



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

**RPO-572080-IV/07/ZA**

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

Warszawa, *26 marca 2009 r.*

**Pan**  
**Cezary Grabarczyk**  
**Minister**  
**Infrastruktury**  
**ul. Chałubińskiego 4/6**  
**00-928 Warszawa**

*Krzysztof* Szamotły *Permie Ministrze*

Dziękując Panu Ministrowi za udzielenie odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 10 lipca 2008 r., RPO-572080/07 w przedmiocie wątpliwości interpretacyjnych powstających na tle art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 193, poz. 1194 z późn. zm.) zawartej w Pańskim piśmie z dnia 25 listopada 2008 r. znak: TA4-iw-024-42/2008, chciałbym przekazać Panu dalsze uwagi wskazujące na potrzebę zmian legislacyjnych w obecnej regulacji prawnej dotyczącej uprawnienia do lokalu zamiennego przyznanego przez wyżej wskazany przepis prawny.

W ocenie Rzecznika regulacja prawna zawarta w art. 17 ust. 4, 4a i 4b powyższej ustawy zobowiązująca zarządcę drogi do wskazania lokalu zamiennego nie jest regulacją kompletną i ma charakter blankietowej normy prawnej, pozostawiającej organom administracji publicznej arbitralną dowolność w określaniu jej istotnych elementów. W związku z powyższym pojawia się na jej tle szereg problemów prawnych, których rozwiązanie nie jest możliwe w drodze wykładni wyżej wskazanych przepisów. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż z normy tej nie wynika jasno, jakie obowiązki zarządcy drogi wynikają z zobowiązania go przez ustawę do wskazania lokalu zamiennego. Z literalnej wykładni art. 17 ust. 4 przedmiotowej ustawy wynika jedynie obowiązek wskazania na istnienie uprawnienia do lokalu zamiennego bez określenia przez ustawę jego formy. Na gruncie tego przepisu zarządca drogi może podnosić, iż wypełnieniem tej normy będzie wskazanie przez niego w drodze

oświadczenia woli jakiegokolwiek lokalu znajdującego się w jego dyspozycji, spełniającego warunki określone w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, z późn. zm.), który wobec braku odrębnej definicji lokalu zamiennego w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, należy stosować w drodze analogii. W przypadku zakwestionowania wskazanego lokalu lub warunków umowy upoważniającej do korzystania z tego lokalu przez uprawnioną osobę, która jest mieszkańcem lub użytkownikiem budynku znajdującego się na nieruchomości wyłączonej w związku z budową drogi, nie będzie on więc zobowiązany do wskazania innego lokalu lub negocjacji spornych zapisów umowy.

W ocenie Rzecznika nie znajduje uzasadnienia pogląd wyrażony w piśmie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2008 r., iż obowiązek zapewnienia takiego lokalu przejdzie w takiej sytuacji na organy gminy. Art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie nakłada takiego obowiązku na gminę, nie wynika on także z ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż zgodnie z art. 4 tej ustawy gmina zapewnia lokale zamienne w sytuacjach określonych w tej ustawie i na zasadach w niej określonych, w tym w szczególności na zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 21 ust. 1 tej ustawy. Skoro więc ustawa o ochronie praw lokatorów nie nakłada na gminę obowiązku zapewnienia lokali zamiennych to tym bardziej nie jest możliwe wywodzenie takiego obowiązku z celowościowej wykładni art. 17 ust. 4, sprzecznej z literalnym brzmieniem tego przepisu. Należy także dostrzegać, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie K 23/2005, OTK ZU 2006/6A poz. 6, wskazał, iż obowiązek zapewnienia lokalu w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. stanowi *lex specialis* w stosunku do norm zawartych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Wskazanie lokalu przez organ uprawniony oznacza tu także, że na tym organie ciąży obowiązeki związane z zabezpieczeniem środków finansowych koniecznych do zaspokojenia potrzeb tego typu, ujmowanych w wymiarze lokalnym. Ustawodawca nie może zaś w myśl art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP obciążać jednostek samorządu terytorialnego nowymi zadaniami bez zabezpieczenia niezbędnych do tego środków finansowych.

Należy także dostrzegać, iż art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych statuuje obowiązek wskazania lokalu zamiennego w przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wskazanej w art. 17 ust. 1 tej ustawy nie wskazuje podmiotu uprawnionego do otrzymania lokalu zamiennego, z czego można wnosić, iż uprawnienie to przysługuje każdej osobie zamieszkującej lub użytkującej budynek lub lokal mieszkalny położony na nieruchomości podlegającej przejęciu na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W piśmie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2008 r. wskazano, iż najemca i użytkownik powinni posiadać odpowiednią umowę wykazującą prawo do zamieszkiwania w budynku czy lokalu mieszkalnym. Zastrzeżenie to - uzasadnione ze względów słusnościowych - nie wynika jednakże z treści przedmiotowej regulacji, która *expressis verbis* uzależnia powstanie obowiązku wskazania lokalu zamiennego jedynie od okoliczności, iż nieruchomość wyłączeniowa na warunkach określonych w ust. 1 art. 17 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest nieruchomością zabudowaną. W związku z powyższym należy uznać, iż wykładnia przedmiotowego przepisu nie daje podstaw zarządcy drogi do uzależniania wskazania lokalu zamiennego od wykazania uprawnienia do zamieszkiwania lub użytkowania budynku albo lokalu położonego na przejmowanej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości.

