



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

Warszawa, 15.10.2013 r.

**RPO-750677-IV/13/MC**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

**Pan Sławomir Nowak**

**Minister Transportu, Budownictwa  
i Gospodarki Morskiej**

*Szanowny Panie Ministrze*

Analizując przepisy regulujące uprawnienia właścicieli nieruchomości w przypadkach przeznaczenia tych gruntów pod drogi publiczne, Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości co do konstytucyjności rozwiązania przewidzianego w art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm., dalej jako u.g.n.). Podstawową funkcją tego przepisu jest, w sytuacji, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczą daną nieruchomość pod drogę publiczną, umożliwienie właścicielowi takiej nieruchomości odpłatnego przekazania gruntów na rzecz podmiotu publicznego - przyszłego właściciela projektowanej drogi. Zastosowany w tym przepisie mechanizm przewłaszczenia, przy wykorzystaniu postępowania o podział geodezyjny działki, prowadzi jednak do nieracjonalnych skutków. Z uprawnienia tego mogą bowiem skorzystać wyłącznie ci właściciele, których grunty są położone jedynie częściowo w liniach rozgraniczających przyszłej drogi, ci zaś, których grunty na terenie planowej drogi leżą w całości, są całkowicie pozbawieni prawnej ochrony. W ocenie Rzecznika, rozwiązanie takie może godzić w konstytucyjnie gwarantowane prawa właścicieli.

I. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n., „działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. (...) Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.” Za działki te

przysługuje odszkodowanie uzgodnione pomiędzy właścicielem i właściwym organem, a w braku uzgodnienia - ustala się je według przepisów wywłaszczeniowych. Możliwe jest również przyznanie działki zamiennej (art. 98 ust. 3 u.g.n.).

Mimo że przepis ten formalnie przyznaje jedynie uprawnienie do zainicjowania postępowania o podział geodezyjny danej działki, jego znaczenie jest daleko szersze - co wynika z kontekstu sytuacyjnego i normatywnego tego przepisu oraz jego skutków, w postaci nabycia *ex lege* własności gruntu prywatnego przez podmiot publiczny, w przypadku zaplanowania na tej nieruchomości określonego celu publicznego. Rozwiązanie takie, jako zabezpieczające prawa właściciela, co do zasady należy uznać za racjonalne i słuszne. W sytuacji zagrożenia w przyszłości wywłaszczeniem (a jednocześnie zamrożenia inwestycyjnego gruntu, którego nie można już inaczej wykorzystać), właściciel może ów stan niepewności usunąć, dobrowolnie (a zatem prościej i szybciej), „przekazując” swoje nieruchomości na Skarb Państwa bądź właściwą jednostkę samorządową. Z tego powodu omawiany przepis należy postrzegać w kontekście gwarancji ochronnych prawa własności w szczególności wobec grożącego wywłaszczenia; swoboda decyzyjna ustawodawcy jest tu limitowana koniecznością poszanowania zasad umiejscowionych wprost w Konstytucji.

Warto też podkreślić, że *de facto* wywłaszczeniowy (w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) charakter takiego mechanizmu został dostrzeżony również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle poprzednika art. 98 ust. 1 u.g.n., a mianowicie - art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t. jedn.: Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, ze zm., dalej jako „u.g.g.”). W szczególności w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie K 1/90 Trybunał, akcentując zbieżność skutków tej formy pozyskiwania gruntów z wywłaszczeniem oraz identyczny sposób obliczania odszkodowania, uznał, że uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 u.g.g. mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. Analogiczny pogląd został przytoczony w uchwale z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie W 13/92, ustalającej zawężającą wykładnię pojęcia „wydzielenie gruntu pod budowę ulic” - właśnie ze względu na wyjątkowość wywłaszczenia, dopuszczalnego wyłącznie w sytuacjach koniecznych. Pogląd o wywłaszczeniowym charakterze art. 10 ust. 5 u.g.g. przyjmowany był także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. m.in. wyrok z dnia 7 sierpnia 1996 r., III ARN 28/96, OSNP 1997/5/65). Skoro zaś aktualnie obowiązujący art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowi odpowiednik art. 10 ust. 5 u.g.g. (podobnie: m.in. uzasadnienie wyroku SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 389/09), to uregulowane w nim przejście gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi

również formę wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Takie przejęcie nieruchomości jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem tytułu prawnego do nieruchomości i to wyłącznie z tego powodu, że z woli prawodawcy „miejscowego” - gminy - nieruchomość ta zostaje przeznaczona na określony cel publiczny.

