



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 10 kwietnia 2002 r.

35525

RPO/400625/02/IV/EW

Pan  
Marek Pol  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Infrastruktury

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi od obywateli będących właścicielami nieruchomości położonych na terenach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady, którzy podnoszą, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady bez jednoczesnego odjęcia prawa własności i wypłaty odszkodowania, w rzeczywistości ogranicza lub wręcz uniemożliwia gospodarowanie swoją własnością, czyniąc właścicieli jedynie administratorami. W konsekwencji prowadzi to do naruszenia prawa własności. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdyż ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz. U. z 2001 Nr 110, poz. 1192) nie precyzuje, w jakim terminie, od chwili gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady stała się ostateczna, następuje rozpoczęcie procedury związanej z nabywaniem nieruchomości przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad (obecnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad).

W jednej ze skarg został opisany taki właśnie problem. Wnioskodawca jest właścicielem działki, znajdującej się na terenie, który według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego był przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe. Jednakże w wyniku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady A-4 część działki wnioskodawcy zmieniła przeznaczenie. Aktualnie w przedstawionej sprawie nie została rozpoczęta procedura nabycia nieruchomości pod autostradę. Wnioskodawca nie może również rozpocząć żadnej inwestycji, a więc zagospodarować nieruchomości zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem. Poza tym wnioskodawca podkreśla, iż znajduje się w zdecydowanie gorszym położeniu w porównaniu z jednostkami samorządu terytorialnego,

których nie obejmuje procedura nabywania nieruchomości. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady stała się ostateczna.

Powyższym argumentom nie można odmówić racji, w szczególności, gdy dokona się analizy prawno-porównawczej przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych z innymi aktami prawnymi, które z jednej strony stwarzają możliwość przeprowadzenia inwestycji o charakterze publicznym, z drugiej zaś przewidują instrumenty prawne mające na celu ochronę prawa własności.

Otóż, w myśl art. 25 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych, przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w rozdziale 4. Tak więc, decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady zastępuje na danym terenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W mojej ocenie, konsekwentnie ustawa o autostradach płatnych winna zawierać takie rozwiązania prawne gwarantujące ochronę prawa własności, jakie zawiera ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). W szczególności mam na myśli art. 36 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, albo zamiany nieruchomości na inną.

Ustawa o autostradach płatnych nie przewiduje takich lub zbliżonych rozwiązań. W efekcie osoby, będące w analogicznej sytuacji, jaką przedstawił wnioskodawca, a więc gdy na skutek wydania lub zmiany decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, nie mają podstawy prawnej do ochrony prawa własności. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja prowadzi do naruszenia równej ochrony tego prawa (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Wątpliwe jest bowiem, czy art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym może mieć zastosowanie w odniesieniu do materii uregulowanej w ustawie o autostradach płatnych. Wprawdzie art. 25 ustawy o autostradach płatnych wyłącza stosowanie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jedynie do kwestii związanych z lokalizacją autostrad (rozdział 4), jednakże brak wyraźnego odesłania do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w omawianym zakresie, jak i odmiennosc adresatów ewentualnych roszczeń właścicieli nieruchomości (gmina w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, Skarb Państwa w przypadku lokalizacji autostrady) powoduje, że

analogia z art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest wątpliwa, w szczególności trudno jest domniemywać adresatów roszczeń.

Kwestionowane regulacje ustawy o autostradach płatnych warto również porównać z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U, z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), dotyczącymi realizacji inwestycji tzw. liniowych o charakterze publicznym na nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych. Otóż, w myśl art. 124 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Przekazując Panu Premierowi powyższe uwagi, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i wyrażenie oceny, czy zamierza Pan podjąć stosowne działania legislacyjne w zakresie zmiany przepisów ustawy o autostradach płatnych, tak by stworzyć lepszą ochronę prawa własności.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll