Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

Michał Peljan

ROZPRAWA DOKTORSKA

Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych

- na podstawie przepisów tzw. specustawy drogowej

Praca doktorska napisana

pod kierunkiem naukowym

prof. dra hab. Marka Szewczyka

w Katedrze Prawa Administracyjnego

i Nauki o Administracji

Poznań 2014

Spis treści

Wykaz skrótów 6

Wstęp 10

Rozdział 1. Zakres zastosowania specustawy drogowej 17

Rozdział 2. Rys historyczny 24

Rozdział 3. Doktrynalne znaczenie pojęcia „interes indywidualny” 37

1. Pojęcie „interesu” z punktu widzenia prawa publicznego 37

2. Interes *sensu stricto* a interes prawny 40

3. Interes indywidualny a interes publiczny 44

4. Pojęcie interesu indywidualnego oraz interesu publicznego na gruncie przepisów ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego 50

5. Wybrane zagadnienia związane z konfliktem pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów na gruncie prawa publicznego 57

6. Pojęcie interesu publicznego a pojęcie celu publicznego 60

7. Budowa dróg publicznych, jako cel publiczny 62

Rozdział 4. Interes indywidualny jednostki w procedurze wydawania decyzji ZRiD 64

1. Uwagi ogólne 64

2. Zapewnienie jednostce udziału w procedurze wydawania decyzji ZRiD 64

3. Decyzja ZRiD dotycząca nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym 71

4. Przepisy specustawy drogowej, jako podstawa ochrony interesu prawnego jednostki 74

5. Pojęcie strony w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji ZRiD 74

6. Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD na tle wybranych orzeczeń sądowych 80

Rozdział 5. Ocena standardów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu w sprawie decyzji ZRiD z punktu widzenia wybranych zasad konstytucyjnych 84

1. Uwagi ogólne 84

2. Pojęcie i istota prawa własności a inne prawa majątkowe w ujęciu konstytucyjnym 85

3. Dopuszczalność ingerencji w prawo własności oraz inne prawa majątkowe na gruncie przepisów Konstytucji RP 87

4. Ochrona własności, a ochronna innych praw podmiotowych na gruncie przepisów Konstytucji RP 88

5. Dopuszczalność wywłaszczenia prawa własności oraz innych praw majątkowych na gruncie Konstytucji RP 93

5.1. Pojęcie wywłaszczenia 93

5.2. Cel publiczny, jako warunek wywłaszczenia 102

5.3. Słuszne odszkodowanie, jako warunek wywłaszczenia 105

6. Wybrane zagadnienia związane z ochroną praw majątkowych na gruncie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka 115
7. Ocena przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa .. 123
7.1. Uwagi ogólne 123
7.2. Zasada równości wobec prawa w ujęciu konstytucyjnym 127
7.3. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa 133
8. Ocena przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady proporcjonalności 155
8.1. Uwagi wprowadzające 155
8.2. Zasada proporcjonalności w ujęciu konstytucyjnym 156
8.3. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady proporcjonalności 171
9. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle innych zasad wyrażonych w Konstytucji RP 199
Rozdział 6. Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD, a prawo do słusznego odszkodowania 208
1. Uwagi wprowadzające 208
2. Odszkodowanie przyznane właścicielowi nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczonych w treści decyzji ZRiD 211
3. Odszkodowanie przyznane użytkownikowi wieczystemu nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD 221
4. Odszkodowanie przysługujące podmiotom uprawnionym z tytułu ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD 222
5. Odszkodowanie przysługujące osobom uprawnionym z tytułu praw obligacyjnych do nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD 225
6. Odszkodowanie przysługujące właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD 227
7. Odszkodowanie przysługujące osobom uprawnionym do nieruchomości wchodzących w skład Rodzinnych Ogródków Działkowych 230
8. Ochrona interesu indywidualnego, a sposób wyceny szkody w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD 237
8.1. Wysokość odszkodowania 237
8.2. Wycena rzeczoznawcy majątkowego 244
8.3. Dodatkowe odszkodowanie na podstawie art. 18 ust. 1e oraz 1f specustawy drogowej 247
8.4. Odszkodowanie z tytułu hipoteki 250
8.5. Zaliczka na poczet odszkodowania 253
8.6. Przeznaczenie nieruchomości, a wartość przyznanego odszkodowania 255

9. Odszkodowanie z tytułu ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD (art. 11f ust. 2 specustawy drogowej) 259
10. Forma realizacji roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów specustawy drogowej 267
10.1. Odszkodowanie w formie pieniężnej 267
10.2. Odszkodowanie w formie nieruchomości zamiennej 273
10.3. Odszkodowanie dotyczące tzw. resztówek nieruchomości 278
11. Uwagi dodatkowe oraz przedawnienie roszczeń odszkodowawczych 280
Rozdział 7. Wybrane aspekty proceduralne związane z ochroną interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD 286
1. Uwagi ogólne 286
2. Nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności 287
3. Środki zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych w procedurze ZRiD - zagadnienia wybrane 306
3.1. Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych oraz prawo do sądu na gruncie Konstytucji RP 306
3.2. Zasada dwuinstancyjności postępowania oraz prawo do wnoszenia odwołań od decyzji wydawanych w trybie specustawy drogowej 308
3.3. Nadzwyczajne środki zaskarżenia decyzji wydawanych w trybie specustawy drogowej ... 322
3.4. Skarga do sądu administracyjnego na decyzje wydawane w trybie przepisów specustawy drogowej 326
3.5. Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, a ograniczenia wynikające z art. 11g ust. 3 specustawy drogowej 331
3.6. Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, a ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej 337
Rozdział 8. Uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości objętej decyzją ZRiD 346
Rozdział 9. Rys prawnoporównawczy 365
1. Kilka uwag na temat szczególnych ustaw infrastrukturalnych na tle wybranych ustawodawstw innych państw 365
2. Standardy ochrony praw majątkowych na gruncie niemieckiej ustawy zasadniczej 374
3. Ochrona interesu indywidualnego w ustawodawstwie zwykłym dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych na terenie Niemiec 381
3.1. Prawo krajowe, a prawo poszczególnych landów 381
3.2. Osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania oraz zakres odszkodowania 385
3.3. Natychmiastowa wykonalność uchwały w przedmiocie wywłaszczenia oraz ograniczenia dotyczące możliwości jej zaskarżenia 393
Wnioski 397
Wykaz powołanej literatury 408
Literatura polskojęzyczna 408

Literatura obcojęzyczna 423
Varia 425
Wykaz orzecznictwa 427
Orzecznictwo sądów administracyjnych 427
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 438
Orzecznictwo Sądu Najwyższego 442
Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 444
Orzecznictwo zagraniczne 445
Wykaz aktów prawnych 446
Inne 451

Wykaz skrótów

art.	- artykuł
BGB	- Bürgeliches Gesetszbuch (niemiecki Kodeks cywilny)
BGH	- Bundesgerichtshof (Federalny Sąd Najwyższy)
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny)
BVerfGE	- Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	- Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny)
BVerwGE	- Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Dz.U.	- Dziennik Ustaw
ETPC	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości
itp.	- i tym podobne
j.w.	- jak wyżej
Konstytucja RP	- ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Europejska Konwencja Praw Człowieka	- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 roku, Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
GG	- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23, Mai 1949 (Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z 23.5.1949 r.)
KC	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 121.)

KPC	- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 101)
KPA	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 267)
m.in.	- między innymi
niepubl.	- niepublikowany
np.	- na przykład
nr	- numer
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
op. cit.	- *opus citatum*
OSN	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNCP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Pracy
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSPiKA	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
pkt.	- punkt
por.	- porównaj
poz.	- pozycja
późn.	- późniejsze
Protokół nr 1	- Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 roku, Nr 36, poz. 175 z późn. zm.)
r.	- rok

RM	- Rada Ministrów
Rozporządzenie	- Rozporządzenie RM z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U z 2004, nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)
s.	- strona
SN	- Sąd Najwyższy
specustawa drogowa	- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2013 roku, poz. 687)
sygn.	- sygnatura
T.	- Tom
tj.	- to jest
TK	- Trybunał Konstytucyjny
tzw.	- tak zwany
UE	- Unia Europejska
ustawa o gospodarce nieruchomościami	- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 518).
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	- ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 647 ze zm.)
ustawa prawo budowlane	- ustawa z dnia 07 lipca 1994 roku - Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 1409)
ust.	- ustęp
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
Z.	- Zeszyt
ze zm.	- ze zmianami
ZRiD	- zezwolenie na realizację inwestycji drogowej
zm.	- zmieniony

ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
zob.	- zobacz

Wstęp

Ważne powody sprawiły, że tematem niniejszej rozprawy doktorskiej uczyniono problematykę ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych na podstawie tzw. specustawy drogowej. Wskazując na motywy podjęcia prac badawczych w powyższym przedmiocie należałoby na wstępie wyjaśnić, że budowa dróg publicznych, co do zasady wiąże się z koniecznością daleko idących ingerencji w prawa majątkowe podmiotów prywatnych. Wynika to z oczywistego faktu, że zarówno Skarb Państwa, jak również jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za realizację zadań publicznych nie dysponują wystarczającym zasobem nieruchomości dla realizacji dróg publicznych. W tego typu sytuacjach organy administracji zmuszone są sięgać po prywatne grunty, przymusowo nabywając prawo własności nieruchomości, na których przebiegać mają drogi publiczne. Odjęcie prawa własności wiąże się zazwyczaj również z koniecznością uszczuplenia w interesie publicznym innych praw podmiotowych związanych z nieruchomościami – w tym w szczególności praw rzeczowych oraz obligacyjnych. Ponadto skutki prawne decyzji administracyjnych wydawanych w procedurze lokalizacji i budowy dróg publicznych są w praktyce jeszcze szersze, ponieważ odnoszą się również do nieruchomości położonych w sąsiedztwie planowanej inwestycji drogowej - prowadząc do ograniczenia prawa zabudowy nieruchomości sąsiednich lub innych ograniczeń związanych z ich dotychczasowym wykorzystaniem.

Inwestycje infrastrukturalne są co do zasady podejmowane i realizowane w celach związanych z zaspokojeniem potrzeb publicznych, w tym w szczególności w celu zapewnienia należytego bezpieczeństwa użytkownikom dróg oraz możliwości szybkiego i sprawnego poruszania się, co w efekcie powinno przyczyniać się do szeroko rozumianego rozwoju społecznego oraz gospodarczego. W opisanych okolicznościach postępowania administracyjne związane z budową dróg publicznych prowadzą zwyczajowo do konfliktu pomiędzy interesem publicznym, a interesem indywidualnym. Rolą organów stanowiących oraz stosujących prawo jest odpowiednie wyważenie powyższych interesów, w taki sposób, aby z jednej strony należycie realizować zadania publiczne, z drugiej zaś zapewnić ochronę interesu prywatnego.

Rzeczywiste potrzeby społeczne, faktyczny stan infrastruktury w naszym kraju, a także konieczność terminowego wykorzystania środków finansowych z Unii Europejskiej

przeznaczonych na budowę dróg publicznych doprowadziły do ustanowienia przez prawodawcę ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.[1] Z uwagi na skomplikowany tytuł, jak również szczególny charakter rozwiązań prawnych zawartych w treści ustawy, powyższy akt jest określany potocznie, jak również w literaturze przedmiotu mianem tzw. specustawy drogowej.[2] Wprowadzenie do systemu prawnego nowych przepisów wynikało w szczególności z faktu, że realizacja inwestycji drogowych z wykorzystaniem „klasycznych" procedur administracyjnych okazywała się zbyt długotrwała i nie spełniająca postulatów szybkości postępowania administracyjnego.[3] Jednocześnie specustawa drogowa miała mieć wyłącznie charakter epizodyczny i pierwotnie miała dotyczyć wyłącznie budowy dróg krajowych. Do dnia dzisiejszego ustawodawca wielokrotnie zmieniał treść powyższego aktu prawnego, w tym rozszerzając zakres jego stosowania (na wszystkie drogi publiczne) oraz wydłużając okres obowiązywania.[4] Jednocześnie rola ustaw szczególnych w procesie inwestycyjnym zaczęła systematycznie wzrastać, albowiem w międzyczasie doszło do wejścia w życie kolejnych podobnych specustaw (w tym między innymi dotyczących inwestycji na mistrzostwa Europy w piłce nożnej EURO 2012 oraz dotyczących budowy obiektów energii jądrowej).[5] Nowe rozwiązania prawne w większości spełniły założenia dotyczące szybkości postępowania administracyjnego, tym samym przyczyniając się do sprawniejszej realizacji zadań publicznych. Jednocześnie zaczęły pojawiać się coraz liczniejsze głosy kwestionujące zgodność specustawy drogowej z przepisami Konstytucji RP.[6]

Uzasadniając podjęcie w niniejszej pracy komentowanej problematyki należy podkreślić, że w literaturze brak jest opracowania całościowo omawiającego zagadnienie

[1] Tekst pierwotny (Dz. U. z 2003 r., Nr. 80, poz. 721).
[2] Zob. Wikipedia, http://pl.wikipedia.org/wiki/Specustawa, Por. również D. Mróz-Krysta, *Specustawa drogowa. Komentarz zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 118),* Warszawa 2014, System LEX. Z uwagi na częste odwołania w treści pracy do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, posłużono się skrótem „specustawa drogowa".
[3] Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm IV Kadencji, Druk Sejmowy nr 858, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/Wgdruku/858/$file/858.pdf.
[4] Zarówno motywy ustawodawcy towarzyszące poszczególnym nowelizacjom ustawy, jak również zmiany w przepisach opisane zostały w rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym *„Rys historyczny".*
[5] Zob. ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 z późn. zm.); ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 roku, Nr 135, poz. 789).
[6] Por. m.in. T. Suchar, *Kilka uwag o uwzględnieniu utraconych korzyści w odszkodowaniu za wywłaszczenie*, Samorząd Terytorialny 2013, Nr 1-2, s. 72, zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelinskiego do wyroku TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie specustawy drogowej. Powyższy temat wydaje się natomiast interesujący zarówno z naukowego, jak i praktycznego punktu widzenia. Na jego gruncie pojawia się bowiem zasadnicze pytanie, czy przepisy specustawy drogowej spełniają konstytucyjne standardy ochrony prawa własności oraz standardy ochrony innych praw majątkowych. Należy bowiem wskazać, że tworzenie szczególnych regulacji prawnych odbiegających od dotychczasowego modelu realizacji inwestycji budowlanych (w tym przejmowania nieruchomości przeznaczonych na potrzeby tego typu inwestycji) stwarza każdorazowe ryzyko naruszenia praw człowieka chronionych przez konstytucję. Ryzyko, o którym mowa w zdaniu poprzednim powiązane jest ściśle z wątpliwością, czy tego typu regulacje szczególne nie stanowią nieusprawiedliwionego naruszenia zasad równości wobec prawa, a w szczególności czy konsekwencją rozwiązań mających na celu przyspieszenie postępowania administracyjnego nie jest dyskryminacja osób dotkniętych skutkami zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Doniosłość powyższych pytań wzmacnia okoliczność, że proces budowy dróg publicznych jest procesem ciągłym, stan infrastruktury drogowej w Polsce jest w dalszym ciągu nieodpowiedni, a przepisy specustawy drogowej powinny obowiązywać przynajmniej do końca 2020 roku. W tych okolicznościach kontrowersje pojawiające się wobec wejścia w życie specustawy drogowej oraz innych ustaw szczególnych stanowiących narzędzie przyspieszenia procedur administracyjnych w dalszym ciągu nie zanikają. Wobec powyższego zasadniczym celem rozprawy doktorskiej jest wskazanie, czy regulacje zawarte w specustawie drogowej zapewniają osobom dotkniętym skutkami zezwolenia na realizację inwestycji drogowej należytą ochronę prawną, a w szczególności czy odpowiadają one standardom ochrony praw człowieka wynikającym z Konstytucji RP. Mając na uwadze wskazane okoliczności zasadnicza część rozprawy doktorskiej została poświęcona ocenie wybranych przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia podstawowych zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony praw majątkowych, w tym zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) oraz reguł związanych z wywłaszczeniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), a także ograniczeniem prawa własności (art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP). Zasady, o których mowa w zdaniu poprzednim nie wyczerpują katalogu zasad konstytucyjnych, jednakże mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia standardów ochrony praw majątkowych, co spowodowało że ocena zachowania tych standardów została sprowadzona do analizy ich znaczenia i zastosowania.

Z uwagi na okoliczność, że w temacie niniejszej pracy posłużono się pojęciem „interesu indywidualnego" zaszła potrzeba dokładnego wyjaśnienia powyższego pojęcia w treści niniejszej rozprawy. Wydaje się, że wskazana problematyka jest o tyle interesująca z punktu widzenia naukowego, że prawo publiczne, w tym również regulacje prawa administracyjnego związane z procesem inwestycyjnym niejednokrotnie odwołują się do ochrony różnego rodzaju wartości – posługując się w różnym kontekście pojęciem „interesu".[7]

W dalszej kolejności można wskazać, że ochrona interesów osób dotkniętych skutkami decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie przepisów specustawy drogowej w znacznej mierze wiąże się z zapewnieniem jednostce odpowiedniego odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych. Z uwagi na okoliczność, że wydanie decyzji ZRiD wywołuje skutki wywłaszczeniowe, odszkodowanie z tego tytułu powinno odpowiadać wymogom wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a w szczególności spełniać przesłankę słuszności. Ocena mechanizmów odszkodowawczych z punktu widzenia wskazanego przepisu ustawy zasadniczej ma kluczowe znaczenie dla uznania specustawy drogowej za zgodną z Konstytucją RP. Mając na uwadze powyższe istotny fragment niniejszej pracy został poświęcony regulacjom dotyczącym odszkodowania związanego z przeznaczeniem nieruchomości na cele drogowe.

Cel niniejszej pracy implikuje również omówienie szczególnych zagadnień związanych z zaskarżeniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wymaga bowiem podkreślenia, że należyta ochrona interesu indywidualnego wiąże się również z zapewnieniem jednostce prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych (art. 78 Konstytucji RP) oraz prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Przepisy specustawy drogowej wprowadzają istotne modyfikacje dotyczące treści rozstrzygnięć podejmowanych przez organ odwoławczy oraz sąd w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji wydawanych w trybie specustawy drogowej. Poddanie analizie przedmiotowych przepisów pozwoli ocenić, czy regulacje specustawy drogowej spełniają konstytucyjne standardy ochrony wynikające z art. 45 oraz 78 Konstytucji RP. Jednocześnie należy wyjaśnić, że zagadnienia związane z prawem do zaskarżenia decyzji ZRiD oraz decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania zostały ograniczone wyłącznie do wybranych kwestii proceduralnych mających podstawowe znaczenie z punktu widzenia standardów ochrony interesu indywidualnego. Wymaga bowiem podkreślenia, że zagadnienia związane z zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania

[7] Wstępnie można zauważyć, że pojęciem „interes" posłużył się również ustawodawca między innymi w art. 11f ust. 1 punkt 4 specustawy drogowej nakazując uwzględnienie w treści zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi były do tej pory przedmiotem odrębnych i wnikliwych opracowań doktryny, a omówienie wszystkich wątpliwości powstających przy okazji ich zastosowania[8] powodowałoby przekroczenie założeń niniejszej pracy.

Podobne podejście towarzyszyło rozważaniu pozostałych zagadnień o charakterze proceduralnym związanych z zastosowaniem przepisów specustawy drogowej. Biorąc pod uwagę, że niniejsza praca została sporządzona w ramach Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji zasadnicza część analizy dotyczy regulacji o charakterze materialnoprawnym. Niezależnie od powyższego szczególną uwagę poświęcono również zagadnieniom proceduralnym związanym z nadawaniem decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności. Przepisy specustawy drogowej wprowadzają odrębne w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Powyższe zagadnienie jest o tyle istotne, że decyzja ZRiD zaopatrzona w tego typu rygor umożliwia natychmiastowe wszczęcie robót budowlanych, a co za tym idzie również natychmiastowe pozbawienie dotychczasowych osób uprawnionych możliwości posiadania nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi.[9] Jednocześnie zgodnie ze szczególnymi zasadami obowiązującymi na gruncie specustawy drogowej, wszczęcie robót budowlanych powoduje ograniczone możliwości uchylenia lub stwierdzenia nieważności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Powyższe okoliczności powodują, że problematyka zaopatrzenia decyzji ZRiD w rygor natychmiastowej wykonalności ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia standardów ochrony interesu indywidualnego.

Szczególną uwagę należało również poświęcić kwestiom dotyczącym zwrotu nieruchomości objętych decyzjami ZRiD, które to nieruchomości ostatecznie nie zostały wykorzystane na cele związane z budową dróg publicznych. Z uwagi na brak zawarcia w specustawie drogowej jednoznacznych przepisów dotyczących prawa żądania zwrotu tego typu nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli lub ich spadkobierców powyższa problematyka budzi poważne dyskusje zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie sądowym. Wskazane zagadnienie jest natomiast niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego, albowiem prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej (i niewykorzystanej na cel publiczny) nieruchomości wydaje się znajdować ochronę prawną w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

[8] Chociażby w związku z wnoszeniem środków zaskarżenia od decyzji ZRiD.
[9] Pomimo, że decyzja ZRiD nie jest jeszcze ostateczna.

Wymaga usprawiedliwienia oraz wyjaśnienia, że ograniczenia związane z rozmiarem rozprawy doktorskiej nie pozwoliły na opisanie wszystkich zagadnień dotyczących ochrony interesu indywidualnego, jakie mogą pojawić się w toku stosowania specustawy drogowej. Prace badawcze prowadzono zasadniczo z punktu widzenia ochrony interesu „osoby prywatnej", a więc podmiotu, który posiada prawa majątkowe do nieruchomości dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. Natomiast zakresem rozważań nie została objęta ocena standardów ochrony interesów inwestora występującego o wydanie decyzji ZRiD. Nie poświęcono również szczególnej uwagi zagadnieniom związanym z sytuacją prawną jednostek samorządu terytorialnego w procedurze ZRiD. Należy bowiem wyjaśnić, że na skutek wejścia w życie przepisów specustawy drogowej władztwo planistyczne tego typu jednostek zostało w sposób znaczący ograniczone. Nie mniej wydaje się, że powyższy temat, w tym również z uwagi na szczególne standardy ochrony sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego wynikające z Rozdziału 7 Konstytucji RP, mógłby z powodzeniem stanowić osobny temat rozprawy naukowej. Z uwagi na powyższe założenia zakresem rozprawy doktorskiej nie objęto również zagadnień związanych z ochroną jednostek Skarbu Państwa związaną z wycięciem drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach położonych w granicach pasa drogowego, jak również zajęciem terenów wód publicznych. Z podobnych przyczyn należało również wyłączyć z zakresu pola badawczego zagadnienia związane z ochroną środowiska, a w szczególności udziałem jednostki w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania inwestycji drogowej na środowisko.

Rozdział niniejszego opracowania dotyczący rysu historycznego w przeważającej mierze ograniczono do krótkiej historii obowiązywania specustawy drogowej. Zgodnie bowiem z tematem rozprawy doktorskiej rozważania w zakresie ochrony interesu indywidualnego powinny odnosić się do przepisów tej ustawy, nie zaś innych regulacji prawnych dotyczących budowy dróg.[10] Jednocześnie należy zauważyć, że na skutek licznych nowelizacji specustawy drogowej na przestrzenni ostatnich lat zmieniały się również standardy ochrony praw majątkowych wynikające z tej ustawy.

Problematykę prawnoporównawczą odniesiono przede wszystkim do przepisów obowiązujących w Niemczech. Wyjaśniając podjęty wybór można zauważyć, że standardy konstytucyjnej ochrony interesu indywidualnego, w tym w szczególności związane z ochroną

[10] Jak wynika z uwag poczynionych w dalszej części rozprawy, budowa dróg publicznych może również równolegle następować na podstawie „klasycznych" ustaw związanych z procesem inwestycyjnym, a więc w szczególności na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.), ustawy z dnia 7 lipca 1997 roku - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 roku Nr 232 poz. 1377 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 roku Nr 224 poz. 1337 ze zm.).

przed wywłaszczeniem są zbliżone na gruncie prawa polskiego w stosunku do standardów wynikających z konstytucji niemieckiej. Ponadto wymaga podkreślenia, że stan infrastruktury drogowej w Niemczech jest jednym z najlepiej rozwiniętych spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, co pozwala również uznawać mechanizmy związane z budową dróg stosowane w tym państwie za pewien wzór do naśladowania. Dodatkowo w Rozdziale 9 niniejszej pracy zawarto również dotyczące wybranych ustaw infrastrukturalnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii oraz USA, a to przede wszystkim z uwagi na wieloletnie tradycje tworzenia tego typu aktów prawnych we wskazanych ustawodawstwach.

Wynikiem rozważań niniejszej rozprawy jest ocena przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia zgodności z wybranymi zasadami ochrony praw jednostki wynikającymi z Konstytucji RP. Ponadto rezultatem badań jest również sformułowanie wobec ustawodawcy postulatów *de lege ferenda* w celu wskazania ewentualnych kierunków zmian ustawy dotyczących dostosowania jej przepisów do odpowiednich standardów ochrony interesu indywidualnego znajdujących odzwierciedlenie w Konstytucji RP.

Wszelkie rozważania prowadzone są na gruncie stanu prawnego na dzień 1 września 2014 r.

Rozdział 1. Zakres zastosowania specustawy drogowej

Zagadnienia związane z zakresem zastosowania specustawy drogowej mają istotne znaczenie z punktu widzenia ustalenia potencjalnego katalogu podmiotów dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. W dalszej kolejności przekłada się to również na ustalenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z instrumentów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych.

Niewątpliwie kluczową rolę w powyższym zakresie odgrywa art. 1 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którym specustawa *określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.* Ze wskazanego przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że specustawa ma zastosowanie wyłącznie do dróg publicznych. Jednocześnie pojęcie drogi publicznej nie zostało indywidualnie zdefiniowane w treści specustawy drogowej, lecz ustawodawca słusznie zastosował odesłanie do istniejącej już definicji zawartej w art. 1 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z powyższym przepisem drogą publiczną *jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.* Dla pełnego zdefiniowania pojęcia „droga publiczna" konieczne jest również odwołanie się do pojęcia „droga", którego znaczenie wskazuje art. 4 ust. 2 tej samej ustawy stanowiący, że drogą jest *budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.* Z uwagi na pełnione funkcje, drogi publiczne zostały podzielone przez ustawodawcę na drogi krajowe, drogi wojewódzkie oraz drogi gminne (art. 2 ustawy o drogach publicznych).[11]

[11] Dodatkowo można wskazać, że: do dróg krajowych art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, Poz. 260) zalicza: *autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych, drogi międzynarodowe, drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych, drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów), drogi alternatywne dla autostrad płatnych, drogi stanowiące ciągi obwodnicowe aglomeracji;* do dróg wojewódzkich art. 6 ustawy o drogach publicznych zalicza: *drogi inne niż krajowe, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych miejskich, drogi o znaczeniu obronnym;* do dróg powiatowych art. 6a ustawy o drogach publicznych zalicza: *drogi inne niż krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą;* do dróg gminnych art. 7 ustawy o drogach publicznych zalicza: *drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych*.

Analiza treści powyższych przepisów prowadzi do zasadniczego wniosku, zgodnie z którym zakres zastosowania specustawy drogowej dotyczy wszystkich dróg publicznych (bez jakichkolwiek wyłączeń), nie obejmując jednocześnie dróg wewnętrznych.[12] Taki stan prawny oznacza w szczególności, że podmiot będący inwestorem drogi wewnętrznej zamierzając przeprowadzić proces inwestycyjny będzie zmuszony skorzystać z „klasycznych procedur" objętych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą prawo budowlane. Należy podkreślić, że wyłączenie dróg wewnętrznych spod zakresu zastosowania specustawy nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Różnica pomiędzy drogami wewnętrznymi, a drogami publicznymi sprowadza się przede wszystkim do ich funkcji oraz stopnia dostępności. Zgodnie ze wskazaną powyższej definicją z drogi publicznej z dróg tego typu może co do zasady korzystać każdy, a wszelkie ograniczenia w tym zakresie powinny wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących.[13] Powszechna dostępność dotyczy również dróg gminnych oraz powiatowych, co w praktyce oznacza że korzystanie z takich dróg nie jest ograniczone wyłącznie do mieszkańców danej gminy lub powiatu.[14] W ten sposób drogi publiczne zaliczane są do rzeczy publicznych (użytku publicznego).[15] Natomiast dostęp do dróg wewnętrznych może być ograniczony przez właściciela nieruchomości, w skład której taka droga wchodzi.[16] Oznacza to zazwyczaj, że budowa dróg publicznych następuje w interesie publicznym rozumianym, jako interes całego społeczeństwa. Ochrona tego interesu jest szczególnym zadaniem państwa, w związku z czym może również uzasadniać wprowadzanie szczególnych procedur inwestycyjnych zmierzających do szybkiego oraz sprawnego realizowania dróg publicznych. W odróżnieniu od powyższego, budowa dróg wewnętrznych leży co do zasady w interesie wąskiej grupy osób. Zgodnie z art. 8 ustawy o drogach publicznych zarówno finansowanie, jak również budowa i utrzymanie dróg wewnętrznych nie leży w gestii Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, lecz osób prywatnych (zarządcy lub właściciela terenu, na którym położona jest droga). Nie mniej należy zauważyć, że również drogi wewnętrzne mogą być

[12] Por. m.in. wyrok NSA z 27.08.2009 r., II OSK 881/09, System LEX nr 552887 oraz wyrok NSA z 25.11.2008 r., II OSK 1111/08, System LEX nr 558785.
[13] Ograniczenia w dostępie do dróg publicznych wynikają w szczególności z podziału dróg publicznych na ogólnodostępne oraz o ograniczonej dostępności, do których zalicza się m.in. autostrady i drogi ekspresowe (art. 3 ustawy o drogach publicznych). Przedmiotowe ograniczenia polegają w szczególności na odpłatności korzystania z tych dróg oraz wyłączeniu możliwości korzystania przez niektóre pojazdy (szerzej por. Por. R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 1, System LEX.
[14] Tak WSA w Kielcach WSA w Kielcach w wyroku z 16.06.2011 r., II SA/Ke 247/11, System LEX nr 852148.
[15] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 145 i 146 oraz A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 68.
[16] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz,* Warszawa 2009, s. 40.

drogami należącymi do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy powyższe podmioty są właścicielem drogi nie zaliczonej do żadnej z kategorii dróg publicznych (drodze nie zostanie nadany status drogi publicznej).[17] Użytkownikami dróg wewnętrznych są zazwyczaj wyłącznie osoby korzystające z nieruchomości położonych wzdłuż drogi wewnętrznej. Użytkowanie dróg wewnętrznych nie ma również tak doniosłego wpływu na bezpieczeństwo drogowe oraz rozwój gospodarczy, jak ma to miejsce w przypadku dróg publicznych. W doktrynie zauważa się, że: *„powszechny dostęp do dróg publicznych, należy wiązać z publicznym prawem podmiotowym gwarantującym każdemu swobodne poruszania się po terytorium oraz przekraczanie granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Źródłem tego prawa jest art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji RP".*[18] Powyższe okoliczności uzasadniają rozróżnienie sytuacji prawnej zarówno inwestorów realizujących opisane rodzaje dróg, jak również osób dotkniętych skutkami decyzji wydawanych w procedurze budowy drogi. Nie oznacza to jednakże bynajmniej możliwości naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych, o których będzie mowa w dalszej części pracy.

Jednocześnie można dojść do wniosku, że zapewnienie dostępu do drogi wszystkim użytkownikom ruchu nie jest wystarczające dla uznania, że w takim przypadku mamy do czynienia z drogą publiczną.[19] O tym czy dana droga będzie mogła zostać zaliczona do dróg wewnętrznych, czy też dróg publicznych decydują obok aspektów prawnych, również względy techniczne. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych *drogami wewnętrznymi są drogi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym*. W powyższym zakresie podstawowego znaczenia nabiera również treść Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[20]. Tak więc, o ile projektowana droga nie będzie spełniała warunków drogi publicznej, a wniosek związany z realizacją takiej drogi został złożony w trybie specustawy drogowej właściwy organ nie będzie w takim przypadku uprawniony do

[17] Wówczas, tak jak w przypadku innych dróg wewnętrznych Skarb Państwa lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła ograniczyć dostęp do takiej drogi wyłącznie dla własnych potrzeb.

[18] P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, P. Zaborniak, W. Maciejko, komentarz do art. 1, System LexPolonica.

[19] W związku z tym nie jest do końca słuszne stanowisko wyrażone w orzeczeniu SN z dnia 30 maja 2003 r., III CKN 1165/00, System LEX nr 109442, zgodnie z którym: *"Decydujące o tym, czy dana droga jest wewnętrzną, czy publiczną - jest jej zaliczenie do jednej z kategorii dróg publicznych. Istota zaliczenia sprowadza się do tego, iż według art. 1 ustawy o drogach publicznych - z drogi takiej może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych"*

[20] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 02 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).

wydania decyzji ZRiD.[21] Ponadto z punktu widzenia charakteru danej drogi, kluczowe znaczenie ma również aspekt funkcjonalny polegający na ustaleniu, jaką rolę ma pełnić określona droga w sieci infrastrukturalnej (z uwzględnieniem przepisów ustawy o drogach publicznych, a w szczególności art. 5 ust.1, 6 ust. 1, 6a ust. 1 oraz 7 ust. 1). Zwracając uwagę na różnice pomiędzy drogą publiczną, a drogą wewnętrzną WSA w Krakowie w orzeczeniu z dnia 23.03.2008 r. stwierdził, że: *"Decydujące o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, jest jej zaliczenie do jednej z kategorii dróg publicznych… Jednocześnie należy przyjąć, że zaliczenie w odpowiedniej formie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych decyduje o statusie tej drogi jako drogi publicznej tylko wtedy, gdy droga ta spełnia wymogi określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem - tj. w formie uchwały. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych...".*[22] W praktyce do dróg wewnętrznych najczęściej zaliczane będą: drogi na osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, pętle autobusowe.[23]

Nawiązując do szczegółowych uwag poczynionych w dalszej części niniejszej pracy poświęconej zwrotowi nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych należałoby dojść do wniosku, że powstanie drogi publicznej wymaga nie tylko wyodrębnienia ewidencyjnego, ale również zaliczenia do odpowiedniej kategorii dróg (nadania statusu drogi publicznej). Prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 1 specustawy drogowej zawiera pewnego rodzaju uproszczenie, albowiem przepisy tej ustawy nie dotyczą dróg publicznych, lecz zamierzenia budowlanego, które dopiero w przyszłości będzie drogą publiczną.[24] Nie wpływa to jednakże na możliwość uznania, że analizowany przepis jest niejednoznaczny oraz nieprecyzyjny, przez co stanowi naruszenie standardów ochrony interesów indywidualnych.

Opisany powyżej zakres stosowania ustawy znajduje również potwierdzenie w dalszych przepisach specustawy drogowej, a w szczególność art. 11f ust. 1. Decyzja ZRiD stanowi odpowiednik pozwolenia na budowę i w tym zakresie jest podstawą wszczęcia robót

[21] Prowadziłoby to do sprzeczności z art. 1 ust. 1 specustawy drogowej.
[22] Wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., II SA/Kr 1285/07, System LEX nr 485816.
[23] Por. R. Strachowska, *op. cit.*, komentarz do art. 8, System LEX wraz z powołanym tam orzecznictwem.
[24] Podobnie wyrok WSA w Warszawie z 28.01.2011 r., VII SA/Wa 1135/10, System LexPolonica nr 2562621 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 14.07.2010 r., IV SA/Po 152/10, System LEX nr 675137.

budowlanych dotyczących drogi. Przyjęcie tezy przeciwnej i uznanie, że specustawa drogowa dotyczy wyłącznie do dróg publicznych już istniejących powodowałoby ograniczenie zastosowania przedmiotowego aktu prawnego głównie do rozbudowy lub odbudowy dróg. Pozostawałoby to w sprzeczności z głównym celem ustawy, a mianowicie szybkiej i sprawnej budowy dróg publicznych na terenach należących do osób prywatnych, które wymagają wywłaszczenia. W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 1 ust. 1 specustawy drogowej, wskazany akt prawny może znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadku inwestycji polegającej na budowie drogi publicznej. Pojęcie „budowy" nie zostało zdefiniowane w przepisach specustawy drogowej. W tej sytuacji koniecznym jest odwołanie się do definicji wskazanego pojęcia zawartej w art. art. 3 pkt ustawy prawo budowlane stanowiącej, że budową jest *wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowa, rozbudowa, nadbudowa*.[25] Szczegółowa analiza powyższych pojęć wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania. Natomiast można zauważyć, że pojęciem budowy nie został objęty między innymi remont[26] w rozumieniu art. 3 ust. 8 ustawy prawo budowlane oraz przebudowa[27] w rozumieniu art. 3 ust. 7 ustawy prawo budowlane. Oznacza to, że inwestycje polegające na remoncie dróg publicznych nie mogą zostać objęte zakresem zastosowania specustawy drogowej. Poszukując *ratio legis* powyższych włączeń można postawić tezę, że zarówno remont, jak również przebudowa dotyczą już istniejącej drogi i nie powodują zmiany jej parametrów, w tym również szerokości. Oznacza to, że tego typu roboty budowlane nie będą co do zasady wymagały nabycia nowych nieruchomości, a więc nie zachodzi również szczególna potrzeba stosowania przyspieszonej procedury administracyjnej.

W związku z tym, że specustawa drogowa stanowi podstawę ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe również art. 1 ust. 1 specustawy drogowej należałoby interpretować w sposób zawężający.[28] Wykładnia rozszerzająca mogłaby stanowić naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa oraz zasady ochrony praw słusznie

[25] Podstawą odwołania powinien być art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którym w sprawach dotyczących ZRiD nieuregulowanych w specustawie drogowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy prawo budowlane.

[26] Przez remont należy rozumieć *wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.*

[27] Przez przebudowę należy rozumieć *wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.*

[28] Por. Wyrok WSA w Szczecinie z 6.11.2013 r., II SA/Sz 913/13, System LEX nr 1411122.

nabytych. Powyższe oznacza w szczególności, że procedura ZRiD nie powinna być wszczynana wyłącznie dla budowy samych urządzeń (w tym również związanych z korzystaniem z drogi publicznej) lub obiektów drogowych, jeżeli jednocześnie nie dochodzi do budowy samej drogi.[29] Za taką interpretacją analizowanych przepisów może przemawiać również okoliczność, że postanowienia specustawy drogowej stanowią wyjątek od ogólnych reguł dotyczących procesu inwestycyjnego, co skłania do ich zastosowania wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach i do określonego rodzaju inwestycji.[30]

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wyznacza zakres regulacji ustawowej, określając go jako "zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych". Oznacza to, że przedmiotem decyzji ZRiD (oprócz samej drogi publicznej) można również objąć realizację infrastruktury drogowej, tak związanej, jak i niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Zarówno w orzecznictwie, jak również w doktrynie nie budzi większych wątpliwości teza, że specustawa drogowa nie wyklucza możliwości realizacji dróg publicznych w zwykłych trybach, a więc w szczególności z zastosowaniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[31] oraz ustawy prawo budowlane.[32] Wybór trybu zależy wyłącznie od woli inwestora zamierzającego realizować drogę publiczną.[33]

Na zakończenie rozważań zawartych w niniejszym rozdziale pracy warto podkreślić, że zakres zastosowania specustawy drogowej istotnie zmieniał się od momentu jej wejścia w życie. Pierwotnie specustawa drogowa obejmowała swoją regulacją jedynie drogi krajowe oraz drogi w miastach na prawach powiatu, finansowane z budżetów tych miast. Zmiana art. 1

---

[29] W wyroku z 6.12.2011 r., II OSK 2168/11, System LEX 1162398 NSA zauważył, że *„przepis art. 1 ust. 1 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 72, poz. 620 ze zm.) wyznacza zakres regulacji ustawowej, określając go jako "zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych", a więc zamierzenia budowlanego obejmującego - prócz przygotowania budowy samej drogi - również realizację infrastruktury drogowej, tak związaną, jak i niezwiązaną z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego."* Jednocześnie wskazując w uzasadnieniu orzeczenia, że chodzi o urządzenia realizowane w toku budowy inwestycji drogowej.

[30] Tak również wyrok NSA w wyroku z dnia 12.01.2011 r., II OSK 2348/10, System LEX nr 953047.

[31] Należy podkreślić między innymi, że wejście w życie specustawy drogowej nie spowodowało uchylenia art. 4 ust. 1 oraz z art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie których przeznaczenie terenów pod drogi publiczne i ich rozmieszczenie, jako inwestycji celu publicznego, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto z art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy w dalszym ciągu wynika, iż w planie miejscowym określa się o zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia planu stanowią natomiast podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane).

[32] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2011 r., V SA/Po 1074/10, System LEX nr 784126. oraz P. Antoniak, *op. cit.*, komentarz do art. 1. System LEX.

[33] B. Sagan, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 8.

ust. 1 specustawy drogowej i nadanie aktualnej treści wskazanemu przepisowi nastąpiło na podstawie ustawy 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.[34] Wymaga również podkreślenia, że o ile doszło do wszczęcia postępowania w sprawie lokalizacji lub budowy drogi publicznej na podstawie „klasycznych" ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego, a postępowanie administracyjne nie zostało ostatecznie zakończone przed dniem wejścia w życie specustawy drogowej inwestor może według swojego wyboru wystąpić o wydanie decyzji ZRiD (art. 42 ust. 1 specustawy drogowej).

[34] (Dz. U. z 2006 r., Nr 220, poz. 1601).

Rozdział 2. Rys historyczny

Przepisy specustawy drogowej charakteryzują się stosunkowo krótką historią obowiązywania. Specustawa drogowa weszła bowiem w życie w dniu 25.05.2003 r.[35] Nie mniej należy zaznaczyć, że przedmiotowy akt prawny począwszy od dnia wejścia w życie do dnia dzisiejszego był aż 14 - krotnie nowelizowany. Poszczególne nowelizacje odgrywały również istotne znaczenie z punktu widzenia standardów ochrony praw majątkowych osób dotkniętych skutkami decyzji stanowiących podstawę budowy oraz lokalizacji dróg publicznych.

Przed wprowadzeniem specustawy drogowej do porządku prawnego budowa dróg publicznych następowała na podstawie aktów prawnych dotyczących ogółu procesów inwestycyjno-budowlanych. W szczególności podstawą wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych były przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.[36] Przepisy wskazanej ustawy weszły w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., co nie oznacza że wcześniej nie obowiązywały regulacje prawne umożliwiające pozyskiwanie gruntów pod realizację inwestycji drogowych.[37] W okresie przed II Wojną Światową obowiązywała ustawa z dnia 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczpospolitej Polskiej.[38] Powyższy akt prawny poświęcony był wyłącznie jednemu rodzajowi inwestycji budowlanych, a mianowicie drogom publicznym. W tym zakresie można nawet twierdzić, że ustawa z 1920 r. była pierwszą polską specustawą drogową. Zakres zastosowania powyższej ustawy dotyczył wszystkich dróg publicznych, a więc zarówno dróg państwowych, jak również wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych (art. 1). Ustawodawca przewidział możliwość czasowego zajęcia, jak również trwałego wywłaszczenia gruntów oraz budynków potrzebnych do budowy drogi (art. 5). Rozstrzygnięcie w przedmiocie wywłaszczenia, jak również ustalenie wysokości odszkodowania następowało w jednym orzeczeniu wydawanym przez władzę administracyjną drugiej instancji (art. 5). Orzeczenie stanowiło podstawę do natychmiastowego zajęcia nieruchomości, jeżeli przyznane odszkodowanie zostało przekazane osobie uprawnionej lub

[35] Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721.
[36] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 518).
[37] Z uwagi na temat pracy odnoszący się wyłącznie do przepisów specustawy drogowej należałoby się ograniczyć wyłącznie do wskazania wcześniejszych regulacji związanych z nabywaniem gruntów pod drogi publiczne, pomijając jednak ich szczegółową analizę.
[38] Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., Nr 6, poz. 32).

złożone do depozytu na czas toczącej się procedury odwoławczej. Środkiem zaskarżenia orzeczenia o wywłaszczeniu było wystąpienie do sądu. Art. 5 przedmiotowej ustawy przewidywał wyłącznie możliwość zwrócenia się do sądu w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania (nie zaś wywłaszczenia *sensu stricto*).

W okresie powojennym przepisy dotyczące wywłaszczenia zawarte były początkowo w dekrecie z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych.[39] Wskazany akt prawny przewidywał dokonywanie wywłaszczeń na mocy orzeczeń prezydium wojewódzkiej rady narodowej (art. 23 ust. 1). Obowiązek odszkodowania ciążył na podmiocie, na którego wniosek dokonano wywłaszczenia (art. 27). Warto podkreślić, że przepisy dekretu przewidywały istotne ograniczenia związane z wysokością wypłacanego odszkodowania. W szczególności odszkodowanie nie przysługiwało za budynki wzniesione nielegalnie na nieruchomości (art. 29 ust. 1). Istotnym ograniczeniem związanym z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych był również art. 39 ust. 1 ustawy, przewidujący 3-letni termin przedawnienia roszczeń z powyższego tytułu. Podstawowym sposobem naprawienia szkody było przekazanie nieruchomości zamiennej. Wypłata odszkodowania w formie pieniężnej następowała wyłącznie na wniosek osoby uprawnionej (art. 30 ust. 3). Dekret obowiązywał do dnia 5 kwietnia 1958 r., w którym to dniu weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.[40] Przedmiotowy akt prawny przewidywał bardzo szerokie możliwości wywłaszczania nieruchomości, wskazując że wywłaszczenie może nastąpić na każdy cel określony w tzw. planach gospodarczych (art. 3 ust. 1). Warto zauważyć, że pierwotnie wskazana ustawa przewidywała możliwość dokonania wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonej pod budowę dróg (lub poszerzenie ulic oraz placów) położonych w mieście lub na osiedlu bez zapłaty odszkodowania z tego tytułu (art. 8 ust. 8). Powyższy przepis dotyczył sytuacji, w których wywłaszczeniem objęty był obszar nie większy niż 25% danej nieruchomości.

W dniu 1 sierpnia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.[41] Budowa dróg została wyraźnie wskazana w treści art. 46 ust. 2 ustawy, jako jeden z celów publicznych uzasadniających dokonanie wywłaszczenia.

[39] Dz. U. z 1952 r., Nr 4, poz. 31.
[40] Dz. U. z 1958 r., Nr 17, poz. 70.
[41] Dz. U. z 1985 r., Nr 48, poz. 282.

Niezależnie od powyższych aktów prawnych budowa autostrad (począwszy od dnia 2.01.1995 r.) następowała na podstawie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Powyższa ustawa zawiera szczególne rozwiązania mające na celu przyspieszenia tempa budowy autostrad[42]. Natomiast zgodnie z obecnie obowiązującym art. 44 specustawy drogowej w okresie obowiązywania specustawy do lokalizacji autostrad oraz do nabywania nieruchomości pod autostrady nie stosuje się art. 21-37(1) ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.[43] W praktyce oznacza to, że począwszy od dnia wejścia w życie specustawy drogowej również budowa autostrad, jak również wywłaszczenie nieruchomości przeznaczonych pod budowę tej kategorii dróg następuje z zastosowaniem przedmiotowego aktu prawnego. Wejście w życie specustawy drogowej nie spowodowało utraty mocy obowiązującej dotychczasowych rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących lokalizacji oraz budowy dróg publicznych.[44]

Rządowy projekt ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych wpłynął do sejmowej komisji ustawodawczej w dniu 3.09.2002 r.[45] Tytuł projektu ustawy nawiązywał do pierwotnego zakresu jej zastosowania ograniczającego się wyłącznie do dróg krajowych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Przedmiotowy projekt przewidywał ograniczony okres obowiązywania ustawy tj. wyłącznie do końca 2006 r. W uzasadnieniu do projektu autorzy wskazali, że celem ustawy jest:*„… zdecydowane przyspieszenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych… Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących pomiędzy Polską, a większością krajów europejskich oraz podstawą długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego. Szybki wzrost inwestycji drogowych jest szansą na przełamanie obecnej stagnacji gospodarczej*

[42] Szerzej na temat postępowania administracyjnego w sprawie lokalizacji oraz budowy autostrad por. M. Peljan, *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji autostrad* (w:) B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Prawo wobec wyzwań współczesności, Tom V, Poznań 2008, s. 307 – 320.

[43] Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.).

[44] W tym zakresie należy zwrócić w szczególności uwagę na art. 41 ust. 2 specustawy drogowej, zgodnie z którym *decyzje o ustaleniu lokalizacji autostrady wydane do dnia wejścia w życie ustawy pozostają w mocy* oraz art. 41 ust. 3, zgodnie z którym *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane do dnia wejścia w życie ustawy, a dotyczące dróg objętych niniejszą ustawą, pozostają w mocy do dnia 31 grudnia 2020 r., chyba że uprawniony podmiot złoży przed upływem tego terminu wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie niniejszej ustawy*. Dodatkowo ustawodawca dał inwestorom możliwość zastosowania specustawy drogowej do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną (do dnia wejścia w życie specustawy) na podstawie innych ustaw (art. 42 ust. 1 specustawy drogowej).

[45] Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm IV Kadencji, Druk Sejmowy nr 858, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/Wgdruku/858/$file/858.pdf.

i zmniejszenia skali bezrobocia".[46] Zdaniem twórców projektu sprawna realizacja dróg publicznych wymagała istotnych zmian w ustawodawstwie (uproszczenia oraz ujednolicenia), w szczególności z uwagi na okoliczność, że zastosowanie dotychczasowych procedur powoduje, iż etap przygotowania inwestycji trwa wiele lat.[47] Z punktu widzenia ingerencji w prawa majątkowe najważniejszą zmianą w stosunku do regulacji dotychczas wykorzystywanych w procesie budowy dróg miało być połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć dotyczących lokalizacji drogi krajowej oraz podziału nieruchomości. W pierwotnym brzmieniu ustawy decyzja, o której mowa w zdaniu poprzednim określona została mianem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Decyzja ta miała być wydawana w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 2 ust. 2). Decyzji mógł zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli było to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym (art. 8). Można zauważyć, że wskazane rozstrzygnięcie nie zastępowało pozwolenia na budowę i nie stanowiło podstawy do wszczęcia robót budowlanych. Ponadto w odróżnieniu od aktualnego stanu prawnego, decyzja lokalizacyjna nie powodowała automatycznego (*ex lege*) nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego, jak również wygaśnięcia innych praw rzeczowych.[48] Natomiast podstawą nabycia praw do nieruchomości drogowych była umowa cywilnoprawna zawierana pomiędzy Zarządem Dróg Krajowych S.A. oraz właścicielem nieruchomości (art. 13). Jeżeli do zawarcia umowy nie doszło w terminie wyznaczonym przez wojewodę (nie krótszym niż miesiąc) dochodziło do wszczęcia osobnego postępowania wywłaszczeniowego (art. 15 ust. 1). Decyzja wywłaszczeniowa była również podstawą ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych. Decyzji wywłaszczeniowej mógł zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli było to konieczne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 17 ust. 2). Brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji odnosił się zarówno do pozwolenia na budowę, jak również decyzji o ustaleniu lokalizacji i został uzależniony wyłącznie od wszczęcia robót budowlanych (art. 32 ust. 1). W opinii dotyczącej projektu ustawy negatywnie oceniono zastosowane rozwiązania prawne - wskazując, że *„jakość projektu ustawy jest niska. Brak w niej jasnego zdefiniowania przedmiotu ustawy oraz roli (praw i obowiązków) wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego w realizacji inwestycji*

[46] *Tenże*.
[47] *Tenże.*
[48] Wyjątek w tym zakresie stanowiły nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, które przechodziły na własność Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stawała się ostateczna (art. 14 ust. 1).

drogowych, do których jest kierowana. Struktura projektu ustawy jest dostosowana do prezentowania interesów inwestora budującego drogi i nie przedstawia w sposób usystematyzowany interesów właściciela nieruchomości lub też przedstawia je w sposób niedostateczny. To samo można powiedzieć o pozostałych uczestnikach procesu inwestycyjnego."[49]

Pomimo powyższej oceny w pewnym zakresie specustawa drogowa w pierwotnym brzmieniu zapewniała większą ochronę interesu indywidualnego niż ma to miejsce w aktualnym stanie prawnym. W szczególności obligatoryjnym elementem procedury administracyjnej były rokowania dotyczące zawarcia umowy zbycia nieruchomości położonej w granicach pasa drogowego. Dopiero, gdy rokowania okazały się nieskuteczne dochodziło do przymusowego odebrania nieruchomości w trybie decyzji wywłaszczeniowej. Wymaga wyjaśnienia, że biorąc udział w rokowaniach osoba uprawniona ma większe możliwości wpływania na ustalenie ostatecznej wysokości odszkodowania, niż ma to miejsce w przypadku przyznania odszkodowania w trybie decyzji ZRiD. Osoba uprawniona jest bowiem uczestnikiem rokowań i może przedkładać organowi swoje propozycje dotyczące wysokości odszkodowania oraz sposobu jego zapłaty. Szersze są również możliwości dotyczące ustalenia terminów oraz sposobów wydania nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi. W pierwotnej „specprocedurze drogowej" wydawane były trzy osobne decyzje, a więc decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzja wywłaszczeniowa oraz pozwolenie na budowę. Powyższe powodowało, że osoba dotknięta skutkami decyzji lokalizacyjnej drogi krajowej miała większe szanse na odzyskanie nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi. Zanim bowiem doszło do uzyskania przez pozwolenie na budowę waloru ostateczności oraz wszczęcia robót budowlanych,[50] adresat decyzji miał przynajmniej teoretyczną możliwość skutecznego zaskarżenia decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, a tym samym wstrzymania procesu inwestycyjnego. Z drugiej strony powyższe rozwiązania prawne nie pozwalały w sposób należyty realizować interesu publicznego. Wielość decyzji administracyjnych oraz obowiązek prowadzenia rokowań poprzedzających nabycie nieruchomości powodowały, że ustawodawca tylko częściowo osiągnął postulat szybkości postępowania administracyjnego. Jednocześnie można wyjaśnić, że wcześniejsze przepisy nie przewidywały odpowiedników aktualnych regulacji

[49] W. Wojnowska-Ciodyk, *Opinia prawna z dnia 22.07.2002 r. na temat rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&858.

[50] Co powodowało brak możliwości stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej.

umożliwiających uzyskanie dodatkowego odszkodowania z tytułu dobrowolnego opuszczenia nieruchomości (art. 18 ust. 1e specustawy drogowej) oraz z tytułu wywłaszczenia nieruchomości mieszkaniowej (art. 18 ust. 1f specustawy drogowej). W tym zakresie można dojść do wniosku, że aktualne standardy ochrony interesu indywidualnego uległy wzmocnieniu w stosunku do pierwotnych rozwiązań prawnych.

Pierwsza istotna zmiana specustawy drogowej weszła w życie w dniu 16.12.2006 r.[51] Na podstawie przedmiotowej nowelizacji doszło w szczególności do zmiany tytułu[52] i jednocześnie rozszerzenia zakresu zastosowania ustawy na wszystkie drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Uzasadnieniem wprowadzonych modyfikacji było przede wszystkim dążenie do pełnego wykorzystania środków unijnych na budowę dróg lokalnych, o które to środki mogły występować jednostki samorządu terytorialnego.[53] Ograniczenie dotychczasowego zakresu zastosowania ustawy wyłącznie do dróg krajowych oznaczało, że z przyspieszonej procedury wskazane jednostki nie mogły korzystać, co z kolei mogło prowadzić do utraty środków finansowych przeznaczonych na budowę dróg. Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego najważniejsza zmiana została wprowadzona w treści art. 12 ust. 4 specustawy drogowej. Zgodnie z powyższym przepisem nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej z mocy prawa (w dniu, w którym decyzja stawała się ostateczna) przechodziły na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Powyższym skutkiem objęte zostały wszystkie nieruchomości, a więc zarówno należące do jednostek samorządu terytorialnego, jak również osób prywatnych. Jednocześnie nowelizacja uchyliła poprzednie przepisy dotyczące obowiązku wydania odrębnej decyzji wywłaszczeniowej oraz obowiązku prowadzenia rokowań z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości - poprzedzających wydanie decyzji wywłaszczeniowej. Ustalenie odszkodowania następowało w treści osobnej decyzji administracyjnej, z odpowiednim zastosowaniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Warto podkreślić, że powyższy mechanizm nabywania nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych znajduje zastosowanie do dnia dzisiejszego. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że podstawą zmian jest dążenie do dalszego przyspieszenia postępowania w przedmiocie budowy dróg publicznych. Autorzy projektu

[51] Na podstawie ustawy 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. z 2006 r., Nr 220, poz. 1601).

[52] Tytuł ustawy otrzymał brzmienie: „o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych".

[53] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm V Kadencji, Druk sejmowy nr 854, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/51A72178723768F3C12571B500361C8A/$file/854.pdf.

nowelizacji zwrócili uwagę, że większość sporów dotyczących pozbawienia praw do nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg dotyczy wysokości odszkodowania, nie zaś samego wywłaszczenia. Usprawiedliwia to więc oddzielenie decyzji wywołującej skutki wywłaszczeniowe od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, co powinno przyczynić się do dalszego usprawnienia całej procedury administracyjnej. W opinii prawnej do projektu nowelizacji negatywnie oceniono proponowane zmiany. Zdaniem autorki opinii, wprowadzenie do specustawy drogowej rozwiązania powodującego pozbawienie praw majątkowych *ex lege* może doprowadzić do sytuacji, w której osoba dotknięta skutkami decyzji administracyjnej w ogóle nie dowie się, że została wywłaszczona. Ponadto wprowadzając odrębną konstrukcję wywłaszczenia dochodzi do wyłączenia zastosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym pozbawienia dotychczasowego właściciela możliwości żądania zwrotu nieruchomości, jeżeli ta nie zostanie ostatecznie wykorzystana na cele drogowe.[54]

Z punktu widzenia prawa do zaskarżania rozstrzygnięć organów administracji oraz prawa do sądu nowelizacja przyniosła również istotną zmianę w treści art. 9 ust. 3 specustawy drogowej wyłączając możliwość uchylenia decyzji lokalizacyjnej w całości lub stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Uzasadniając zmianę autorzy projektu nowelizacji wskazali, że: *„chociaż zarówno przepisy Kpa jak i o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują częściowe uchylenie decyzji, praktyka jest inna; zazwyczaj decyzje uchylane są w całości przez organy II instancji i sądy administracyjne co w sposób zasadniczy hamuje proces inwestycyjny. Celem wprowadzenia przepisu jest zapobieżenie nieuzasadnionemu powtarzaniu całego postępowania zmierzającego do wydania nowej decyzji lokalizacyjnej dla całego zadania w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji lokalizacyjnej. Zapis ten znacznie przyspieszy proces realizacji inwestycji poprzez skrócenie postępowania administracyjnego i sądowego."*[55] Warto podkreślić, że nowelizacja wydłużyła okres obowiązywania ustawy do dnia 31 stycznia 2015 r. Zmiana była podyktowana koniecznością dostosowania czasu obowiązywania ustawy do okresu obowiązywania oraz realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.[56] W dalszej kolejności nowelizacją,

[54] Z. Monkiewicz, *Opinia prawna z dnia 28.09.2006 r. w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*, źródło: http:// orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&854.

[55] 24. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm V Kadencji Druk sejmowy nr 854, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/51A72178723768F3C12571B500361C8A/$file/854.pdf.

[56] *Tenże.*

o której mowa powyżej ustanowiono również art. 18 ust. 1 specustawy drogowej uzależniający wysokość odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności od wartości i stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej. Powyższy przepis jednoznacznie naruszał art. 21 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP, ponieważ uzależniając ustalenie wysokości odszkodowania od wartości na dzień wydania decyzji lokalizacyjnej nie zapewniał wywłaszczonemu słusznego odszkodowania i jednocześnie w sposób nieusprawiedliwiony różnicował sposób obliczenia wysokości odszkodowania w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.[57] Analizowany przepis został ostatecznie zmieniony na podstawie nowelizacji specustawy drogowej z dnia 10.05.2007 r.[58], która wprowadziła obowiązującą również w aktualnym stanie prawnym zasadę stanowiącą, że wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi przez organ I instancji oraz według jej wartości w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

Ostatnia z dużych nowelizacji treści specustawy drogowej nastąpiła na skutek wejścia życie ustawy z dnia 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.[59] Wskazując na motywy wprowadzania dalszych modyfikacji tekstu ustawy autorzy projektu po raz kolejny podkreślali zły stan infrastruktury w Polsce, jednakże tym razem wskazując konkretne dane liczbowe na poparcie swoich twierdzeń. Z uzasadnienia do projektu nowelizacji wynika, że: „*Przyspieszenie rozwoju sieci dróg publicznych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. W chwili obecnej dostępność komunikacyjna Polski kształtuje się na poziomie 75 % średniej dla UE-27. Złemu stanowi infrastruktury drogowej towarzyszy bardzo szybki wzrost liczby samochodów. W latach 1990-2005 liczba zarejestrowanych samochodów osobowych wzrosła o 134 %, a samochodów ciężarowych o 129 %. Średni dobowy ruch na drogach krajowych w Polsce w roku 2005 wyniósł 8.224 pojazdów/dobę i był większy o ok. 18 % w porównaniu z rokiem 2000. Zgodnie z obecnymi prognozami w następnych latach ruch ten*

[57] Zwrócił na to uwagę SN w wyroku z 5.04.2002 r., III RN 124/2001, OSNP 2002, nr 23, poz. 562 w stosunku do zbliżonych przepisów ustawy o autostradach płatnych.
[58] Ustawa z 10.05.2007 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 112, poz. 767).
[59] Dz. U. z 2008 r., Nr 154, poz. 958.

będzie się w dalszym ciągu zwiększał. Przewiduje się, że w stosunku do roku 2005 ruch ten wzrośnie odpowiednio: w roku 2010 o 24 %, w roku 2020 o 122 %, a w roku 2030 o 157 %.[60] Realizując powyższe postulaty ustawodawca uchylił cały wcześniejszy rozdział 2 specustawy zatytułowany „lokalizacja dróg", zastępując go rozdziałem 2a regulującym proces postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych. W następstwie przedmiotowej zmiany postępowanie administracyjne dotyczące lokalizacji drogi kończy się aktualnie decyzją określaną przez ustawodawcę zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej, która stanowi nie tylko podstawę lokalizacji drogi w przestrzeni, lecz również zezwolenie na wszczęcie robót budowlanych. Oprócz powyższych modyfikacji ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą decyzja ZRiD wskazuje oznaczenie nieruchomości bądź ich części według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz określa ograniczenia w korzystaniu w nieruchomości niezbędne do dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy dróg innych kategorii. Wskazane zmiany miały kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego w procedurze ZRiD, albowiem stanowią one podstawę ingerencji w prawa majątkowe dotyczące nieruchomości, w tym również położonych poza granicami pasa drogowego. Analizowana nowelizacja wprowadziła również korzystną dla stron postępowania w sprawie ZRiD modyfikację zasad doręczania decyzji administracyjnej oraz zawiadamiania o wszczęciu postępowania. Właściciele oraz użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których ma przebiegać droga zostają bowiem zawiadamiani nie tylko w drodze obwieszczeń, ale również zawiadomień pisemnych wysyłanych na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Ustawa doprecyzowywała także organy odwoławcze od decyzji ZRiD oraz terminy, w których powinno zakończyć się postępowanie wszczęte w następstwie odwołania od przedmiotowej decyzji lub wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Należy wskazać, że z wcześniejszych regulacji specustawy drogowej nie wynikało w sposób jednoznaczny, jakie skutki wywołuje wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej w stosunku do ograniczonych praw rzeczowych ciążących na nieruchomościach przeznaczonych pod budowę dróg. Nowelizacja wprowadziła rozwiązanie, zgodnie z którym tego typu prawa wygasają z dniem, w którym decyzja

[60] Dodatkowo potrzebę wprowadzenia dalszych usprawnień argumentowano koniecznością szybszej realizacji inwestycji (w tym dróg publicznych) związanych z przyznanymi Polsce uprawnieniami do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej – EURO 2012, a także koniecznością prawidłowej transpozycji przepisów UE dotyczących ochrony środowiska (w tym dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r.). Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI Kadencji, Druk sejmowy nr 671, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3862.htm.

o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Dodatkowo ustawodawca doprecyzował katalog osób uprawnionych do uzyskania odszkodowania z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości przejętych pod budowę dróg publicznych, wskazując że odszkodowanie przysługuje dotychczasowym właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W dalszej kolejności wskazano również jednoznaczne terminy wypłaty odszkodowania oraz wydłużono terminy, w których osoba uprawniona powinna opuścić zajętą nieruchomość. Z punktu widzenia ochrony interesów wywłaszczonych osób ważna zmiana dotyczyła przyznania dodatkowego odszkodowania z tytułu wcześniejszego opuszczenia nieruchomości, jak również z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości mieszkaniowej.[61] Ponadto w treści znowelizowanego art. 19 specustawy wprowadzono podstawę do dochodzenia odszkodowania z tytułu rozwiązania niektórych umów obligacyjnych ciążących na wywłaszczonych nieruchomościach.

Oceniając nowelizację specustawy drogowej z dnia 27.08.2008 r. można wysunąć wniosek, że przyniosła ona wiele pozytywnych modyfikacji związanych zarówno z ochroną interesu publicznego (utożsamianą z zapewnieniem szybszej oraz sprawniejszej procedury inwestycyjnej), jak również ochroną interesu indywidualnego. W odróżnieniu od wcześniejszych istotnych nowelizacji, zmiana spotkała się również z pozytywną opinią prawną sporządzoną na zlecenie biura analiz sejmowych. W treści przedmiotowej opinii J. Parchomiuk wskazuje w szczególności, że: *Odnosząc te uwagi do projektowanych regulacji prawnych należy stwierdzić, że co do zasady spełniają one wymóg takiego ukształtowania procedury ingerencji w sferę praw majątkowych jednostki, który zapewnia*

[61] Z uzasadnienia do ustawy wynika, że: *„Jednocześnie, mając na uwadze główny cel projektowanej ustawy (znaczne przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych), zaproponowano połączenie wypełnienia przesłanki "słusznego odszkodowania" ze stworzeniem "zachęty" dla dotychczasowego właściciela bądź użytkownika wieczystego do wcześniejszego niż określony w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. W związku z tym w zmienianym art. 18 zaproponowano, aby wysokość odszkodowania za przejęte nieruchomości była powiększana każdorazowo o kwotę równą 5 % ustalonego odszkodowania, w przypadku gdy dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wyda tę nieruchomość lub opróżni lokal i inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, albo od dnia doręczenia zawiadomienia o nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, albo od dnia doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto biorąc po uwagę fakt, że wydanie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wydzielony został lokal mieszkalny, będzie wiązało się z poniesieniem dodatkowych kosztów związanych z przeprowadzką zaproponowano, aby wysokość odszkodowania za prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przysługująca dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu była powiększana o kwotę równą 10.000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości”* 25. Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI Kadencji, Druk sejmowy nr 671, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3862.htm.

możliwość należytej ochrony jej praw. Fundamentalne znaczenie ma w tym przypadku zapewnienie możliwości aktywnego udziału w postępowaniu osób, których interesów prawnych dotyczy postępowanie oraz zagwarantowanie prawa do zaskarżania podjętych rozstrzygnięć – w toku instancji oraz poprzez skargę do niezawisłego sądu… Projektowane rozwiązanie stanowi niewątpliwie pewne ograniczenie praw procesowych jednostki. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę procedury i kończącej ją decyzji, jak również liczbę podmiotów mających status strony w postępowaniu rozwiązanie to należy uznać za mające racjonalne i uzasadnione podstawy i nie ograniczające w nadmiernym stopniu możliwości obrony swych interesów przez strony postępowania… Projektowane przepisy zachowują podstawową zasadę, zgodnie z którą pozbawienie własności (innych praw rzeczowych) następuje za słusznym odszkodowaniem z tego tytułu.[62]

Warto również zauważyć, że na podstawie nowelizacji z 25.07.2008 r. doszło również do wykreślenia treści art. 10 specustawy drogowej. Kierując się dotychczasowym brzmieniem wskazanego przepisu (tj. *w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się*) sądy często uznawały, że lokalizacja i budowa dróg publicznych możliwa jest wyłącznie przy zastosowaniu specustawy drogowej.[63] W aktualnym stanie prawnym relacja pomiędzy ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a specustawą drogową wynika z treści art. 11i ust. 2 specustawy drogowej, który stanowi iż w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Słusznym wydaje się więc pogląd wyrażony przez M. Wolanina, że „*Obecna konstrukcja wyłączenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dotyczy zatem spraw, które należą do przedmiotu rozstrzygnięcia obejmowanego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, lecz tych spraw, w których taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostanie wydana. Istotą obecnego wyłączenia jest zatem jednoznaczne stwierdzenie, iż wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest reglamentowane przepisami ZagospPrzestrzU, dlatego do wydania tej decyzji nie*

[62] J. Parchomiuk, *Opinia prawna z dnia 23.07.2008 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 671, http://bu-169.bu.amu.edu.pl/han/LEXwIntranecie/orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=671.
Jednocześnie autor opinii wniósł zastrzeżenia dotyczące zbyt wąskiego katalogu podmiotów uprawnionych do dodatkowego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, a także zwrócił uwagę, że projektowane regulacje nie wskazują w żaden sposób, według jakich zasad ma być przyznane odszkodowanie za straty poniesione w związku z rozwiązaniem umów obligacyjnych.

[63] Por m.in. wyrok NSA z 20.11.2008 r., II OSK 1417/07, System LEX nr 543320 oraz wyroku WSA w Gliwicach z 16.3.2009 r., II SA/Gl 1329/08, System LEX nr 543653.

można stosować wskazanej ustawy i jej przepisów wykonawczych. Jeżeli natomiast lokalizacja drogi publicznej miałaby być dokonywana na odrębnych podstawach prawnych, tj. poza przepisami ZasInwDrU, to jest to możliwe, i wtedy przepisy tej ustawy nie mają zastosowania".[64]

Spośród kolejnych zmian treści specustawy drogowej warto również zwrócić uwagę na ostatnią nowelizację ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r.,[65] która wprowadziła art. 12 ust. 5a umożliwiający otrzymanie przez osobę uprawnioną zaliczki na poczet odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych. Zaliczka jest wypłacana, pomimo że decyzja ZRiD nie stała się ostateczna, a strona korzysta z drogi odwoławczej od decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania.

Przedłużenie terminu obowiązywania specustawy do końca 2020 roku nastąpiło ostatecznie na podstawie ustawy z dnia 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych oraz innych ustaw.[66] Powyższe oznacza znaczną modyfikacje w stosunku do pierwotnych założeń projektu ustawy przewidujących jej wygaśnięcie w 2007 r. Z praktycznego punktu widzenia takie działanie ustawodawcy wydaje się słuszne, albowiem pomimo ponad 10 lat stosowania ustawy stan infrastruktury drogowej w Polsce w dalszym ciągu różni się od występującego w większości pozostałych krajów Unii Europejskiej. Jednocześnie nie oznacza to, że specustawa drogowa nie spełnia założeń towarzyszących jej wejściu w życie. Należy podkreślić, że pomimo licznych zastrzeżeń dotyczących tempa realizacji inwestycji drogowych, ilość faktycznie budowanych dróg w ostatnich latach istotnie wzrasta.[67] Wymierny wpływ na taki stan faktyczny ma zastosowanie procedur opisanych w specustawie drogowej. Jednocześnie wydłużanie terminu obowiązywania ustawy w toku kolejnych nowelizacji nie powinno mieć żadnego znaczenia z punktu widzenia oceny standardów ochrony interesów osób dotkniętych skutkami ZRiD. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi uwagami takie same standardy ochrony prawnej (w tym w szczególności związane z ochroną konstytucyjną) należałoby stosować do aktów prawnych o charakterze periodycznym, jak również do aktów prawnych, które nie przewidują końcowego okresu ich obowiązywania. Aktualnie przyczyn przedłużenia okresu obowiązywania ustawy upatruje się w stworzeniu możliwości do jak najpełniejszego

[64] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 38.
[65] Ustawa z dnia 4.01.2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., Nr 118).
[66] Dz. U. z 2004 r., Nr 154, poz. 958.
[67] Na koniec 2012 r. było w Polsce 1362 km autostrad i 1190 km dróg ekspresowych. W 2012 r. otwarto 298 km autostrad i 325 km dróg ekspresowych (por. Nowe autostrady i drogi ekspresowe w Polsce: raport za 2012 i plany na 2013 (MAPY), źródło: http://regiomoto.pl/portal/aktualnosci/nowe-autostrady-i-drogi-ekspresowe-w-polsce-raport-za-2012-i-plany-na-2013-mapy.

wykorzystania funduszy unijnych oraz w realizacji koncepcji transeuropejskiej sieci transportowej, która powinna powstać do końca 2020 r.[68] Na marginesie rozważań warto podkreślić, że utrata mocy obowiązującej specustawy drogowej nie spowoduje utraty mocy prawnej wydanych na jej podstawie decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzji o pozwoleniu na budowę drogi, jak również decyzji ZRiD.[69]

[68] Tak B. Sagan, *op. cit.*, s. 108 i 109 z powołaniem na wskazane tam decyzje Parlamentu Europejskiego.
[69] Wynika bezpośrednio z art. 42 ust. 1 specustawy drogowej.

Rozdział 3. Doktrynalne znaczenie pojęcia „interes indywidualny”

1. Pojęcie „interesu” z punktu widzenia prawa publicznego

Ustalenie treści pojęcia „interes indywidualny” ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia tematu niniejszej pracy, jak również wyznaczenia granic prac badawczych przeprowadzonych w rozprawie.

Na wstępie rozważań wymaga podkreślenia, że zarówno stanowienie przepisów prawa administracyjnego, jak również bezpośrednie stosowanie tych przepisów przez właściwe organy administracji nierozłącznie wiąże się z koniecznością ingerencji w różnego rodzaju interesy. Tego typu ingerencje są zazwyczaj podyktowane potrzebą ochrony wartości i interesów innych grup społecznych lub całego społeczeństwa. Prowadzi to w wielu przypadkach do oczywistego konfliktu pomiędzy wartościami różnych kategorii, a co za tym idzie potrzeby ich rozstrzygania zarówno przez ustawodawcę, jak również organy administracji. W związku z powyższym przedstawiciele doktryny prawa publicznego, jak również judykatura często podejmują próby związane ze zdefiniowaniem oraz odtworzeniem pojęcia „interesu”.[70] Próby te mają istotne znaczenie dla wyznaczenia standardów ochrony interesów jednostek, jak również skutecznego ważenia interesów w procesie stanowienia oraz stosowania prawa.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że konflikt interesów jest w zasadzie zjawiskiem charakterystycznym na tle działań związanych z zagospodarowaniem przestrzeni oraz z realizacją procesów inwestycyjnych. Powyższe zagadnienie nabiera szczegółowego znaczenia teoretycznego, jak również praktycznego w sytuacjach dotyczących budowy skomplikowanych obiektów liniowych, w tym dróg publicznych oraz linii kolejowych[71]. Podkreślić wszakże należy, że z uwagi na podstawowe parametry techniczne tego typu obiektów, a w szczególności ich długość oraz szerokość, wymagają one wykorzystania dużej powierzchni nieruchomości. To z kolei wiąże się z koniecznością sięgnięcia po grunty należące do podmiotów prywatnych i przeznaczenie ich na potrzeby związane z danym

[70] Por. w szczególności: H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)* (w:) *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 20 i nast. oraz J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Przegląd Prawa i Administracji, tom XXXVIII, Wrocław 1997, s. 127 i nast.

[71] Szerzej na temat ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym budowy linii kolejowych por. M. Peljan, *Pozbawienie i ochrona prawa własności w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji linii kolejowych* (w:) Forum Naukowe: Instytut Administracji, rok XIV, nr 6(24)/2009 Materialne Prawo Administracyjne. Część III, red. J. Janku, Poznań 2009, s. 123-143.

zamierzeniem budowlanym. Jednakże podmiot prywatny nie zawsze jest zainteresowany budową drogi. W sferze oczekiwań osoby posiadającej określone prawa majątkowe do nieruchomości znajduje się zazwyczaj zachowanie posiadania tej nieruchomości. Oczekiwanie jest tym silniejsze, że nieruchomości stanowią zazwyczaj podstawowy składnik majątkowy wielu podmiotów. W tej sytuacji na tle sprzecznych oczekiwań podmiotu zamierzającego zrealizować inwestycję drogową oraz podmiotu, na którego nieruchomości taka inwestycja ma przebiegać dochodzi do konfliktu. Nie chodzi jednakże wyłącznie o konflikt społeczny, jednakże konflikt pomiędzy wartościami wymagającymi pewnej ochrony prawnej.

Wydaje się, że potrzeba rozwiązania problemów odnoszących się do kolizji różnego rodzaju interesów, do jakiej dochodzi w toku procesu inwestycyjnego związanego z budową dróg było jedną z przyczyn uchwalenia specustawy drogowej.[72] Zadanie, którego realizacji podjął się ustawodawca sprowadzało się do takiego wyważenia poszczególnych - sprzecznych ze sobą interesów, aby z jednej strony doprowadzić do umożliwienia realizacji zadania publicznego polegającego na budowie drogi (co wiąże się z uznaniem pewnych interesów za priorytetowe), z drugiej zaś strony zapewnić ochrony interesów naruszonych w związku z taką realizacją. Ocena prawidłowości działania ustawodawcy w powyższym zakresie jest jednym z zasadniczych celów niniejszego opracowania.

Pojęcie „interes" nie zostało zdefiniowane w prawie administracyjnym. Regulacje prawne znacznie częściej posługują się pojęciami interesu prywatnego lub interesu publicznego, o czym mowa w dalszej części pracy. Jednakże również one nie doczekały się jednolitej definicji ustawowej. Przyczyn takiej sytuacji należy upatrywać główne w zróżnicowanym charakterze stanów faktycznych, do których wskazane pojęcia się odnoszą.[73] Bliższego sprecyzowania analizowanych pojęć nie zawiera również specustawa drogowa. Ustawodawca posługuje się w treści specustawy określeniem „interes osób trzecich" oraz „interes społeczny lub gospodarczy".[74] Brak ustawowych definicji umożliwia

[72] W sejmowym uzasadnieniu projektu specustawy drogowej wskazano, że szybsza budowa dróg krajowych na terytorium RP jest warunkiem nadrobienia zaległości infrastrukturalnych wobec innych krajów UE, a także podstawą długotrwałego rozwoju ekonomicznego oraz społecznego całego kraju. W treści uzasadnienia autorzy projektu bezpośrednio posłużyli się pojęciami „interes prywatny" oraz „interes publiczny" - zwracając uwagę na konieczność zrównoważenia obydwu kategorii interesów przy okazji stanowienia przepisów dotyczących wypłaty odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne (por. http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_autostrady_i_drogi_krajowe /proj_ust_inwestycje/px_uzasadnienie_specustawa_po_kp.pdf).

[73] Tak A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, Nr 6 s. 48.

[74] Zgodnie z art. 11 ust. 4 specustawy drogowej decyzja ZRID powinna zawierać między innymi wymagania dotyczące uzasadnionych interesów osób trzecich. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 1 tejże ustawy na właściwych

organom administracji pewną swobodę w stosowaniu przepisów prawa posługujących się analizowanymi pojęciami oraz szersze zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych rozpatrywanych przypadków – biorąc pod uwagę indywidualne okoliczności i uwarunkowania.[75]

Na potrzeby niniejszego opracowania próbę zdefiniowania zawartego w tytule określenia „interes indywidualny" należałoby rozpocząć od analizy nadrzędnego pojęcia, jakim jest pojęcie „interes" rozumiany *sensu stricto*. W literaturze tematu pierwotnie podkreślano znikome znaczenie przedmiotowego pojęcia z punktu widzenia nauki prawa oraz ustawodawstwa.[76] Podstawowej roli prawa upatrywano bowiem w analizie norm prawnych, nie zaś zachowań lub zjawisk, które w normach prawnych nie znajdowały odzwierciedlenia. W dalszej kolejności zainteresowanie pojęciem interesu wzrastało w poszczególnych systemach prawnych z uwagi na przyjęcie założenia, że rolą prawa jest ochrona szeroko rozumianych interesów jednostek przed negatywnymi działaniami ze strony administracji publicznej.[77] Na tej podstawie prawo zaczęło wyposażać jednostki w instrumenty ochrony interesów nie tylko prawnych, ale również faktycznych.[78]

Podejmowane w nauce prawa próby definiowania analizowanego pojęcia doprowadziły do utożsamiania interesu z określoną korzyścią lub dążeniem do osiągnięcia tej korzyści, która ma wpływ na pozycję danej jednostki (której przysługuje interes) w społeczeństwie.[79] Przy czym wskazana korzyść jest ściśle związana z rozwojem tej jednostki oraz jej funkcjonowaniem w zbiorowości ludzkiej.[80] Tak rozumiany interes może mieć charakter subiektywny lub obiektywny (może istnieć tylko w wyobrażeniach danej jednostki lub może zachodzić niezależnie od jej wyobrażeń lub przekonań). Zwraca się również uwagę, że interes może być traktowany jako ochrona pewnych stanów i dóbr materialnych lub niematerialnych (co faktycznie również może stanowić pewnego rodzaju korzyść osiąganą przez jednostkę).[81]

---

organach ciąży obowiązek nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, o ile jest to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym.

[75] Por. M. Zieliński, *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 170.

[76] Tak F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1968, s. 23 i nast.

[77] Na temat rozumienia pojęcia „interes" w doktrynie prawa niemieckiego por. F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo V, s. 70.

[78] J. Lang, *Z rozważań….*, s. 129 zwraca uwagę na istnienie takich instrumentów w polskim prawie administracyjnym.

[79] W. Wesołowski, *Klasy, warstwy i władza*, Warszawa 1966, s. 107, do tego typu tego typu korzyści zalicza m.in. władzę, wykształcenie dobra kulturalnego i konsumpcyjnego.

[80] Por. H. Groszyk, A. Korybski, *op. cit.*, s. 20.

[81] Por. A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 48.

Przenosząc tak rozumiane pojęcie interesu na grunt specustawy drogowej można dostrzec, że budowa obiektów infrastrukturalnych ściśle powiązana jest z dążeniem do osiągania korzyści w postaci zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprawy jakości podróżowania, jak również rozwoju gospodarczego lub społecznego.[82] Korzyści, o których mowa w zdaniu poprzednim można rozpatrywać zarówno z punktu widzenia pojedynczych jednostek, jak również całych grup społecznych. Niezależnie od powyższego korzyści, jakie niesie za sobą budowa dróg pozostają w konflikcie z korzyściami wynikającymi z prawa własności gruntów, które na skutek zastosowania przepisów specustawy drogowej mają zostać przeznaczone na budowę obiektów drogowych. Zanim dojdzie do pozbawienia danego podmiotu prawa własności lub innego prawa majątkowego do nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi podmiot ten osiąga różnego rodzaju korzyści związane z daną nieruchomością. Mogą one polegać przykładowo na możliwości niezakłóconego zamieszkiwania na nieruchomości lub osiągania pożytków, które nieruchomość przynosi. W powyższym zakresie korzyści tego typu możemy utożsamiać z interesem osoby uprawnionej do nieruchomości. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że ustalenie przedmiotu interesu danej jednostki w znacznym stopniu będzie zależało od subiektywnej oceny tejże jednostki i jej preferencji psychologicznych.[83]

2. Interes *sensu stricto* a interes prawny

Znaczenie pojęcia interes jest w zasadzie ambiwalentne z prawnego punktu widzenia, o ile nie znajduje on odzwierciedlenia w konkretnej normie prawnej. Dopiero w takiej sytuacji możemy bowiem mówić o interesie indywidualnym lub publicznym.[84] Jednocześnie interes *sensu stricto* staje się interesem prawnym, o ile określona norma prawna zapewnia pewnej korzyści będącej składową interesu odpowiednią ochronę prawną. Z drugiej strony brak przedmiotowej ochrony nie powoduje, że nie mamy do czynienia z jakimkolwiek interesem jednostki. W nauce prawa przyjmuje się, że o ile określona korzyść nie jest chroniona prawnie (za pomocą normy prawnej) wówczas mamy do czynienia co najwyżej

[82] Rozwijając powyższą tezę można zauważyć, że prawidłowy stan infrastruktury drogowej pozwala na skrócenie czasu przemieszczania się, co może prowadzić do ograniczenia kosztów działalności gospodarczej, a nawet zwiększenia zysków z tego typu działalności. Ponadto jakość dróg wpływa na atrakcyjność inwestycyjną kraju w oczach przedsiębiorców zagranicznych. Skrócenie czasu podróży może również wpływać na poprawę więzi społecznych oraz dostępu do miast i miejscowości stanowiących ośrodki kulturalne.

[83] E. Schmidt-Asmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s . 187.

[84] W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, System LEX.

z interesem faktycznym[85]. Brak oparcia interesu w normie prawnej jest związany z tym, że ustawodawca uznaje pewne kategorie korzyści za niewymagające lub niezasługujące na ochronę prawną. Na gruncie norm proceduralnych brak możliwości wylegitymowania się interesem prawnym (nawet przy jednoczesnym posiadaniu interesu faktycznego) powoduje wykluczenie możliwości żądania określonych zachowań od organów administracji lub organów sądowych.[86] W powyższych sytuacjach można dojść do wniosku, że interes prawny nie zawsze pokrywa się z interesem faktycznym.

Przenosząc powyższe twierdzenia na grunt specustawy drogowej, pozbawionym interesu prawnego w postępowaniu wszczętym na podstawie decyzji ZRID będzie przykładowo podmiot, który dysponuje prawem dzierżawy (lub innym prawem o charakterze zobowiązaniowym) wobec nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi.[87] Jednocześnie taki podmiot nie jest pozbawiony możliwości dochodzenia swoich roszczeń odszkodowawczych przed sądem powszechnym, jednakże na podstawie przepisów prawa cywilnego.[88] Prowadzi to do wniosku, że dany interes może być jednocześnie interesem faktycznym na gruncie przepisów prawa administracyjnego oraz interesem prawnym na gruncie innej dziedziny prawa. Interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym nie będą mogli wykazać zazwyczaj również właściciele nieruchomości sąsiadujących z gruntami, na których ma zostać zrealizowana droga publiczna.[89] O pozbawieniu osób dysponujących prawami obligacyjnymi wobec nieruchomości interesu prawnego decyduje w szczególności okoliczność, że interes prawny powinien być bezpośredni i nie może być realizowany w oparciu o normę dotyczącą innego podmiotu.[90] O ile bowiem interes prawny właściciela nieruchomości w postępowaniu dotyczącym decyzji ZRiD znajduje podstawę bezpośrednio w przepisach specustawy drogowej (np. art. 12 ust. 4f) oraz w przepisach kodeksu cywilnego (art. 144 KC) to interes dzierżawcy ma wyłącznie charakter pośredni, a więc realizowany „za pośrednictwem" właściciela nieruchomości.

[85] Na ten temat: E. Bernatzik, *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886.
[86] Zob. wyrok NSA z 6.09.1999 r., IV SA 2473/98, System LEX nr 47873.
[87] Por. wyrok NSA z 20.01.2009 roku, II OSK 1836/07, System LEX nr 478290. Nie oznacza to jednakże, że dzierżawca lub najemca nie mogą być pełnomocnikami osoby posiadającej interes prawny w postępowaniu administracyjnym. Na temat pełnomocnictwa por. J. Niczyporuk, *Pełnomocnictwo administracyjne (w:) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25.IX.2002 r*., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 120 i nast.
[88] M. Gdesz, A. Trembecka, *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Warszawa 2011, s. 118.
[89] W opisanych przypadkach można odwołać się do analogicznych orzeczeń wydawanych na tle ustawy prawo budowlane, m.in. wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2007 r., VII SA/Wa 2239/06, LEX nr 439881 oraz wyrok WSA w Warszawie z 6.12.2007 r., IV SA/Wa 2027/07, LEX nr 420628.
[90] Por. wyrok NSA z 2.04.2009 r., I OSK 518/08, System LEX nr 554956.

Interes prawny powinien być konkretny i rzeczywisty, a ocena jego występowania powinna być przeprowadzona na dzień stosowania prawa (zazwyczaj na dzień wydania konkretnej decyzji administracyjnej)[91] O tego rodzaju interesie nie decyduje wyłącznie subiektywna ocena osoby powołującej się na ten interes, a indywidualna i obowiązująca norma prawna.

Prawnoprocesowa problematyka dotycząca naruszenia interesu prawnego, stanowi zagadnienie szeroko dyskutowane w nauce i orzecznictwie. Wstępnie można zaznaczyć, że z naruszeniem interesu prawnego mamy do czynienia wówczas, gdy na skutek działania organu administracji publicznej zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo jednostki wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na tę jednostkę nowy obowiązek ewentualnie zmieniony obowiązek dotychczas na niej ciążący.[92] Z powyższego wynika, że z interesem prawnym, jako szczególną kategorią interesu indywidualnego mamy do czynienia, jeżeli określony interes znajduje ochronę nie w jakiejkolwiek normie prawnej, lecz wyłącznie w normie prawa materialnego[93]. Przy czym nie jest wykluczone, aby w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu odszkodowania za interes prawny wynikał z normy prawa cywilnego, nie zaś prawa administracyjnego (w szczególności prawa własności).[94]

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie uwzględnił w treści przepisów specustawy drogowej jakichkolwiek przepisów zabezpieczających interes faktyczny jednostki. W szczególności przepisy tej ustawy nie przewidują możliwości składania uwag i zastrzeżeń do projektu decyzji ZRiD – analogicznie jak to ma miejsce na gruncie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wydaje się, że powyższy brak pewnego dodatkowego zabezpieczenia interesu faktycznego jest związany z postulatem szybkości postępowania, a także innym charakterem aktu planistycznego jakim jest decyzja ZRiD.

Z ewentualną możliwością „reprezentowania" interesu faktycznego w postępowaniu opartym na przepisach specustawy drogowej możemy mieć do czynienia na gruncie przepisów dotyczących udziału organizacji społecznej w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Udział takiej organizacji w przedmiotowej procedurze jest możliwy na podstawie art. 31 KPA. Przesłanką wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym przez organizację

[91] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41.
[92] Tak: wyrok NSA z 19.06.2009 r., sygn. akt II OSK 205/09, System LEX nr 561935.
[93] Pogląd dopuszczający możliwość wywodzenia interesu prawnego z norm proceduralnych zawarty został w orzeczeniu NSA z 25.01.2010 r., II OSK 1865/09, System LEX nr 560892.
[94] Por. wydany na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrok NSA z 29.12.1999 r., IV SA 1501/99, System LEX nr 48196.

społeczną jest ochrona interesu społecznego, ten natomiast w doktrynie prawa jest utożsamiany z interesem faktycznym, nie zaś z interesem prawnym.[95] Należy bowiem wskazać, że biorąc udział w procedurze ZRiD organizacja społeczna nie występuje w imieniu ochrony własnych interesów, lecz w imieniu zbiorowości i to także wówczas, gdy nie dochodzi do naruszenia konkretnej normy prawnej.

Rozwiązania zawarte w przepisach procedury administracyjnej pozwalają postawić tezę, że interesy faktyczne nie są więc całkowicie ambiwalentne z punktu widzenia ochrony prawnej.[96]

W dalszej kolejności można zauważyć, że o ile konkretna norma prawna, z którą związany jest interes indywidualny (prawny) danej jednostki wyposaża tę jednostkę w konkretne roszczenie związane z ochroną sytuacji prawnej, wówczas możemy mówić o powstaniu prawa podmiotowego jednostki. Z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie art. 21 Konstytucji RP, który to przepis chroni prawo własności będące publicznym prawem podmiotowym, a tym samym przewiduje ochronę interesu indywidualnego związanego z tym prawem.[97] Interes indywidualny w opisanym przypadku uzyskuje silniejszą ochronę prawną.

