



Warszawa, 08-03-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7003.41.2019.MC

Pan Waldemar Buda
Minister Rozwoju i Technologii
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się powrócić do problemu ustawowego zakresu roszczeń o zwrot wyłączonej nieruchomości. W jego ocenie bowiem obowiązujące przepisy umożliwiające odzyskanie nieruchomości, które wyłączono niepotrzebnie, nie uwzględniają niektórych kategorii właścicieli, nie znajdując przy tym racjonalnego – i konstytucyjnego – uzasadnienia.

I. W ostatnich latach, m.in. na skutek aktywności Trybunału Konstytucyjnego i kolejnych jego wyroków stwierdzających niekonstytucyjność art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, art. 216 tej ustawy, względnie – innych jeszcze regulacji o charakterze wyłączeniowym, dochodziło do stopniowego poszerzania ochrony prawnej przyznawanej osobom wyłączanym. Dążono tu do coraz pełniejszej realizacji standardu konstytucyjnego, wyznaczanego gwarancjami z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Orzeczeniami sądu konstytucyjnego – a za nimi również interwencjami legislacyjnymi – nie tylko rozszerzano zakres art. 216 u.g.n., odnoszącego się do wyłączeń o charakterze historycznym, ale również korygowano przepisy regulujące zwrot

¹ t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 344, dalej u.g.n.

nieruchomości wywłaszczanych już pod rządami obecnie obowiązującej ustawy, a przede wszystkim – obecnie obowiązującej Konstytucji.

Szczególną wagę Rzecznik przywiązuje do dwóch niedawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15 oraz wyroku z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19 (*nota bene*, obu wydanych z udziałem RPO). Trybunał opowiedział się w nich za szeroką, funkcjonalną koncepcją zarówno samego wywłaszczenia, jak i instytucji zwrotu nieruchomości, które dla celów wywłaszczenia okazały się zbędne. W pierwszym z tych orzeczeń uznano, że nie tylko nieruchomości wywłaszczone klasyczną decyzją administracyjną (wydawaną na podstawie art. 119 u.g.n. bądź jego odpowiedników w przepisach obowiązujących wcześniej), ale również nabyte w toku negocjacji przedwywłaszczeniowych (prowadzonych w trybie art. 114 u.g.n.), w drodze umowy cywilnoprawnej, mają konstytucyjny status „wywłaszczonych”, a co za tym idzie – także i one muszą podlegać zwrotowi w trybie i okolicznościach przewidzianych w art. 136 i następnych u.g.n. W drugim zaś – potwierdzono, że analogiczną ochronę należy przyznać również osobom pozbawianym własności na mocy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tzw. decyzji zintegrowanej, wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych². Mimo że do odjęcia własności dochodzi tu z mocy samego prawa – jest to ustawowy skutek decyzji lokalizacyjnej wyznaczającej zarazem linię geodezyjnego podziału nieruchomości (art. 12 ust. 4 ustawy) – to wciąż jest to jedna z możliwych postaci „wywłaszczenia” w rozumieniu konstytucyjnym. Co za tym idzie, jeżeli jest ono na potrzeby inwestycji drogowej zbędne, konieczne staje się umożliwienie byłemu właścicielowi odzyskania własności, której przejęcie nie nastąpiło w warunkach wyznaczonych treścią art. 21 ust. 2 Konstytucji.

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, znaczenie obu wyroków TK dalece wykracza poza wąski zakres spraw, na tle których je wydano – w obu przypadkach na skutek skargi konstytucyjnej, wnoszonej wszak na tle określonego stanu faktycznego. Po pierwsze, nietrudno dostrzec, że dominującą tendencją jest odchodzenie przez prawodawcę od klasycznych decyzji wywłaszczeniowych i stopniowe rozszerzanie katalogu inwestycji publicznych prowadzonych na podstawie tzw. ustaw specjalnych, których istotą jest postępowanie zintegrowane (a których to ustaw obecnie jest już kilkanaście). Co więcej, w kolejnych planach reformy systemu planowania

² t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 162, dalej jako: specustawa drogowa.

przestrzennego i procesów inwestycyjnych pojawiała się idea, by inwestycje publiczne z zasady realizowano właśnie na podstawie decyzji zintegrowanych³. I choć najnowszy projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ na takich założeniach się nie opiera, to jednak nie sposób nie przyznać, że rozwiązanie takie jest wyjątkowo korzystne dla inwestora. Można zatem zakładać, że raczej będzie ono stosowane coraz częściej niż eliminowane. Z tego też powodu, stanowisko Trybunału wyrażone na tle specustawy drogowej w sprawie SK 37/19 winno być *mutatis mutandis* odnoszone również do wyłączeń *sensu largo* przewidzianych w innych ustawach szczególnych przewidujących postępowania zintegrowane, jak choćby przy budowie linii kolejowych⁵, lotnisk użytku publicznego⁶, budowli przeciwpowodziowych⁷ i wielu innych. Odjęcie własności na podstawie decyzji zintegrowanej również jest wyłączeniem, zatem jeśli do zrealizowania inwestycji nie dojdzie (a przynajmniej nie na działkach początkowo na ten cel planowanych), przejęta nieruchomości powinna podlegać zwrotowi.

Po drugie, na tle niektórych specustaw właściwe postępowanie wyłączeniowe jest (lub było wcześniej, na gruncie przepisów już nieobowiązujących) poprzedzane

³ taką koncepcję zawierał m.in. projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, m.in. w wersji z 30 września 2016 r., nr wykazu UD135, por. m.in. art.: 467, art. 448 i art. 451 oraz art. 473, 479, 481 ówczesnego Projektu;

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>

⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, wersja z 23 stycznia 2023 r., nr wykazu UD369

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873837#12873837>

⁵ art. 9s ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1984, ze zm.

⁶ art. 21 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1079, ze zm..

⁷ art. 19 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1812.

rokowaniami prowadzonymi w celu dobrowolnego nabycia nieruchomości. Ponieważ jest to (lub było) rozwiązanie zbliżone do tego przyjętego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, także i w tym przypadku stanowisko sądu konstytucyjnego wyłożone w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 39/15 wydaje się jednoznaczne: zbycie nieruchomości w takich okolicznościach, ze względu na element przymusu i publiczny cel nabycia, również stanowi postać „wywłaszczenia”. W takim razie, mimo że wyrok SK 39/15 do tej kategorii spraw bezpośrednio się nie odnosi, to jednak *per analogiam* należałoby przyjąć, że również i tu, jeżeli nie dojdzie do realizacji celu wywłaszczenia na tak przejętych gruntach, nieruchomości nabyte także w tym trybie powinny podlegać zwrotowi, według odpowiednio stosowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rzecznik podkreśla jednakże, że skutek taki nie wynika wprost z przepisów ustawy, ale może być ewentualnie osiągnięty wyłącznie w drodze uważnej, prokonstytucyjnej wykładni przepisów – co jednak nie wydaje się zabiegiem prostym, o czym jeszcze poniżej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, analizując orzecznictwo sądów administracyjnych na tle spraw o zwrot nieruchomości przejętych w trybie specustawy drogowej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, doszedł do wniosku, że początkowo istotnie dominowała tu linia orzecznicza odmawiająca osobom wywłaszczonym prawa do zwrotu takiej nieruchomości, jeżeli ostatecznie okaże się ona zbędna na cele wywłaszczenia⁸. Formujący się stopniowo pogląd przeciwny⁹ wspomnianym wyrokiem TK w sprawie SK 37/19 zyskał jednoznaczną aprobatę jako jedyny pozostający w zgodzie z Konstytucją. Wydaje się, że nowsze orzecznictwo na tle tej ustawy jest już jednolite, a co ważniejsze – zgodne ze stanowiskiem sądu konstytucyjnego.

⁸ por. m.in. wyroki NSA: z dnia 25 maja 2016 r., sygn. I OSK 1975/14; z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. I OSK 2785/15; z 12 września 2018 r., sygn. I OSK 2491/16.

⁹ por. m.in. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 908/18; z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 909/18; z 23 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1500/18, oraz z 26 maja 2022 r., sygn. I OSK 1855/21. W innych jeszcze sprawach NSA wskazywał na to, że taki jest właśnie „aktualny kierunek w orzecznictwie”, nakazujący stosować prokonstytucyjną wykładnię przepisów specustawy drogowej oraz u.g.n. (tak np. w uzasadnieniu wyroku NSA z 5 lipca 2022 r., sygn. II OSK 2723/21).

III. Niemniej jednak, badając skargi wpływające do Biura Rzecznika, Rzecznik doszedł do wniosku, że istnieje pewna grupa osób wyłączonej, które zostały pozbawione możliwości zrealizowania swojego prawa, bądź też w stosunku do których istnieją poważne wątpliwości, czy przyznana im ochrona jest skuteczna. Mowa tu, po pierwsze, o osobach, które zostały wyłączone decyzją zintegrowaną, wydaną na podstawie wspomnianych wyżej ustaw szczególnych, ale innych niż specustawa drogowa (zatem tych, których wyrok SK 37/19 bezpośrednio nie dotyczy). Drugą kategorię stanowią osoby „wyłączone umową” zawartą na podstawie tychże ustaw specjalnych (gdy było to możliwe) – zatem nie na podstawie przepisów u.g.n. Do tej kategorii należą przede wszystkim właściciele nieruchomości nabytych na podstawie nieobowiązujących już częściowo przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych¹⁰. Należą tu również właściciele nieruchomości nabywanych w trybie przepisów specustawy drogowej w latach 2003-2006, tj. do czasu nowelizacji tej ustawy w 2006 r., kiedy to połączono postępowanie lokalizacyjne z podziałowym i wyłączeniowym, a decyzji lokalizacyjnej nadano skutek wyłączeniowy z mocy samego prawa (art. 12 specustawy w nowym brzmieniu). W obu tych przypadkach podstawową formą nabywania nieruchomości na cele budowy dróg publicznych była właśnie umowa cywilnoprawna, dopiero w braku porozumienia wszczynano właściwe postępowanie wyłączeniowe.

Przypomnienie tych kwestii ma o tyle znaczenie, że wydaje się, że obecnie – nawet po przywołanych wyżej wyrokach Trybunału Konstytucyjnego – ochrona praw osób wyłączonej właśnie w takich okolicznościach nie wydaje się skuteczna. Przede wszystkim, istnieje grupa osób, które domagały się zwrotu nieruchomości, ale ostatecznie przegrały przed sądem administracyjnym – wówczas, gdy sąd przyjął niekorzystną dla wyłączonej wykładnię art. 136 i nast. u.g.n., tj. wykładnię, która ostatecznie okazała się niekonstytucyjna. I o ile osoby wyłączone na podstawie przepisów specustawy drogowej decyzją ZRID miały jeszcze możliwość wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego czy administracyjnego na podstawie odpowiednio: art. 272 § 1 p.p.s.a. czy art. 145a k.p.a., o tyle istnieją wątpliwości, czy byłoby to dopuszczalne w przypadku, gdy do takiego „wyłączenia” doszło w trybie umowy (tj. przede wszystkim w latach 2003-2006). Po pierwsze, uprawniony musiałby

¹⁰ w wersji pierwotnej: Dz. U. z 1994 r., Nr 127, poz. 627. Początkowo to właśnie ten akt prawny normował procesy inwestycyjne dotyczące budowy najważniejszych dróg szybkiego ruchu; od 2003 r. rolę tę w całości przejęła specustawa drogowa (por. art. 44 tej ustawy).