Reasumując, podstawowym celem regulacji przewidzianej w art. 98 ust. 1 u.g.n. jest ochrona interesów prywatnych właściciela w sytuacji zamrożenia inwestycyjnego jego nieruchomości i potencjalnie grożącego wywłaszczenia. Ochrona taka jest zapewniana w specyficznym trybie, tj. przy wykorzystaniu zupełnie innego postępowania administracyjnego, formalnie nie mającego nic wspólnego z wywłaszczeniem. Decyzja podziałowa wywołuje jednak z mocy prawa skutek wywłaszczeniowy; różnica pomiędzy trybem z art. 98 ust. 1 u.g.n. a wywłaszczeniem polega więc przede wszystkim na tym, że w pierwszym wypadku inicjatywa do wszczęcia takiego postępowania leży po stronie osoby prywatnej, a nie podmiotu publicznego.

II. Zwrócić też trzeba uwagę, że przewidziany tu tryb nie jest jedynym mechanizmem równoważącym interes ogólny oraz interesy właścicieli w razie ograniczania ich praw przez różnego rodzaju akty planistyczne, ze względu na potrzebę realizacji określonych publicznych celów. Przepisy chroniące prawa właścicieli nieruchomości w sytuacjach zarezerwowania nieruchomości na cel publiczny, a więc m.in. właśnie w sytuacji potencjalnie grożącego wywłaszczenia, zawiera przede wszystkim ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej jako „ustawa planistyczna”, u.p.z.p.). W szczególności jej art. 36 ust. 1 przewiduje, że „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel może (...) żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę bądź wykupienia nieruchomości lub jej części”. Podobne regulacje zawarte są również w innych ustawach szczególnych (art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. jedn.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm. czy art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.).

Omawiany przepis art. 98 ust. 1 u.g.n. należy więc postrzegać w takim właśnie kontekście -jako rozwiązanie o analogicznej funkcji do mechanizmu przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Różnica polega na odmienności trybu oraz nieco inaczej ujętych przesłankach. Prawdą jest jednak, że zakresy obu przepisów pokrywają się. Jednakże choć w

wielu przypadkach właściciel ma wybór, z którego z tych trybów skorzystać, nie ulega wątpliwości, że procedura administracyjna określona w art. 98 ust. 1 u.g.n. jest znacznie bardziej przyjazna obywatelowi: prostsza, szybsza i tańsza niż wytoczenie powództwa przed sądem cywilnym, gdzie to właściciel na własny koszt musi wykazać, że rzeczywiście w tej konkretnej sprawie zaistniały przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Trzeba też podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. „kwantyfikatory (niemożliwość, istotne ograniczenia) wskazują, że roszczenie przyznane zostało na zasadzie wyjątku i dotyczy sytuacji szczególnych, w szczególności wprowadzenia zakazów i znaczących utrudnień. Innymi słowy, jeżeli możliwe jest kontynuowanie przez właściciela dotychczasowego faktycznego (lub potencjalnie dopuszczalnego) sposobu korzystania z nieruchomości bez istotnych ograniczeń, roszczenie nie przysługuje” (tak m.in. wyrok SN z dnia 5 lipca 2012 r. IV CSK 619/11, niepubl.). Nie ulega więc wątpliwości, że skoro art. 98 ust. 1 u.g.n. nie wymaga spełnienia tych przesłanek, a jedynym uzasadnieniem przewłaszczenia jest planistyczna rezerwacja gruntu pod drogę publiczną, to właśnie ten tryb będzie przede wszystkim wykorzystywany przez zainteresowanych właścicieli.

Pozostaje on także jedynym trybem, w którym *de lege lata* mogą dochodzić swych praw właściciele nieruchomości „zamrożonych inwestycyjnie” przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie te uchwalone przed 1995 r., jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; „u.z.p.”). Całkowite pozbawienie tej kategorii podmiotów nie tylko jakichkolwiek rekompensat, ale nawet możliwości uregulowania stanu prawnego swych nieruchomości, także w razie całkowitej blokady inwestycyjnej, wynika z konstrukcji przepisów przejściowych u.z.p., ale także z treści przesłanek materialnych warunkujących roszczenie o wykup (art. 36 u.z.p., art. 36 u.p.z.p., które wymagają „zmiany dotychczasowego przeznaczenia” nieruchomości; właściciele nieruchomości „zamrożonych” nigdy owej „zmiany” nie będą w stanie wykazać). Jest to znany problem systemowy, poruszany przez Rzecznika Praw Obywatelskich od samego początku jego działalności, zarówno w korespondencji z lat 1989-1990 prowadzonej z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, jak i w skierowanym przez niego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 5 grudnia 1995 r. w sprawie K 6/95). Dwa lata temu Rzecznik do tego problemu powrócił, w kolejnym obszernym wystąpieniu z dnia 30 czerwca 2011 r do ówczesnego Ministra Infrastruktury (sprawa: RPO-141421-IV/93/BB) wskazując na konieczność dostosowania w tym obszarze polskiego porządku prawnego do wymogów wynikających z art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ostatnich

latach Rzeczpospolita przegrywa bowiem kolejne sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który jednoznacznie krytykuje systemowe naruszanie przez Polskę praw właśnie tej kategorii właścicieli nieruchomości (por. wyroki: z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99); z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga Nr 17373/02); z dnia 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga Nr 38672/02); z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie *Buczkievicz przeciwko Polsce* (skarga Nr 10446/03); z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* (skarga Nr 38185/02); z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce* (skarga Nr 27480/02) oraz wyrok z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99)). Z udzielonej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury odpowiedzi z dnia 26 lipca 2011 r. (znak: BP-lbk/lp-076-17/11) wynika, że resort dostrzega potrzebę wprowadzenia stosownych mechanizmów rekompensujących wszystkim właścicielom planistyczną rezerwację ich gruntów, niemniej jednak prace legislacyjne nad projektem ustawy zostały zaniechane.

IV. Podstawowym zastrzeżeniem Rzecznika przeciwko konstrukcji przyjętej w art. 98 ust. 1 u.g.n. pozostaje zatem to, że na skutek zastosowanego tu mechanizmu (postępowania podziałowego), ze wskazanego trybu mogą skorzystać tylko ci właściciele, których nieruchomości zostaną „przecięte” liniami rozgraniczającymi przyszłej drogi; ci, których działki w całości leżą w projektowanym pasie drogowym, postępowania podziałowego wszcząć nie mogą - nie mają po prostu czego podzielić. Skutek taki, aczkolwiek logiczny ze względu na zastosowaną tu procedurę, z punktu widzenia celów i funkcji tego przepisu zdaje się być jednak nie do końca racjonalny.

Jeżeli bowiem przepis ten miał na celu zapewnienie bezkonfliktowego skupywania nieruchomości przeznaczonych pod drogi, umożliwi on nabycie jedynie części nieruchomości „przekrojonych” planowaną drogą podczas gdy - jeżeli dane działki są położone „wewnątrz” takich dróg (np. na przyszłym węźle komunikacyjnym drogi szybkiego ruchu) - pozostają one nadal własnością prywatną. Zastosowany mechanizm nie zapewnia więc realizacji takiego celu.

Nieprzekonująco brzmi także argument, iż w regulacji tej w rzeczywistości chodzi przede wszystkim o uwolnienie inwestycyjne pozostałej części danej działki, tj. tej leżącej poza liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi, i umożliwienie korzystania z niej według uznania właściciela, w granicach dopuszczonych planem. Gdyby bowiem tak było w istocie, przepis szczególny, nb. istniejący w systemie prawnym od ponad piętnastu lat, nie byłby

potrzebny - wszak dopuszczalne byłoby wszczęcie postępowania podziałowego na zasadach ogólnych, zwłaszcza że projektowany podział byłby co do zasady zgodny z ustaleniami planu miejscowego (co jest podstawowym warunkiem dopuszczalności podziału). Do tego, by z tak „odciętej” pozostałej („nie drogowej”) części nieruchomości można było swobodnie korzystać, nabycie tej drugiej części przez Skarb Państwa czy gminę w ogóle nie jest potrzebne; nie zachodzi tu żaden logiczny związek. Wydaje się więc, że omawiane *lex specialis* przede wszystkim umożliwia przejście *ex lege* własności prywatnej do zasobu publicznego na zabezpieczenie realizacji określonej kategorii celu publicznego. Tezę taką uzasadnia dodatkowo i to, że rzeczywiście rozwiązanie takie ma charakter wyjątkowy w skali całego systemu prawnego. Zbliżona konstrukcja przejścia z mocy prawa własności prywatnej na skutek decyzji o charakterze podziałowym jest przewidziana jedynie w tzw. ustawach specjalnych określających szczególne zasady realizacji określonych inwestycji infrastrukturalnych. Skutek taki wynika bowiem z wydania tzw. decyzji zintegrowanej, aczkolwiek inicjatorem tego postępowania nie jest sam właściciel, ale oczywiście wyłącznie inwestor (art. 12 ust. 1 - 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 2013 r., poz. 687 i jego odpowiedniki w pozostałych ustawach).

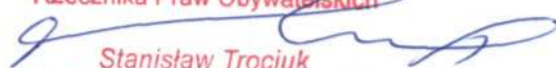
Rozwiązaniu takiemu można również postawić zarzut nierównego traktowania właścicieli i nieproporcjonalnej ochrony ich słusznych praw. Ustawa bowiem chroni jedynie te podmioty, których prawa mogą doznawać niewielkiego ograniczenia (w liniach rozgraniczających pasa drogowego znajduje się np. jedynie zewnętrzny „skrawek” działki), podczas gdy ci, których działka na planowanej drodze leży w całości, roszczeń takich nie mają. Jedynym uzasadnieniem tak poważnego zróżnicowania ochrony własności nie może być wyłącznie dość przypadkowa okoliczność, tj. dopuszczalność wszczęcia postępowania podziałowego - które formalnie ani z wywłaszczeniem, ani z ochroną własności nie ma nic wspólnego. Można dopatrywać się tu zatem naruszenia art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na koniec wreszcie, jak już wyżej wskazano, taka konstrukcja przepisu krzywdzi szczególnie tych właścicieli, których nieruchomości „zamrożono” pod drogi kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu, a którzy nie mogą skorzystać z roszczeń przewidzianych w art. 36 u.p.z.p. Ewentualna zmiana przepisów w takim kierunku, by umożliwić tym osobom uregulowanie ich sytuacji prawnej w sposób analogiczny do rozwiązania przewidzianego w art. 98 ust. 1 u.g.n., mogłaby również usunąć wytknięty przez Europejski Trybunał Praw

Człowieka systemowy problem braku poszanowania praw tej kategorii właścicieli - bez konieczności gruntownej reformy przepisów planistycznych (o zamierzeniach takich, aczkolwiek zaniechanych, informował Rzecznika Minister Infrastruktury w przywołanym wyżej piśmie z lipca 2011 r.).

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zmian.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu i przekazanie swojego stanowiska w tej sprawie. W szczególności proszę o udzielenie informacji, czy Pan Minister dostrzega sygnalizowaną przez Rzecznika niekonsekwencję rozwiązań ustawowych zabezpieczających prawa właścicieli nieruchomości zarezerwowanych pod drogi publiczne, a jeżeli tak, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów. W świetle przedstawionych argumentów interwencja legislacyjna wydaje się w tej sprawie niezbędna.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich