nałożonym na te jednostki samorządu terytorialnego. Odnosząc się do analizy historycznej pozycji ustrojowej gminy, w wyroku przyjęto, że od chwili reaktywacji gminy w 1990 r. zadania związane z drogami gminnymi zaliczone były przez ustawodawcę do jej zadań własnych. Trybunał podkreślił również, że „Do wejścia w życie przepisów wprowadzających gmina użytkowała pozostające w jej władaniu nieruchomości zajęte pod drogi publiczne często jednak bez żadnej podstawy prawnej. W wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. uporządkowana została kwestia własności tych nieruchomości. Nabycie własności nieruchomości zajętych pod drogi z mocy prawa miało dwoisty wpływ na majątek gminy. Niewątpliwie jest to przysporzenie majątkowe, jednak zwiększenie aktywów wiąże się z licznymi obowiązkami (własność zobowiązuje), między innymi z koniecznością ponoszenia wydatków związanych z nowym przedmiotem własności w postaci wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne”. Ostatecznie, w ocenie Trybunału, brak było dowodów na to, że obowiązek wypłaty odszkodowania powoduje oczywistą dysproporcję między zakresem zadań gmin a poziomem ich dochodów, co skutkowałoby uznaniem, że skarżony przepis narusza art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W szczególności pamiętać należy, że ustawodawca odroczył do 31 grudnia 2000 r. termin składania przez właścicieli wniosków odszkodowawczych, co miało na celu umożliwienie gminie wygospodarowania środków na odszkodowania. Co więcej, art. 73 ust. 4 *in fine* przepisów wprowadzających stanowi, że roszczenie odszkodowawcze wygasa po 31 grudnia 2005 r. Zdaniem Trybunału, gminy miały bardzo długi okres – od 1999 r. do 2005 r. – na zaplanowanie w budżetach na poszczególne lata środków potrzebnych na realizację tego zadania.

Z załączonej przez wnioskodawcę do pisma z 24 kwietnia 2009 r. informacji Starostwa Powiatowego w Legionowie wynika, że do marca 2009 r. Starosta Legionowski wydał 78 decyzji o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za grunty przejęte pod drogi publiczne, na łączną kwotę 4.402.767 zł. Jednocześnie, odnosząc się do liczby wniosków o ustalenie i wypłatę niniejszego odszkodowania (1113) oraz powierzchni gruntów zajętych pod drogi publiczne (29 ha) gmina oceniła wartość odszkodowań na 116 000 000 zł. Jednocześnie w informacji wskazano, że Wojewoda Mazowiecki wydał jedynie 263 decyzje o stwierdzeniu nabycia przez gminę Legionowo z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi publiczne, a szacunkowa wartość odszkodowań wynikających z tej decyzji to 26 602 767 zł. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego podanie szacunkowej kwoty odszkodowań w kwocie 116.000.000 zł nie wynikającej z ostatecznych decyzji administracyjnych, potwierdzających ich wysokość, nie może być uznane za uprawnioną argumentację. Złożenie 1113 wniosków o ustalenie i wypłatę niniejszego odszkodowania, nie oznacza od razu, że wszystkie te sprawy zostaną rozpatrzone pozytywnie. Należy w szczególności zauważyć, że termin składania wniosków o odszkodowanie upłynął 31 grudnia 2000 r., w związku z czym przez ponad 8 lat, zgodnie z przekazanymi informacjami, Wojewoda Mazowiecki wydał jedynie 263 decyzje stwierdzające nabycie przez gminę Legionowo z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi publiczne, zaś Starosta

Legionowski 78 decyzje o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za grunty przejęte pod drogi publiczne. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wskazana analiza sytuacji finansowej jednej gminy nie może przesądzać o tym, że obowiązek wypłaty odszkodowania w odniesieniu do wszystkich gmin powoduje oczywistą dysproporcję między zakresem zadań gmin a poziomem ich dochodów. W związku z tym Trybunał w całości podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone we wcześniejszym orzecznictwie, w zakresie dotyczącym art. 73 przepisów wprowadzających.

Zgodnie z 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) Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W wypadku gdy kwestia niekonstytucyjności przepisu będącego przedmiotem danego postępowania została już wcześniej ostatecznie rozstrzygnięta, a zatem w wypadku tożsamości przedmiotowej, zachodzi przesłanka *ne bis in idem* – prowadząca do uznania orzekania za zbędne (por. postanowienia Trybunału z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218 oraz z 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15). W związku z powołanym wyrokiem Trybunału (sygn. K 43/07), konieczne stało się w niniejszej sprawie umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 73 ust. 2 pkt 1 przepisów wprowadzających.

3. Przechodząc do oceny zakwestionowanego przepisu § 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.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny), Trybunał Konstytucyjny zauważył, że argumentacja wniosku skoncentrowała się jedynie wokół stwierdzenia, że został on wydany „bez upoważnienia ustawowego bowiem upoważnienie takie nie wynika ani z art. 73 [przepisów wprowadzających], ani art. 159 [u.g.n.]” (s. 5 wniosku), co, zdaniem wnioskodawcy, przesądza o naruszeniu przez przepisy rozporządzenia art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten brzmi: „Przepisy ust. 1 i ust. 2 pkt 2 stosuje się odpowiednio do określenia wartości nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w 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 tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998 r., a ceny na dzień wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania. Nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem”. Przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest więc w pierwszej kolejności kwestia zgodności skarżonego przepisu z upoważnieniem, a także rozważenie, czy § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny został wydany zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a więc przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie oraz w celu jej wykonania.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przyjmuje się więc, że powinno ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu – zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162). Rozporządzenie jest więc legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania oraz odpowiada „merytorycznej treści dyrektywnej”, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (por. np. wyrok TK z 22 listopada 1999 r., sygn. U. 6/99, OTK

ZU nr 7/1999, poz. 159, s. 824). Zgodnie z art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających: „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”. Ustawodawca przewidział więc, że odszkodowania mają być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, a więc w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.). Upoważnienie do wydania badanego rozporządzenia zawarte jest więc w art. 159 u.g.n., który stanowi, że: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego, uwzględniając: 1) sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny; 2) sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów; 3) sposoby określania wartości nieruchomości jako przedmiotu różnych praw; 4) sposoby określania wartości nieruchomości w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia; 5) rodzaje nakładów na nieruchomości; 6) dane, jakie powinien zawierać operat szacunkowy, oraz sposób potwierdzania jego aktualności; 7) uwarunkowania określania wartości rynkowej nieruchomości w podejściu mieszanym”. Oceniając § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny z punktu widzenia kryteriów, o których mowa w art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że jego treść mieści się w granicach wskazanego upoważnienia ustawowego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji i art. 92 ust. 1, Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że sprzeczne z ustawą zasadniczą są jedynie te upoważnienia, w odniesieniu do których nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu” (zob. wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82). Nie można przyjąć, jak chce wnioskodawca, że badane „wytyczne” mają charakter blankietowy, co przesądzałoby o ich niekonstytucyjności (zob. np. wyroki TK: z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32; z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; z 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 23). Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie było ustalenie, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne oraz „czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). O ile pierwsza z kwestii została już wyjaśniona, rozważenia wymaga pytanie, czy oznaczenie sposobu określania wartości nieruchomości nie powinno należeć do materii ustawowej.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że do wyłączności ustawy należą sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (zob. wyrok z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Akty wykonawcze regulować powinny natomiast zasadniczo kwestie o charakterze technicznym, funkcjonalnie uzupełniając ustawę. Przekazane mogą być do unormowania w drodze rozporządzania wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnienia (sygn. K 36/06). Jednocześnie rozporządzenie jest wydawane wyłącznie w celu wykonania ustawy, w związku z czym oba akty muszą być względem siebie komplementarne, choć każdemu z nich przypisuje się odrębną treść (zob. K. Działocha, komentarz do art. 92, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej*

Polskiej, t. 2, Warszawa 2001, s. 29). Jak zauważył Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie, „ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych” (wyrok z 21 czerwca 1999 r., sygn. U. 5/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 99). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości decyzja ustawodawcy o przeniesieniu spraw dotyczących sposobów określania wartości nieruchomości do materii rozporządzenia, gdyż uregulowane w ten sposób sprawy nie wkraczają w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, stanowiąc jedynie narzędzie realizacji prawa do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.

4. Następnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zarzutu niezgodności § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 159 u.g.n., a więc podstawą do wydania rozporządzenia. Zgodnie z art. 159 u.g.n. Rada Ministrów została upoważniona przez ustawodawcę do określania, w drodze rozporządzenia, rodzajów metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego, uwzględniając wskazane w pkt 1-7 u.g.n. wytyczne co do treści rozporządzenia. Tymczasem kwestionowany § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny stanowi, że przepisy te stosuje się odpowiednio do określania wartości nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, z tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na 29 października 1998 r., a ceny na dzień wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania, a także że nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem. Powołany § 36 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny znalazł się w rozdziale 3 rozporządzenia w sprawie wyceny: „Określanie wartości nieruchomości dla różnych celów”, regulując jedynie kwestię sposobów określania wartości nieruchomości oraz wartości nakładów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny dotyczy wyłącznie spraw wyraźnie wskazanych w art. 159 u.g.n., a więc został wydany w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Zgodnie więc ze wskazanym upoważnieniem nie ulega wątpliwości, że zawiera ono wytyczne co do podmiotu (Rada Ministrów), przedmiotu spraw przekazanych do uregulowania (rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego), a także treści rozporządzenia (art. 159 u.g.n. pkt 1-7). To sprawia, że zarzut naruszenia art. 159 u.g.n. przez wydanie § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nie jest uzasadniony.

5. Kolejną kwestią podniesioną we wniosku jest zarzut niezgodności § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających: „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”. Rozważając podniesiony zarzut, Trybunał Konstytucyjny zauważył, wbrew temu co twierdzi wnioskodawca, że § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nie został wydany w celu wykonania art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających. W związku z tym wskazany przepis ustawy nie zawiera upoważnienia do jego wydania. Przepisy rozporządzenia w sprawie wyceny zostały wydane na podstawie art. 159 u.g.n. i wykonują normy zawarte w u.g.n. Należy przypomnieć, że ustawodawca zrezygnował z odrębnego uregulowania kwestii wypłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 73 przepisów wprowadzających,

odsyłając w tym zakresie, na podstawie art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, do przepisów o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, zawartych w u.g.n. W związku z tym chybiony jest zarzut, że art. 73 przepisów wprowadzających traktowany powinien być jako podstawa do wydania rozporządzenia, co sprawia, że jest to nieadekwatny wzorzec kontroli § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny.

Na marginesie niniejszych rozważań należy zauważyć, że w wyroku z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do konstytucyjności art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, przyjmując, że wskazana w nim „metoda określenia wartości wywłaszczonej nieruchomości, stanowiąca jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego byłym właścicielom (...), może być oceniona jako mieszcząca się w granicach swobody wyznaczonej ustawodawcy kryteriami mieszczącymi się w pojęciu «słusznego odszkodowania»”. W dalszej części wyroku Trybunał wypowiedział się również na temat art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, wskazując, że „według powszechnego rozumienia «stan» oznacza stan faktyczny nieruchomości: zabudowana, zalesiona, takie lub inne naniesienie, stan i charakter budynków itp. Ponieważ decyzja wywłaszczająca jest zastąpiona przez przejęcie na własność *ex lege*, należy w każdym indywidualnym przypadku wydać decyzję ustalającą odszkodowanie według reguł przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami”. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł sprzeczności między kwestionowanym przepisem rozporządzenia (który stanowi, że do określenia wartości nieruchomości dla ustalenia odszkodowania przyjmuje się stan tych nieruchomości na dzień 29 października 1998 r., a ceny na dzień wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania) a art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających (który przewiduje, że chodzi o „wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy”, czyli 29 października 1998 r.) Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P. 5/99, „stan” nieruchomości nie odnosi się do ceny tej nieruchomości z dnia wejścia w życie ustawy, czyli czasu zbliżonego do samego momentu formalnego odjęcia własności. Stan ten ma stanowić jedynie punkt odniesienia oceny wartości wywłaszczonej nieruchomości. W związku z tym przepisy rozporządzenia są zgodne z art. 73 ust. 5 przepisów wprowadzających, jednocześnie rozwijając jego treść, do czego upoważnia art. 159 u.g.n., a więc podstawa ustawowa wydania tego rozporządzenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.