W przypadku, gdy uprawniona do lokalu zamiennego jest więcej niż jedna osoba, powstaje również wątpliwość, czy osoby uprawnione mogą się domagać wskazania oddzielnego lokalu dla każdej z uprawnionych osób czy jedynie jednego wspólnego lokalu dla wszystkich uprawnionych osób. Przyjęcie stanowiska, iż zarządca drogi jest zobowiązany do wskazania jednego lokalu zamiennego może prowadzić do naruszenia przyrodzonej godności człowieka, chronionej przez art. 30 Konstytucji RP, a także sprawiać trudności w kontekście spełniania przez lokal tymczasowy warunków określonych w art. 2 ust. 1 pkt ustawy o ochronie praw lokatorów.

Regulacja zawarta w art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych budzi również poważne wątpliwości co do możliwości wyegzekwowania przez osoby uprawnione swojego roszczenia do otrzymania lokalu zamiennego. Z informacji posiadanych przez

Rzecznika wynika, iż niektórzy zarządcy dróg stosują praktykę zawiadamiania osób uprawnionych jedynie o przysługiwaniu im uprawnienia do lokalu zamiennego, bez wskazywania konkretnego lokalu, który ma im być przyznany. W przypadku wystąpienia takiej sytuacji lub wskazania lokalu niespełniającego wymogów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów problematyczna jest możliwość wystąpienia przez te osoby do sądu powszechnego z roszczeniem o zobowiązania zarządcy drogi do złożenia oświadczenia woli zawierającego ofertę zawarcia umowy upoważniającej uprawnione osoby do korzystania z lokalu zamiennego. Osoby te nie posiadają bowiem informacji o lokalach znajdujących się w dyspozycji zarządcy drogi, co uniemożliwia im taką konkretyzację wskazanego wyżej powództwa, aby możliwe było jego dochodzenie na drodze sądowej. Możliwość taka wydaje się zaś w ogóle wyłączona, gdy zarządca drogi nie posiada w swojej dyspozycji żadnych lokali spełniających warunki określone w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ponadto z art. 17 ust. 4b ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wynika, że okres, w jakim zarządca drogi jest zobowiązany zapewnić lokal zastępczy, upływa w dniu wskazanym w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wydanie nieruchomości lub opróżnienie lokali i innych pomieszczeń. W związku z powyższym, sąd nie będzie mógł zobowiązać zarządcy drogi do złożenia oferty zawarcia umowy upoważniającej do korzystania z lokalu zamiennego po tej dacie, gdyż roszczenie osób uprawnionych wygaśnie z dniem wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu, wskazanym w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Należy tu wskazać, iż w ocenie Rzecznika dodany przez ustawę 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) art. 17 ust. 4b niweczy ratio legis przyznawania lokalu zamiennego osobom, które opuszczają budynek położony na nieruchomości przejmowanej przez Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w związku z realizacją inwestycji drogowej. Celem tego przepisu jest bowiem zagwarantowanie osobom zamieszkującym lub użytkującym taki budynek innego tymczasowego pomieszczenia na okres, w którym możliwe jest, przy zachowaniu odpowiedniej staranności,

znalezienie innego pomieszczenia mieszkalnego lub użytkowego. Wprowadzenie przepisu nakazującego opróżnić lokal zamienny w momencie wydania lokalu znajdującego się na wyłączonej nieruchomości powoduje, iż uzyskanie prawa do tego lokalu traci jakikolwiek sens dla osoby uprawnionej, skoro może ona w tym samym czasie użytkować swój dotychczasowy lokal.

Reasumując powyższe rozważania należy uznać, iż powyższe uchybienia przedmiotowej regulacji wskazują na jej niezgodność z zasadami prawidłowej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP. Podstawową zasadą prawidłowej legislacji jest nakaz dostatecznej określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie tworzenia przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. orzeczenia TK z: dnia 19 czerwca 1992 r. U. 6/92 OTK1992/1 poz. 13 str. 196-213; dnia 1 marca 1994 r. U. 7/93 OTK 1994/1 poz. 5; dnia 26 kwietnia 1995 r. K. 11/94 OTK 1995/1 poz. 12 str. 128-138; dnia 24 lutego 2003 r. K. 28/2002 OTK ZU 2003/2A poz. 13 i z dnia 17 października 2000 r. SK 5/99 OTK ZU 2000/7 poz. 254). Natomiast luki w uregulowaniu zasad przyznawania lokalu zamiennego na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wywołują zasadnicze, nieusuwalne trudności interpretacyjne, zarówno gdy chodzi o ustalenie zakresu stosowania oraz treści dyspozycji powyższej normy prawnej. Przykładem takich trudności mogą być załączone do niniejszego wystąpienia dwie niespójne ze sobą interpretacje prawne dwóch jednostek organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury: Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa oraz Departamentu Dróg i Autostrad w przedmiocie organu zobowiązanego do wskazania lokalu zamiennego. Trzeba zaś dostrzegać, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż jego rolą "nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji" (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244; zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P

17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Brak precyzyjnego określenia chociażby podstawowych wyznaczników uprawnienia do lokalu zamiennego wynikającego z art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych prowadzi do jego niejasności i niekompletności normy z niego wynikającej, a w rezultacie nie pozwala na jednoznaczną i spójną wykładnię tego przepisu.

Uznając na podstawie wyżej wskazanych okoliczności, iż obecna treść art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych narusza art. 2 Konstytucji RP, Rzecznik na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wnosi o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia wskazanych wyżej uchybień.

*Z posiedzeniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich