

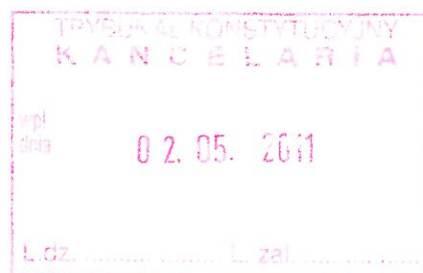


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2011 r.

PR VIII TK 76/10

(K 4/10)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, uzupełnionym pismem procesowym, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109) z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) § 36 ust. 1 i 4 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.) są niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 3) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

### **Uzasadnienie**

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność dwóch przepisów regulujących postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne w zakresie realizacji inwestycji drogowych oraz konstytucyjność i legalność dwóch przepisów dotyczących sposobu określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze

zm.), zwanej dalej „ustawą o szczególnych zasadach”, Rzecznik na wstępie podał, że wpływają do niego wnioski, w których podniesiono problem braku możliwości stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, (zwanej dalej „decyzją o zezwoleniu”), jeżeli wniosek o stwierdzenie jej nieważności został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi bądź też sąd administracyjny orzeka o decyzji o zezwoleniu po upływie 14 dni od rozpoczęcia budowy.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach naruszają prawo do sądu w powiązaniu z prawem do własności i zasadą proporcjonalności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Rzecznik argumentuje, że ustanowiony w zaskarżonych przepisach termin 14 – dniowy, liczony od dnia rozpoczęcia budowy, jest bardzo krótki, co powoduje, że przepisy te uniemożliwiają stwierdzenie nieważności lub uchYLENIE decyzji o zezwoleniu, a przez to wyłączają usunięcie z obrotu prawnego orzeczenia administracyjnego (decyzji o zezwoleniu) obarczonego najcięższą kategorią wady materialnoprawnej lub procesowej.

Wnioskodawca podkreśla, że decyzja o zezwoleniu zawiera m.in. mechanizm wyłączenia (art. 12 ust. 4 i 4a ustawy o szczególnych zasadach). Oznacza to, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach rozstrzyga się definitywnie i ostatecznie o prawach majątkowych jednostek, a ingerencja państwa jest tutaj najdalej idąca, gdyż prowadzi do pozbawienia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego. Dla tego rodzaju postępowań istnieje wysoki standard proceduralny - wyznaczany przez art. 45 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W ocenie Rzecznika, przepisy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach ograniczają prawo do sądu z punktu widzenia uprawnienia do wyroku

sądowego, tj. prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. W wyniku tego ograniczenia, obywatel dotknięty skutkami decyzji o zezwoleniu, posiadając formalny dostęp do sądu i biorąc aktywny udział w postępowaniu zachowującym wszelkie wymogi jawności i sprawiedliwości, nie uzyska orzeczenia sądu rozstrzygającego o jego prawie majątkowym. Zdaniem Rzecznika, zamiast takiego orzeczenia otrzyma on „sądowe potwierdzenie naruszenia owych praw majątkowych, które nie odwróci jednak zaistniałych skutków bezprawności decyzji”.

Rzecznik stwierdza, że ograniczenia przewidziane w zaskarżonych przepisach pozostają w sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż naruszają zasadę proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności. Uzasadniając ten zarzut, Rzecznik poddał art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach testowi proporcjonalności dowodząc, że ograniczenia wprowadzone przez te przepisy nie spełniają wymogu przydatności normy, a nadto są nadmierne w stosunku do założonego celu ustawy oraz skutków, które ograniczenia te powodują. Rzecznik uważa, że brak możliwości usunięcia z obrotu prawnego decyzji o zezwoleniu jest szczególnie istotny w kontekście ograniczonych uprawnień proceduralnych stron w ramach postępowania w przedmiocie zezwolenia na inwestycję drogową, a w szczególności ze względu na daleko idące uproszczenia w zakresie obowiązku doręczania orzeczeń administracyjnych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu.

Ponadto we wniosku zarzucono, że § 36 ust. 1 i 4 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.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wyceny”, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Następnie Rzecznik, w piśmie procesowym dodatkowo wniósł o skonfrontowanie wskazanych przepisów rozporządzenia z art. 134 ust. 3 i 4,



art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [(Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”], a przez to z zasadą wydawania rozporządzeń na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

W tym miejscu nadmienić należy, że Marszałek Sejmu obwieszczeniem z dnia 19 maja 2010 r. w Dzienniku Ustaw z 2010 r., Nr 17, pod poz. 95 ogłosił nowy jednolity tekst ustawy o gospodarce nieruchomościami, co w stanowisku zostało uwzględnione.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisów § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, dotyczących sposobu określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który przesądza, że wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem, Wnioskodawca wskazał, że w niniejszej sprawie kontrola zaskarżonych przepisów powinna odnosić się do tego aspektu wywłaszczenia, który jest związany z przesłanką „słusznego odszkodowania”.

Rzecznik stwierdza, że w zaskarżonych przepisach została przyjęta metoda, która nakazuje przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości przyjmować za punkt odniesienia ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Rzecznik uważa, że metoda ta, stanowiąc jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego właścicielom, odbiega od korzystającego z domniemania konstytucyjności unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (przede wszystkim art. 151 ust. 1 tej ustawy) i nie mieści się w granicach pojęcia „słusznego odszkodowania”, a to oznacza, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów wynika z istniejącego w nich „sztywnego i ograniczonego” sposobu ustalenia wartości nieruchomości nabywanej przez podmiot publiczny pod budowę drogi. Po pierwsze, przyjęcie *a priori* przez prawodawcę, że przy porównaniu trzeba uwzględnić wyłącznie ceny transakcyjne przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne, narusza zasadę słusznego odszkodowania przewidzianego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ oczywistym jest, iż ceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi mogą być niższe niż ceny transakcyjne nieruchomości o innym przeznaczeniu. Po drugie, brak jest podstaw, aby w przypadku, gdy nieruchomość jest nabywana pod drogę publiczną, wartość takiej nieruchomości określać w oderwaniu od jej przeznaczenia istniejącego zanim zapadła decyzja o inwestycji drogowej. Dopuszcza się bowiem do sytuacji, że nieruchomość o dotychczasowym przeznaczeniu budowlanym, oszacowana będzie tak jak nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną, biorąc pod uwagę ceny transakcyjne takich właśnie nieruchomości. Rzecznik podkreśla, że mechanizm taki nie zabezpiecza w odpowiedni sposób interesów majątkowych obywatela, który przekazując swoją nieruchomość na cel publiczny, jakim jest budowa drogi, nie otrzymuje w zamian ekwiwalentu pieniężnego pozwalającego mu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej sprzed tego zdarzenia.

Zdaniem Rzecznika, nie sposób wskazać na wartość, w imię której przepisy § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny skutkują ograniczeniem praw majątkowych obywateli, co czyni zakwestionowaną regulację niezgodną z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisów § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i art. 153 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wnioskodawca, po dokonaniu analizy wskazanych wzorców kontroli, stwierdził, że unormowany w nich sposób wyceny nieruchomości został

naruszony przez zaskarżone przepisy. W ocenie Rzecznika, kolizja § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny ze wskazanymi przepisami ustawowymi (a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji), prowadzi do niewłaściwego określenia wartości rynkowej nieruchomości przekazywanych pod drogi publiczne.

Odnosząc się do wniosku Rzecznika, uzupełnionego w piśmie procesowym, stwierdzić należy, co następuje.

Wnioskodawca zakwestionował:

- po pierwsze, konstytucyjność art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach, regulujących procedurę w zakresie realizacji inwestycji drogowych,
- po drugie, konstytucyjność i legalność przepisów § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, dotyczących sposobów określania wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Wniosek Rzecznika został złożony - co wyraźnie wynika z jego treści - w związku z problemami powstającymi w kontekście sytuacji prawnej podmiotów dotkniętych wywłaszczeniami pod drogi publiczne, a więc dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych, będących stronami decyzji o zezwoleniu.

Przed ustosunkowaniem się do zarzutów Rzecznika istnieje potrzeba zarysowania ewolucji przepisów dotyczących nabywania nieruchomości pod drogi publiczne.

1. Na wstępie należy wskazać, że art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) przesądza kwestię własności dróg publicznych. Zgodnie z tym przepisem, drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne - własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2). Regulacja ta nie dopuszcza do sytuacji, w której

właścicielem drogi przeznaczonej do powszechnego pożytku byłaby osoba prywatna.

W piśmiennictwie podkreśla się, że droga publiczna, jako obiekt budowlany ma służyć powszechniej możliwości przemieszczania się w przestrzeni lądowej przez nieokreślony krąg osób (przez wszystkich), bez przysługiwania tym osobom jakiegokolwiek tytułu prawnego ze sfery cywilnej lub administracyjnej do drogi, gdzie powszechność tego przemieszczania się może być ograniczona tylko w przypadkach i w sposób określony w przepisach obowiązującego prawa (art. 1 ustawy o drogach publicznych). Zachowanie niepublicznej własności terenu zajętego pod drogę publiczną powodowałoby kolizję uprawnień publicznych wynikających z art. 1 ustawy o drogach publicznych z uprawnieniami niepublicznego właściciela tego terenu wynikającymi z art. 140 k.c., a w szczególności z uprawnieniem do korzystania z nieruchomości przez właściciela z wyłączeniem innych osób (M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych: Komentarz*, Warszawa 2009, s. 131).

Sensem zatem zastrzeżenia, które wynika z art. 2a ustawy o drogach publicznych, jest ochrona interesu publicznego przed ewentualnością wyłączenia dróg spod powszechnego dostępu.

Artykuł 2a ustawy o drogach publicznych został dodany do ustawy o drogach publicznych przez art. 52 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Wprowadzenie tego przepisu zapoczątkowało porządkowanie stanu własności dróg publicznych.

Takiemu samemu celowi służył także art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), który wszedł w życie z dniem 29 października 1998 r. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, 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. Odszkodowanie za te grunty było ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasało (ust. 4 tegoż artykułu).

Od wejścia w życie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (tj. od dnia 29 października 1998 r.) obowiązuje zatem zasada, że prawo własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne może przysługiwać publicznej osobie prawnej właściwej ze względu na kategorię drogi publicznej, czyli Skarbowi Państwa bądź określonej jednostce samorządu terytorialnego.

2. Zasady obowiązujące od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 15 grudnia 2006 r.

Początkowo, we wskazanym okresie, grunty pod drogi publiczne nabywane były na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w drodze umowy lub w drodze wywłaszczenia. Ustalania cen za te grunty dokonywali właściwi zarządcy dróg publicznych na podstawie tzw. protokołów uzgodnień przy nabywaniu gruntów w drodze umowy lub w drodze rokowań, które poprzedzały wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Do nabycia dochodziło w drodze umowy za cenę ustaloną w drodze rokowań. Dopiero w razie zakończenia rokowań wynikiem negatywnym, podmioty te były uprawnione do wystąpienia o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Oznacza to, że zanim nieruchomość wywłaszczono pod drogę, wcześniej z jej właścicielem negocjowano za nią cenę. Brak jest jednolitych poglądów, czy



w takiej sytuacji można uznać, że właściciel otrzymywał rynkową cenę za swoją nieruchomość, skoro tylko jeden podmiot (właściwy zarządca drogi publicznej) występował na rynku jako nabywca takiego gruntu.

Zaznaczyć należy, że w odniesieniu do nieruchomości nabywanych pod drogi krajowe, powyższy stan prawny uległ zmianie od wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721), tj. z dniem 25 maja 2003 r. W przepisach tej ustawy nie przewidziano obowiązku przeprowadzania rokowań. W praktyce, ceną transakcyjną nabycia gruntu pod drogę krajową mogła być cena zawarta w tzw. ofercie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Właściciel mógł tę ofertę przyjąć albo odrzucić, nie było natomiast możliwości negocjacji oferowanej ceny. Odrzucenie oferty przez właściciela gruntów stanowiło podstawę do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Od wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, ceny płacone przy nabywaniu gruntów pod drogi krajowe nie kształtowały się więc w wyniku negocjacji pomiędzy kupującym i sprzedającym.

Wymaga podkreślenia, że przepisy omawianej ustawy przewidywały w zakresie inwestycji drogowej trzy odrębne postępowania kończące się decyzjami administracyjnymi: decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzją o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania za wywłączoną nieruchomość oraz decyzją o pozwoleniu na budowę drogi.

Obowiązujące w omawianym okresie uregulowania powodowały, iż pozyskiwanie gruntu pod drogę publiczną mogło, i czasem trwało, latami. W konsekwencji przekładało się to na nieracjonalne wydłużenie cyklu inwestycyjnego, a niekiedy nawet dochodziło do zniweczenia szansy na wybudowanie drogi.

### 3. Zasady obowiązujące po dniu 16 grudnia 2006 r.

Ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601) dokonano gruntownej nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Nowelizacja ta miała na celu doprowadzenie do radykalnego przyspieszenia procesu nabywania nieruchomości pod drogi publiczne.

Jedną z zasadniczych zmian wprowadzonych w wyniku tej nowelizacji było rozszerzenie przedmiotu regulacji ustawowej poprzez objęcie nią inwestycji dotyczących wszystkich kategorii dróg publicznych. Został także uproszczony tryb pozyskiwania gruntów pod drogi. Nastąpiło to przez wyeliminowanie jednego z dotychczasowych postępowań, a mianowicie postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Oznacza to, że decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi zatwierdzano m.in. projekt podziału zajmowanej nieruchomości, w którym wydzielano działki pod drogi. Tak wydzielone grunty, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna, stawały się z mocy prawa: własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych albo własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego - w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Nowe przepisy w zakresie wywłaszczania nieruchomości pod drogi publiczne nie zawierały już ustawowego nakazu przeprowadzania rokowań, nie stosowano też trybu ofertowego nabywania gruntów.

Ponadto, wojewoda i starosta uzyskali uprawnienie do nadawania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi rygoru natychmiastowej wykonalności, na wniosek właściwego zarządcy drogi uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Wymaga podkreślenia, że na mocy art. 3 omawianej ustawy nowelizującej, ustawodawca wprowadził także zmiany w ustawie o gospodarce

nieruchomościami poprzez nadanie nowego brzmienia art. 129 ust. 5 tej ustawy. W wyniku tego doszło do istotnego rozszerzenia wyjątków od obowiązującej w prawie wywłaszczeniowym zasady ustalania odszkodowania równocześnie z odjęciem własności. Stosownie do art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu w przypadkach wskazanych w tej ustawie (art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124-126) albo, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a ponadto - według nowej regulacji - na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości.

Uzasadniając powyższą zmianę wskazano, że ma ona na celu *„rozdzielenie wywłaszczenia nieruchomości od ustalenia wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość i wykonanie tych czynności w odrębnych decyzjach. Zasadniczą sprawą, o którą toczą się procesy sądowe nie jest wywłaszczenie ale wysokość odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Procesy są długotrwałe i nie ma możliwości rozpoczęcia inwestycji. Rozdzielenie decyzji pozwoli zająć nieruchomość i rozpocząć budowę a proces o wysokość odszkodowania będzie się toczyć. Zanim zapadnie decyzja o wysokości odszkodowania inwestycja będzie zrealizowana.”* (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw tej ustawy, druk sejmowy nr 854/V kadencja).

Równocześnie z powyższą zmianą ustawodawca dokonał także zmiany w ustawie o szczególnych zasadach, rozstrzygając jednoznacznie, że za nieruchomości, których własność odjęto ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, odszkodowanie ustala się w odrębnym postępowaniu i w odrębnej decyzji, wydanej odpowiednio przez wojewodę albo starostę.

Kolejne istotne zmiany ustawy o szczególnych zasadach zostały dokonane ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych

zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958), która weszła w życie z dniem 10 września 2008 r. Najważniejsze rozwiązania wprowadzone tą ustawą nowelizującą to:

- 1) uchylenie rozdziału 2, regulującego kwestie lokalizacji dróg publicznych, zamiast którego wprowadzono rozdział 2a, regulujący postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych kończące się wydaniem jednej decyzji administracyjnej, a mianowicie decyzji o zezwoleniu, która została przez ustawodawcę wykreowana w wyniku połączenia dwóch dotychczasowych decyzji, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi oraz decyzji o pozwoleniu na budowę;
- 2) przedłużenie działania ustawy o szczególnych zasadach do roku 2020;
- 3) obowiązek wysyłania przez organ zawiadomienia o wszczęciu postępowania do wnioskodawcy oraz do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem na adres określony w katastrze nieruchomości;
- 4) przedłużenie terminu na wydanie nieruchomości z 30 dni do 4 miesięcy;
- 5) wprowadzenie obowiązku wydawania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna;
- 6) stworzenie „zachęty” dla dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego do wcześniejszego wydania nieruchomości bądź opróżnienia lokali i innych pomieszczeń poprzez powiększanie odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, gdy zostanie ona wydana zarządcy drogi w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna;
- 7) przyznanie właścicielom budynków lub lokali mieszkalnych kwoty 10 000 zł na pokrycie dodatkowych wydatków, np. związanych z poszukiwaniem nowej nieruchomości, podatkami i opłatami związanymi z jej nabyciem czy przeprowadzką.

I. Poddane kontroli przepisy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach mają następującą treść:

*„Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.”* (ust. 1).

*„W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 Kodeksu postępowania administracyjnego”.* (ust. 2).

Przytoczone przepisy są zawarte w rozdziale czwartym ustawy o szczególnych zasadach, noszącym tytuł „Realizacja inwestycji drogowej”. Znajdują one zastosowanie w postępowaniu o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu (ust. 1), a także w razie uwzględnienia w toku kontroli sądowoadministracyjnej skargi na taką decyzję, ale tylko wówczas, gdy była zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 2).

Nadmienić należy, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach w powyższym brzmieniu obowiązuje od dnia 10 września 2008 r. W pierwotnym tekście ustawy przepisy te dotyczyły stwierdzenia nieważności lub uchylecia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę drogi.

Z zakwestionowanego przez Rzecznika przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach wynika, że wyłącza on możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu, gdy:

- wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni liczonych od dnia uzyskania przez nią waloru ostateczności,
- inwestor rozpoczął budowę drogi.

W przypadku łącznego wystąpienia wymienionych przesłanek, organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu został zobowiązany do stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli ustali, że jest ona dotknięta którąkolwiek z wad nieważności wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a. (M. Wolanin, *op. cit.*, s. 288).

Przepis ust. 1 w art. 31 ustawy o szczególnych zasadach stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 156 § 2 i art. 158 § 2 k.p.a. co do tzw. przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej dotkniętej wadami nieważności określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Innymi słowy, zaskarżona regulacja jako *lex specialis*, wyłącza zasadę ogólną ustanowioną w art. 156 § 2 k.p.a. (M. Wolanin, *op. cit.*, s. 90 i 287).

Z kolei regulacja, zamieszczona w zakwestionowanym art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach, dotyczy wyłącznie ostatecznej decyzji o zezwoleniu, którą zaopatrzono w rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach. W odniesieniu do takiej decyzji ustawodawca wprowadził ograniczenie zakresu orzekania przez sąd administracyjny. W przypadku, gdy upłynęło 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi, uwzględnienie skargi na decyzję o zezwoleniu nie może prowadzić do uchylenia bądź stwierdzenia jej nieważności, a jedynie do stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa z przyczyn określonych w art. 145 k.p.a. lub 156 k.p.a.

Z przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach wynika, że ustawodawca dopuszcza nadanie decyzji o zezwoleniu rygoru natychmiastowej wykonalności przez wojewodę (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) albo starostę (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych) jedynie na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Nadanie decyzji o zezwoleniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie może być dokonane z urzędu, lecz wyłącznie



na wniosek uwarunkowany wykazaniem odpowiedniego umotywowania w postaci istnienia interesu społecznego lub gospodarczego.

Przepis art. 17 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach wskazuje, że skutkiem decyzji o zezwoleniu opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności jest - z jednej strony - zobowiązanie właściciela do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, zaś z drugiej - uprawnienie do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi, a także uprawnienie do rozpoczęcia robót budowlanych.

Wyjaśniając znaczenie normy wyrażonej w art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 5 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Gl 291/10, LEX nr 674110), stwierdził, iż *„[p]owyższa regulacja oznacza, że w przypadku, gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, a jednocześnie od dnia rozpoczęcia budowy upłynęło 14 dni, to kontrola sądowoadministracyjna takiej decyzji ograniczona jest do badania naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (z ograniczeniem do przesłanek określonych w art. 145 k.p.a.) oraz do badania przyczyn stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 k.p.a. W sytuacji, w której sąd administracyjny stwierdzi wystąpienie chociażby jednej z tych przyczyn, to jego kognicja ogranicza się do stwierdzenia, że decyzja narusza prawo. Sąd nie ma zatem możliwości wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego. W sytuacji natomiast, gdy dostrzeżone przez sąd administracyjny naruszenie prawa jest spowodowane innymi przyczynami, aniżeli wyszczególnione w art. 145 lub 156 k.p.a., sąd zobligowany jest do oddalenia skargi na zasadzie art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 31 ust. 2 specustawy”*.

W *petitum* wniosku jako wzorzec badania art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach został wskazany art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprawdzie do procedury sądowej bezpośrednio odnosi się tylko ust. 2 tego artykułu, jednakże wydane w tej procedurze rozstrzygnięcie oparte jest na decyzji wydanej w trybie jego ustępu pierwszego. Zatem, wzorzec z art. 45 ust. 1 Konstytucji może być odnoszony do ust. 1 i 2 art. 31 ustawy o szczególnych zasadach.

Ponadto, w uzasadnieniu tego wniosku, Rzecznik powołał art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364), który zawiera gwarancje rzetelnego prawa do sądu. Zaznaczyć należy, że argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wniosku oraz w piśmie procesowym opiera się przede wszystkim na twierdzeniu, że doszło do naruszenia zasady prawa do sądu, które konkretyzuje art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast przepis Konwencji przywołano jako dodatkowy argument wspierający ten zarzut.

Należy zatem przyjąć, że konstytucyjnym punktem odniesienia dla oceny zakwestionowanych przepisów jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także - wskazane jako przepisy związkowe - art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, które pełnią funkcje pomocnicze (uzupełniające) wobec tego zasadniczego wzorca kontroli.

Istota zarzutów Wnioskodawcy sprowadza się do zakwestionowania prawidłowości regulacji wprowadzających odstępstwa od przepisów ogólnych zawartych w k.p.a i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które polegają na zawężeniu - w razie wystąpienia określonych przesłanek - zakresu rozstrzygania podczas kontroli ostatecznej decyzji o zezwoleniu przez organ nadzoru oraz zakresu orzekania podczas kontroli ostatecznej decyzji

o zezwoleniu zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności przez sąd administracyjny, poprzez uniemożliwienie, w drodze stwierdzenia nieważności lub uchylecia, wyeliminowania tych decyzji z obrotu prawnego. W ocenie Wnioskodawcy, taka regulacja, w sprawach majątkowych stron decyzji o zezwoleniu, prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu w aspekcie uprawnienia do wyroku sądowego, tj. prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Dokonując pewnego uogólnienia, można przyjąć, że problemem konstytucyjnym wymagającym rozważenia jest ocena, czy przyjęte w zakwestionowanych przepisach uproszczenie procedur na etapie realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, polegające na wyłączeniu możliwości wydania w wyniku kontroli ostatecznej decyzji o zezwoleniu orzeczenia kasatoryjnego, a więc prowadzącego do pozbawienia jej bytu prawnego, pozostają w zgodzie ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Przed rozważeniem zarzutów Rzecznika konieczne jest odniesienie się do zagadnienia dotyczącego decyzji o zezwoleniu, a w szczególności do charakteru i skutków prawnych tego aktu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 11f ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach, który został wprowadzony ustawą nowelizującą z 2008 r., *„Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:*

- 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii;*
- 2) określenie linii rozgraniczających teren;*
- 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa;*
- 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;*
- 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1;*

- 6) *oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego;*
- 7) *zatwierdzenie projektu budowlanego;*
- 8) *w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:*
  - a) *określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,*
  - b) *określenia czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,*
  - c) *określenia terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,*
  - d) *określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,*
  - e) *obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,*
  - f) *obowiązku przebudowy dróg innych kategorii,*
  - g) *określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e i f,*
  - h) *zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. e i f."*

Decyzją o zezwoleniu zatwierdza się podział nieruchomości. Linie rozgraniczające teren ustalone tą decyzją stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach).

Wymaga podkreślenia, że stosownie do art. 12 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna, nieruchomości lub ich części, określone w art. 11f ust. 1 pkt 6 tej ustawy, stają się z mocy prawa:

- a) *własnością Skarbu Państwa - w odniesieniu do dróg krajowych,*
- b) *własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego – w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.*

Decyzja o zezwoleniu stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości (art. 12 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach).

Warto nadmienić, że w toku postępowania wieczystoksięgowego o wpis, ostateczna decyzja o zezwoleniu podlega swoistej kontroli. W ramach tej kontroli sąd bada, po pierwsze, czy decyzja o zezwoleniu, tak jak każda inna decyzja administracyjna, spełnia wymagania formalne (art. 250 § 1 k.p.c.), a po drugie, czy nie jest bezwzględnie nieważna. Zgodnie z utrwalonym w orzecnictwie poglądem, w postępowaniu cywilnym sądy powszechne (w tym sądy wieczystoksięgowe) są obowiązane uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, lecz za wyjątkiem, gdy decyzja została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiejkolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W tych przypadkach sąd nie jest związany decyzją administracyjną, ponieważ jest ona bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i - pomimo jej formalnego nieuchylenia - nie wywołuje skutków prawnych (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30).

Zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu jest wysyłane dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zawiadomienie to zawiera informację o miejscu, w którym można się zapoznać z treścią decyzji o zezwoleniu (art. 11f ust. 3 i 4 ustawy o szczególnych zasadach).

Zgodzić się należy z twierdzeniem Wnioskodawcy, że sposób zawiadamiania o wydaniu decyzji o zezwoleniu odbiega od zasad ogólnych. Zaznaczyć wszakże należy, że przyjęte przez ustawodawcę w tym zakresie szczególne rozwiązanie, uwzględnia istniejące od dawna uregulowania dotyczące ewidencji gruntów i budynków, zawarte w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287

ze zm.). Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych (art. 2 pkt 8, art. 20 i art. 22 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Dane zawarte w tej ewidencji stanowią podstawę m.in. planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych oraz gospodarki nieruchomościami (art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego).

Warto zaznaczyć, że osoby, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51 tej ustawy, są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian. Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 wskazuje na właścicieli, zaś art. 51 tej ustawy daje podstawę do przyjęcia, że do czasu uregulowania tytułu własności - oprócz właściciela, obowiązek zgłoszenia obciąża również osobę władającego. Z kolei przepis art. 23 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zobowiązuje właściwe organy, sądy i kancelarie notarialne do przesyłania staroście odpisów prawomocnych decyzji i orzeczeń oraz odpisów aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji, orzeczenia lub sporządzenia aktu notarialnego.

Dopełnieniem powyższych regulacji ustawowych jest przepis § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454), który określa, że dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i § 11 tego rozporządzenia, a więc właścicieli i użytkowników wieczystych gruntów.

Decyzja o zezwoleniu staje się ostateczna, gdy nie zostało od niej złożone odwołanie, albo też na skutek złożonego odwołania, została utrzymana w mocy przez organ odwoławczy.



W piśmiennictwie wskazuje się, że omawiana decyzja w istocie staje się ostateczna po upływie 28 dni od dnia publicznego ogłoszenia o jej wydaniu, jeżeli w tym terminie nie zostało złożone odwołanie. Wskazany termin wynika z tego, że decyzja staje się ostateczna dopiero po bezskutecznym upływie terminu 14 dni do złożenia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.), który jest liczony od dnia następującego po upływie 14 dni określonych w art. 49 k.p.a. Termin do złożenia odwołania liczony jest od dnia skutecznego doręczenia. Skoro w myśl art. 49 k.p.a. doręczenie decyzji przez publiczne ogłoszenie następuje po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia, to w konsekwencji decyzja o zezwoleniu stanie się ostateczna po upływie 28 dni liczonych od dnia publicznego ogłoszenia (M. Wolanin, *op. cit.*, s. 163).

Wymaga podkreślenia, że art. 11i ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach, wyłącza sprawy dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji drogowej spod przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasadniczym skutkiem tego wyłączenia jest brak związania inwestora oraz organu wydającego decyzję o zezwoleniu ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i to nawet wtedy, gdy na danym obszarze jest on obowiązujący. W piśmiennictwie wskazuje się, że decyzja o zezwoleniu „stanowi szczególną formę ustalania sposobu zagospodarowania nieruchomości pod drogi publiczne, z pierwszeństwem wobec ustaleń planu miejscowego” (M. Wolanin, *op. cit.*, s. 191).

Podsumowując ten fragment, należy stwierdzić, że w ujęciu ustawy o szczególnych zasadach, sprawa o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej jest sprawą o szerokim zakresie oraz nader istotnych skutkach. Sprawa ta kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, która wbrew jej formalnie nadanej nazwie („decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”) nie dotyczy jedynie lokalizacji inwestycji drogowej i/lub pozwolenia na jej budowę, lecz rozstrzyga także szereg innych kwestii. Decyzja o zezwoleniu, ze względu na szeroki zakres oraz zróżnicowany przedmiot, jest więc decyzją o charakterze

wielofunkcyjnym. Taki jej charakter stanowi konsekwencję założenia przyjętego przez ustawodawcę, dotyczącego przyspieszenia postępowania w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowych.

Dla wywłaszczonych właścicieli nieruchomości wydanie decyzji o zezwoleniu oznacza, że:

- został zatwierdzony podział nieruchomości, w związku z czym ustalone w decyzji linie rozgraniczające teren są liniami podziału nieruchomości,
- decyzja ta jest podstawą do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości,
- z dniem, gdy decyzja staje się ostateczna, nieruchomości lub ich części w niej opisane z mocy prawa stają się własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego,
- organ, który wydał decyzję, zobowiązany jest w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, wydać dodatkową decyzję w sprawie odszkodowania,
- ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomościach lub prawie użytkowania wieczystego wygasają z dniem, gdy decyzja stała się ostateczna.

Z kolei, z punktu widzenia beneficjenta wywłaszczenia, decyzja o zezwoleniu stanowi podstawę do skutecznej realizacji inwestycji drogowej. Uzyskanie tej decyzji jest w szczególności równoznaczne z ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu i w zakresie określonym w art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), a także zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę w rozumieniu i zakresie określonym w art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

Ponadto, przed poddaniem zaskarżonych przepisów merytorycznej ocenie, należy skrótowo przedstawić instytucję stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych oraz odnieść się do kwestii kognicji sądu administracyjnego.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji, uregulowana w art. 156 i następnych kodeksu postępowania administracyjnego, należy do tzw. nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Przesłanki, na podstawie których organ administracji stwierdza nieważność decyzji, enumeratywnie wymienia art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten właśnie organ.

Celem postępowania nieważnościowego nie jest ponowne rozpoznanie zakończonej sprawy, co do jej istoty, a jedynie sprawdzenie, czy decyzja ostateczna nie została dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. W wyniku omawianego postępowania organ orzeka wyłącznie kasacyjnie. Nie może zatem zmienić decyzji, ani też - uchylając ją - orzec od razu co do istoty sprawy. Organ nadzoru, będąc w tym przypadku kontrolerem prawidłowości samej decyzji administracyjnej, nie zajmuje się rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach stron.

Organ nadzoru, działając w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, może podjąć następujące rozstrzygnięcia: a) stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej, b) odmówić stwierdzenia nieważności, c) stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej znosi jej skutki prawne od dnia jej wydania w sprawie administracyjnej (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPK 4/98, ONSA 1999 nr 1, poz. 6). Skutkiem decyzji nieważnościowej jest zatem powrót do

etapu postępowania poprzedzającego wydanie decyzji (*ex tunc*). Unieważnienie decyzji pierwszoinstancyjnej powoduje konieczność ponownego rozpatrzenia zawisłej sprawy administracyjnej. W przypadku zaś stwierdzenia nieważności decyzji organu odwoławczego, sprawa wraca do ponownego rozpoznania w trybie odwoławczym przez organ II instancji.

Rozstrzygnięcie w sprawie nieważności jest decyzją wydaną w nowej sprawie administracyjnej i podlega w związku z tym weryfikacji w toku instancji, w trybach nadzwyczajnych oraz może być (po wyczerpaniu środków odwoławczych) zaskarżone do sądu administracyjnego.

Odmowa stwierdzenia nieważności decyzji następuje, jeśli organ w toku postępowania wyjaśniającego nie ustali, że istnieje przyczyna nieważności, czyli że decyzja jest obciążona wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Podejmuje wówczas decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji.

Ostatnim rodzajem rozstrzygnięcia wydawanego w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest, przewidziane w art. 158 § 2 k.p.a., stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Ten szczególny rodzaj decyzji wydawany jest wówczas, gdy jednocześnie występują przesłanki pozytywne (stwierdzenie wadliwości) oraz negatywne (nieodwracalny skutek prawny). Ściślej ujmując, dotyczy to sytuacji, gdy ostateczna decyzja jest dotknięta wadą nieważności (art. 156 § 1 k.p.a), na co wskazuje wynik postępowania wyjaśniającego w sprawie, ale jednocześnie występują okoliczności wymienione w art. 156 § 2 k.p.a., tj. upływ czasu, w którym dopuszczalne było stwierdzenie nieważności lub nieodwracalność skutków prawnych decyzji.

Wymaga podkreślenia, że w wypadku stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, organ nadzoru jest zobowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie, które jest wyrażane w formie decyzji administracyjnej, gdyż rozstrzyga sprawę co do istoty i kończy sprawę w danej instancji. Musi ona również sprowadzać się do stwierdzenia, że decyzja nieważnościowa objęta

postępowaniem została wydana z naruszeniem prawa. Organ nadzoru ponadto powinien wskazać okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.). Jeśli zatem organ nie może stwierdzić nieważności wadliwej decyzji administracyjnej z przyczyn określonych w przepisie art. 156 § 2 k.p.a., ogranicza się do deklaracji, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

Podkreślenia wymaga, iż instytucja stwierdzenia nieważności decyzji stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 k.p.a., a służącej ochronie takich wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 476/08, LEX nr 508418).

Odnosząc się w kwestii kognicji sądu administracyjnego, na wstępie należy stwierdzić, że stosownie do art. 184 zdanie 1 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) wynika, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej, która obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Zgodnie z art. 145 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie:

1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:

a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,

- b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
  - c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach;
- 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach.

Z powyższego wynika, że przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w razie ziszczenia się ściśle określonych przesłanek, dopuszczają eliminację przez sąd zaskarżonego orzeczenia z obrotu prawnego, która może polegać na: a) uchyleniu zaskarżonego aktu administracyjnego, b) stwierdzeniu jego nieważności, c) stwierdzeniu wydania wymienionego aktu z naruszeniem prawa. W przeciwnym natomiast wypadku skarga podlega oddaleniu (art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Nadto wskazać należy na art. 134 tejże ustawy, zgodnie z którym, sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd ten ocenia sprawę w jej całokształcie.

Przystępując do oceny zakwestionowanych przepisów art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach przedstawionej regulacji w aspekcie zgodności z zasadą prawa do sądu w powiązaniu z prawem do własności i zasadą proporcjonalności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), stwierdzić należy, co następuje.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „*[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*” Przepis art. 31 ust. 3



Konstytucji stanowi, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Z kolei według art. 64 ust.1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.”

Wypada wskazać, że w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na treść konstytucyjnej zasady prawa do sądu, wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, składają się w szczególności: „[p]rawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), w tym: prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174 wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Analiza regulacji zawartej w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach, z uwzględnieniem jej otoczenia normatywnego, wskazuje, że zaskarżone przepisy prowadzą w sprawach majątkowych do ograniczenia prawa do sądu. Przepisy te, w porównaniu z zasadami wynikającymi z k.p.a. oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nakazują wprost zawężenie zakresu rozstrzygnięcia po dokonaniu kontroli ostatecznej decyzji o zezwoleniu dokonanej przez organ nadzoru oraz sąd administracyjny, co skutkuje uniemożliwieniem wyeliminowania, w drodze stwierdzenia nieważności lub uchylecia, tych decyzji z obrotu prawnego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do sądu nie ma bezwzględnego i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej (wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Samo istnienie postępowań szczególnych i odrębnych nie może być więc traktowane *per se* jako podstawa do kwestionowania gwarancji konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

Również prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 64 ust. 1 Konstytucji) nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Zakres dopuszczalnych ograniczeń, oprócz art. 64 ust. 3 Konstytucji, przewiduje wskazany przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji, mający znaczenie podstawowe ze względu na sformułowaną w nim zasadę proporcjonalności.

Stanowisko Rzecznika, że zaskarżone przepisy stanowią w sprawach majątkowych osób, którym odjęto własność nieruchomości pod budowę dróg publicznych, nadmierne, czyli nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu z punktu widzenia uprawnienia do wyroku sądowego, jest niezasadne z następujących względów.

Wypada wskazać, że zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oparta jest na adekwatności celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Oznacza to, że spośród możliwych środków oddziaływania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56).

Na wstępie należy podkreślić, że państwu przysługuje szeroko rozumiana możliwość podejmowania działań w sferze organizacji życia społecznego służących realizacji dobra wspólnego. Problemem o powszechnej doniosłości jest brak dróg, i to nie tylko dróg krajowych, w tym autostrad, ale także dróg zaliczonych do innych kategorii, tj. dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Te ostatnie pozwalają bowiem na racjonalne wykorzystywanie dróg krajowych.

Przedstawiona na wstępie ewolucja rozwiązań prawnych, dotyczących nabywania nieruchomości pod drogi publiczne, ukazuje, że ustawodawca, przeobrażając regulacje prawne w tym zakresie, zmierzał do stworzenia rozwiązań prawnych gwarantujących przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

W założeniu ustawodawcy, środkiem do osiągnięcia tego celu jest m. in. zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 października 2008 r. (sygn. akt I SA/Wa 721/08, LEX nr 523865), podkreślił, iż *„[j]est to warunek konieczny do wyraźnego przyspieszenia procesu budowy tych dróg, a zwłaszcza dróg szybkiego ruchu oraz obwodnic miast. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem zmniejszenia opóźnień w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju”*.

Ustawa o szczególnych zasadach ma, jak na to wskazuje sam tytuł, szczególne znaczenie, a jej działanie jest ograniczone w czasie, tj. do dnia 31 grudnia 2020 r., co oznacza, że ustawa ta ma charakter epizodyczny. Upraszczając i usprawniając procedury administracyjne dotyczące lokalizowania i budowy dróg, ogranicza w pewnym zakresie prawa procesowe stron postępowania, innych niż inwestor, stanowiąc w tym zakresie uregulowanie o charakterze wyjątku w stosunku do k.p.a. oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W tym miejscu należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62), orzekając o zgodności z Konstytucją niektórych przepisów zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 grudnia 2006 r., oceniał, czy uproszczenia w zakresie procedur przygotowania i realizacji inwestycji dróg krajowych, przyjęte w tej ustawie, pozostają w zgodzie z przepisami Konstytucji. Trybunał nie dopatrył się sprzeczności z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 10 tej ustawy, który zawierał całkowite wyłączenie stosowania zasad wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do spraw z zakresu dotyczącego lokalizacji dróg krajowych. Przepis, będący przedmiotem kontroli w omawianym wyroku, został wprowadzie uchylony ustawą nowelizującą z 2008 r., jednakże jego treść, po pewnym zmodyfikowaniu, znajduje się w obowiązującym obecnie art. 11i ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach.

W omawianym wyroku Trybunał podkreślił, że *„[n]ie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego rozważań jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją.”* Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawodawca, dokonując wyłączenia stosowania zasad wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do spraw z zakresu dotyczącego lokalizacji dróg krajowych, działał w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, oraz że skoro *„[c]elem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne*

*opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi.”*

Poglądy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku zachowały aktualność, mimo że ustawa o szczególnych zasadach była wielokrotnie nowelizowana. Mogą one być przez analogię zastosowane w sprawie oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Do powyższego wyroku odwołał się również Rzecznik, który nie kwestionuje, iż ustawodawca, wprowadzając zaskarżone przepisy, działa w celu realizacji interesu publicznego.

Zaznaczyć należy, że w świetle ukształtowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w razie ustalenia, że działania ustawodawcy są podjęte w takim celu, to „[g]warancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67 wraz z powołanymi w nim wyrokami TK: z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30, z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Wypada także w tym miejscu odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 3 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73) stwierdził, że „[z]asady postępowania muszą zawsze być dostosowane do jego przedmiotu.”

Kierując się powyższym należy zauważyć, że Rzecznik, wysuwając zarzut niekonstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach,

ocenił negatywnie te przepisy z punktu widzenia prawa podmiotu pozbawionego własności, a więc dotkniętego wywłaszczeniem, do uzyskania określonego rozstrzygnięcia. Wnioskodawca zatem nie zanegował samego „mechanizmu” wywłaszczenia ukształtowanego specyficznie w ustawie o szczególnych zasadach, a wyznaczony sposób orzekania przy rozpatrywaniu skarg na decyzje wydane w jego trybie.

Decyzja o zezwoleniu, od dnia ostateczności, z jednej strony, prowadzi do odjęcia prawa własności, zaś z drugiej strony, staje się źródłem nabycia tego uprawnienia dla osoby w niej wskazanej – beneficjenta wywłaszczenia, a więc Skarbu Państwa albo odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego.

Drogi publiczne zalicza się do tzw. infrastrukturalnych inwestycji liniowych. Ich wykonanie stwarza liczne i złożone problemy.

Podkreślić należy, że na etapie realizacji takich inwestycji, nawet, gdy trwa ona krótko (np. 14 dni), dochodzi do zaangażowania znacznych sił oraz wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Zburzenie w tych okolicznościach ładu wynikającego ze stanu prawnego ukształtowanego ostatecznymi decyzjami o zezwoleniu prowadziłoby do opóźnień w realizacji inwestycji drogowych, a te z kolei wywołują negatywne skutki gospodarcze.

Rezygnacja przez ustawodawcę z możliwości stosowania „procedur zwyczajnych” uwzględnia zatem ochronę interesu publicznego.

Jednocześnie ustawodawca starał się wyważyć ochronę interesu publicznego z ochroną interesu właścicieli.

Zaskarżone przepisy zapewniają stronie kwestionującej ostateczną decyzję o zezwoleniu możliwość przedstawienia swoich racji, nie zawierają też ograniczeń co do możliwości badania zasadności merytorycznej tej decyzji. Wprawdzie wynikające z tych przepisów zawężenie zakresu orzekania polega na braku możliwości wycofania z obrotu prawnego weryfikowanej decyzji o zezwoleniu, to jednak dokonana ocena prawna tej decyzji kształtuje podstawę do dochodzenia przez stronę roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu



sądowym. Z punktu widzenia ochrony praw podmiotu dotkniętego wyłączeniem, przyjęte rozwiązanie zapewnia pewien standard ochrony prawnej. Ich podstawę - jak trafnie wskazuje Wnioskodawca - stanowi art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Roszczenia odszkodowawcze obejmą zarówno szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*).

Na marginesie trzeba dostrzec, że Wnioskodawca, uzasadniając w piśmie procesowym zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, odniósł się do kwestii zakresu przedmiotowego ustawy o szczególnych zasadach uznając, że „niejednokrotnie” dochodzi do sytuacji, gdy decyzja o zezwoleniu „zapada w ramach inwestycji, która polega na przedłużeniu czy poszerzeniu drogi w ogóle nie mającej statusu drogi publicznej – w orzecznictwie sądów administracyjnych obecny jest pogląd o niemożności uchYLENIA takiej decyzji właśnie ze względu na treść art. 31 ust. 2 ustawy drogowej” (s. 20). Na poparcie tego argumentu powołano nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 lipca 2010 r., wydany w sprawie II SA/G1 134/10.

Powyższy wyrok został uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 12 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2348/10, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych), który w jego uzasadnieniu stwierdził, że ustawa o szczególnych zasadach „[w] istotny sposób wpływa na ograniczenie uprawnień jednostek, których nieruchomości znajdują się w pasie planowanej inwestycji. Wobec tego, skoro jest to regulacja stanowiąca wyjątek od powszechnie obowiązujących procedur gospodarowania nieruchomościami, nie można dokonywać wykładni rozszerzającej, rozciągającej stosowanie uproszczonych zasad i procedur do inwestycji nie będących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Należy mieć na względzie, że stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Dlatego też wąska wykładnia art. 1 ust. 1 ustawy z dnia

*10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach /.../ zapewnia poszanowanie prawa własności gwarantowane Konstytucją, co oznacza dopuszczenie ingerencji Państwa w prawo własności w zakresie ściśle określonym regulacją szczególną.”*

W takim stanie rzeczy stwierdzić należy, że przewidziany w zaskarżonych przepisach brak możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego, w drodze stwierdzenia nieważności lub uchylecia, ostatecznej decyzji o zezwoleniu nie prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu w sprawach majątkowych.

Reasumując, przepisy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach należy uznać za zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**II.** Odnosząc się do zarzutu dotyczącego legalności i konstytucyjności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny stwierdzić należy, co następuje.

Zakwestionowany przez Rzecznika § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości ma następujące brzmienie: *„Przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.”*

Z kolei, zgodnie z ust. 4 zamieszczonym w tym paragrafie, *„[p]rzepisy ust. 1 i ust. 2 pkt 1 stosuje się odpowiednio do określenia wartości nieruchomości lub ich części nabywanych na cele budowy autostrad lub dróg krajowych, z tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej, a ceny - na dzień zawarcia umowy, jeżeli nabycie następuje w drodze umowy, albo na dzień*

wydania decyzji o odszkodowaniu, jeżeli nabycie następuje w drodze wywłaszczenia.”

Przytoczone przepisy zostały zamieszczone w rozdziale trzecim rozporządzenia w sprawie wyceny, który nosi tytuł - „Określanie wartości nieruchomości dla różnych celów”.

Należy podnieść, że § 36 ust. 5 w związku z ust. 1 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt K 47/07, (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68) Trybunał orzekł, że powyższy przepis jest zgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji 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). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że *„[n]ie 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.”*

Przed przystąpieniem do oceny zaskarżonych przepisów, należy w sposób zwięzły odnieść się do kwestii odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną na skutek wydania ostatecznej decyzji o zezwoleniu.

Na wstępie wypada przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym proces decyzyjny w zakresie nabywania nieruchomości pod inwestycje drogowe składa się z dwóch etapów - wydania decyzji o zezwoleniu, skutkującej m.in.

przymusowym wyzuciem z własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz wydania decyzji ustalającej odszkodowania za takie nieruchomości. Istnienie więc tylko pierwszej z wymienionych decyzji nie kończy procesu wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W kontekście powyższego, zauważyć należy, że Wnioskodawca nietrafnie przyjmuje, iż w postępowaniach prowadzonych na podstawie zaskarżonych przepisów art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach, dotyczących kontroli prawidłowości ostatecznych decyzji o zezwoleniu, rozstrzyga się „definitywnie i ostatecznie o prawach majątkowych obywateli”.

W art. 12 ust. 4a i 4b ustawy o szczególnych zasadach, ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą kwestia odszkodowania stanowiącego ekwiwalent odebranego prawa, jest rozstrzygana w oddzielnej decyzji o ustaleniu odszkodowania, wydawanej po przeprowadzeniu oddzielnego postępowania, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna.

Z kolei w art. 12 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach, zamieszczonym w rozdziale „Nabywanie nieruchomości pod drogi”, jest zawarte odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami: *„do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18.”*

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach, wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Z przepisu tego wynika, że kryteriami, według których następuje ustalenie wysokości odszkodowania są, po pierwsze, stan nieruchomości na dzień wydania decyzji o zezwoleniu, a po drugie, wartość nieruchomości w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

Omawiany przepis jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisu art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidującym trzy kryteria, według których następuje ustalenie wysokości odszkodowania: 1) stan (faktyczny a nie prawny) nieruchomości istniejący w dniu wydania decyzji, 2) przeznaczenie nieruchomości, 3) wartość tej nieruchomości ustalona na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu.

Ustawa o szczególnych zasadach ma własny przedmiot regulacji, co jednoznacznie wskazano w art. 2 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa o gospodarce nieruchomościami może mieć zatem zastosowanie w materii nie objętej ustawą o szczególnych zasadach, i to jedynie we wskazanym w niej zakresie.

Oznacza to, że w postępowaniach dotyczących wydania decyzji ustalających wysokość odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną, odpowiednie zastosowanie znajdują w szczególności przepisy działu III. rozdziału 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanego „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”, zamieszczone w art. 128-135 oraz przepisy działu IV rozdziału 1 tej ustawy, zatytułowanego „Określanie wartości nieruchomości”, zamieszczone w art. 149-159.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do zarzutów Rzecznika wstępnie należy odnieść się wzorców kontroli.

W *petitum* wniosku, uzupełnionym pismem procesowym, Rzecznik wzorcami kontroli § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny uczynił art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1 i 153 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W dniu 27 listopada 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 200, poz. 1323), dalej jako „ustawa nowelizująca z 2010 r.”, która w art. 1

pkt 17 nadała nowe brzmienie m. in. art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W nowym brzmieniu przepisy art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią:

*„3. Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości.*

*4. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.”*

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2010 r. art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami miały następujące brzmienie:

*„3. Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości.*

*4. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.”*

Porównanie treści przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że w wyniku nowelizacji, zamieszczone w art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami określenie „wartość rynkowa nieruchomości”, zostało zastąpione pojęciem „wartość nieruchomości dla celów odszkodowania”. W efekcie, po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, funkcjonują w niej równolegle oba pojęcia. Pozwala to domniemywać, że ustawodawca przyjął, iż wartość nieruchomości dla celów odszkodowania nie musi (a nawet nie będzie) tożsama z wartością rynkową nieruchomości. Oznacza to, że w wyniku nowelizacji, wskazane przez Rzecznika jako wzorce kontroli - art.



134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami - zmieniły nie tylko redakcję, ale w pewnym zakresie również treść. Należy zatem uznać, że przepisy art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym do dnia 26 listopada 2010 r., utraciły moc obowiązującą.

Należy zatem przyjąć, że punktem odniesienia do kontroli § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny może być art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2010 r.

Odnosząc się do wzorców kontroli, należy także podnieść, że Rzecznik, formułując zarzuty niekonstytucyjności i nielegalności pod adresem § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, stwierdził, iż „*[n]akaz porównywania wywłaszczanych nieruchomości, abstrahujący od ich dotychczasowego przeznaczenia lub zagospodarowania, z nieruchomościami przeznaczonymi bądź zajętych pod drogi publiczne tworzy prawną fikcję, że wywłaszczeniu podlega zawsze nieruchomość drogowa, nawet jeżeli przed wydaniem wskazanych wyżej decyzji miała ona charakter budowlany lub inwestycyjny*” (pismo procesowe Wnioskodawcy, s. 4). Zarzut oparty na takim argumencie, należy odczytać, że w istocie kwestionowana jest niemożność ich prawidłowego stosowania. Pozwala to przyjąć, że przepisy § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nie spełniają warunków prawidłowej legislacji, i w konsekwencji uznać, że istnieją podstawy do poddania zaskarżonych przepisów kontroli konstytucyjnej w aspekcie art. 2 Konstytucji, mimo braku wskazania tego przepisu we wniosku oraz piśmie procesowym Rzecznika. Za dopuszczalnością rekonstrukcji zgłoszonego zarzutu w oparciu o treść wniosku i pisma procesowego przemawia okoliczność, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota sprawy przedstawionej Trybunałowi, a nie jej oznaczenie.

Przechodząc do oceny zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości w kwestii naruszenia przez zaskarżone przepisy zasad prawidłowej legislacji wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, na wstępie należy wskazać, że rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości, w skład którego wchodzi zaskarżone przepisy, zostało wydane na podstawie art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada Ministrów dokonała jego nowelizacji rozporządzeniem z dnia 27 września 2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Rozporządzenie to zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw Nr 196, poz. 1628 i weszło w życie z dniem 7 października 2005 r. W wyniku tej nowelizacji zaskarżony § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny został doprecyzowany.

Nadmienić należy, że rozporządzenie w sprawie wyceny było poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 230, poz. 1924), które weszło w życie w dniu 8 stycznia 2003 r. Wskazany akt prawny utracił moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Rozporządzenie z dnia 27 listopada 2002 r. zawierało regulację, zgodnie z którą wartość nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne i linie kolejowe określa się w podejściu porównawczym, przyjmując dane z transakcji rynkowych nabywania nieruchomości na te cele. Zakwestionowana zatem przez Rzecznika regulacja stanowi kontynuację wcześniejszych rozwiązań.

Należy podkreślić, że od wejścia w życie pierwszego z wymienionych rozporządzeń, zasadniczym zmianom uległ stan prawny w zakresie wywłaszczania nieruchomości pod budowę dróg publicznych.

Jak już wspomniano, ustawa o szczególnych zasadach, w wyniku nowelizacji dokonanej w 2006 r., wprowadziła nowe zasady pozyskiwania

nieruchomości pod budowę dróg publicznych. W znowelizowanych przepisach ustawy o szczególnych zasadach odstąpiono od możliwości nabywania nieruchomości w formie umowy między stronami, a więc w drodze czynności cywilnoprawnych. Nieruchomości na cele drogowe były bowiem przejmowane przez podmioty publiczne na skutek wydania decyzji lokalizacyjnych, które zarazem miały charakter wywłaszczeniowy.

Z kolei po nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach dokonanej w 2008 r. - jak już była o tym mowa – grunty pod drogi są wywłaszczane na skutek decyzji o zezwoleniu.

Jedynie przepisy intertemporalne ustaw nowelizujących przewidują jeszcze stosowanie „starego” prawa w przypadku postępowań wszczętych przed wejściem w życie tych ustaw, a więc nadal nabywanie gruntów pod drogi w formie cywilnoprawnej.

W przepisie § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny użyto sformułowania *„ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne”*. Sformułowanie to nie znajduje już zastosowania do określenia wartości nieruchomości dla celów odszkodowania za nieruchomości, które zostały wywłaszczone pod drogi publiczne. Przyjmuje się w nim porównywanie cen, które zostały uzyskane przy sprzedaży gruntów, a więc na podstawie umów między stronami. Tymczasem obowiązujące regulacje prawne, zawarte w ustawie o szczególnych zasadach, nie przewidują już możliwości pozyskiwania gruntów pod drogi publiczne w drodze cywilnoprawnej. Jak już była o tym mowa, grunty na ten cel są pozyskiwane przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w na podstawie decyzji administracyjnej o szczególnym charakterze, jaką jest decyzja o zezwoleniu.

W kontekście powyższego, zaskarżona regulacja mówiąca o *„cenach transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne”*, oceniana w aspekcie pojęcia

cen transakcyjnych wskazanych w art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie może znaleźć swojego praktycznego znaczenia. Należy zatem wyrazić pogląd, że zaskarżona regulacja, której funkcją ma być unormowanie sposobu określania wartości nieruchomości dla ustalenia odszkodowania za grunty wyłączone pod drogi publiczne, tworzy prawo pozorne. Nie uwzględnia w ogóle obecnie obowiązującego otoczenia normatywnego, a w szczególności przepisów ustawy o szczególnych zasadach oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Takie wady w konstrukcji zaskarżonych przepisów skutkują w konsekwencji niemożnością ustalenia ich znaczenia i wyinterpretowania właściwych norm.

Należy zauważyć, że zasadniczą sprawą będącą przedmiotem konfliktów i napięć między byłymi właścicielami a beneficjentami wyłączeń, nie jest na ogół kwestia samego pozbawienia prawa własności nieruchomości pod drogę, ale wysokość odszkodowania za utratę tego prawa. W tych okolicznościach poprawna regulacja, dotycząca sposobu określania wartości nieruchomości, zmniejszyłaby dolegliwości wynikające z utraty własności.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że przepisy § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nie spełniają wymagań prawidłowej legislacji, a tym samym są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

W związku z niemożnością ustalenia znaczenia § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, poddawanie ich badaniu z punktu widzenia zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli, staje się niemożliwe, gdyż trudno wskazać, w jakiej relacji pozostają zaskarżone przepisy z tymi wzorcami.

Biorąc pod uwagę powyższe, za uzasadniony należy uznać wniosek, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wyceny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 1

i 153 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępcą Prokuratora Generalnego