jednocześnie powołać się zarówno na wyrok TK w sprawie SK 39/15, jak i na wyrok w sprawie SK 37/19¹¹. Po drugie, trzeba podkreślić, że wykonanie wyroku SK 39/15 nastąpiło w sposób „punktowy”, poprzez dodanie nowego art. 142a u.g.n., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do „nieruchomości nabytych w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1”. Tymczasem umowy wywłaszczeniowe, o których mowa wyżej, nie zostały zawarte w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n., ale w trybie odpowiedniej specustawy. I jakkolwiek wykładnia funkcjonalna, prokonstytucyjna, nakazywałaby umożliwienie uprawnionym dochodzenia zwrotu nieruchomości wywłaszczonych umownie w latach 2003 -2006 na podstawie specustawy drogowej, to jednak konieczność zastosowania podwójnego odesłania do przepisów u.g.n. może poddawać w wątpliwość, czy na pewno próba ewentualnego wznowienia postępowania po wyrokach SK 39/15 i SK 37/19 okazałaby się skuteczna. Co więcej, jeżeli do wywłaszczenia doszłoby na podstawie innych specustaw niż ustawa drogowa, a strona przegrałaby swoją sprawę o zwrot czy to przed organem, czy to przed sądem, ewentualne wznowienie nie byłoby możliwe. Ostateczna decyzja administracyjna lub prawomocny wyrok sądu nie zapadł bowiem „na podstawie” przepisów uznanych za niekonstytucyjne, ale na podstawie przepisów innych, których konstytucyjności nie podważono (aczkolwiek obecnie jest oczywiste, że jedynie ich wykładnia zgodna z tą przyjętą w obu wyrokach TK byłaby prawidłowa).

IV. W szczególności w sytuacji takiej jak powyżej znajdują się osoby, których nieruchomości nabyto w trybie ustawy z 1994 r. o autostradach płatnych (tj. do czasu wejścia w życie specustawy drogowej). W tym przypadku bowiem orzecznictwo sądowe – co do tego, czy osobom tym przysługuje roszczenie o zwrot, czy nie – było niejednolite (analogicznie jak na tle samej specustawy drogowej). Niektóre składy opowiadały się za ścisłą wykładnią przepisów o zwrocie oraz tych odsyłających do

¹¹ przy czym dochodzi tu kolejna wątpliwość, czy nie musiałyby postępowania wznowiać dwukrotnie, odrębnie dla każdego z tych wyroków. Przepisy przewidują tu bardzo krótkie: trzy- (art. 277 p.p.s.a.) lub jedno- (art. 145a § 1 k.p.a.) miesięczne terminy na uruchomienie postępowania nadzwyczajnego. Do tego przed wyrokiem SK 37/19 istniała rozbieżność w orzecznictwie sądownoadministracyjnym co do zakresu odesłania do przepisów u.g.n. i możliwości stosowania instytucji zwrotu do wywłaszczeń dokonywanych w trybie specustawy drogowej – co prowadziło do rozbieżnych ocen, czy wznowienie po wyroku SK 39/15 byłoby wystarczające, czy też nie. Jeżeli tak, postępowanie należałoby wznowić na początku 2018 r., jeżeli nie – termin ten upływałby latem 2021 r.

u.g.n. i takiego zwrotu odmawiały¹², inne zaś – wprost przeciwnie, przyjmowały wykładnię funkcjonalną, prokonstytucyjną i zwrot dopuszczają¹³. I mimo że niemożność odzyskania nieruchomości przejętych w takich sytuacjach narusza Konstytucję – co obecnie jest już ewidentne – ewentualne wznowienie postępowania zwrotowego, celem przywrócenia konstytucyjności, nie wydaje się możliwe. W wyroku SK 39/15 stwierdzono bowiem niekonstytucyjność pominięcia w art. 136 ust. 3 u.g.n. jedynie „wyłączenia” umową zawartą w trybie art. 114 u.g.n. (ale już nie – umową zawartą w trybie art. 26 ustawy o autostradach płatnych). W wyroku SK 39/17 zaś – zakresową niekonstytucyjność art. 23 specustawy drogowej (a nie – art. 37 ustawy o autostradach płatnych, o *de facto* analogicznej treści). Orzeczenia odmawiające zwrotu zapadły więc nie „na podstawie” (w rozumieniu art. 272 p.p.s.a. czy art. 145a k.p.a.) niekonstytucyjnych przepisów. Tymczasem wykładnia przepisów o podstawach wznowienia postępowania, jako uruchamiających tryby nadzwyczajne, powinna być ścisła – powoływanie się na względy celowościowe, prowadzące do rozszerzenia tychże podstaw nie wydaje się działaniem skutecznym.

Rozważania powyższe nie mają bynajmniej charakteru hipotetycznego. Takiej sytuacji właśnie dotyczy jedna ze skarg, jakie wpłynęły do Biura Rzecznika. Na skutek okoliczności właściwie zupełnie przypadkowych, związanych z samym formalnym trybem wyłączenia, obywatel nie może odzyskać swojej dawnej własności, mimo że ostatecznie linie rozgraniczające – dawno wybudowanej – autostrady przebiegają w innym miejscu, i sporna działka na cel wyłączenia w oczywisty sposób jest zbędna. Analizując ten przypadek Rzecznik doszedł do wniosku, że istotnie nie istnieje tryb, w jakim osoba ta mogła dochodzić swoich praw zagwarantowanych w Konstytucji. A ponieważ w takim położeniu znajduje się lub może się znaleźć szersza grupa obywateli, zdaniem Rzecznika konieczne jest systemowe uporządkowanie tej kwestii – tak, by przepisy ustawy jasno i precyzyjnie wskazywały, w jakim trybie i w jakich terminach roszczenia te mogą być realizowane.

¹² por. przykładowo prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie: z 11 stycznia 2018 r. (sygn. II SA/Kr 1461/17) oraz z 30 stycznia 2018 r. (sygn. II SA/Kr 1460/17).

¹³ por. przykładowo prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach z 24 października 2014 r. (sygn. II SA/Gl 527/14) oraz w Krakowie z 21 października 2015 r. (sygn. II SA/Kr 897/15).

V. Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, mimo że zasady wynikające z obu wyroków TK są klarowne, to jednak procedury sanacji konstytucyjności w przedstawionych przykładowo kategoriach spraw wydają się nadmiernie skomplikowane, a co więcej – nie gwarantują skuteczności. Tymczasem realizacja konstytucyjnych praw – tak roszczenia o zwrot z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak i prawa gwarantowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji – winna być efektywna i realnie dostępna dla obywateli. Ustawa nie powinna tu tworzyć nadmiernych, nieproporcjonalnych trudności. W przeciwnym razie dochodziłoby do kolejnego naruszenia praw obywateli.

Odnosnie zaś do potencjalnych nowych spraw o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przejętej w trybie jednej ze specustaw, a zwłaszcza na podstawie „umowy wywłaszczeniowej” – ale w zakresie nieobjętym bezpośrednio ww. wyrokami TK – wydaje się, że sądy powinny brać pod uwagę stanowisko sądu konstytucyjnego także w sprawach podobnych. Niemniej jednak, z punktu widzenia osób wywłaszczanych, ale też i organów zobligowanych do ścisłej wykładni przepisów, na podstawie których rozstrzygają sprawy zwrotowe, celowa i właściwa byłaby taka korekta przepisów, by nie ulegało żadnej wątpliwości, w jakim zakresie i w jakich sytuacjach prawo żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonych może być skutecznie dochodzone przed organami państwa.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie powyższych argumentów oraz o przedstawienie stanowiska co do konieczności uporządkowania przepisów uprawniających osoby, które zostały wywłaszczone w trybie różnego rodzaju ustaw szczególnych względem ustawy o gospodarce nieruchomościami, do odzyskania tych gruntów, które na potrzeby wywłaszczenia okazały się zbędne. W ocenie Rzecznika bowiem wciąż zdarzają się sytuacje, w których obywatele albo swojej dawnej własności nie mogą odzyskać, albo przepisy do tego uprawniające nie są wystarczająco precyzyjne – co pozostaje w sprzeczności z treścią gwarancji wyrażonych w art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/