W. Jakimowicz zauważa, że o ile interes indywidualny oraz prawo podmiotowe znajdują wspólny rdzeń w konkretnej normie prawnej, wówczas wskazane „*dwie kategorie teoretyczne są tożsamymi sytuacjami prawnymi”*.[98] Pozwala to postawić tezę, że ilekroć mówimy o ochronie konkretnego prawa podmiotowego (np. prawa własności związanego z nieruchomością przeznaczoną pod budowę drogi publicznej na podstawie decyzji ZRID) ochrona ta obejmuje również interes indywidualny. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy można więc przyjąć tezę, że doniosłość prawną mają te wartości (interesy indywidualne), które znajdują ochronę prawną w konkretnych przepisach specustawy drogowej lub innych przepisach prawa materialnego. Ochrona ta może wynikać również bezpośrednio z norm Konstytucji RP. W praktyce ochrona interesu indywidualnego będzie sprowadzała się natomiast do ochrony konkretnego prawa podmiotowego jednostki. Prawem tym będzie najczęściej prawo własności gruntów położonych w granicach pasa drogowego wyznaczonego decyzją ZRiD, albowiem przedmiotowa decyzja powoduje bezpośrednią ingerencję w tego typu prawo. Jak zostanie wykazane w dalszej części pracy ochronę prawną

[95] Tak: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 81–82.
[96] B. Adamiak (w:) Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 59.
[97] Nie mniej należy zwrócić uwagę na spór w doktrynie dotyczący tego, czy przepisy Rozdziału I Konstytucji RP mogą stanowić samodzielną podstawę zarzutów skargi konstytucyjnej (szerzej zob. S. Jarosz – Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 532.
[98] W. Jakimowicz, *Wolność….*, s. 49.

na gruncie specustawy drogowej uzyskują również inne prawa podmiotowe, w tym użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego. Ochrona interesu indywidualnego może sprowadzać się również do ochrony innych praw podmiotowych niż prawa majątkowe. Prawem chronionym na gruncie specustawy drogowej w związku z innymi przepisami prawa materialnego (w tym normami Konstytucji RP) będzie również prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych.

3. Interes indywidualny a interes publiczny

Pojęcie interesu publicznego jest znacznie częściej stosowane w aktach prawnych, aniżeli pojęcie interesu indywidualnego. Pomimo tego zarówno nauka, jak również orzecznictwo nie wypracowały jednolitej definicji analizowanego pojęcia.[99] Przyczyną takiego stanu jest niewątpliwie szeroki i zmienny zakres znaczeniowy interesu publicznego.[100] Przedmiotowa zmienność wynika w szczególności ze zmiany wartości społecznych, w tym korzyści do których dąży społeczeństwo oraz poszczególne jednostki, jak również zmieniających się potrzeb ochrony poszczególnych interesów. Z uwagi na szeroki zakres znaczeniowy, jak również wypracowane do tej pory bogate orzecznictwo dotyczące rozumienia tego pojęcia wydaje się, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej nie wskazanym byłoby tworzenie jednej i generalnej (np. wspólnej dla całego prawa administracyjnego) definicji interesu publicznego.[101] Należy wyjaśnić, że pierwotnie pojęcie interesu publicznego wiązano z zagadnieniem określenia celów działania administracji. Przeciwstawiając w ten sposób regulacje prawa prywatnego regulacjom prawa publicznego.[102] W dalszej kolejności należy

[99] Nie mniej należy zwrócić uwagę na próbę zdefiniowania tego interesu podjętą przez M. Wyrzykowskiego (M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36), który wskazuje, że interes publiczny to: *„interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego. Realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być przy tym wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby*". F. Longschamps (F. Longschamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 32) ujmował interes publiczny jako dążność do osiągnięcia środków, które mogą zadośćuczynić zbiorowości ogólnoludzkiej, która ma charakter obiektywny i nie jest właściwością pojedynczego podmiotu, lecz przejawia się w porządku prawa podmiotowego.

[100] E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13–16.

[101] Zgodnie z art. 146 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 roku Nr 100 poz. 908) definicja generalna danego pojęcia powinna zostać sformułowana przez ustawodawcę, gdy: dane określenie jest wieloznaczne, nieostre, nie jest powszechnie zrozumiałe lub ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Wydaje się, że powyższa potrzeba nie zachodzi w odniesieniu do pojęcia interesu publicznego, podobnie zresztą jak interesu indywidualnego.

[102] Por. J. Lang, *Z rozważań…*, s. 130.

zauważyć, że wyznaczenie interesu publicznego oraz potrzeba jego ochrony jest nierozerwalnie związane z faktem występowania jednostek w różnego rodzaju zbiorowościach. Biorąc pod uwagę, że żyjąc w zbiorowości jednostka nie jest w stanie kierować się wyłącznie własnymi potrzebami zachodzi potrzeba wyróżnienia szerszego interesu osób, które taką zbiorowość tworzą. Rozgraniczenia pomiędzy interesem indywidualnym, a interesem publicznym można poszukiwać próbując ustalić, czy określona korzyść ma przypaść wyłącznie danej jednostce, czy też szerszej zbiorowości – społeczeństwu. Przy czym pod pojęciem społeczeństwo będziemy co do zasady rozumieć zbiorowość ludzi zamieszkujących na terenie całego państwa.[103] O tym co jest korzystne dla społeczeństwa decyduje faktycznie samo społeczeństwo za pomocą swoich organizacji.[104]

Nawiązując do postawionej tezy o częstym stosowaniu analizowanego pojęcia przez ustawodawcę, można przede wszystkim podkreślić, że określeniem interes publiczny posługuje się bezpośrednio Konstytucja RP w treści art. 17, 22, 63 oraz 213. Ponadto podstawy ochrony interesu publicznego dostrzega się także w innych przepisach Konstytucji RP, w tym w szczególności w treści art. 31 ust. 3. Powyższy przepis będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części niniejszej pracy, albowiem dotyczy bezpośrednio granic ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych. Wobec braku ustawowej definicji pojęcia interes publiczny, kluczowego znaczenia nabiera dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego (w tym w szczególności wypracowany na podstawie art. 31 ust. 3).[105] Rozwijając powyższą tezę należy wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny pojęcie interesu publicznego utożsamia w szczególności z dobrami chronionymi w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, do których zaliczyć należy: bezpieczeństwo publiczne, porządek prawny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia publicznego, ochronę moralności publicznej, wolności i prawa innych osób.[106] Powyższe dobra (każde z osobna) składające się na interes publiczny stanowią granicę ingerencji w sferę praw i wolności, w tym również prawa własności nieruchomości. Nie sposób nie zauważyć, że każde z powyższych dóbr ma charakter „kolektywny" – odnoszący się do szerszej grupy jednostek. Przy czym przy definiowaniu pojęcia interes publiczny (zarówno w procedurze stosowania, jak również stanowienia prawa)

[103] Na temat pojęcia „społeczeństwo" zob. C. Znamierowski, *Szkoła prawa, rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 616.
[104] Por. J. Lang, *Z rozważań…*, s. 136.
[105] Na ten temat por. w szczególności M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 206 i nast.
[106] Tak m.in. wyrok TK z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK ZU 2001/7, poz. 212.

należy mieć szczególny wgląd na jednostkę i jej potrzeby.[107] W tym miejscu można zauważyć, że korzyści związane z budową dróg publicznych nie zostały bezpośrednio wymienione w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[108]. Jednakże w orzecznictwie TK nie budzi wątpliwości, że dobra wskazane w treści powyższego przepisu mają charakter katalogu otwartego, a sam przepis ma wyłącznie pomocniczy charakter, jeżeli chodzi o definiowanie pojęcia interes publiczny.[109] Tym samym można dojść do wniosku, że powyższy przepis ma *„walor dyrektywy kierunkowej bądź wskazówki interpretacyjnej dla organów państwa tworzących bądź stosujących reguły prawne, których celem jest zagwarantowanie interesów ogółu, a także ważnej i wiążącej wskazówki interpretacyjnej dla sądów i organów administracyjnych powołanych do kontrolowania działalności administracji publicznej”*.[110]

Niezależnie od znaczenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, pierwotnej podstawy prawnej w zakresie ochrony interesu publicznego należałoby się doszukiwać we wcześniejszych przepisach konstytucji, w tym w szczególności w treści art. 1, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.[111] Przy czym pojęcie „dobra wspólnego” nie jest całkowicie tożsame z pojęciem interesu publicznego. Jak zauważa J. Boć: *„dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Ale interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek"*.[112] Ochrona dobra wspólnego, podobnie jak ochrona interesu publicznego jest niewątpliwie zadaniem ustawodawcy, a także również organów stosujących prawo (w tym organów administracji działających w ramach reglamentacji administracyjnej). Nie mniej wydaje się, że ilekroć dojdzie do ingerencji wobec interesu indywidualnego ze strony organów administracji powinno to znaleźć jednoznaczną podstawę w przepisach rangi ustawowej. Na gruncie problematyki prawnej dotyczącej lokalizacji i budowy dróg publicznych za taki przepis można uznać przykładowo art. 12 ust. 4 specustawy drogowej powodujący pozbawienie jednostki praw podmiotowych do nieruchomości przeznaczonych na budowę drogi.

---

[107] Na ten temat także M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu…*, s. 33.
[108] Można ewentualnie przyjąć, że budowa dróg publicznych służy pośrednio korzyściom opisanym w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w szczególności bezpieczeństwu publicznemu lub w niektórych przypadkach ochronie środowiska.
[109] Zob. wyrok TK z 14.06.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004/6, poz. 56.
[110] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 124.
[111] Por. M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, Przegląd Prawa Handlowego 2001, nr 5, s. 36.
[112] J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym (w:) Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 154.

Warto zauważyć, że w niektórych przypadkach organy administracji w procedurze stosowania prawa dokonują we własnym zakresie oceny spełnienia przesłanek interesu publicznego lub innego interesu o ponadindywidualnym charakterze. Z taką sytuacją mamy do czynienia na tle art. 17 specustawy drogowej, który uzależnia nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności od wystąpienia „uzasadnionego interesu społecznego lub gospodarczego". Brzmienie wskazanego przepisu, a w szczególności nieostrość pojęć, którymi posłużył się ustawodawca umożliwia w praktyce organom administracji dużą elastyczność działania. Wydaje się, że wykładnia powyższego przepisu na tle konkretnych stanów faktycznych powinna następować w duchu Konstytucji RP, w tym z uwzględnieniem treści art. 31 ust. 3. Będzie to prowadziło do wniosku podniesionego w dalszej części niniejszej pracy, zgodnie z którym zakazana jest wykładnia rozszerzająca podstaw prawnych stanowiących ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe.

Wydaje się, że katalog dóbr mieszczących się w definicji interesu publicznego zostaje szerzej opisany w ustawodawstwie Unii Europejskiej[113], które za tzw. nadrzędny interes publiczny uznaje bezpośrednio między innymi zagospodarowanie miast i wsi oraz bezpieczeństwo drogowe. Ponadto pojęciem interesu publicznego na gruncie krajowego porządku prawnego, jednakże z punktu widzenia przepisów prawa międzynarodowego zajmował się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka. W sprawie *Vistinš i Perepjolkins vs. Łotwa*[114] Trybunał stwierdził, że *„pojęcie "interesu publicznego" jest z konieczności szerokie. W szczególności decyzje wprowadzające w życie ustawodawstwo wywłaszczeniowe będą powszechnie związane z rozstrzyganiem o kwestiach o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym. Trybunał, przyjmując to za naturalne, iż margines uznania dostępny prawodawcy w zakresie wdrażania polityki socjalnej i gospodarczej powinien być szeroki, będzie uznawać osąd prawodawcy dotyczący tego, co leży "w interesie publicznym", chyba że osąd ten jest w sposób oczywisty pozbawiony rozsądnej podstawy".*

Definiując pojęcie interesu publicznego przedstawiciele doktryny bardzo często postrzegają tę kategorię interesu, jako relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść ogółowi.[115] W tym zakresie interes publiczny jest również podstawą do władczej ingerencji administracji

[113] Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE z 27.12.2006 r.).
[114] Orzeczenie ETPC z 25.10.2012 roku w sprawie Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie (71243/01), www.echr.coe.int
[115] J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98–100.

publicznej w sprawy jednostek.[116] Odnosząc pojęcie interesu publicznego, do pojęcia interes indywidualny nie powinno budzić wątpliwości, że pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem szerszym znaczeniowo tj. rozumianym w ten sposób, że interes publiczny stanowi wynik zsumowania interesów indywidualnych poszczególnych jednostek. Jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 23.01.2002 r.[117] interes ogólny zawiera w sobie również słuszne interesy jednostek. Obydwie kategorie interesu nie są więc sobie całkowicie przeciwstawne. Podobny wniosek wynika z analizy orzecznictwa TK zgodnie, z którym interes publiczny jest wyodrębniany z uwagi na pewne interesy indywidualne, a tym samym nie może dochodzić do całkowitego rozminięcia się obydwu kategorii interesów.[118] Analizowane pojęcie należałoby natomiast rozpatrywać z punktu widzenia szerszej grupy adresatów oraz korzyści do których dążą. Owa szersza grupa adresatów jest zbiorem jednostek bliżej nie zindywidualizowanym. Można podkreślić, że to co jest korzyścią dla danej jednostki może pozostawać w sprzeczności z korzyściami określonej grupy społecznej. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia przykładowo na gruncie relacji interesów „sąsiedzkich" w procesie inwestycyjnym, kiedy to budowa obiektu budowlanego pozostaje w interesie inwestora, niejednokrotnie pozostając w sprzeczności z interesami właścicieli nieruchomości sąsiednich.[119] Jednocześnie sprzeczność pomiędzy interesem publicznym oraz interesem indywidualnym nie jest immanentną cechą tej pierwszej kategorii interesu. Jak słusznie zauważa M. Zdyb[120]analizowane interesy mogą być: *w pełni tożsame, może występować pomiędzy nimi pewna dysharmonia, bądź mogą pozostawać one względem siebie całkowicie obojętne.* Odnosząc powyższe do problematyki prawnej lokalizacji i budowy dróg publicznych należy zauważyć, że wydanie decyzji ZRiD będzie częściowo tożsame z interesami indywidualnymi poszczególnych jednostek (np. dążeniem do poprawienia bezpieczeństwa własnego poruszania się po drogach), a częściowo sprzeczne z interesem innych jednostek (np. z dążeniem do osiągania z nieruchomości, która następnie zostaje przeznaczona pod budowę drogi).[121] Celem doprecyzowania powyższych wniosków,

[116] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93 i nast.
[117] SN z dnia 23.01.2002 r., II CZ 139/01, LEX nr 54446.
[118] Wyrok TK z 20.01.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.
[119] Szczegółowe przepisy techniczno-budowlane powinny w takiej sytuacji uwzględniać zarówno interesy inwestora, jak również właścicieli nieruchomości sąsiednich. Powoduje to, że przepisy tego typu obejmują normy prawne ustanawiające ograniczenia wolności budowlanej i prawa własności. (na ten temat ograniczeń prawa własności wynikających z przepisów techniczno-budowlanych por. M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni,* Warszawa 2012, s. 341 i nast).
[120] M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 219-223.
[121] W podanym przykładzie możliwa jest również sytuacja, w której wydanie decyzji ZRiD jest sprzeczne z niektórymi interesami jednej jednostki (wskazana utrata korzyści z wykonywanej działalności gospodarczej),

z konfliktem interesów mamy do czynienia, kiedy wykluczają się one nawzajem, bądź realizacja jednych stanowi zagrożenie, utrudnia, a nawet uniemożliwia realizację drugich.[122]

Realizacja interesu publicznego nie powinna prowadzić do nadmiernej ingerencji w interes indywidualny tj. prowadząc do całkowitego wyeliminowania tego interesu i związanego z nim prawa majątkowego przysługującego jednostce. Jednocześnie pozbawienie praw majątkowych w polskim systemie prawnym jest możliwe, jeżeli jest to podyktowane pewnymi szczególnymi względami tj. realizacją celu publicznego (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Przy czym wydaje się, że realizacja celu publicznego jest w tym przypadku celem dalej idącym niż cele wynikające z ochrony interesu publicznego. W tym miejscu wymaga wskazania, że żaden z przepisów prawa nie stanowi w sposób jednoznaczny o bezwzględnej wyższości w każdym przypadku interesu publicznego nad interesem prywatnym. Nie mniej należy zauważyć, że zarówno art. 21 ust. 2, jak również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w powiązaniu z przepisami specustawy drogowej wskazują, że interes publiczny związany z budową dróg ma pewne pierwszeństwo przed interesami prywatnymi związanymi z prawem własności nieruchomości. Zastosowanie powyższych przepisów prowadzi bowiem do zrealizowania interesu publicznego, przy jednoczesnym naruszeniu interesów jednostki związanych z korzystaniem z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Jednakże przedmiotowe pierwszeństwo nie powoduje, co do zasady, całkowitego wykluczenia ochrony interesu prywatnego, o czym świadczy chociażby fakt, że specustawa drogowa przyznaje osobie, która została pozbawiona prawa majątkowego stosowne odszkodowanie (art. 12 ust. 4a specustawy drogowej).[123]

Pomimo konfliktu pomiędzy interesem publicznym związanym z budową dróg, a interesami indywidualnymi, przepisy specustawy drogowej zostały uchwalone również z uwagi na potrzebę ochrony innych interesów indywidualnych. Jest bowiem tak, że interes publiczny sprzyja realizacji niektórych interesów indywidualnych (np. wspomniane zapewnienie bezpieczeństwa drogowego).[124] W opisanej sytuacji zasadna jest teza, zgodnie z którą ochrona interesów indywidualnych poszczególnych jednostek następuje kosztem

---

natomiast zgodne z innymi interesami tejże jednostki (bezpieczeństwo drogowe – zakładając, że wywłaszczony podmiot będzie poruszał się po drodze zrealizowanej na nieruchomości będącej wcześniej jego własnością).

[122] M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 164.

[123] Nie mniej należy zwrócić uwagę na sytuację, w której interes indywidualny nie znajduje pełnej ochrony prawnej np. interes właściciela nieruchomości sąsiedniej. Powyższa problematyka została omówiona w dalszej części pracy, w tym w rozdziale zatytułowanym: „*Odszkodowanie przysługujące właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD”*.

[124] Na ten temat por. J. Boć, *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji* (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 24.

ograniczenia interesów indywidualnych podmiotów prawa, których nieruchomości leżą w granicach oddziaływania decyzji ZRiD.

Warto podkreślić, że interesu publicznego nie należałoby utożsamiać z interesami administracji publicznej. W szczególności cele związane z budową dróg nie są realizowane w interesie Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, lecz w interesie całego społeczeństwa.

Brak jednoznacznej definicji pojęcia interes publiczny nie oznacza przyznania nadmiernej swobody organom administracji stosującym prawo. Przesłanki interesu publicznego, co do zasady stanowią bowiem szczególnego rodzaju ograniczenie administracji publicznej mające na celu zapobieżenie samowolnemu stosowaniu prawa.[125] Konieczność respektowania konstytucyjnie rozumianego interesu publicznego wiąże administrację również w procedurze opartej na przepisach specustawy drogowej. Wydaje się, że nie do pogodzenia z szeroko rozumianym interesem publicznym jest udzielenie administracji legitymacji do wydawania decyzji ZRiD w sposób dowolny bez wzięcia pod uwagę wszystkich interesów społecznych, a w dalszej kolejności także interesów indywidualnych.

4. Pojęcie interesu indywidualnego oraz interesu publicznego na gruncie przepisów ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego

Pojęcie interesu publicznego pojawia się aktualnie w wielu ustawach szczególnych, w tym również w ustawach związanych z szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym. Przykładem tego typu aktu prawnego jest przede wszystkim ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 6 ust. 2 w zw. art. 2 pkt 4). Zastosowanie powyższej ustawy zostało jednoznacznie wyłączone w sprawach dotyczących wydawania decyzji ZRID (art. 11i specustawy drogowej). Biorąc jednak pod uwagę zbliżony zakres przedmiotowy powyższych ustaw[126]oraz bogate orzecznictwo sądowe wypracowane w sprawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego warto zwrócić uwagę na sposób definiowania pojęcia interes publiczny na tle przedmiotowego aktu prawnego.

W dalszej kolejności warto również zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 6 ust. 2 oraz art. 54 ust. 2 i 64 ust. 1), podobnie jak

[125] Por. E. Modliński, *op. cit*, s. 65.

[126] Obydwie ustawy można uznać za akty prawne regulujące zagadnienia dotyczące zagospodarowania przestrzeni. Teoretycznie lokalizacja drogi publicznej może następować zarówno na podstawie przepisów specustawy drogowej, jak również przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W praktyce natomiast druga z wymienionych ustaw jest wykorzystywana do lokalizacji innych niż drogi publiczne obiektów liniowych np. wodociągowych.

przepisy specustawy drogowej (art. 11f ust. 1 pkt 4) posługują się tożsamym językowo pojęciem „interes osób trzecich". Powyższe skłania do podjęcia analizy na temat porównania zakresu oraz intensywności ochrony tej kategorii interesu w obydwu wskazanych ustawach. Wymaga także podkreślenia, że z ochroną interesu osób trzecich mamy również do czynienia w treści art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo budowlane, zgodnie z którym przy budowie i projektów budowlanych należy brać pod uwagę uzasadnione interesy osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Nawiązując w pierwszej kolejności do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z art. 6 ust. 2 przedmiotowej ustawy *każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.* Wykładnia powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że granicami zagospodarowania przestrzeni przez konkretne jednostki oraz ingerencji z tym związanych są w szczególności: interes publiczny oraz interes osób trzecich. Dla porównania należy zauważyć, że ograniczenie związane z interesem publicznym nie zostało wyrażone wprost w specustawie drogowej. Ustawa ta natomiast nakazuje brać pod uwagę przy wydawaniu decyzji ZRiD uzasadnione interesy osób trzecich (art. 11f ust. 1 pkt 4). Wydaje się, że rezygnując ze wskazania ograniczeń dotyczących interesu publicznego w specustawie drogowej ustawodawca wyszedł z założenia, że realizacja inwestycji drogowej, stanowiąc cel publiczny zdefiniowany wyraźnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami, podejmowana jest w interesie publicznym, a więc nie może w żaden sposób negatywnie wpływać na tę kategorię interesu.

Powyższe założenie jest błędne zważywszy, że interes publiczny może odnosić się do różnego rodzaju wartości, a tym samym może jednocześnie zachodzić sprzeczność pomiędzy kilkoma kategoriami tego interesu. Przyjęcie tezy, zgodnie z którą ustawodawca nie ma obowiązku brania pod uwagę interesu publicznego (innego niż interes związany z budową samej drogi) może w niektórych skrajnych przypadkach prowadzić do znaczącego zaburzenia ładu przestrzennego na obszarze, na którym zlokalizowana została droga publiczna na

podstawie decyzji ZRiD.[127] Przykładowo z koniecznością przeprowadzenia porównania i wyważenia dwóch kategorii interesu publicznego mierzył się WSA w Warszawie w sprawie o sygn. akt. I SA/Wa 537/10, w której stwierdzono: „*Kolizja interesu społecznego polegającego na realizacji inwestycji drogowej z interesem społecznym związanym z prawidłowym funkcjonowaniem lotniska użytku publicznego, nie może przesądzać o negatywnym rozstrzygnięciu wniosku, bowiem nie można przedkładać celu publicznego, jakim jest realizacja inwestycji drogowej nad cel publiczny związany z transportem lotniczym."* W postanowieniu wydanym w powyższej sprawie skład orzekający przyjął pierwszeństwo interesu publicznego związanego z funkcjonowaniem lotniska, nad interesem związanym z budową drogi uznając, że wymagają tego względy bezpieczeństwa publicznego. Zauważyć należy, że pomimo iż budowa nowych lub przebudowa istniejących dróg publicznych znajduje również szerokie uzasadnienie w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg, interes z tym związany może być nie być wystarczający dla wydania decyzji ZRiD, jeżeli na tej podstawie mogłoby dojść do naruszenia bezpieczeństwa innej grupy osób.[128]

Wracając do analizy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy wskazać, że pojęcie interesu publicznego zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 punkt 4 tejże ustawy. Zgodnie z powyższym przepisem, interesem publicznym jest: *„uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym*". Wskazana definicja spotkała się w doktrynie z licznymi głosami krytyki.[129] Przychylając się do krytyki analizowanego przepisu, można stwierdzić, że wskazana definicja jest nieostra i wyłącznie w niewielki sposób przyczynia się do zrozumienia pojęcia interesu publicznego. Warto zwrócić uwagę, że przedmiotowa definicja jeżeli nawet nie pozostaje w sprzeczności, to co najmniej nie pokrywa się z rozumieniem interesu publicznego, w znaczeniu wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pojęcie interesu publicznego pojawia się również w treści art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym to przepisie ustawodawca wskazuje jakie dobra uwzględniać należy w toku planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do takich dóbr zaliczony został interes publiczny, między

[127] W przeciwieństwie do specustawy drogowej art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost nakazuje brać pod uwagę interes publiczny przy kształtowaniu ładu przestrzennego i tworzeniu aktów planistycznych.
[128] Postanowienie WSA w Warszawie z 26.10.2010, I SA/Wa 537/10, System LEX nr 765477.
[129] Szerzej na ten temat W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 54.

innymi obok bezpieczeństwa państwa oraz ochrony środowiska. Redakcja wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że na gruncie analizowanej ustawy interes publiczny jest kategorią osobną od wskazanych dóbr.[130] Prowadzi to do odrębnego rozumienia interesu publicznego na tle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się, że taka sytuacja jest całkowicie niepożądana zważywszy, że konstytucyjne rozumienie pojęcia interes publiczny pozwala doszukiwać się takiego interesu w każdej z wartości, o których mowa w treści art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.[131] Warto również podkreślić, że formułując definicję interesu publicznego na potrzeby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ograniczając ten interes do celów i działań związanych ze społecznościami lokalnymi i ogólnokrajowymi, ustawodawca w sposób zupełnie niezasadny pominął interesy społeczności regionalnych (wojewódzkich).[132] Biorąc pod uwagę opisane okoliczności, jak również wyłączenie stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących decyzji ZRiD można postawić tezę, że definicja interesu publicznego zawarta w art. 1 ust. 2 nie powinna mieć zastosowania w postępowaniach prowadzonych na podstawie specustawy drogowej.

W dalszej kolejności odnosząc się do pojęcia interesu osób trzecich można wskazać, że określenie to nie zostało zdefiniowane w przepisach specustawy drogowej, jak również w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawie prawo budowlane. Wydaje się, że z uwagi na daleko idące skutki prawne, jakie decyzja ZRiD wywołuje w stosunku do uprawnień osób trzecich (prowadzące w efekcie do wywłaszczenia) pojęcie to należałoby rozumieć możliwie szeroko. Postuluje się więc za W. Szwajdlerem przyjęcie, że stanowiąc o osobach trzecich ustawodawca nakazuje brać pod uwagę interesy właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z terenem, na którym jest prowadzona inwestycja drogowa, jak również wszystkich innych osób których praw lub interesów dotyczy lub w przyszłości mogłaby dotyczyć dane zamierzenie budowlane.[133] Punktem wyjścia dla oceny, czy dany podmiot powinien być uznany za osobę trzecią jest

[130] Na ten temat por. H. Izdebski (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2013, komentarz do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* System LEX.

[131] Zob. M. Woźniak, *Interes publiczny, jako przesłanka działań organów planistycznych (w:) przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 75 i nast.

[132] Por. T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego (w:) Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. H. Izdebski, Warszawa 2012, s. 41.

[133] W. Szwajdler (w:) W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces Inwestycyjno-Budowlany. Zagadnienia Administracyjno-Prawne*, Toruń 2004, s. 256.

ustalenie, czy podmiot ten jest wnioskodawcą (inwestorem) w procedurze prowadzącej do wydania decyzji ZRiD. Powyższa okoliczność prowadzi do wniosku, że wnioskodawca nie może być więc uznany za podmiot trzeci w znaczeniu art. 11 f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej. Za podmioty trzecie będą natomiast uznane wszystkie jednostki (poza inwestorem), na których prawa i obowiązki oddziałuje decyzja ZRiD. Źródłem tego typu praw i obowiązków powinien być konkretny przepis prawa materialnego. Tak więc podmiotami trzecimi będą również (a nawet przede wszystkim) właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których zlokalizowana ma zostać droga publiczna, a także inne osoby dysponujące prawami rzeczowymi do takich nieruchomości. W wielu przypadkach tego typu podmiotami będą również właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości sąsiednich.[134]

W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, zgodnie z którym celem norm prawa administracyjnego związanych z koniecznością uwzględnienia interesów osób trzecich jest przede wszystkim uregulowanie zasad sąsiedztwa, umożliwiających inwestorowi oraz podmiotom uprawnionym wobec nieruchomości sąsiadujących z inwestycją budowlaną wzajemne współżycie.[135] Wynika to z faktu, że uprawnienia podmiotów sąsiadujących z inwestycją budowlaną „przecinają się" z uprawnieniami inwestora zamierzającego realizować dane zamierzenie budowlane. Powyższe prowadzi wprost do konfliktu interesów indywidualnych (w szczególności pomiędzy właścicielami nieruchomości). Zaprezentowana teza doznaje pewnej modyfikacji na tle przepisów specustawy drogowej. W szczególności podstawowy konflikt do jakiego dochodzi w związku z wydaniem decyzji ZRiD to konflikt pomiędzy interesem publicznym (w imieniu którego inwestor wnioskuje o wydanie decyzji ZRiD), a interesami indywidualnymi osób posiadających prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w granicach oddziaływania inwestycji drogowej. Ponadto wydaje się, że celem ustanowienia art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej było nie tylko umożliwienie prawidłowej egzystencji podmiotów „sąsiadujących" z przyszłą inwestycją drogową, ale konieczność wzięcia pod uwagę przy wydawaniu decyzji ZRiD uprawnień podmiotów, którzy utracą swoje prawa majątkowe lub których prawa doznają ograniczeń w związku z wydaniem przedmiotowej decyzji.

Konieczność wzięcia pod uwagę uzasadnionych interesów osób trzecich w procedurze ZRiD powoduje, że organ administracji wydający decyzję powinien wyrazić zgodę na taki

[134] Zakładając, że interes takich osób znajduję ochronę w normie prawa materialnego.
[135] Na ten temat W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 51-62 oraz J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1976, s. 276.

przebieg inwestycji drogowej, który powoduje możliwie najmniej ograniczeń dla podmiotów znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji drogowej.

Uznając za słuszne poglądy wyrażane na tle zbliżonych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, postanowienia decyzji ZRiD dotyczące interesów osób trzecich: *„…mogą zawierać jedynie informacje dla inwestora o działaniach niezbędnych dla ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, nie mogą zaś zawierać nakazów kierowanych do osób trzecich czy też upoważnień dla inwestora do podjęcia działań naruszających interes tych osób*".[136]

Poszukując wzajemnych relacji pomiędzy treścią przepisów specustawy drogowej oraz ustawy prawo budowlane można dojść do wniosku, że art. 5 ust. 1 ustawy prawo budowlane powinien znaleźć zastosowanie w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Powyższy wniosek znajduje podstawę prawną w treści art. 11i specustawy drogowej, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Ponadto decyzja ZRiD w pewien sposób zastępuje pozwolenie na budowę i w tym zakresie jest podstawą wszczęcia robót budowlanych drogi publicznej. Dodatkowo za zastosowaniem w procedurze ZRiD przepisów ustawy prawo budowlane dotyczących ochrony interesów osób trzecich przemawia okoliczność, że specustawa drogowa nie reguluje w sposób kompleksowy wszystkich kwestii związanych z realizacją inwestycji drogowej (w tym w szczególności ze sposobem projektowania drogi oraz warunkami technicznymi, którym inwestycja tego typu powinna odpowiadać). W takiej sytuacji odniesienie się do przepisów prawa budowlanego jest w pełni usprawiedliwione.

W opisanych powyżej okolicznościach oraz z uwagi na treść art. 5 ust. 1 ustawy prawo budowlane na wnioskodawcy (inwestorze) oraz organie wydającym decyzję ZRiD ciąży obowiązek uwzględnienia interesów osób trzecich. Wnioskodawca (inwestor) powinien tym samym w taki sposób zaprojektować przyszłą drogę publiczną, aby wskazane interesy w możliwie najszerszym zakresie chronić. Weryfikacja, czy nie dochodzi do nadmiernej ingerencji w interesy osób trzecich będzie należała do właściwego organu administracji. Powyższe powinno oznaczać w szczególności zapewnienie podmiotom trzecim dostępu do drogi publicznej, czy też ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas i wibracje związane z korzystaniem z drogi publicznej. Jednocześnie należy zgodzić się z poglądem, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej (o którym mowa bezpośrednio

[136] Tak wyrok NSA z 28.11.1996 r., SA/BK 1002/96, ONSA 1997, Nr 4, poz. 168.

w treści art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy prawo budowlane) jest wyłącznie przykładową kategorią interesu osób trzecich.[137] Jak słusznie zauważają R. Dziwiński i P. Ziemski: *„Przepisami administracyjnymi, mającymi wpływ na ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, są przede wszystkim przepisy techniczno-budowlane, a zatem o naruszeniu tych interesów można mówić tylko wówczas, gdy zostały naruszone konkretne przepisy".*[138] Tym samym zakres ochrony interesów osób trzecich będzie wyznaczony w szczególności przez przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.3.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.[139] Przepisy, o których mowa powyżej stanowią regulacje wyznaczające granicę prawa własności oraz innych praw podmiotowych, jednocześnie uściślając zakres i treść tych praw.[140] W literaturze przedmiotu jest prezentowane stanowisko, zgodnie z którym art. 5 ustawy prawo budowlane ma charakter zasady ogólnej, a tym samym treść tego przepisu należy brać pod uwagę w całym procesie budowlanym tj. przy wykładni i stosowaniu wszystkich przepisów procesu inwestycyjnego, a także stanowieniu aktów wykonawczych.[141]

Wydaje się, że art. 5 ust. 1 ustawy prawo budowlane jako generalna zasada nie powinien jednakże stanowić samodzielnej podstawy ochrony interesu prawnego osób trzecich w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Podmiot dochodzący ochrony interesu prawnego z powołaniem na art. 5 ust. 1 prawa budowlanego ma obowiązek wykazać, że doszło do naruszenia innych przepisów prawa materialnego, z którymi związany jest interes prawny jednostki. Należy jednakże zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można również spotkać się ze stanowiskiem przeciwnym.[142]

Jednocześnie żaden z przepisów ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego, w tym również przepisy specustawy drogowej nie formułują nadrzędności interesu osób trzecich nad interesem publicznym, czy też interesem inwestora. Jak również nie wymaga się, aby interes osób trzecich był najważniejszym kryterium wydawania decyzji administracyjnej.[143] W jednym z orzeczeń wydanych na gruncie przepisów ustawy prawo budowlane Sąd Najwyższy stwierdził, że ochrona interesów osób trzecich w procedurze inwestycyjnej

[137] Tak Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2004, s. 27.
[138] R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo Budowlane. Komentarz*, komentarz do art. 5 ustawy prawo budowlane, System LEX 2006.
[139] Dz. U. 1999, Nr 43, poz. 430.
[140] Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972, s. 32 i nast.
[141] Por. J. Siergień, *Prawo Budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 104 oraz B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003, s. 34.
[142] Wyrok NSA z 14.01.2011 r., II OSK 69/10, System LEX nr 953084.
[143] Na ten temat zob. wyrok NSA z 2.04.1998, IV SA 1517/97, System LEX nr 43323.

powinna obejmować zapewnienie możliwości zabudowy działki sąsiadującej z planowaną inwestycją budowlaną.[144] Powyższy pogląd może znaleźć zastosowanie w sprawach dotyczących decyzji ZRiD, jednakże z odpowiednimi modyfikacjami. Z naruszeniem interesów osób trzecich (mogącym prowadzić do wadliwości decyzji administracyjnej) będziemy mieli do czynienia w szczególności, jeżeli ZRiD jest sprzeczna z przepisami techniczno-budowlanymi wyznaczającymi sposób zabudowy drogi publicznej w stosunku do obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach sąsiednich. Natomiast o ile decyzja ZRiD odpowiada takim przepisom i jednocześnie na skutek jej wydania właściciele nieruchomości sąsiednich zostali pozbawieni możliwości zabudowy[145] – wówczas można rozważyć, czy w następstwie wydania decyzji ZRiD nie doszło do faktycznego wywłaszczenia prawa własności.

Pomimo, iż żaden z analizowanych przepisów nie posługuje się pojęciem „interes prawny osób trzecich", lecz pozornie szerszym pojęciem „interesy osób trzecich" nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy te nie odnoszą się do interesów faktycznych.[146] Doniosłe prawnie i wymagające ochrony prawnej są co do zasady wyłącznie te interesy, które znalazły źródło ochrony w konkretnych normach prawnych. W tym zakresie należy się zgodzić z poglądem R. Sawuły, że biorąc pod uwagę interesy osób trzecich organ administracji nie ma obowiązku uwzględniania okoliczności obniżenia wartości inwestycji sąsiednich (w następstwie budowy inwestycji publicznej).[147]

5. Wybrane zagadnienia związane z konfliktem pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów na gruncie prawa publicznego

Oceniając wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów nie sposób pominąć także sytuacji, w której dochodzi do wystąpienia konfliktu pomiędzy dwoma lub kilkoma różnymi interesami publicznymi. Przenosząc powyższe zagadnienie na grunt specustawy drogowej taka sytuacja może przykładowo powstać w przypadku lokalizacji i budowy drogi krajowej[148]na nieruchomości należącej do określonej jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności, jeżeli taka nieruchomość została wcześniej przeznaczona na realizację innych celów publicznych. W opisanym przypadku wydanie decyzji ZRID

[144] Uchwała SN z 26.04.1996 r., II ARN 87/95, OSNAP 1996, Nr 21, poz. 316.
[145] Ewentualnie dotychczasowy sposób zabudowy został ograniczony w istotny sposób.
[146] Por. wyrok NSA z 22.10.1998 r., IV SA 116/98, System LEX nr 43747.
[147] R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z 8.02.1999 r (II SA Ka 85/97),* Samorząd Terytorialny 1999, nr 11, s.78.
[148] Zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 Nr 260.) własność takiej drogi przysługuje Skarbowi Państwa.

spowoduje co do zasady przejście prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz wykluczenie możliwości realizacji innego niż droga celu publicznego. Prowadzi to do powstania konfliktu „krajowego interesu publicznego" z „interesem lokalnym". Konflikt ten ma szczególny charakter, albowiem wywłaszczona nieruchomość należąca wcześniej do jednostki samorządu terytorialnego niewątpliwie może być (po wybudowaniu drogi) również wykorzystana przez jej mieszkańców. Zgodnie bowiem z art. 2 z zw. z art. 1 ustawy o drogach publicznych do korzystania z drogi krajowej (z wyjątkami wskazanymi w ustawie) uprawnieni są wszyscy, a więc także członkowie danej jednostki samorządu terytorialnego. Powoduje to sytuację, w której budowa drogi krajowej leży również w interesie lokalnym. Konfliktem pomiędzy interesami publicznymi o charakterze lokalnym oraz krajowym zajmował się Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt. K 37/02.[149] Na podstawie powyższego orzeczenia można dojść do wniosku, że ustawodawca nie formułuje zasady pierwszeństwa interesu krajowego nad interesem lokalnym. Co więcej, realizacja jednego interesu publicznego nie pozbawia ochrony prawnej innego interesu o charakterze publicznym i to również jeżeli zachodzi pomiędzy nimi konflikt. W okolicznościach wskazanej wyżej sprawy TK dopuścił obowiązek kompensaty naruszenia interesu publicznego (przyznania odszkodowania na rzecz gminy), w sytuacji gdy doszło do naruszenia tego interesu na rzecz interesu o charakterze krajowym.

Z konfliktem interesów publicznych mamy do czynienia również na gruncie art. 20a specustawy drogowej, który to przepis przewiduje możliwość nieodpłatnego zajęcia terenów wód płynących lub terenów linii kolejowych w związku z realizacją robót budowlanych. W tym przypadku ustawodawca postanowił o nadrzędności interesu publicznego związanego z budową drogi publicznej wyłączając możliwość żądania odszkodowania za zajęcie wskazanych terenów służących innym niż drogowe celom publicznym. Powyższy skutek następuje pomimo, że w niektórych przypadkach będzie to prowadziło do czasowego braku możliwości wykorzystania tych terenów zgodnie z ich przeznaczeniem (a więc również wstrzymania możliwości realizacji celów publicznych, którym te tereny służą).

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że ilekroć dochodzi do konfliktu pomiędzy różnymi interesami (w tym zarówno pomiędzy interesem indywidualnym, a interesem publicznym, jak również pomiędzy interesami publicznymi) ustawodawca odpowiedzialny za ustanowienie przepisów prawa[150] ma obowiązek przeprowadzenia tzw. ważenia interesów.[151]

[149] Wyrok w tej sprawie: TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9, poz. 96.
[150] Na podstawie stosowania których dochodzi do konfliktu.
[151] Por. A. Wilczyńska, *op. cit*, s. 48.

Przy czym przez ważenie należałoby rozumieć ocenę dokonaną przez ustawodawcę w procesie prawotwórczym i skierowanym na wskazanie, który z interesów w konkretnym przypadku wymaga pierwszeństwa, a tym samym większej ochrony prawnej.

Obowiązek oceny ważności interesów w konkretnej sprawie administracyjnej ciąży również w pewnym stopniu na organach stosujących prawo. Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń zauważa: „*W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”.*[152]

Wyważanie przeciwstawnych interesów powinno w praktyce następować z zastosowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznacza to w szczególności, że analizując wzajemne oddziaływanie interesu indywidualnego oraz interesu publicznego należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy ustanawiając specustawę drogową ustawodawca zachował standardy ochrony praw podmiotowych wynikające z Konstytucji RP, w tym dokonał należytego wyważenia wskazanych interesów, a więc w sposób odpowiadający zasadzie proporcjonalności.

Z procedurą ważenia poszczególnych interesów niejednokrotnie mamy do czynienia na gruncie orzecznictwa sądowego dotyczącego stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W jednym z takich orzeczeń NSA stwierdził: *„Przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne - wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji - oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego…. podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady:*

[152] Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181.

wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia". Jednocześnie warto odnotować, że rozumienie zasady równości wobec prawa na gruncie powyższej ustawy, jak również specustawy drogowej nie jest całkowicie identyczne. Potrzeba uchwalenia specustaw wykorzystywanych w toku procesów inwestycyjnych wynika z faktu, że tradycyjne ustawodawstwo nie sprawdza się, gdy mamy do czynienia z koniecznością spełnienia postulatu szybkości i sprawności procedowania. W powyższych okolicznościach należałoby dojść do wniosku, że organ wydający decyzję ZRiD nie ma obowiązku tak szczegółowego ważenia przeciwstawnych interesów, jak to ma przykładowo miejsce w procedurze uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to jednakże, że organ ten może takie interesy całkowicie pominąć. W szczególności bowiem, o ile wydanie decyzji ZRiD wiązałoby się z nadmierną ingerencją w interes publiczny lub interesy indywidualne organ powinien rozważyć odmowę wydania decyzji administracyjnej lub w zależności od okoliczności sprawy zobowiązać inwestora do odpowiedniego zabezpieczenia takich interesów – formułując w tym celu odpowiednie wymogi w treści decyzji ZRiD.

6. Pojęcie interesu publicznego, a pojęcie celu publicznego

W rozważaniach nad ochroną interesu indywidualnego nie sposób pominąć próby porównania pojęć „interes publiczny" oraz „cel publiczny". Pojęcie celu publicznego ma również zasadnicze znaczenie z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy, ponieważ wydanie decyzji ZRiD prowadzi bezpośrednio do powstania skutków wywłaszczeniowych. Jednocześnie w polskim porządku prawnym wywłaszczenie jest dozwolone, jeżeli następuje w celu publicznym i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Pojęciem celu publicznego ustawodawca posługuje się bezpośrednio w treści Konstytucji RP. Zważywszy, że jednocześnie w tym samym akcie prawnym zawarto językowo różnie brzmiące pojęcia celu publicznego (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) oraz interesu publicznego (np. art. 22 Konstytucji RP) można postawić tezę, że wskazane pojęcia nie są w pełni tożsame znaczeniowo.

Porównanie analizowanych pojęć w sposób szczegółowy przeprowadził W. Jakimowicz, który zauważa, że: „*celem publicznym rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądany wynik tego działania – w postaci zrealizowania interesu publicznego – o sprecyzowanym kształcie"*. O ile więc zrealizowanie celu publicznego zawsze oznacza zaspokojenie jakiegoś interesu publicznego, o tyle działanie

w interesie publicznym nie zawsze musi doprowadzić do zaspokojenia tego interesu, co jednocześnie nie przekreśla faktu, że również jest działaniem realizującym cel publiczny".[153] Przenosząc powyższe twierdzenia na grunt specustawy drogowej należałoby dojść do wniosku, że szeroko rozumiana budowa dróg publicznych jest celem działania administracji publicznej. Działanie to jest podyktowane koniecznością realizacji różnego rodzaju interesów publicznych, w tym zapewnienia zwiększonego bezpieczeństwa drogowego. Prawidłowa realizacja tego działania jest związana z wydaniem decyzji ZRiD i w połączeniu z innymi czynnościami prawnymi (np. nadanie kategorii drogowej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych) oraz faktycznymi (wybudowanie drogi) powinno prowadzić w praktyce do zaspokojenia interesu publicznego (np. wspomnianego zapewnienia bezpieczeństwa na drogach publicznych).

Zważywszy, że realizacja celu publicznego stanowi podstawę wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęcie celu publicznego powinno zostać bardzo precyzyjnie zdefiniowane.[154] Niedopuszczalne byłoby pozostawianie organom administracji luzu decyzyjnego w zakresie dowolnego wskazania, które zamierzenia mogą stanowić cele publiczne. Mogłoby to bowiem prowadzić wprost do nadużywania prawa,[155] którego konsekwencje byłyby bardzo daleko idące – prowadząc do bezpodstawnego pozbawienia prawa własności oraz ingerencji w inne prawa majątkowe. Niezależnie od powyższego postulatu ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji celu publicznego w treści Konstytucji RP. W zaistniałej sytuacji obowiązek skonstruowania precyzyjnej definicji został przeniesiony na ustawodawcę zwykłego. Przy czym zgodnie z powyższą tezą przyjmuje się, że ustawodawca ten powinien w sposób jednoznaczny wskazać określony cel jako cel publiczny, aby mogło na tej podstawie dojść do wywłaszczenia.[156] *A contrario* określone zamierzenie nie może stanowić celu publicznego w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jeżeli jako taki cel nie zostało przez ustawodawcę zwykłego opisane, a publiczny charakter danego zamierzenia wynika wyłącznie z ponadindywidualnej potrzeby, której ma służyć i dla której takie zamierzenie jest realizowane.[157]

W aktualnym stanie prawnym obowiązek ustawodawcy, o którym mowa powyżej został zrealizowany poprzez ustanowienie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis

[153] W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 94–95.
[154] W odróżnieniu od wspomnianej wcześniej definicji interesu publicznego.
[155] S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa 2003, s. 249.
[156] Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy,* Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2010, nr 3, s. 11.
[157] Na ten temat zob. wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 186; wyrok NSA z 15.02.2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001, nr 4, poz. 61; wyrok NSA z 12.10.1999 r., IV SA 1484/97, System LEX nr 48653.

ten ma charakter kazuistyczny i został sformułowany w sposób polegający na wskazaniu konkretnych zamierzeń inwestycyjnych stanowiących cel publicznym. Do tego typu celów ustawodawca zaliczył między innymi: *„wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie”*. Katalog celów opisanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest katalogiem zamkniętym,[158] co w znaczny sposób ogranicza dowolność organów administracji przy dokonywaniu wykładni pojęcia celu publicznego, a tym samym ogranicza możliwość bezpodstawnego wkraczania w sferę prawa własności oraz innych praw majątkowych. Jak słusznie zauważa W. Jakimowicz: *„nie jest dopuszczalne konstruowanie kategorii celu publicznego w jego węższym rozumieniu, ani nawet dookreślanie tej kategorii przez administrację w tworzonych przez nią źródłach prawa powszechnie obowiązującego, takich jak rozporządzenia i akty prawa miejscowego, a tym bardziej niedopuszczalne jest kreowanie bądź nawet dookreślanie przez administrację publiczną kategorii celu publicznego na etapie stosowania przez nią prawa”.*[159]

7. Budowa dróg publicznych, jako cel publiczny

Przenosząc powyższą definicję celu publicznego na grunt specustawy drogowej nie można mieć wątpliwości, że zakres przedmiotowy specustawy drogowej dotyczy wyłącznie takich zamierzeń budowlanych, które mieszczą się w katalogu celów publicznych sformułowanym w treści art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zarówno bowiem art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również art. 1 specustawy drogowej posługują się pojęciem budowy dróg publicznych.[160] Wskazane przepisy nie dotyczą dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Ponadto należy wyjaśnić, że zastosowanie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest nawet szersze, ponieważ odnosi się do wszelkich robót budowlanych dotyczących dróg publicznych. W sytuacji, gdy specustawa drogowa nie dotyczy między innymi remontów oraz przebudowy dróg publicznych.

[158] Por. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 38. Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 26.01.2006 r., II OSK 630/05, System LEX nr 746223.
[159] Tak: W. Jakimowicz, *Wolność….,* s. 60.
[160] Problematykę dotyczącą art. 1 specustawy drogowej opisano w rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym: *„Zakres zastosowania specustawy drogowej”*.

Wydanie decyzji ZRiD w przedmiocie inwestycji nie stanowiącej celu publicznego (np. mającej za przedmiot drogę wewnętrzną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych) będzie prowadziło nie tylko do sprzeczności z przepisami specustawy drogowej, ale również sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Decyzja taka musiałaby zostać uznana za nieważną z uwagi na sprzeczność z konstytucyjnymi przesłankami wywłaszczenia.

Rozdział 4. Interes indywidualny jednostki w procedurze wydawania decyzji ZRiD

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami realizacja inwestycji drogowych nieustannie wiąże się z koniecznością ingerowania w prawa podmiotowe osób trzecich tj. jednostek innych niż podmiot wnioskujący o wydanie decyzji administracyjnych umożliwiających przeprowadzenie procesu budowlanego. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest obiektywny brak możliwości budowy dróg wyłącznie na gruntach, które przed wszczęciem procedur administracyjnych były przedmiotem prawa własności inwestora. Pozbawienie praw majątkowych dotychczasowych właścicieli nieruchomości jest warunkiem koniecznym budowy drogi publicznej, albowiem wyłącznie w ten sposób możliwe będzie zapewnienie dostępu do tej drogi wszystkim uczestnikom ruchu drogowego oraz jednoczesne uniknięcie niekorzystnej prawnie sytuacji, w której dostęp do drogi wymaga uzyskania każdorazowej zgody właściciela nieruchomości.

W opisanych okolicznościach rolą ustawodawcy jest zapewnienie prawidłowej ochrony prawnej interesu podmiotów trzecich w procedurze wydawania wskazanych decyzji administracyjnych.

Na gruncie specustawy drogowej decyzją administracyjną, która powoduje ingerencje w prawa majątkowe podmiotów trzecich jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (decyzja ZRiD). W tym miejscu należy zauważyć, że analizowana decyzja ma szczególny charakter przedmiotowy, ponieważ stanowi jednocześnie: pozwolenie na wszczęcie robót budowlanych drogi, skutkuje podziałem prawnym i geodezyjnym nieruchomości, na których zlokalizowana ma zostać droga publiczna oraz powoduje pozbawienie dotychczasowych osób uprawnionych, w tym właścicieli oraz użytkowników wieczystych praw podmiotowych do nieruchomości.[161]

2. Zapewnienie jednostce udziału w procedurze wydawania decyzji ZRiD

Niewątpliwie prawidłowa ochrona interesu indywidualnego podmiotów, wobec których skierowana została decyzja ZRiD wymaga zapewnienia takim podmiotom wystarczającego udziału w procedurze administracyjnej kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej.

[161] Na ten temat: M. Wolanin, *Specprocedura realizacji inwestycji drogowej*, Nieruchomości 2010, nr 4, s. 3.

W dalszej kolejności skuteczność ochrony interesu prawnego należy oceniać z punktu widzenia zapewnienia osobie dotkniętej skutkami decyzji ZRiD legitymacji procesowej w postępowaniu odwoławczym oraz możliwości uzyskania w tym postępowaniu takiego rozstrzygnięcia, które doprowadzi do odzyskania utraconego prawa majątkowego. Od możliwości wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym zależy, czy osoba której przysługuje dane prawo podmiotowe może kontrolować prawidłowość przebiegu procedury, na bieżąco uzyskiwać informacje o etapie postępowania administracyjnego, a ostatecznie korzystać z środków ochrony prawnej w postaci zaskarżenia decyzji administracyjnej. Należy wskazać bowiem, że posiadanie interesu indywidualnego (prawnego) wiąże się z możliwością oczekiwania zapewnienia ochrony określonej sytuacji prawnej jednostki w procedurze wydawania decyzji administracyjnej.[162] Przedmiotowa ochrona powinna mieć charakter wystarczający, co w szczególności oznacza, że powinna odpowiadać wymogom wynikającym z Konstytucji RP, jak również przepisom prawa międzynarodowego dotyczącym ochrony praw człowieka. Zapewnienie należytej ochrony prawnej następuje w drodze stanowienia nie tylko przepisów materialnych o odpowiedniej treści, ale również przepisów o charakterze proceduralnym.

Przenosząc powyższe na grunt specustawy drogowej należałoby w pierwszej kolejności ustalić, czy podmiot dotknięty skutkami decyzji ZRiD jest uprawniony do wzięcia udziału w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy drogi publicznej. Już na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy drogowej organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji ZRiD przesyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania właścicielom i użytkownikom nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji ZRiD. Pozostałe strony postępowania zawiadamiane są o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczeń dokonywanych odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz na stronach internetowych gmin i w prasie lokalnej. Powyższy przepis pozostaje z bezpośredniej relacji z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, zgodnie z którym o wydanej decyzji ZRiD właściwy organ zawiadamia dotychczasowych właścicieli oraz użytkowników wieczystych przesyłając odpowiednie zawiadomienie na adres wskazany w katastrze nieruchomości.[163]

[162] Na powiązanie interesu prawnego z udziałem w procedurze kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej zwraca uwagę M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 442 i nast.

[163] Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 Nr 193 poz. 1287 ze zm.) przez kataster nieruchomości rozumie się jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych

Pozostałe strony postępowania zawiadamiane są o wydanej decyzji wyłącznie w drodze obwieszczeń – w tożsamy sposób, jak ma to miejsce przy zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego.

Analizując wskazane przepisy można dojść do wniosku, że organ wysyłający zawiadomienia w toku procedury wydawania ZRiD nie ma obowiązku prowadzenia szczegółowych czynności sprawdzających w przedmiocie aktualnego adresu zamieszkania właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Ustawodawca nakazał bowiem każdorazowe wysłanie zawiadomień na adres ujawniony w katastrze nieruchomości. Przepisy specustawy drogowej stwarzają pozorne ryzyko naruszenia interesów osób uprawnionych w sytuacji, w której rzeczywisty adres zamieszkania (odbioru korespondencji) będzie inny niż wskazany katastrze nieruchomości.[164] Taka ocena powyższych przepisów byłaby jednakże błędna. Należy wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 22 ust. 2 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne na każdorazowym właścicielu nieruchomości, jak również na użytkowniku wieczystym ciąży obowiązek zgłaszania organowi prowadzącemu ewidencję gruntów okoliczności stanowiących podstawę zmiany danych w tej ewidencji. Zważywszy na wskazany przepis można dojść do wniosku, że ustanawiając model zawiadomień, opisany w przepisach specustawy drogowej ustawodawca wyszedł z założenia, że ewentualne negatywne konsekwencje braku aktualizacji danych zawartych w katastrze powinny obciążać właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) nie zaś organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji ZRiD. Nie budzi większych wątpliwości w doktrynie, że doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w ewidencji gruntów staje się skuteczne, także wówczas jeżeli nie zostało odebrane przez adresata (w tym pozostawione w skrzynce pocztowej ze zwrotką „adresat wyprowadził się").[165] Informacja od operatora publicznego o bezskuteczności doręczenia zawiadomienia nie powoduje dalszego obowiązku po stronie organu dotyczącego poszukiwania właściwego adresu właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. W powyższych okolicznościach należy dojść do wniosku, że wysyłanie zawiadomień oraz informacji o wydaniu decyzji administracyjnej przyczynia się do ochrony interesu publicznego, ponieważ zwalniając organ z obowiązku poszukiwania właściwego miejsca zamieszkania strony powoduje przyspieszenie postępowania

osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Zgodnie z art. 53a wskazanej ustawy rolę katastru pełni obecnie ewidencja gruntów i budynków.

[164] Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują, że decydujące znaczenie dla oznaczenia adresów stron mają dane wskazane w księdze wieczystej, a dopiero w razie braku księgi wieczystej inne dokumenty i ostatecznie kataster nieruchomości (por. art. 113 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

[165] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 111.

administracyjnego. Ochrona prawna interesu indywidualnego powinna przysługiwać przede wszystkim jednostkom, w sposób należyty dbającym o zabezpieczenie swojej sytuacji prawnej. W sprawach dotyczących nieruchomości powyższa dbałość sprowadza się do ujawnienia faktycznego miejsca zamieszkania w dokumentach dotyczących nieruchomości, a więc również w katastrze nieruchomości. Udzielenie przez ustawodawcę ochrony prawnej podmiotom, które w sposób nienależyty dbają o ochronę swoich interesów związanych z nieruchomościami oznaczałoby działanie w sposób nieusprawiedliwiony podejmowane kosztem interesu publicznego.

Wstępna analiza powyższych przepisów prowadzi również do wniosku, że interes prawny właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których lokalizowana jest droga publiczna chroniony jest w sposób bardziej pełny niż interes pozostałych stron postępowania administracyjnego. Takiego stanu rzeczy należy upatrywać w szczególności w dążeniu ustawodawcy do zapewnienia szybkości postępowania w sprawie decyzji ZRiD. Osiągnięcie opisanego celu mogłoby się okazać znacznie utrudnione, gdyby przyjąć że organ prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zawiadamiać o wszczęciu postępowania oraz o jego zakończeniu w formie pisemnych zawiadomień kierowanych do każdej osoby dotkniętej skutkami decyzji ZRiD. Przepisy specustawy drogowej w żaden sposób nie ograniczają uprawnień do wzięcia udziału w postępowaniu podmiotom innym niż właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których realizowana jest inwestycja drogowa. Potwierdzeniem powyższego wniosku jest okoliczność, że w ustawie nie zawarto szczególnych regulacji wyłączających lub ograniczających podmiotom posiadającym interes prawny uprawnienie do udziału w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Wykładnia językowa art. 11 d ust. 5 oraz 11 f ust. 3 specustawy drogowej wskazuje, że ustawodawca przewidział udział innych podmiotów w postępowaniu administracyjnym – nakazując informowanie takich podmiotów o poszczególnych czynnościach proceduralnych w drodze stosownych obwieszczeń oraz ogłoszeń, które mają charakter publiczny. Ochrona interesu prawnego takich podmiotów zdaniem autora niniejszej pracy jest wystarczająca. Odrębność sposobów zawiadamiania o czynnościach procesowych przewidziana w specustawie drogowej wynika z faktu, że postępowanie to dotyczy tzw. obiektów liniowych. Inwestycje dotyczące tego rodzaju obiektów przebiegają zazwyczaj na wielu nieruchomościach, co prowadzi do sytuacji, w której stronami postępowania administracyjnego jest jednocześnie duża liczba osób posiadających interes prawny. Aby uniknąć paraliżu postępowania administracyjnego w przedmiocie wskazanych inwestycji na ustawodawcy ciąży obowiązek wprowadzenia właściwego mechanizmu zawiadamiania o czynnościach podejmowanych w toku

postępowania. Nie sposób zgodzić się z prezentowanym w literaturze poglądem o gradacji uprawnień procesowych poszczególnych uczestników postępowania ZRiD - rzekomo powstającej na podstawie przepisów specustawy drogowej przewidujących różne sposoby zawiadamiania o decyzji ZRiD.[166] Należy bowiem zauważyć, że zarówno art. 11 d ust. 5, jak również 11 f ust. 3 specustawy drogowej nie uzależniają możliwości korzystania z poszczególnych uprawnień procesowych (np. prawa do wniesienia odwołania) od sposobu zawiadomienia o wydaniu decyzji ZRiD. Wydaje się, że uprawnienia procesowe wszystkich stron postępowania ZRiD są jednakowe, a opisane sposoby zawiadomień umożliwiają wszystkim stronom możliwość realnego zapoznania się z treścią decyzji administracyjnej. Przy czym warto podkreślić, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania lub wydaniu decyzji administracyjnej nie jest celem samym w sobie, lecz ma umożliwić stronie skuteczne wzięcie udziału w postępowaniu administracyjnym.[167] Regulacje prawne, które obiektywnie taką możliwość zapewniają należy uznać za należycie chroniące interes indywidualny obywatela.

Warto odnotować, że możliwość zawiadamiania w formie obwieszczenia o wydanej decyzji administracyjnej została wprowadzona już w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Obowiązek doręczania stronom decyzji administracyjnej na piśmie jest regułą (art. 109 KPA), od której ustawodawca przewidział jednocześnie wyjątki (art. 49 KPA). Do takich wyjątków należy zawiadamianie o decyzji w formie publicznego obwieszczenia. Możliwość skorzystania z formy obwieszczenia pozostawiona została ustawodawcy, nie zaś organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne. Należy uznać, że art. 11f ust. 3 dotyczący sposobów zawiadamiania o decyzji ZRiD stanowi wyraz woli ustawodawcy odpowiadający w pełni wymogom wskazanym w art. 49 KPA.

Zawiadomienie o wydanej decyzji ZRiD ma doniosłe znaczenie prawne, albowiem po upływie 14 dni licząc od publicznego ogłoszenia o wydanej decyzji, decyzję ZRiD należałoby uznać za doręczoną wszystkim stronom danego postępowania administracyjnego. Wraz z upływem powyższego terminu zaczyna biec termin do wniesienia odwołania od decyzji ZRiD (art. 129 § 2 KPA w zw. z art. 49 KPA). Zgodnie z wcześniejszymi uwagami przepisy specustawy drogowej zakładają odrębne sposoby doręczenia decyzji ZRiD poszczególnym stronom postępowania. W teoretycznie najlepszej sytuacji faktycznej znajduje się inwestor, który złożył wniosek o wydanie decyzji ZRiD, albowiem zgodnie

[166] Pogląd taki został zaprezentowany przez P. Antoniak, M. Cherka (w:) P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 11d, System LEX.
[167] NSA w wyroku z 18.04.2008 r., II OSK 429/07, System LEX nr 469206.

z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej organ doręcza temu podmiotowi decyzję administracyjną bezpośrednio w formie pisemnej. Pozostałe strony powiadamiane są natomiast o decyzji wyłącznie w formie pisemnych zawiadomień o jej wydaniu lub publicznych obwieszczeń i ogłoszeń. Jak wynika z uwag poczynionych w dalszej części niniejszego opracowania[168] powyższemu sposobowi doręczeń nie sposób zarzucić naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), albowiem po pierwsze wskazane podmioty znajdują się w nieco odmiennej sytuacji prawnej, a po drugie przepisy dotyczące doręczeń nie mają charakteru dyskryminującego oraz są w pewien sposób usprawiedliwione społecznie. Odmienna sytuacja inwestora w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy drogi publicznej wynika z faktu, że na inwestorze ciąży obowiązek przygotowania wniosku w sprawie wydania decyzji ZRiD, jak również wszystkich dokumentów związanych z tym wnioskiem. W praktyce inwestor uczestniczy najbardziej aktywnie w przedmiotowym postępowaniu, albowiem decyzja administracyjna wydawana jest na jego rzecz. Ponadto inwestor co do zasady występuje z wnioskiem o wydanie decyzji ZRiD pojedynczo, a tym samym doręczenie inwestorowi tego typu decyzji w tradycyjnej formie nie stwarza takich problemów organizacyjnych, jak ma to miejsce w przypadku innych stron postępowania. Przykładowo warto zauważyć że właścicieli nieruchomości, na których zlokalizowana jest droga może być kilkudziesięciu, kilkuset lub nawet kilka tysięcy w przypadku złożonych inwestycji drogowych.

Jedną z obowiązkowych form zawiadamiania o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ZRiD, jak również o wydanej decyzji ZRiD jest ogłoszenie w prasie lokalnej. Naruszeniem interesów stron postępowania administracyjnego będzie dokonanie przedmiotowego obwieszczenia w prasie krajowej.[169] Przyjąć bowiem należy, że pomimo potencjalnie szerszego katalogu odbiorców takiej prasy, nie musi on obejmować adresatów prasy lokalnej w obszarze, w którym zlokalizowana ma zostać określona droga publiczna. Wydaje się słusznym pogląd, zgodnie z którym zasięg prasy lokalnej co do zasady nie powinien wykraczać poza obszar jednego województwa.[170]

Niezależnie od dokonanej oceny prawnej sposobów zawiadamiania o czynnościach procesowych w toku procedury w przedmiocie wydania decyzji ZRiD należałoby podnieść zarzut braku jednoznaczności art. 11 f ust. 3 specustawy drogowej. W szczególności przepis ten nie wskazuje w sposób niebudzący wątpliwości, czy pisemne zawiadomienie o wydaniu

[168] Por. rozdział niniejszej pracy zatytułowany: „*Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa”.*
[169] M. Wolanin, *Ustawa….*, s. 111.
[170] Tak: wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2005 r., IV SA/Wa 107/05, niepubl.

decyzji ZRiD dotyczy wyłącznie właścicieli i użytkowników wieczystych, na których realizowana jest inwestycja drogowa, czy także innych właścicieli i użytkowników wieczystych których uprawnień, dotyczą ograniczenia wynikające z realizowanej inwestycji. Biorąc pod uwagę potrzebę możliwie szerokiej ochrony prawnej osób, w których prawa majątkowe (jako prawa konstytucyjnie chronione) ingeruje decyzja administracyjna, należałoby się opowiedzieć za szeroką interpretacją powyższego przepisu.[171] Jednocześnie wymaga podkreślenia, że z faktem zawiadomienia o decyzji ZRiD specustawa drogowa nie wiąże żadnych skutków procesowych, w tym w szczególności czynność ta nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej.[172] Skutki, o których mowa w zdaniu poprzednim wywodzić bowiem należy wyłącznie z publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji ZRiD (art. 49 KPA w zw. z art. 11 f ust. 3 specustawy drogowej).[173] Prowadzi to do wniosku, że doręczenie zawiadomienia ma wyłącznie charakter informacyjny i jest dodatkową gwarancją zapewnienia stronom wystarczającej ochrony prawnej. Należy zgodzić się z poglądem, że zrównanie sytuacji osób, którym doręczane jest pisemne zawiadomienie o wydaniu ZRiD oraz pozostałych stron postępowania administracyjnego dowiadujących się o wydaniu decyzji w drodze publicznego obwieszczenia odpowiada zasadom proporcjonalności oraz równości wobec prawa.[174] Nie mniej należałoby podnieść postulat wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku doręczania decyzji ZRiD oraz zawiadamiania o jej wydaniu w tym samym dniu. Obecny brak takiego obowiązku może powodować, że komunikat o wydaniu decyzji ZRiD trafia do poszczególnych stron postępowania w różnych terminach (np. organ z wielodniowym odstępem czasu dokonuje publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji oraz pisemnego przesłania zawiadomień o wydaniu decyzji). Powyższe nie sprzyja pewności prawa oraz w skrajnych przypadkach może naruszać standardy ochrony interesu indywidualnego (w tym wynikające z zasady zaufania obywateli do państwa). Ponadto odmienne sposoby doręczania decyzji ZRiD niewątpliwie powodują praktyczne komplikacje oraz wątpliwości co do sposobu liczenia terminów do wnoszenia środków zaskarżenia decyzji ZRiD. Pozostając przy powyższym zagadnieniu można zauważyć, że jeżeli publiczne obwieszczenie o wszczęciu postępowania

[171] Z zastrzeżeniem, że wskazane podmioty oraz ciążące na nich ograniczenia zostają sprecyzowane w treści decyzji administracyjnej ZRiD.
[172] Por. J. Borkowski (w:) Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
[173] Szerzej na ten temat zob. rozdział niniejszej pracy zatytułowany: *„Środki zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych w procedurze ZRiD - zagadnienia wybrane”.*
[174] M. Wolanin, *Ustawa…..*, s. 150.

było dokonywane w kilku różnych miejscach i w różny sposób – decydującym dla liczenia terminów procesowych obowiązujących stronę jest dzień najpóźniejszego ogłoszenia.[175]

Obowiązek zawiadamiania stron na adres wskazany w katastrze nieruchomości oznacza, że organ powinien dokonać zawiadomienia w ten sposób, nawet jeżeli z urzędu posiada wiedzę na temat innego (faktycznego) adresu strony.[176] Jednocześnie doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze zwalnia organ z obowiązku doręczania zawiadomienia na rzeczywisty adres zamieszkania strony. Niezależnie od powyższego, ilekroć dojdzie do sytuacji, gdy strona zostanie zawiadomiona przez organ o wydaniu decyzji ZRiD lub wszczęciu postępowania na adres inny niż wskazany w katastrze i organ będzie w stanie wykazać, że strona skutecznie dowiedziała się o wszczęciu postępowania (wydaniu decyzji administracyjnej) należy uznać, że strona nie będzie mogła wywodzić z faktu błędnego doręczenia jakichkolwiek korzystnych dla siebie skutków prawnych.

3. Decyzja ZRiD dotycząca nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

Szczególnym zagadnieniem, z którym wiąże się problem ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji ZRiD jest realizacja inwestycji drogowej na obszarze o nieuregulowanym stanie prawnym. Przedmiotowego zagadnienia dotyczą bezpośrednio art. 11d ust. 7 i 8 oraz art. 11f ust. 5 specustawy drogowej. Na wstępie należy wyjaśnić, że pojęcie „nieuregulowanego stanu prawnego" zostało ustawowo zdefiniowane w treści art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i w związku z art. 23 specustawy drogowej powinno znaleźć zastosowanie w procedurze dotyczącej decyzji ZRiD. Z definicji, o której mowa powyżej wynika, że nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości jest sytuacja, w której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do nieruchomości prawa rzeczowe. Wystąpienie opisanej sytuacji w trakcie wydawania decyzji ZRiD powoduje, że organ wydający decyzję wysyła zawiadomienia (o wszczęciu postępowania oraz wydaniu decyzji ZRiD) wyłącznie do wnioskodawcy.[177]

Zastosowany mechanizm zawiadamiania może powodować wątpliwości z punktu widzenia ochrony interesów osób uprawnionych do nieruchomości, których prawa rzeczowe z różnych przyczyn nie zostały ujawnione w księdze wieczystej lub innych dokumentach

[175] Tak: wyrok NSA z 5.04.2011, II OSK 234/11, System LEX nr 992514.
[176] Tak: wyrok WSA w Gliwicach z 4.01.2013, II SA/Gl 1336/12, System LEX nr 1296120.
[177] Por. art. 11 d ust. 7 i 8 oraz art. 11 f ust. 5 specustawy drogowej.

ujawniających stan prawny nieruchomości. W szczególności zasadnym wydaje się postawienie pytania, czy w sytuacjach w których organ ma do czynienia z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości nie byłoby właściwym zawieszenie postępowania administracyjnego i publiczne wezwanie (np. w formie obwieszczenia) do zgłoszenia się osób uprawnionych do wzięcia udziału w postępowaniu. Zadanie powyższego pytania jest o tyle istotne, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie oznacza, że prawa do nieruchomości nie przysługują jakiejkolwiek osobie, lecz że prawa te nie zostały we właściwy sposób ujawnione w odpowiednich dokumentach.

Oceniając prawidłowość modelu zawiadomień uregulowanego w art. 11 d ust. 7 i 8 oraz art. 11 f ust. 5 specustawy drogowej należy wskazać, że ustawodawca również w tym przypadku kierował się postulatem szybkości postępowania. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, sprawne i szybkie zakończenie procedury wydawania decyzji ZRiD leży w szeroko rozumianym interesie publicznym. Do momentu zakończenia postępowania administracyjnego, a dokładniej uzyskania przez decyzję ZRiD waloru ostateczności lub nadania przedmiotowej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności roboty budowlane drogi publicznej nie mogą zostać wszczęte. Zważywszy na powyższy postulat należałoby stanąć na stanowisku, że art. 11 d ust. 7 i 8 oraz art. 11 f ust. 5 specustawy stanowią wynik należytego wyważenia przez ustawodawcę interesów indywidualnych (osób uprawnionych do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym) oraz interesu publicznego. Przyjęcie tezy o konieczności zawieszania postępowania w sprawie ZRiD w przypadku wystąpienia przesłanek „nieuregulowanego stanu prawnego" mogłoby doprowadzić do całkowitego paraliżu tej procedury. Wydaje się więc, że przy tworzeniu analizowanych przepisów specustawy drogowej ustawodawcy towarzyszyło założenie, że osoby zainteresowane posiadaniem praw rzeczowych będą dążyły do ujawnienia swoich uprawnień w treści dokumentów dotyczących nieruchomości. Interes takich osób może więc znaleźć pełną ochronę prawną przy zastosowaniu przepisów specustawy drogowej, o ile takie osoby wykazały się dbałością o swoje sprawy dotyczące nieruchomości. Z drugiej strony należy po raz kolejny podkreślić, że brak pisemnego zawiadomienia o wydaniu decyzji ZRiD nie jest jednoznaczny z nieudzieleniem ochrony interesu indywidualnego osoby uprawnionej. Należy bowiem pamiętać, że informacja o wszczęciu postępowania, jak również wydaniu decyzji ZRiD jest udostępniana w formie publicznych obwieszczeń oraz ogłoszeń.

Jak słusznie zauważył M. Wolanin, z nieuregulowanym stanem prawnym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mamy do czynienia w przypadku nieaktualnego stanu prawnego, a więc w sytuacji, gdy dane osób uprawnionych w księgach wieczystych lub

innych dokumentach związanych z nieruchomością nie są zgodne ze stanem faktycznym.[178] Do takiej sytuacji może dojść w szczególności w przypadku śmierci osoby dysponującej prawami rzeczowymi do nieruchomości. Zgodnie ze wskazanymi powyższej przepisami specustawy drogowej organ nie zawiadamia osób uprawnionych o poszczególnych czynnościach procesowych tak długo jak nie wykażą oni swoich praw do spadku (np. na podstawie prawomocnego stwierdzenia nabycia spadku). Dokumentami potwierdzającymi prawa do spadku są prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 1025 KPC) oraz poświadczenie dziedziczenia (art. 1027 KPC).

Niezależnie od wcześniejszych wniosków treść art. 11d ust. 7 i 8 oraz art. 11f ust. 5 specustawy drogowej w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą zawiadamiania spadkobierców mogą budzić pewne uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia standardów ochrony interesu indywidualnego. Należy bowiem mieć na uwadze, że w praktyce sądów powszechnych postępowania spadkowe dotyczące nieruchomości trwają bardzo często nawet kilka lat. Tym samym powoduje to długotrwały okres oczekiwania na uzyskanie dokumentu potwierdzającego nabycie praw do spadku. W opisanych okolicznościach postulowanym byłoby wprowadzenie w specustawie drogowej zmian przewidujących zawiadamianie o czynnościach procesowych w toku procedury ZRiD osób, które uprawdopodobniły swoje prawa do spadku (obejmującego nieruchomość przeznaczoną na cele związane z budową drogi publicznej) np. poprzez wpisanie wzmianki w księdze wieczystej o toczących się z ich wniosku lub przy ich udziale postępowaniu spadkowym wobec nieruchomości.

W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że specustawa drogowa nie przewiduje konieczności zawiadamiania o czynnościach procesowych samoistnych posiadaczy nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi publicznej. Należy bowiem zauważyć, że samoistne posiadanie nie jest objęte ochroną prawną w postępowaniu w sprawie wydania decyzji ZRiD. Samoistny posiadacz ma bowiem wyłącznie interes faktyczny w takim postępowaniu, nie zaś interes prawny.[179]

Z nieuregulowanym stanem prawnym nie będziemy mieli do czynienia w tych przypadkach, w których wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny, a tym samym brak wpisu powoduje, że dane prawo nie powstaje (co do zasady dotyczy to zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawa użytkowania wieczystego).

[178] M. Wolanin, *Ustawa….*, s. 111.
[179] Por. uwagi E. Bończak – Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, komentarz do art. 113 ustawy o gospodarce nieruchomościami, System LEX.

4. Przepisy specustawy drogowej, jako podstawa ochrony interesu prawnego jednostki

Specustawa drogowa nie stanowi odrębnej i wyłącznej podstawy interesu prawnego jednostek, na których prawa i obowiązku oddziałuje decyzja ZRiD. Interes prawny takich podmiotów prawa wynika głównie z przepisów kodeksu cywilnego dotyczących ochrony prawa własności (art. 140 i nast.) oraz ochrony użytkowania wieczystego, a także innych ograniczonych praw rzeczowych. W takim stanie należałoby dojść do wniosku, że przepisy specustawy drogowej mają przede wszystkim charakter proceduralny tj. regulujący instrumenty prawne zapewniające procesową realizację ochrony interesu prawnego jednostki.

Pozostając przy ustaleniu źródeł interesu prawnego można postawić tezę, że interes prawny może wynikać wprost z ustawy, z odpowiedniego zachowania się jednostki, z którym prawo wiąże określone skutki prawne lub w wyniku konkretyzacji normy prawnej w decyzji administracyjnej.[180] Wskazując na ostatnie ze wskazanych źródeł interesu prawnego można dojść do wniosku, że takim źródłem jest również decyzja ZRiD. Z przedmiotowej decyzji wynikają bowiem dla poszczególnych podmiotów prawa różnego rodzaju prawa i obowiązki. W szczególności przedmiotowa decyzja zawiera wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, stanowi zezwolenie na realizację określonych robót budowlanych, jak również może przewidywać obowiązki związane z rozbiórką pewnego rodzaju obiektów.

5. Pojęcie strony w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji ZRiD

Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym było do tej pory przedmiotem licznych opracowań doktryny i jako takie mogłoby stanowić przedmiot osobnej pracy naukowej.[181] Wskazana okoliczność obliguje, aby w ramach niniejszego tematu odnieść się wyłącznie do problematyki ściśle związanej z ochroną interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym decyzji ZRiD.

Nie unikając jednakże uwag o charakterze ogólnym wymaga podkreślenia, że podstawową regulacją prawną wyznaczającą zakres zdolności bycia stroną w każdym

[180] M. Zdyb, *Prawny…,* s. 73.

[181] Por. m.in. J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1979, z. 11, Z. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach szczególnych*, Wrocław 2010, J. Jendrośka, *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym* (w:) Prawo – Administracja – Obywatele, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997, K. M. Ziemski, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, Rejent 1996, nr 2.

postępowaniu administracyjnym jest art. 28 KPA. Zgodnie z powyższym przepisem *stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Powyższy przepis doznaje dozwolonych wyjątków na gruncie szczególnych postępowań administracyjnych. Jeden z takich wyjątków stanowią przykładowo przepisy ustawy prawo budowlane dotyczące legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z treścią art. 28 ust. 2 prawa budowlanego: *stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu*. Relacja pomiędzy art. 28 KPA oraz art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane może budzić zainteresowanie na tle rozważań dotyczących specustawy drogowej, albowiem jednym z elementów treści decyzji ZRiD jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (zob. m.in. art. 17 ust. 3 specustawy drogowej). Wskazane zezwolenie uprawnia do wszczęcia robót budowlanych drogi publicznej i w tym zakresie zastępuje konieczność odrębnego występowania o pozwolenie na budowę na podstawie ustawy prawo budowlane. W opisanych okolicznościach zasadne jest postawienie pytania, który z przepisów będzie stanowił podstawę legitymacji procesowej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji ZRiD. Odpowiedź na powyższe pytanie ma doniosłe znaczenie praktyczne, ponieważ celem ustanowienia art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlanego było ograniczenie kręgu stron postępowania administracyjnego.[182] W szczególności należy wskazać, że powyższy przepis katalog stron ogranicza wyłącznie do określonych podmiotów[183] tj. inwestora, właścicieli oraz użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości i to pod warunkiem, że nieruchomości do których podmioty te dysponują odpowiednimi uprawnieniami znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji.

Analizując powyższe zagadnienie można podkreślić, że specustawa drogowa nie zawiera szczególnego przepisu wskazującego, jakie podmioty mogą być stronami tego postępowania. Jednocześnie z treści art. 11c specustawy drogowej jednoznacznie wynika, że z zastrzeżeniem przepisów przedmiotowej ustawy w postępowaniu ZRiD znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Mając na uwadze powyższy stan prawny nie powinno budzić wątpliwości, że w postępowaniu kończącym się wydaniem

[182] Por. wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2009 r., VII SA/Wa 1746/08, System LEX nr 507654.

[183] Zwrócić wszakże należy uwagę na nurt orzecznictwa rozszerzającego pojęcie strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę na inne osoby uprawnione m.in. z ograniczonych praw rzeczowych. Por. m.in. wyrok NSA z 15.11.2007 r., II OSK 1510/06, System LEX nr 347969.

decyzji ZRiD katalog stron postępowania powinien zostać wyznaczony w oparciu o art. 28 KPA.[184]

Pojęcie strony postępowania administracyjnego jest ściśle uzależnione od znaczenia pojęcia interesu prawnego (*Stroną jest każdy kto ma interes prawny…).* Zgodnie z ugruntowanym poglądem dotyczącym interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym: *„osoba ma interes prawny w postępowaniu, jeżeli pomiędzy jej sytuacją prawną a przedmiotem postępowania istnieje – uzasadnione treścią normy prawa materialnego – realne, rzeczywiste powiązanie, czyniące ją «zainteresowanym» tym postępowaniem i w konsekwencji uprawnionym do udziału w nim w charakterze strony”*.[185] Na wstępie trzeba wyjaśnić, że żaden z przepisów specustawy drogowej nie przyznaje „automatycznego" (z mocy prawa) interesu prawnego wszystkim podmiotom zainteresowanym przebiegiem inwestycji drogowej, w tym w szczególności podmiotom, które posiadają uprawnienia do nieruchomości położonych w bezpośrednim lub pośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji drogowej. Za podstawę tak rozumianego interesu prawnego nie może być również uznany art. 28 KPA. Przepis ten bowiem nie może być samodzielnym źródłem interesu prawnego, o ile interes nie znajduje oparcia w oddzielnej normie prawa materialnego.

W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, zgodnie z którym legitymację procesową w postępowaniu w sprawie ZRiD ma następujący zamknięty katalog podmiotów:
„*1) właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, które znajdują się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi publicznej; także podmioty, którym przysługują inne prawa rzeczowe do tych nieruchomości;*
2) właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości znajdujących się poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi publicznej, w stosunku do których jest zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 e–g ustalane ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w związku z koniecznością przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych"[186]

Wydaje się jednak, że formułowanie zamkniętego katalogu stron postępowania w przedmiocie wydania decyzji ZRiD nie jest właściwe. O ile bowiem należy zgodzić się ze stanowiskiem, iż co do zasady wskazane podmioty będą miały interes prawny

[184] Por. wyrok NSA z 20.08.2012, II OSK 1588/12, System LEX nr 1218392.
[185] Tak między innymi: wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2009 r., II OSK 1880/08, System LEX nr 555221 oraz wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., II OSK 1732/07, System LEX nr 515123.
[186] B. Sagan, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 42.

w postępowaniu toczącym się w oparciu o przepisy specustawy drogowej, to nie jest wykluczone że interesem tym będą mogły wykazać się także inne jednostki. W szczególności właściciele nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi projektowaną drogę publiczną, na których prawa i obowiązku objęte ochroną prawną decyzją ZRiD oddziałuje.

Interes prawny w rozumieniu art. 28 KPA w postępowaniu ZRiD będą posiadali niewątpliwie właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których lokalizowana jest droga publiczna. Okoliczność ta znajduje bezpośrednie potwierdzenie w treści art. 11 f ust. 3 specustawy drogowej i nie budzi większych wątpliwości prawnych. Niewątpliwie dalszą grupą podmiotów potencjalnie zainteresowanych wydaniem decyzji ZRiD będą właściciele oraz użytkownicy wieczyści nieruchomości położonych w sąsiedztwie gruntów, na których ma zostać zrealizowana inwestycja drogowa. Budowa drogi może mieć bowiem istotny wpływ na korzystanie z gruntów sąsiednich, w szczególności powodując liczne ograniczenia w użytkowaniu tego typu gruntów (w tym poprzez immisję hałasu, czy też ograniczenie możliwości zabudowy). Problem interesu prawnego właścicieli gruntów sąsiednich był przedmiotem analizy orzecznictwa podejmowanego na tle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i decyzji lokalizacji celu publicznego.[187] Judykatura stoi na dosyć jednoznacznym stanowisku, zgodnie z którym z samego faktu sąsiedztwa w stosunku do nieruchomości objętej przedmiotem decyzji lokalizacyjnej nie można jeszcze wywodzić interesu prawnego oraz legitymacji do bycia stroną w postępowaniu lokalizacyjnym. Obowiązkiem organów administracji jest bowiem ocena w jaki sposób lokalizacja inwestycji drogowej wpłynie na zakres uprawnień właścicielskich (ewentualnie uprawnień wynikających z innych praw majątkowych) jednostki, której nieruchomość położona jest w pobliżu inwestycji drogowej.[188] Powyższe nie oznacza jednak, że stroną postępowania w przedmiocie ZRiD będą wyłącznie te podmioty, wobec których decyzja ZRiD wprowadza w sposób jednoznaczny i bezpośredni określone ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Należy bowiem wskazać, że na skutek decyzji ZRiD stosowne ograniczenia będą zazwyczaj wynikały bezpośrednio z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie zaś z samej treści decyzji administracyjnej.[189] Jednakże o ile taka sytuacja będzie miała miejsce, podmioty posiadające uprawnienia majątkowe wobec nieruchomości sąsiednich będą co do stroną postępowania w sprawie decyzji ZRiD.

[187] We wskazanych postępowaniach podobnie, jak w postępowaniu w sprawie decyzji ZRiD legitymację procesową ustala się w oparciu o treść art. 28 KPA.
[188] Na ten temat por. wyrok WSA w Gdańsku z 4.03.2011 r., II SA/Gd 428/09, System LEX nr 992927.
[189] Wyrok NSA z 20.08.2012, II OSK 1588/12, System LEX nr 1218392.

Interes prawny może również wykraczać poza uprawnienia i obowiązki dotyczące nieruchomości sąsiadujących z realizowaną inwestycją drogową. Określając ewentualny katalog stron postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID należałoby ustalić jak daleko oddziałuje inwestycja drogowa na pozostałe obszary.[190] Zakres oddziaływania będzie wyznaczony w szczególności przepisami techniczno-budowlanymi oraz środowiskowymi. Osoba uprawniona może każdorazowo wywodzić legitymację procesową ze wskazanych przepisów. Zakres o którym mowa powyższej, a co za tym idzie również interes prawny poszczególnych jednostek w postępowaniu w sprawie ZRiD może w znacznej mierze zależeć od wielkości planowanej inwestycji drogowej, a także obszaru (m.in. sposobu jego zabudowy lub geograficznego ukształtowania) na którym będzie zrealizowana tego typu inwestycja.

Interesu prawnego nie można skutecznie wywodzić z samego wyłącznie faktu potencjalnej utraty wartości nieruchomości spowodowanej budową inwestycji drogowej.[191] Podobnie nie będzie posiadał interesu prawnego (lecz wyłącznie interes faktyczny) podmiot, który wywodzi swoje uprawnienia do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym wyłącznie z okoliczności zwiększonego ruchu w obszarze danej nieruchomości, który spowoduje przyszła inwestycja drogowa.[192]

Legitymacja procesowa do wzięcia udziału w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD nie wymaga udowodnienia, że doszło do naruszenia interesu prawnego danej jednostki. Wystarczającym jest bowiem wykazanie, że postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku albo żąda się czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.[193] Powyższa okoliczność ma również doniosłe znaczenie praktyczne albowiem uzyskanie legitymacji do wzięcia udziału w postępowaniu toczącym się na podstawie specustawy drogowej nie wymaga przykładowo szczegółowego wykazywania, że planowana inwestycja drogowa powoduje naruszenie przepisów techniczno-budowlanych lub konkretnych przepisów środowiskowych.[194]

Ograniczenie katalogu stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (wspomniany art. 28 ust. 2 ustawy prawa budowlanego) powoduje, że co do zasady stronami tego postępowania mogą być wyłącznie podmioty, które wykażą że budowa obiektu

[190] Analogicznie do orzecznictwa na tle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (m.in. wyrok NSA z 25.09.1995 r., VI SA 13/95, ONSA 1995/4/154.
[191] Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 22.08.2012, II SA/ Po 408/12, System LEX nr 1224038; por. również R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z 8.02.1999 r (II SA Ka 85/97*), Samorząd Terytorialny 1999, nr 11, s.78.
[192] Por. wyrok NSA z 13.12.2011, II OSK 61/11, System LEX 1152179.
[193] Por. wyrok NSA z 5.08.2010 r., II OSK 1283/09, System LEX nr 737698 oraz wyrok NSA z 28.05.2009 r., II OSK 852/08, System LEX nr 574325.
[194] Analogicznie tezy orzeczenia wydanego na tle ustawy prawo budowlane: wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2009 r., VII SA/Wa 1746/08, System LEX nr 507654.

spowoduje ograniczenia w zagospodarowaniu należących do nich nieruchomości. Orzecznictwo sądowe wyklucza uznanie za stronę postępowania w tego typu sprawach osób, które wykażą ograniczenia wynikające z immisji pośrednich.[195] Biorąc pod uwagę, że krąg stron w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji ZRiD wyznaczony jest w oparciu o treść art. 28 KPA powyższe orzecznictwo nie znajdzie zastosowania w przedmiotowej procedurze. Podmiot, który będzie w stanie wykazać, że poprzez immisję pośrednią dochodzi do naruszenia konkretnej normy prawa materialnego (zapewniającej danemu podmiotowi ochronę prawną), będzie mógł skutecznie domagać się uznania za stronę postępowania w sprawie decyzji ZRiD.

W literaturze postępowania administracyjnego początkowo przeważał pogląd głoszący, że pojęcie strony na gruncie art. 28 KPA jest pojęciem procesowym (subiektywnym). Powyższe oznaczało, że o spełnieniu przesłanek, o których mowa we wskazanym przepisie decyduje subiektywne przekonanie jednostki, iż postępowanie w sprawie decyzji ZRiD będzie dotyczyło jej interesu prawnego. Jednym ze zwolenników procesowego rozumienia art. 28 KPA był E. Iserzon, który twierdził, że: *„Strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy kto twierdzi wobec organu administracji, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia) albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek”*.[196]Jednocześnie wydaje się, że w aktualnym orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko odzwierciedlające poglądy zwolenników obiektywnej teorii strony.[197] Z poglądów tych wynika, że pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 KPA może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku.[198] W ten sposób stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między

[195] Jak zauważa NSA (wyrok NSA z 28.04.2009 r., II OSK 12/08, System LEX nr 554936): *„fakt immisji pośrednich z jednej nieruchomości na inną nie uzasadnia przyznania osobie poszkodowanej tymi niekorzystnymi oddziaływaniami przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Z definicji obszaru oddziaływania obiektu wynika, że chodzi o ograniczenia w zagospodarowaniu sąsiadującego z obiektem terenu będące skutkiem obowiązywania odrębnych przepisów. Przekroczenie dopuszczalnego poziomu tych immisji rodzi określone roszczenia cywilnoprawne, lecz nie daje praw strony”.*

[196] E. Iserzon, *Komentarz do k.p.a*., Warszawa 1970, s. 90. Por. również m.in. J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego 1964, Prawo XII, nr 19, s. 33, M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 442.

[197] Tak m.in. NSA w wyroku z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, System LEX 82061 oraz NSA w wyroku z 15.04.1993 r., I SA 1719/92, OSP 1994, z. 10, poz. 199, NSA w wyroku z dnia 17.04.2007 r., I OSK755/06, LEX nr 337023.

[198] Na temat obiektywnej teorii strony por. m.in. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1960, z. 3, s. 446, W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*. *Zarys Systemu*, 1962, s. 71.

obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że decyzja administracyjna może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego.

Na zakończenie warto zauważyć, że obowiązek prawidłowego ustalenia katalogu stron postępowania w sprawie wydania decyzji ZRiD ciążył będzie na organie wydającym decyzję. Samo faktyczne uczestniczenie określonego podmiotu w postępowaniu administracyjnym nie będzie przesłanką uzyskania statusu strony w danym postępowaniu, jeżeli podmiot ten nie ma interesu uczestniczenia w postępowaniu opartego na przepisie prawa materialnego.[199] Rozwijając powyższe twierdzenie należy również dojść do wniosku, że podmiot który pierwotnie został mylnie uznany za stronę postępowania w sprawie ZRiD (poprzez błędną czynność organu administracji) nie będzie uprawniony do występowania w tej roli w dalszych etapach postępowania (np. wnoszenia środków odwoławczych), jeżeli faktycznie nie dysponuje interesem prawnym.[200]

6. Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD na tle wybranych orzeczeń sądowych

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami przepisy specustawy drogowej częściowo wyłączają stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących decyzji ZRiD (art. 11i ust. 2 specustawy drogowej). W ten sposób w procedurze lokalizacji dróg publicznych, co do zasady nie znajdą bezpośredniego zastosowania zasady związane z ochroną prawa własności oraz interesu osób trzecich obowiązujące w procedurach planowania i zagospodarowania przestrzennego (m.in. art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jednocześnie wyjąwszy obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 pkt 4 specustawa drogowa nie zawiera żadnych innych przepisów nakazujących jednoznaczne uwzględnienie interesów podmiotów trzecich w procedurze ZRiD. Na tle powyższego stanu prawnego powstaje pytanie, czy organ wydający decyzję ZRiD jest związany treścią wniosku złożonego przez inwestora? Innymi słowy, czy może odmówić wydania decyzji ZRiD (lub ewentualnie skorygować przebieg drogi publicznej wyznaczony w treści wniosku), jeżeli inwestor złożył kompletny wniosek odpowiadający przepisom specustawy drogowej, ale jednocześnie budowa drogi może naruszać w jakiś szczególny sposób interesy innych podmiotów.

[199] Por. S. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 40-41.
[200] Wydaje się, że podmiot do którego błędnie została skierowana decyzja administracyjna będzie mógł żądać uchylenia przedmiotowej decyzji.

Począwszy od dnia wejścia w życie specustawy drogowej powyższym problemem kilkukrotnie zajmowały się sądy administracyjne, dochodząc jednocześnie do sprzecznych konkluzji. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem organ wydający decyzję ZRiD nie ma możliwości oceny słuszności interesów osób trzecich, jest związany treścią wniosku, a tym samym nie może odmówić wydania decyzji ZRiD wyłącznie z tego powodu, że przedmiotowa decyzja stanowi ingerencję w interesy takich osób. W tego typu okolicznościach organ nie ma również możliwości samodzielnej modyfikacji przebiegu drogi publicznej w stosunku do treści wniosku.[201]

Odmienny pogląd został wyrażony między innymi w orzeczeniu WSA w Warszawie z dnia 3.12.2009 r., zgodnie z którym: *„Sąd stwierdza, że strona która traci w następstwie wydania orzeczenia administracyjnego uprawnienia właścicielskie w stosunku do części, czy też całości swojej nieruchomości ma prawo domagania się od organu administracji, aby ten, działając w celu wykonania nałożonych przepisami k.p.a. obowiązków: dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego oraz wyczerpującego uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia, wykazał, że odjęcie jej praw jest uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego i że nie istnieje realna możliwość odstąpienia od tego odjęcia. Zgłaszane w toku postępowania wątpliwości strony w tym zakresie winny być przez organ wnikliwie wyjaśnione (w szczególności organ winien rozważyć zwrócenie się do wnioskodawcy - inwestora o zajęcie w powyższym zakresie stanowiska, które następnie winien zweryfikować pod kątem tego, czy istotnie uwzględnienie postulatów skarżącego nie jest możliwe), co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że pomimo oczywistej potrzeby sprawnego realizowania inwestycji drogowych nie sposób założyć, że organ administracji właściwy w zakresie orzekania o lokalizacji dróg jest ściśle związany wnioskiem inwestora w taki sposób, że nie może dokonywać kontroli poszczególnych elementów planowanej inwestycji pod kątem ustalenia, czy nie dojdzie do nieuzasadnionej nadmiernej ingerencji w prawo własności obywateli.”*[202]

Oceniając powyższe poglądy należałoby stanąć na stanowisku, że organ administracji wydający decyzję ZRiD nie ma możliwości ingerowania w treść wniosku w zakresie

[201] Tak m.in. wyrok NSA z 23.04.2010 r., II OSK 704/09, System LEX nr 597792, wyrok WSA w Białymstoku z 15.06.2010 r., II SA/Bk 292/10, System LEX nr 649506, wyrok WSA w Gdańsku z 06.05.2009 ,II SA/Gd 71/09, System LEX nr 547314, wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2007 r., IV SA/ Wa 46/07, System LEX nr 338845.

[202] Tak: wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2009 r., IV SA/Wa 1128/09, System LEX nr 582040.

dotyczącym zaproponowanego przebiegu drogi publicznej. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której inwestor otrzymałby decyzję sprzeczną z jego wolą. W wielu przypadkach mogłoby się okazać, że taka decyzja nie nadawałaby się do wykonania, z uwagi na sprzeczność z wydanymi wcześniej decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach.[203] Ponadto mogłoby dojść do sytuacji, w której realizacja inwestycji w wariancie zaproponowanym przez organ wydający decyzję ZRiD wykraczałaby poza zgromadzone wcześniej na ten cel środki finansowe inwestora. Nie oznacza to natomiast, że organ będzie miał w każdym przypadku obowiązek wydania decyzji administracyjnej zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Na organie administracyjnym ciąży powinność wszechstronnego rozważenia wniosku o wydanie decyzji ZRiD pod względem ewentualnej kolizji z interesami osób trzecich oraz z innymi kategoriami interesu publicznego. O ile w toku postępowania zostały złożone wnioski[204] dotyczące proponowanej zmiany przebiegu drogi organ powinien w uzasadnieniu decyzji wskazać dlaczego umiejscowienie drogi w innym miejscu jest nieusprawiedliwione.[205] Ponadto jeżeli okazałoby się, że inwestycję drogową można zrealizować bez konieczności naruszania takich interesów (przy jednoczesnym braku nadmiernego narażania interesu publicznego związanego z budową dróg, w tym ponoszenia niewspółmiernie wysokich kosztów związanych ze zmianą przebiegu drogi) organ powinien zasugerować inwestorowi zmianę wniosku, a ewentualnie w dalszej kolejności wydać decyzję odmowną. Obowiązek wydania decyzji ZRiD zawarty w specustawie drogowej nie jest obowiązkiem bezwzględnym i nie zwalnia organu administracji ze stosowania podstawowych zasad wyrażonych w KPA, w tym zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady wszechstronnego rozpoznania sprawy. Ponadto każdorazowa ingerencja w prawa majątkowe powoduje związanie organu zasadami ochrony praw podmiotowych wynikającymi z Konstytucji RP.[206] Powyższe wnioski wydają się znajdować uzasadnienie w najnowszej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać, że WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 1.06.2011 r. z podkreśla, iż: „*Organ wydający decyzję winien rozważyć zasadność zakresu wywłaszczenia w kontekście realizacji celów ustawy. Winien on zatem przede wszystkim ustalić czy podlegające wywłaszczeniu nieruchomości są zgodnie z projektem przeznaczone pod realizację inwestycji drogowej. Nadto wskazać należy, iż*

[203] W postępowaniach środowiskowych organ administracyjny bada konkretne warianty przebiegu inwestycji drogowej. Decyzja ZRiD powinna być zgodna z wariantem wcześniej ocenianym przez organ ochrony środowiska.
[204] Przez osoby posiadające legitymację procesową do wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie decyzji ZRiD.
[205] Por. wyrok NSA z 21.07.2010 r., I OSK 750/10, System LEX nr 745313.
[206] Bliżej na ten temat zob. rozdział niniejszej pracy zatytułowany: *„Ocena standardów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu w sprawie decyzji ZRiD z punktu widzenia wybranych zasad konstytucyjnych”*.

prawo własności jest dobrem chronionym w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie nieruchomości pod drogę stanowi realizację celu publicznego. Organ decydując o podziale nieruchomości i ustaleniu linii rozgraniczających inwestycję winien jednak rozważyć, czy wynikające z tego pozbawienie prawa własności jest konieczne i czy nie może odbyć się mniejszym dla właścicieli kosztem".[207]

[207] Wyrok WSA w Gdańsku z 1.06.2011 r., II SA/Gd 47/11, System LEX nr 992928. Podobnie, lecz z powołaniem na zasadę proporcjonalności wyrok WSA w Gdańsku z 11.01.2011 r., II SA/Gd 389/10, System LEX nr 752484.

Rozdział 5. Ocena standardów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu w sprawie decyzji ZRiD z punktu widzenia wybranych zasad konstytucyjnych

1. Uwagi ogólne

Realizacja inwestycji drogowych, często w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku innych zamierzeń budowlanych, jest nierozerwalnie związana z ingerencją w uprawnienia różnych podmiotów prawa. Wyrazem takiego stanu są również przepisy specustawy drogowej. Rozwijając powyższą tezę należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej nieruchomości objęte decyzją ZRiD i znajdujące się w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej stają się z mocy prawa:

1) własnością Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych),

2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych),

– z dniem, w którym decyzja ZRiD uzyskuje walor ostateczności. Zastosowanie wskazanego przepisu wywołuje skutki *ex lege*, powodując jednocześnie najdalej idące ingerencje w treść uprawnień właścicielskich (prowadząc do utraty prawa własności).

Jednocześnie pozbawienie prawa własności, do którego dochodzi w następstwie wydania decyzji ZRiD nie jest jedynym skutkiem związanym z oddziaływaniem przedmiotowej decyzji na treść praw majątkowych. W szczególności zgodnie z art. 12 ust. 4c specustawy, jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, prawa te wygasają. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4d specustawy drogowej, jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Dodatkowo wymaga podkreślenia, że na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 w treści decyzji ZRiD organ wydający decyzję może nałożyć ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości związane z obowiązkami przebudowy istniejących sieci uzbrojenie terenu, jak również przebudowy innych dróg. Niezależnie od ingerencji w prawa majątkowe wyraźnie opisanych w specustawie drogowej, decyzja ZRiD może powodować również skutki pośrednie związane ograniczeniem lub

pozbawieniem podmiotów trzecich możliwości korzystania z nieruchomości położonych poza granicami pasa drogowego.[208]

Zważywszy na temat niniejszego opracowania oraz uwagi poczynione w treści wstępu rozprawy doktorskiej należałoby się zastanowić, czy ingerencje w prawa majątkowe, do jakich dochodzi w następstwie zastosowania przepisów specustawy drogowej są zgodne z regułami wynikającymi z Konstytucji RP. Z uwagi na okoliczność, że wskazane ingerencje powodują naruszenie interesu indywidualnego podmiotów znajdujących się w granicach oddziaływania inwestycji drogowej wymaga również ustalenia, czy przepisy specustawy drogowej zapewniają ochronę tego typu interesów w sposób odpowiadający standardom wynikającym z Konstytucji RP.

2. Pojęcie i istota prawa własności, a inne prawa majątkowe w ujęciu konstytucyjnym

Własność jako jedno z podstawowych praw człowieka znajduje swoje źródło w naturze ludzkiej, a tym samym jako prawo przynależne człowiekowi powstaje w sposób niezależny od woli ustawodawcy.[209] Powyższe nie oznacza jednak, że ustawodawca nie może dokonywać jakichkolwiek ingerencji w prawo własności oraz wyznaczać zakresu ochrony tego prawa.

Na gruncie oceny obowiązujących przepisów Konstytucji RP wyrażono aktualnie niebudzący wątpliwości pogląd, zgodnie z którym własność, podobnie jak inne prawa majątkowe nie jest prawem absolutnym i w związku z tym może ona doznawać pewnych ograniczeń.[210] Powyższe stanowisko znajduje pełne odzwierciedlenie w treści art. 140 kodeksu cywilnego, który jest jednym z podstawowych przepisów w polskim porządku prawnym wskazującym na granice treści prawa własności.[211] Prawo własności jest niewątpliwie najszerszym prawem majątkowym, a więc prawem przyznającym jednostce największy katalog uprawnień do rzeczy.[212] Powszechnie uznaje się, że możliwość ograniczenia prawa własności wynika ze społecznej funkcji tego prawa, jak również interesu

[208] Wskazane ograniczenia będą wynikały w szczególności z zastosowania przepisów techniczno-budowlanych, których zastosowanie może sprowadzać się do całkowitego wyłączenia lub ograniczenia prawa do zabudowy nieruchomości.
[209] M. Wolanin, *Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości*, cz. I, Nieruchomości 2009, Nr 7, System LEGALIS.
[210] Tak m.in. M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita, 12.07.1999, nr 160, s. C2 oraz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, komentarz do art. 21 Konstytucji RP, System LEGALIS.
[211] Por. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Część Ogólna*, Warszawa 2003, s. 158.
[212] Tak. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995, s. 72.

publicznego.[213] Zakres ograniczeń i możliwych ingerencji w prawo własności nie jest stały. Podobnie jak zmienia się pojęcie interesu publicznego, zmienia się też rola samego prawa własności oraz możliwość jego ograniczania. Przy czym chodzi nie tylko zmianę w czasie, ale również zróżnicowanie zależne od miejsca i aktualnego systemu prawnego, w którym prawo to jest wykonywane. Nie powinien budzić większych wątpliwości fakt, że prawa człowieka nie były i nie są jednakowo chronione we wszystkich systemach prawnych.[214] Wymaga podkreślenia, że aktualna Konstytucja RP nie wskazuje w sposób bezpośredni na społeczną funkcję prawa własności oraz na obowiązki z niej wynikające. Inaczej powyższe zagadnienie rozwiązał ustawodawca niemiecki, który wprost w treści art. 14 ust. 2 GG (konstytucji niemieckiej) podkreślił, że własność zobowiązuje, a korzystanie z własności powinno służyć dobru społeczeństwa.[215] W konsekwencji powyższego przepisu ustawodawca zwykły został w Niemczech jednoznacznie legitymowany do wprowadzania ograniczeń prawa własności – oczywiście z uwzględnieniem granic wskazanych w pozostałych zapisach rangi konstytucyjnej.[216]

Pomimo braku jednoznacznego wskazania w Konstytucji RP na obowiązki wynikające z prawa własności, społeczną rolę własności w sposób w zasadzie jednoznaczny podkreśla dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.[217] Przyjmując ograniczony charakter prawa własności Trybunał zwraca uwagę w szczególności na możliwość powstania konfliktów społecznych, co mogłoby mieć miejsce, gdyby prawo własności było prawem absolutnym.[218] Ograniczony charakter prawa własności, podobnie jak innych praw podmiotowych, wynika aktualnie z faktu, iż ustawodawca w konkretnych okolicznościach uznaje inne wartości za wymagające szerszej ochrony.[219] Przykładem tego typu innych wartości są tę, które legły u podstaw uchwalenia specustawy drogowej, czyli przede wszystkim bezpieczeństwo drogowe oraz rozwój społeczny i gospodarczy. Podstawy społecznej funkcji prawa własności oraz konieczności jej wykonywania zgodnie z dobrem

[213] K. Winiarski, *Własność, a zakres władztwa planistycznego w gminie* (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 107.
[214] W. Radecki, *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody* (w:) *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 42.
[215] W doktrynie niemieckiej wspomina się o tzw. społecznym związaniu prawa własności (Sozialbindung). Na ten temat zob. H. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, s. 405 i nast. oraz H. Rittstieg, *Eigentum als Verfassungsproblem. Zur Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*, Darmstadt 1975, s. 388 i n.
[216] Por. W. M Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych w RFN* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w państwach kapitalistycznych*, red. W.M. Góralski, Warszawa 1979, s. 158.
[217] Por. wyrok TK z 5.11.1997 r., K. 22/97, OTK 1997, nr 3 – 4, poz. 41.
[218] Tak: wyrok TK z 28.5.1991, K. 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4. - wydany na tle nieobowiązującego już art. 7 Konstytucji z 1992 r.
[219] Por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada….*, s. 168.

ogółu można ewentualnie pośrednio doszukiwać się w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego.[220]

Możliwość dokonywania prawnie usprawiedliwionych ingerencji w treść prawa własności nie oznacza jednocześnie, że ustawodawca pozbawia jednostek jakiejkolwiek ochrony prawnej z tego tytułu. Potwierdzenie powyższej tezy na gruncie aktualnego porządku prawnego jest wynika w szczególności z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym *„Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia"*. Należy dojść do wniosku, że przedmiotowa ochrona nie jest wyłącznie pozorna, a zamieszczenie wskazanego przepisu w rozdziale I Konstytucji RP (dotyczącym podstawowych zasad ustrojowych) świadczy o szczególnej roli własności oraz potrzebie jego ochrony.[221] Dodatkowo wymaga wyjaśnienia, że własność została uwzględniona w rozdziale II Konstytucji RP (art. 64), co powoduje że prawo własności podlega ochronie właściwej dla praw człowieka.[222] Konstytucyjne regulacje dotyczące ochrony własności są wyrazem uznania przez ustawodawcę publicznego prawa jednostki do nabywania praw oraz ich zachowania, korzystania, a także rozporządzania nimi. W tym zakresie można postawić tezę, że Konstytucja chroni wolność majątkową człowieka.[223]

3. Dopuszczalność ingerencji w prawo własności oraz inne prawa majątkowe na gruncie przepisów Konstytucji RP

Dopuszczalność ingerencji w prawo własności oraz inne prawa majątkowe znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP, a w szczególności w treści art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 21 ust. 2: *Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.* Zgodnie z art. 64 ust. 3: *Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.* Z powyższymi podstawami ingerencji w prawa majątkowe bezpośrednio powiązane są konstytucyjne regulacje zapewniające ochronę wskazanych praw. Na podstawie bowiem art. 21 ust. 1: *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia*. Natomiast

[220] Wyrok TK z 4.12.1990 r., K 12/90, OTK 1990, nr 1, poz. 7, s. 66.
[221] Zwraca na to uwagę: P. Sarnecki, *Referat z Seminarium Prawa Własności,* Ośrodek Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Krakowie, 11.5.1997 r., s. 15.
[222] Na ten temat: S. Jarosz-Żukowska (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 252.
[223] Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 29.

zgodnie z art. 64 ust. 2: *Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*

Na wstępie należy zauważyć, że w literaturze tematu prowadzona jest żywa dyskusja na temat znaczenia oraz wzajemnej relacji powyższych przepisów.[224] Wpływ na rozbieżną interpretacje wskazanych regulacji wywiera okoliczność, że ustawodawca zdecydował się na zamieszczenie przepisów dotyczących ograniczeń oraz ochrony własności i praw majątkowych w dwóch różnych rozdziałach Konstytucji RP. Wątpliwości w przedmiocie wykładni wskazanych przepisów potęguje fakt, że twórcy Konstytucji RP posługują się odmiennymi terminami prawniczymi, z jednej strony wskazując w art. 21 ust. 1 wyłącznie na ochronę prawa własności oraz możliwość jego wywłaszczenia, z drugiej obejmując ochroną na podstawie art. 64 także inne prawa majątkowe. Interpretacja powyższych przepisów ma istotne i praktyczne znaczenie dla oceny standardów ochrony interesów indywidualnych na gruncie przepisów specustawy drogowej. W szczególności doniosłość prawną będzie posiadało udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przedmiotem wywłaszczenia w polskim porządku prawnym mogą być również inne prawa do nieruchomości niż własność oraz jak daleko ustawodawca w procesie stosowania prawa może ograniczać prawa do nieruchomości położonych poza terenem przeznaczonym pod drogę publiczną (tzw. problem nieruchomości sąsiednich).

4. Ochrona własności, a ochronna innych praw podmiotowych na gruncie przepisów Konstytucji RP

W literaturze tematu możemy spotkać odmienne poglądy na temat wzajemnej relacji pomiędzy art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3. Konstytucji RP. Tytułem przykładu można zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez B. Banaszkiewicza, który stoi na stanowisku, że art. 64 ust. 3 nie wnosi faktycznie żadnej nowej wartości normatywnej do konstytucji, a stanowi wyłącznie szczególnego rodzaju komentarz do art. 21 Konstytucji RP.[225] Natomiast zdaniem F. Zolla art. 64 ust. 3 zakreśla granice ochrony prawa własności wynikające z art. 21 ust. 2, tym samym wskazując że o ile konkretne działanie władzy publicznej narusza istotę prawa własności, to należy uznać że mamy do czynienia z wywłaszczeniem.[226] Dodatkowo wskazany przepis potwierdza, że ograniczenia prawa

[224] Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 27-54 wraz z podaną tam literaturą.
[225] B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo….*, s. 28.
[226] Tak m.in. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5, s. 30.

własności mogą być dokonywane tylko w przepisach rangi ustawowej. Redakcyjne umieszczenie obydwu przepisów w dwóch różnych rozdziałach Konstytucji nie powinno mieć znaczenia dla oceny stopnia i zakresu konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.[227] Słusznym wydaje się więc pogląd M. Szewczyka, zgodnie z którym granicę pomiędzy wskazanymi przepisami stanowi ingerencja w istotę danego prawa majątkowego, a więc *„Porównanie przepisów art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że pojęcie wywłaszczenia zostało użyte w Konstytucji RP w znaczeniu materialnym, a przy tym bardzo szerokim…naruszenia istoty prawa różni instytucje wywłaszczenia, o jakiej mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, od instytucji ograniczenia prawa, o jakiej stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP."*[228] Można postawić również tezę, że zawarcie przepisów dotyczących ochrony własności w dwóch różnych rozdziałach Konstytucji RP miało na celu dodatkowe podkreślenie konstytucyjnej rangi własności, jako prawa obywatela.[229]

Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy należałoby dojść do wnioski, że art. 64 ust. 3 Konstytucji potwierdza, że ograniczenie prawa własności w polskim porządku prawnym są dopuszczalne. Tym samym wskazując, że wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 nie jest jedynym możliwym sposobem oddziaływania na prawo własności jednostki. Jednocześnie powyższy przepis (art. 64 ust. 3) wskazuje, że granicą ingerencji jest istota prawa własności, a sama ingerencja może nastąpić jedynie na podstawie przepisów ustawy.

Jak już zostało wcześniej wskazane art. 21, w odróżnieniu od art. 64 Konstytucji RP nie przewiduje jednoznacznej ochrony przed wywłaszczeniem praw majątkowych innych niż własność. Powyższe może powodować wątpliwość, czy wywłaszczenie takich praw jest w ogóle możliwe i na jakich warunkach powinno następować. Doniosłość prawna tego zagadnienia z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy doktorskiej wynika w szczególności z faktu, że art. 12 ust. 4c specustawy drogowej przewiduje wygaśnięcie z mocy prawa ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości objętych decyzją ZRiD. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że przepisy specustawy drogowej powodują skutki prawne właściwe dla wywłaszczenia w stosunku do innych niż własność praw majątkowych.

Wydaje się, że pojęcie własności w rozumieniu art. 21 oraz 64 Konstytucji RP należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Normy konstytucyjne mają nadrzędny charakter

[227] L. Garlicki wskazuje, że wywłaszczenie, jako najdalej idąca ingerencja w prawo własności powinno posiadać odrębną podstawę konstytucyjną (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 103).

[228] M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 106.

[229] Zob. H. Suchocka, *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji* (w:) *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 148 i nast.

w stosunku do ustawodawstwa zwykłego, a tym samym ich wykładnia nie może być dokonywana wyłącznie przez pryzmat ustaw zwykłych, lecz z uwzględnieniem szerszego kontekstu znaczeniowego. W doktrynie można spotkać pogląd, zgodnie z którym pojęcie własności można interpretować jako „część świata zewnętrznego", co prowadzi do szerszego rozumienia analizowanego pojęcia niż obowiązujące w języku prawniczym.[230] Powyższe prowadziłoby również do wniosku, że pojęcie własności, w rozumieniu art. 21 oraz art. 64 jest tożsame. W ten sposób „własność" obejmowałaby nie tylko najszersze prawo rzeczowe, o którym stanowi art. 140 KC, ale również inne prawa majątkowe (w tym w szczególności inne prawa rzeczowe). Tylko bowiem tak rozumienie pojęcia własność prowadzi do pełnej ochrony praw człowieka, zapewniając jednocześnie szerokie możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny, czy określone działanie organów administracji nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych. Zgadzając się z takim rozumieniem analizowanego pojęcia należy podkreślić, że to normy konstytucyjne powinny wyznaczać sposób interpretacji pojęć zawartych w ustawach zwykłych, a nie na odwrót. Zachodzi wręcz potrzeba, aby również cywilistyczne rozumienie prawa własności postrzegać przez wymiar zapisów konstytucji oraz gwarancji ochrony prawnej, którą wyznacza Konstytucja RP.[231] Jednocześnie wymaga podkreślenia, że powyższe poglądy nie do końca odpowiadają wyrażonym przez L. Garlickiego, który stwierdza że o ile art. 21 Konstytucji RP stanowi o szerokim rozumieniu prawa własności, o tyle art. 64 powinien mieć znaczenie cywilistyczne.[232] Za takim rozgraniczeniem mógłby przemawiać okoliczność, że art. 64 Konstytucji posługuje się szerszym katalogiem pojęć – wymieniając obok prawa własności w sposób odrębny również inne prawa majątkowe.[233] Nie mniej należy zauważyć, że również przy takiej wykładni analizowanych przepisów należałoby dojść do wniosku, że art. 21 Konstytucji RP obejmuje prawa majątkowe inne niż własność, wskazując jednocześnie na możliwości ich wywłaszczenia. Szerokie rozumienie pojęcia własność na tle powyższych przepisów Konstytucji RP może mieć znaczenie nie tylko z punktu widzenia zapewnienia należytej ochrony interesów indywidualnych, ale również z perspektywy ochrony interesu publicznego. Przyjmując tezę, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP dopuszcza wywłaszczenie innych niż własność praw podmiotowych (jednakże po spełnieniu przesłanek opisanych

[230] Tak: B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo….*, s. 29. Za szerokim rozumieniem pojęcia własność zob. również D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczpospolitej*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, zeszyt 2, s. 179 i nast.
[231] Tak M. Safjan, *op. cit.*, C2.
[232] L. Garlicki, *Polskie prawo…s.* 111 oraz M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55 KC*, Kraków 1997, s. 28.
[233] Na ten temat również: S. Jarosz-Żukowska, *Glosa do orzeczenia TK z 25.2.1999 r., K 23/98*, Państwo i Prawo 1999, Nr 9, s 103.

w przedmiotowym przepisie) ustawodawca zwykły, a w dalszej kolejności na podstawie ustawodawstwa zwykłego organy stosujące prawo uzyskują jednoznaczną legitymację do wkraczania w sferę praw majątkowych. Na gruncie przepisów dotyczących inwestycji drogowych tego typu legitymacja zyskuje dużą doniosłość praktyczną, albowiem nieruchomości, na których realizowane są tego typu inwestycje najczęściej obciążone są innymi prawa majątkowymi – w szczególności hipotekami, czy też służebnościami gruntowymi. Budowa dróg publicznych, na nieruchomościach należących do tej pory do osób prywatnych będzie więc powiązana z koniecznością wygaśnięcia również innych niż własność praw majątkowych.[234]

Szerokie rozumienie pojęcia własność na gruncie art. 21 Konstytucji RP odpowiada pojęciu mienia, którym posłużono się w treści art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z powyższym przepisem: *Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego*.[235] Powszechnie w literaturze tematu oraz orzecznictwie ETPC przyjmuje się, że mienie o którym mowa w powyższym przepisie obejmuje również ochronę innych niż własność praw majątkowych.[236] Uznanie dorobku naukowego oraz poglądów wypracowanych przez orzecznictwo na gruncie wskazanej konwencji jest o tyle istotne, że na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP jej postanowienia są częścią polskiego porządku prawnego.

Niezależnie od powyższego należy jednak zaznaczyć, że w wybranych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego można spotkać pogląd odmienny, zgodnie z którym art. 21 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia wyłącznie ochronę prawa własności (w wąskim rozumieniu), nie odnosząc się jednocześnie do innych praw majątkowych. Ochronę innych praw majątkowych oraz granicę ingerencji w tego typu prawa wyznacza natomiast art. 64

[234] Jest to bowiem warunek zapewnienia nieograniczonego dostępu do drogi publicznej dla wszystkich uczestników ruchu drogowego.

[235] Angielska wersja językowa posługuje się w obydwu zdaniach art. 1 pojęciem „possesions". Na rozbieżną terminologię (pojęcia mienia oraz własności) w treści przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zwraca uwagę T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku* (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania: Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, Warszawa 1996, s. 319.

[236] Por. M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 381 wraz z powołanym orzecznictwem ETPC.

Konstytucji RP.[237] Warto podkreślić, że powyższy pogląd nie został jednak powtórzony w nowszym orzecznictwie TK.[238]

Za szerokim rozumieniem pojęcia własność przemawiają również poglądy wypracowane na tle art. 7 Konstytucji RP z 1992 roku.[239] Należy jednakże zauważyć, iż poprzednia ustawa konstytucyjna nie zawierała odpowiednika art. 64 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym ochrony innych praw majątkowych. Natomiast biorąc pod uwagę racjonalność oraz konsekwencję działań ustawodawcy konstytucyjnego nie sposób znaleźć usprawiedliwionych argumentów przemawiających za zmniejszeniem zakresu ochrony praw majątkowych w obowiązującej Konstytucji RP w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego.

Pozostając przy zagadnieniach związanych z ochroną praw majątkowych innych niż własność należy zauważyć, że w sprawie o sygn. akt. K 23/98[240] Trybunał Konstytucyjny zastanawiał się, czy ograniczenia o których mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji mogą faktycznie dotyczyć ograniczonych praw rzeczowych, których ograniczenie w stosunku do prawa własności wynika już z samej istoty tych praw. W słusznej konkluzji zawartej w wyroku wydanym w powyższej sprawie TK doszedł do wniosku, że art. 64 ust. 3 dotyczy również ochrony ograniczonych praw rzeczowych, z tym że musi być to ochrona realizowana odpowiednio tj. w sposób zbliżający się do ochrony prawa własności.

Opowiadając się za szerokim rozumieniem pojęcia własność na gruncie art. 21 Konstytucji RP należałoby dojść do wniosku, że pojęcie to obejmuje nie tylko prawa, z którymi wiąże się pewnego rodzaju wyłączność wobec nieruchomości (np. prawo własności w rozumieniu art. 140 KC, prawo użytkowania wieczystego, czy też ograniczone prawa rzeczowe), ale również inne prawa do rzeczy, w tym w szczególności wynikające ze stosunków zobowiązaniowych (m.in. najem lub dzierżawa).[241] Pozbawienie bowiem konstytucyjnej ochrony prawnej osób uprawnionych na podstawie tego typu praw majątkowych mogłoby prowadzić do niczym nieuzasadnionych naruszeń interesów

[237] Por. wyrok TK z 11.5.1999 r., P 9/98, OTK 1999 nr 4, poz. 75 oraz wyrok TK z 12.01.1999, P 2/9, Orzecznictwo Sądów Gospodarczych 1999, nr 5, poz. 64.
[238] Zob. Wyrok TK z 28.01.2003, K 2/02, OTK A 2003 nr 1, poz. 4 oraz Wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174.
[239] Za szerokim rozumieniem własności opowiadali się m.in. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 101, E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 r.* (w:) *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*. Katowice 1992, s. 155.
[240] Wyrok TK z 25.02.1998, K 23/08, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25.
[241] Pogląd przeciwny m.in.: T. Dybowski, *op. cit.*, s. 319. Zdaniem powyższego autora przyznanie jednoczesnej ochrony prawnej właścicielowi oraz najemcy mogłoby prowadzić do sytuacji patowej związanej z jednoczesną ochroną obydwu podmiotów.

indywidualnych. Warto również wskazać, że w praktyce może zdarzyć się jest sytuacja, w której szkoda jaką ponosi osoba uprawniona np. na podstawie umowy dzierżawy nieruchomości może być większa na skutek ingerencji w to prawo, aniżeli szkoda w prawie własności. Powyższa teza będzie aktualna w szczególności wówczas, jeżeli dzierżawca poczynił istotne nakłady na nieruchomość będącą następnie przedmiotem wywłaszczenia.

Jednocześnie biorąc pod rozwagę argument o możliwej „patowej" sytuacji prawnej i faktycznej, do której może dojść w przypadku jednoczesnego korzystania z ochrony na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przez osoby posiadające różne rodzaje uprawnień do nieruchomości należałoby przyjąć, że Konstytucja RP nie zapewnia takiej samej (jednakowej) ochrony poszczególnym prawom majątkowym. Brak jednakowej ochrony będzie przykładowo oznaczać, że właściciel nieruchomości korzysta z ochrony prawnej w postępowaniu wywłaszczeniowym, jako jego strona z jednoczesnym uprawnieniem do żądania słusznego odszkodowania wynikającym art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Natomiast dzierżawca nieruchomości (jako podmiot nie posiadający interesu prywatnego w postępowaniu wywłaszczeniowym) będzie korzystał z ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 417 KC.

Wskazując na wzajemne relacje pomiędzy treścią art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP należy również uznać, że ograniczenia praw majątkowych, które naruszają istotę danego prawa należy oceniać wyłącznie przy zastosowaniu przepisów o wywłaszczeniu.[242]

5. Dopuszczalność wywłaszczenia prawa własności oraz innych praw majątkowych na gruncie Konstytucji RP

5.1. Pojęcie wywłaszczenia

Szczegółowa i wyczerpująca analiza zagadnień związanych z problematyką wywłaszczeniem wykraczałaby poza ramy niniejszej rozprawy doktorskiej. W szczególności, iż powyższej tematyce została poświęcona do tej pory znaczna liczba publikacji naukowych.[243] Nie mniej należy podkreślić, że pełna ocena mechanizmów oraz standardów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych nie jest możliwa bez ustalenia, czy przepisy zawarte w specustawie drogowej odpowiadają wymogom wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wymaga bowiem

[242] Wyrok TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.
[243] Por m.in. S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenie w ujęciu Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2001, Nr 1, s. 16 i nast.

wyjaśnienia, że to ustawa konstytucyjna wyznacza standard ochrony praw podmiotowych, a co za tym idzie także przesłanki i warunki na których organy władzy publicznej będą uprawnione do ingerencji w prawa majątkowe dotyczące nieruchomości.

Wywłaszczenie jest niewątpliwie najbardziej daleko idącym przypadkiem ingerencji w prawa podmiotowe do rzeczy albowiem prowadzi do całkowitego pozbawienia jednostki dotychczasowych uprawnień. Pojęcie wywłaszczenia nie doczekało się konstytucyjnej definicji, jednakże zostało szczegółowo zdefiniowane w ustawodawstwie zwykłym.[244] Wydaje się jednak, że definicją jaką posługuje się ustawa o gospodarce nieruchomościami może być wykorzystane wyłącznie na gruncie tejże ustawy. W pozostałym zakresie wywłaszczenie należałoby interpretować szerzej tj. z uwzględnieniem historycznego dorobku orzecznictwa i doktryny wypracowanego na tle aktualnej, jak również wcześniejszych ustaw zasadniczych, a także orzecznictwa ETPC. W nauce prawa konstytucyjnego w zasadzie jednoznacznie podkreśla się, że przepisy w randze konstytucji nie mogą być interpretowane przez pryzmat definicji zawartych w ustawodawstwie zwykłym.[245] Pogląd powyższy należy uznać za słuszny albowiem przyjęcie tezy przeciwnej prowadziłoby do możliwości pomniejszania (zbytniego ograniczania) znaczenia pojęć konstytucyjnych w aktach rangi ustawowej, co w skrajnych przypadkach mogłoby prowadzić do zagrożenia konstytucyjnej ochrony praw człowieka i obywatela. Wskazane zjawisko byłoby również niekorzystne z punktu widzenia zasad legislacji, albowiem ustawodawca zwykły w pośredni sposób mógłby zmierzać do zmiany konstytucji (w mniej sformalizowanej procedurze i przy mniejszej liczbie głosów w Sejmie oraz Senacie, niż wymagane przy właściwej zmianie tekstu konstytucji)[246] Tytułem potencjalnego niekorzystnego z punktu widzenia ochrony prawa własności przykładu działania ustawodawcy zwykłego można wskazać uchwalenie przepisów powodujących możliwość odebrania prawa własności na mocy prawa odkupu realizowanego przez podmioty, którym prawo to zostaje przyznane.[247]

Trybunał Konstytucyjny stale poszukuje odpowiedzi na pytanie o znaczenie pojęcia wywłaszczenie wskazując jednocześnie na przesłanki, które powinny zostać spełnione aby

[244] Art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
[245] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 92. W wyroku z dnia 12.4.2000r. (K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że proces wykładni prawa powinien przebiegać w ten sposób, że normy konstytucyjne powinny być podstawą interpretacji ustaw zwykłych, natomiast proces ten nie może przebiegać w przeciwnym kierunku.
[246] Por. T. Dybowski, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie prawa własności* (w:) *Sądownictwo a obowiązujący system prawny*, Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13-14.02. 1992 r. w Popowie, s. 190 i nast.
[247] Uznając, że odkup nie stanowi wywłaszczenia ustawodawca zwykły mógłby doprowadzić do wyłączenia ochrony wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

można było mówić o wywłaszczeniu w rozumieniu konstytucyjnym. W jednym z kluczowych wyroków dotyczących analizowanego zagadnienia wydanym na tle wcześniejszej konstytucji TK stwierdził, że wywłaszczeniem jest *„wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej)…”.*[248] Zaprezentowane stanowisko było później wielokrotnie powielane aktualnej Konstytucji RP.[249] Tytułem przykładu można wskazać, że w wyroku z dnia 14.03.2000 r. [250] z powołaniem na pogląd B. Banaszaka TK wyjaśnił: *„pojęcie wywłaszczenie, zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę” (por. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia »wywłaszczenie« nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania. Przedstawiona interpretacja konstytucyjnej formuły wywłaszczenia koresponduje z treścią unormowań art. 1 Protokołu. Także i ten przepis opiera się bowiem na założeniu szerokiego rozumienia pojęcia „pozbawienie własności”. Taki też kształt przyjmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym obok pozbawienia własności dokonywanego w ramach określonej prawem procedury (wywłaszczeniowej bądź nacjonalizacyjnej) wyróżniana jest także kategoria tzw. wywłaszczeń faktycznych ...”.* Powyższe prowadzi do wniosku, że w aktualnym stanie prawnym wywłaszczenie może nastąpić również w efekcie pozbawienia uprawnień właścicielskich w następstwie działań faktycznych, o ile wiąże się to z realizacją określonych celów publicznych.[251]

Z tzw. wywłaszczeniem faktycznym będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy pomimo braku formalnej decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ

[248] Tak wyrok TK z 8.5.1990, K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2.

[249] W szczególności: wyrok TK z 20.7.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 66; wyrok TK z 14.3.2000r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60; post. TK z 21.9.2005 r. (SK 32/04), OTK-A 2005, Nr 8, poz. 95; jednakże odmiennie wyrok TK z 21.6.2005 r. (P 25/02), OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65.

[250] Wyrok TK z 14.03.2000, P 5/99, OTK 2000 nr 2, poz. 60, str. 252.

[251] Za szerokim pojęciem wywłaszczenia opowiadają się m.in.: M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym* (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A, Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 432, C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 237, F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy1998, Nr 5, s. 31; M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, Nr 4, s. 51 i nast.; częściowo J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 143 i nast.

administracji dojdzie do pozbawienia osoby uprawnionej możliwości korzystania z nieruchomości lub możliwości rozporządzania nieruchomością, co w praktyce wiąże się z pozbawieniem właściciela podstawowych atrybutów prawa własności.[252] W wyroku z dnia 14.3.2000 r.[253] TK dopuścił, jako możliwe na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie spowodowane z mocy prawa przez akt rangi ustawowej i to pomimo braku następczego wydania decyzji administracyjnej skutkującej pozbawieniem prawa własności. W tym miejscu watro podkreślić, że powyższe orzeczenie zostało wydane na tle przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną[254] i dotyczyło wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonych na drogi publiczne. Dopuszczając możliwość wywłaszczenia z mocy prawa TK zwrócił uwagę na wyjątkowość takiej sytuacji spowodowaną koniecznością wyprostowania nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości drogowych. Jak zauważył TK w przyszłości wywłaszczenie tego typu nieruchomości powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, co wiąże się z przyznaniem jednostce należytego standardu ochrony interesu indywidualnego.

Analiza powyższych poglądów i orzeczeń prowadzi do wniosku, że wywłaszczenie w rozumieniu Konstytucji RP (przyjmując możliwie najszerszą definicję) należałoby rozumieć, jako wszelkie pozbawienie prawa własności lub jego istotne ograniczenie dokonywane na rzecz władzy publicznej.[255] Przy czym pod pojęciem wywłaszczenia nie będą mieściły się w szczególności przypadki wygaśnięcia prawa na skutek jego niewykonywania, zmiany podmiotu prawa majątkowego na skutek zgodnej woli osoby uprawnionej, egzekucja dóbr związanych z niewykonywaniem zobowiązań, wstrzymania wykonywania prawa na skutek zagrożenia bezpieczeństwa innych osób. Należy bowiem wskazać, że nie każdy przypadek odjęcia własności powinien za sobą pociągać obowiązek odszkodowawczy ze strony władzy publicznej.

Z punktu widzenia zasad dotyczących wywłaszczenia koniecznym byłaby również ocena funkcji, jaką w aktualnym porządku prawnym pełni wskazana instytucja. Na gruncie specustawy drogowej należałoby uznać, że podstawową rolą wywłaszczenia jest zapewnienie

[252] Por. Wyrok ETPC z 24.05.1993 (A. 260-B, par. 46).
[253] Wyrok TK z 14.03.2000, P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.
[254] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998, Nr 133, poz. 872 ze zm).
[255] Za tak szerokim pojęciem wywłaszczenia opowiedział się TK w wyroku z 21.6.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65 oraz w wyroku z 16.10.2007 r., K 28/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 104, a także w wyroku z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174. Inaczej B. Banaszkiewicz (B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…*, s. 32), który pojęcie wywłaszczenia wiąże wyłącznie transferem tj. przymusowym odebraniem prawa, co w zasadzie wyłączałoby z pojęcia wywłaszczenia ograniczenia prawa własności, które naruszają istotę prawa, ale nie prowadzą do jego odjęcia.

państwu lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego dostępu do nieruchomości posiadających w posiadaniu jednostek prywatnych. W tym zakresie wywłaszczenie stanowi przymusową tj. władczą ingerencję dokonywaną w interesie publicznym i skierowaną do składników majątkowych jednostek. W powyższym pojęciu rola wywłaszczenia sprowadza się w pewnym zakresie do zapewnienia państwu możliwości prawidłowego funkcjonowania. Należy wszakże zaznaczyć, że celem wywłaszczenia nie jest powiększenie przez państwo zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, lecz realizacja interesów społecznych, których w konkretnych przypadkach (w tym związanych z budową dróg publicznych) nie można byłoby zaspokoić bez sięgnięcia po nieruchomości należące do podmiotów prywatnych.[256]

Za szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenia przemawia między innymi okoliczność, że z perspektywy czasu dostrzega się istotne zmiany w ustawodawstwie, które powodują coraz liczniejsze przypadki ingerencji w uprawnienia jednostek.[257] Formy wskazanych ingerencji jak również prawa, w które ingeruje państwo bardzo często wykraczają poza ramy klasycznego rozumienia pojęcia wywłaszczenie.[258] Zapewniając należytą ochronę interesu indywidualnego przed takimi ingerencjami należałoby opowiedzieć się za szeroką interpretacją art. 21 Konstytucji RP. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, można zauważyć, że pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami zostało sformułowane na potrzeby ingerencji w prawa jednostek, których podstawę stanowi ta właśnie ustawa. Nie ma więc racjonalnego uzasadnienia, aby pojęcie to było właściwe dla całego systemu prawnego, a w szczególności aby je rozciągać na wszystkie sytuacje objęte innymi aktami rangi ustawowej.

Opowiadając się za szerokim pojęciem wywłaszczenia TK w wyroku z dnia 25.11.2003r.[259]wskazał, że: *„ograniczenia zawarte w zakwestionowanej regulacji naruszają zasadę proporcjonalności, nie ze względu na to, że są co do zasady niedopuszczalne, ale dlatego że ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym. Modelem dla takiego mechanizmu powinna być zasada słusznego odszkodowania zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, która ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w wypadku ingerowania we własność ze względu na określony cel publiczny ... O dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje – w świetle orzecznictwa*

[256] S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 5 i nast.
[257] Zwraca na to uwagę J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność za legalne działania* …, s. 143 i nast.
[258] Przyjmując, że klasycznie wywłaszczenie kojarzy się z odebraniem prawa własności rzeczy przez władzę publiczną.
[259] Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96.

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwa TK – nie tylko powód, dla którego jest ona podejmowana, ale także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności m.in. trwałe (»wieczyste«) albo długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i nie dające się precyzyjnie ustalić czasowo, a tym samym prowadzące do praktycznego uniemożliwienia możliwości eksploatacji rzeczy przez właściciela, odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych, zasadniczych uprawnień składających się na treść tego prawa…". Jednocześnie poglądy dotyczące szerokiego pojęcia wywłaszczenia nie są jednolite. W doktrynie można spotkać również stanowisko, zgodnie z którym nierozerwalną cechą wywłaszczenia jest decyzja, albowiem orzeczenie o wywłaszczeniu wymaga aktu indywidualnego organów administracji.[260] Powyższy cecha wywłaszczenia ma na tyle istotne znaczenie praktyczne, że pozwala odróżnić wywłaszczenie od nacjonalizacji.[261]

Warto podkreślić, że powyższe zagadnienie wywołuje istotne implikacje teoretyczne na gruncie specustawy drogowej. Wymaga wyjaśnienia, że przepisy tej ustawy przewidują odjęcie prawa własności nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej *ex lege* tj. z mocy samego prawa w następstwie wydania decyzji ZRiD (art. 12 ust. 4). Na podstawie powyższych przepisów dochodzi więc do szczególnej sytuacji, w której organ administracji wydaje akt indywidualny wskazujący nieruchomości objęte wywłaszczeniem, jednakże skutek prawny następuje nie z mocy samego aktu, lecz z mocy prawa.[262] Jak zauważa M. Cherka: „*Skutkiem tego, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie orzeka władczo o przeniesieniu własności danej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych lub samorządu województwa, powiatu lub gminy odpowiednio w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, w decyzji tej nie ma obowiązku numerycznego wyliczenia wszystkich nieruchomości i ich części znajdujących się w pasie drogowym, które podlegają nabyciu z mocy prawa przez te podmioty. Na tym tle warto wspomnieć, że dopiero na podstawie noweli specustawy drogowej z 2008 r. nie wszystkie nieruchomości zawierające się między liniami rozgraniczającymi teren stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Wcześniejsze brzmienie art. 12 specustawy drogowej, stanowiące, że wszystkie nieruchomości*

[260] M. Zimmerman, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, t. I, Lwów 1939, s. 8. oraz W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe*, Warszawa 1975, s. 42.
[261] S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół…*, s. 25. Inaczej B. Banaszkiewicz (B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 48), który stoi na stanowisku, że nacjonalizacja mieści się w pojęciu wywłaszczenia.
[262] Analogicznie na gruncie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, por. A. Duda, *Przejęcie prawa własności nieruchomości gminnych przez Skarb Państwa w celu budowy pasów drogowych autostrad*, Samorząd Terytorialny 1997, Nr 1-2, s. 129.

wydzielone liniami rozgraniczającymi teren stają się z mocy prawa własnością podmiotu publicznego, mogło powodować nadmierne obciążenie dla tych podmiotów, np. w sytuacjach gdy ze względu na gęstą zabudowę przedsięwzięcie realizowane było w formie tunelu w celu ograniczenia liczby wyburzeń. Założeniem takiej formy realizacji przedsięwzięcia jest bowiem brak konieczności pozbawiania prawa własności dotychczasowych właścicieli bądź użytkowników wieczystych".[263] Powyższa okoliczność rodzi zasadne pytanie, czy nie mamy do czynienia z innym rodzajem ingerencji w prawo własności niż wywłaszczenie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[264] J. Parchomiuk[265] stoi na stanowisku, że wywłaszczeniowy charakter przepisów specustawy drogowej wynika z faktu, iż w procedurze odjęcia prawa własności pojawia się decyzja administracyjna. Z odmienną sytuacją moglibyśmy mieć do czynienia zdaniem powyższego autora wyłącznie wówczas, gdyby pozbawienie prawa własności następowało *ex lege* na podstawie przepisów samej ustawy bez konieczności jakiejkolwiek konkretyzacji takich przepisów w drodze indywidualnego aktu organów administracji publicznej.

Opowiadając się za szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenie należałoby dojść do wniosku, że przepisy specustawy drogowej powodujące skutek w postaci pozbawienia praw majątkowych do nieruchomości mieszczą się w zakresie tego pojęcia. Należy powtórzyć wcześniejszy wniosek, że z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych nie jest właściwym tworzenie kolejnej instytucji prawa stanowiącej podstawę ingerencji w uprawnienia właścicielskie. Mogłoby to bowiem prowadzić do obejścia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a przynajmniej niekorzystnych ograniczeń w korzystaniu z tego przepisu a także wypracowanego na jego podstawie dorobku naukowego oraz orzeczniczego. Z przepisów Konstytucji RP, a w szczególności z treści art. 21 ust. 2 nie wynika, że wywłaszczenie następuje wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej. Wykładnia przepisów Konstytucji RP powinna być elastyczna oraz dostawana do zmian społecznych oraz prawnych w ustawodawstwie zwykłym. Powoduje to konieczność odejścia od tzw. klasycznego pojmowania instytucji wywłaszczenia. Wskazane wcześniej orzecznictwo TK potwierdza, że z wywłaszczeniem możemy mieć do czynienia również, jeżeli pozbawienie praw majątkowych następuje z mocy prawa.

[263] M. Cherka (w:) P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *op. cit.,* komentarz do art. 12, System LEX.
[264] M. Wolanin, *Szczególne formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad*, Przegląd Sądowy 1996, nr 4.
[265] J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność za legalne działania …,* s. 161 i nast.

Dalszym zagadnieniem związanym z pojęciem wywłaszczenia jest ustalenie na rzecz jakich podmiotów powinno nastąpić przejęcie własności lub innego prawa podmiotowego, aby określone działanie ustawodawcy lub organów administracji mogło zostać uznane za wywłaszczenie. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy krąg podmiotów, na rzecz których następuje wywłaszczenie ma znaczenie z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wyjaśnienie wskazanych wątpliwości może mieć praktyczne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej oceny przepisów specustawy drogowej, która wskazuje konkretne podmioty, na rzecz których przechodzi prawo własności nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi.[266] Na wstępie należy zaznaczyć, że z przepisów Konstytucji RP nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości na rzecz jakiego podmiotu powinno nastąpić wywłaszczenie. Inaczej powyższa kwestia przedstawia się na tle art. 113 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis jednoznacznie stanowi, że wywłaszczenie może nastąpić na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 113 ust. 2 nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Nie dotyczy to natomiast wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość. Pogląd o dopuszczalności wywłaszczenia wyłącznie na rzecz wskazanych podmiotów wydaje się również dominować w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[267] Przyjmuje się, że o ile podmioty inne niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z wywłaszczenia, to wyłącznie pośrednio – najczęściej na podstawie odrębnej umowy lub innego stosunku prawnego.[268] W związku z tym, że na gruncie specustawy drogowej dochodzi do nabycia prawa własności nieruchomości wyłącznie przez Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego należałoby uznać, że art. 12 ust. 4 przedmiotowej ustawy odpowiada standardom konstytucyjnym. W dalszej kolejności można zauważyć, że w treści przepisów specustawy drogowej nie zawarto zakazu wywłaszczania nieruchomości należących do Skarbu Państwa, co pozwala dojść do wniosku, że każda nieruchomość i to niezależnie od tego kto jest jej właścicielem może zostać objęta skutkami decyzji ZRiD.[269]

Na gruncie nauki prawa administracyjnego dominuje pogląd, że nie zachodzą prawne przeszkody, aby przedmiotem wywłaszczenia były grunty należące do jednostek samorządu

[266] Zgodnie z art. 12 ust. 4 decyzja ZRiD powoduje przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa (drogi krajowej) lub na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego (pozostałe drogi publiczne).
[267] Por. wyrok TK z 21.06.2005, P25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.
[268] Wyrok NSA z 16.10.1998 r., IV SA 1825/96, System LEX nr 43755.
[269] M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s. 108.

terytorialnego, o ile przejęcie prawa własności następuje na rzecz Skarbu Państwa.[270] Analizując powyższy problem warto odnotować orzeczenie TK wydane w sprawie o sygn. akt. 8/98[271], w którym TK stanął na stanowisku, że odjęcie prawa własności komunalnej gminy nie musi być oceniane przez pryzmat art. 21 Konstytucji i spełnienia przesłanek z tego przepisu o ile następuje z mocy prawa. Ochrony prawnej własności jednostek samorządu terytorialnego należałoby poszukiwać w treści art. 165 Konstytucji. Z punktu widzenia zastosowania przepisów specustawy drogowej nie ma przeszkód prawnych, aby wywłaszczenie nieruchomości drogowych należących do danej jednostki samorządu terytorialnego następowało na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego lub na rzecz Skarbu Państwa. Specustawa drogowa nie przewiduje jakichkolwiek ograniczeń w powyższym przedmiocie. Wobec braku szczególnych ograniczeń podmiotowych wynikających z Konstytucji (takich ograniczeń nie wprowadza zarówno art. 21 ust. 2, jak również art. 165 Konstytucji RP) należałoby uznać, że przepisy specustawy drogowej także w tym zakresie odpowiadają standardom konstytucyjnym.

Na marginesie rozważań za słusznym wydaje się pogląd, zgodnie z którym wywłaszczenie powinno następować na rzecz szerszej zbiorowości – pewnej nieokreślonej grupy osób, co wykluczałoby dokonywanie wywłaszczenia na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego. Podstaw powyższego twierdzenia należałoby upatrywać w celu publicznym, o którym mowa w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i który warunkuje zgodne z normami konstytucyjnymi wywłaszczenie prawa własności.[272] Podobnie z orzecznictwa TK można wywieść wniosek, że przejęcie własności w ramach wywłaszczenia powinno następować na rzecz podmiotu publicznego, co jest istotą wywłaszczenia.[273] Powyższe nie oznacza jednak całkowitego pozbawienia jednostek ochrony prawnej, jeżeli odjęcie prawa własności następuje na rzecz podmiotu prywatnego. Jak zauważył TK w wyroku z 17.12.2008 r.:„*…instytucja wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego...Ustawowa ingerencja w prawo własności powinna bowiem podlegać jednolitym założeniom, niezależnie od tego, czy ingerencja we własność dokonywana jest w interesie publicznym, czy w interesie indywidualnym. Z punktu widzenia właściciela i ochrony jego*

[270] M. Wolanin, *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Monitor Prawniczy 1994, nr 3, s. 69.
[271] Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
[272] Por. E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206.
[273] Wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174.

praw kwestię zasadniczą stanowi sankcjonowana przez państwo ingerencja w prawa majątkowe właściciela. Natomiast sprawą dalszą, choć nie bez znaczenia, jest to, w czyim interesie ingerencja taka została dokonana. Z tego też powodu, jak to już akcentował Trybunał Konstytucyjny, nie można generalnie zakładać, że ingerencja władzy publicznej w prawo własności, dokonana na rzecz osób prywatnych, podlega mniejszym czy też łagodniejszym rygorom konstytucyjnym niż ingerencja dokonana na rzecz państwa w interesie publicznym ... Jeżeli odjęcie własności (kwalifikowane jako wywłaszczenie) nawet na cel publiczny może być dokonane tylko za słusznym odszkodowaniem, to tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia zasady, jakoby odjęcie własności na cel prywatny (a tak jest przy uwłaszczeniu) mogło się dokonać w oderwaniu od oceny wymiaru ekwiwalentu, za jaki następuje".[274]

Pozostając przy podmiotowych zagadnieniach związanych z wywłaszczeniem należy wskazać, że ochrona prawna, którą przewiduje art. 21 ust. 2 Konstytucji RP obejmuje nie tylko własność osób fizycznych (w tym cudzoziemców), ale również własność osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.[275]

Na zakończenie rozważań zawartych w niniejszej części pracy oraz odwołując się do dosłownego brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP należałoby zauważyć, że powyższy przepis uzależnia dokonanie wywłaszczenia od spełnienia przesłanki celu publicznego, na rzecz którego wywłaszczenie jest przeprowadzane oraz słusznego odszkodowania przyznanego pozbawianej prawa własności. W odniesieniu do powyższych przesłanek słusznym wydaje się pogląd prezentowany przez S. Jarosz – Żukowską, zgodnie z którym cel publiczny oraz słuszne odszkodowanie nie są elementami definicji pojęcia wywłaszczenia, lecz warunkami jego zgodności z Konstytucją RP.[276] Prowadzi to do wniosku, że organy władzy publicznej powinny dokonywać wywłaszczenia dopiero po uprzednim stwierdzeniu, że wymaga tego „dobro ogółu" oraz że dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na zaspokojenie roszczeń osoby uprawnionej.[277]

5.2. Cel publiczny, jako warunek wywłaszczenia

Pojęcie celu publicznego podobnie, jak analizowane wcześniej pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane w przepisach Konstytucji RP. Okoliczności będące

[274] Wyrok TK z 17.12.2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 181.
[275] Tak. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 9.
[276] S. Jarosz-Żukowska, *Spory…*, s. 30. Podobnie B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…*, s.47. Przeciwny pogląd wyraża m.in. L. Garlicki, *Konstytucja…t. III*, s. 14.
[277] M. Zimmerman, *Polskie …*, s. 102.

przyczyną takiego stanu rzeczy są podobne w odniesieniu do obydwu pojęć. Należy bowiem zauważyć, że ich treść podlega ciągłym modyfikacjom powodowanym w szczególności poprzez ciągłą zmianę zadań i obowiązków władzy publicznej, a także oczekiwań społecznych[278]. Wraz z ewolucją wartości społecznych oraz oczekiwań społeczeństwa zmieniać się będą bowiem również zadania administracji, a także cele publiczne, które administracja realizuje. Na gruncie teoretycznym w zasadzie można by uznać, że celem publicznym jest określony cel dotyczący ogółu społeczeństwa, służący temu ogółowi oraz przeznaczony dla wszystkich.[279] Jednakże rację ma A. Banaszkiewicz[280], że w praktyce stanowienia i stosowania prawa powyższa definicja ma niewielką doniosłość, albowiem nie zawiera pojęć precyzyjnych i zostawia zbyt dużą dowolność przy jej stosowaniu.

Brak generalnej definicji celu publicznego może stanowić powód licznych wątpliwości interpretacyjnych, prowadząc jednocześnie do zbytniego ingerowania w sferę interesów indywidualnych, a w skrajnych przypadkach do naruszenia zasad praworządności.[281] Przyjęcie bowiem szerokiego rozumienia pojęcia celu publicznego będzie wprost powodować rozszerzanie katalogu przypadków uzasadniających dokonanie wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Niewątpliwie pojęcie celu publicznego powinno być utożsamiane z celami społecznymi (całego społeczeństwa lub zbiorowości lokalnej), nie zaś z partykularnymi interesami państwa, czy jednostek samorządu terytorialnego. Cel publiczny powinien więc wynikać bezpośrednio lub być ściśle powiązany z zadaniami państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.[282] *A contrario* celem publicznym nie będzie działanie, które w przyszłości ma służyć wyłącznie podmiotom prywatnym lub zamkniętej grupie takich podmiotów.[283]

W literaturze tematu zwraca się uwagę na okoliczność, że z celem publicznym będziemy mieli do czynienia wyłącznie pod warunkiem, że określone zamierzenie które powstaje w efekcie wywłaszczenia będzie powszechnie dostępne.[284]Konstytucja RP nie wskazuje w sposób bezpośredni, że źródłem celu publicznego powinny być cele wskazane w

[278] Por. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości,* Warszawa 1998, s. 41.
[279] S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1996, s. 516.
[280] A. Banaszkiewicz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXV, Wrocław 2005, s. 95.
[281] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 206.
[282] Wyrok NSA z 8.01.1982 r., SA Po 553/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 6.
[283] Inaczej na gruncie niemieckiej konstytucji, gdzie co do zasady dopuszcza się wywłaszczenie na rzecz osób prywatnych, o ile służy to dobru wspólnemu. Na ten temat por. D. Hesselberger, *Das Grundsatz. Kommentar fur politische Bildung*, Bonn 2001, s. 155.
[284] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206.

ustawie, jak również nie precyzuje że powinny być to wyłącznie cele ważne – o konkretnej doniosłości prawnej lub społecznej[285]. Wydaje się jednak, że ustawa jest jedynym dopuszczalnym źródłem prawa, w którym określone zamierzenie powinno zostać sprecyzowany, jako cel publiczny.[286] Przyjęcie stanowiska odmiennego mogłoby bowiem doprowadzić do zbyt szerokich uprawnień organów administracji prowadzących w efekcie do naruszeń praw podmiotowych jednostek. Należałoby przyjąć, że ostateczna decyzja w przedmiocie uznania określonego zamierzenia za cel publiczny (usprawiedliwiający wywłaszczenie) powinna należeć do ustawodawcy, nie zaś organu administracji dysponującego swobodą uznania administracyjnego.[287]

Jeżeli chodzi o wagę i doniosłość zamierzeń mieszczących się w zakresie pojęcia celu publicznego to Konstytucja RP zostawia organom ustawodawczym (ustawodawcy zwykłemu) dużą swobodę. Nie mniej ustawodawca zwykły powinien z dużą ostrożnością wskazywać zamierzenia stanowiące cele publiczne stosując przy tym pozostałe zasady konstytucyjne, w tym zasadę równości wobec, proporcjonalności oraz demokratycznego państwa prawnego. Jeżeli chodzi o powyższą okoliczność, to należy podkreślić, że zarówno orzecznictwo, jak również doktryna nie wypracowały do tej pory stanowiska, czy każde działanie uznane za służące ogółowi może zostać dobrowolnie przyjęte przez ustawodawcę za cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie. Zdaniem autora niniejszej pracy przyznanie ustawodawcy zwykłemu tak szerokiej swobody znajduje literalne uzasadnienie w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jednakże w okolicznościach konkretnego przypadku może być nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wydaje się, że z naruszeniem tej zasady będziemy mieli do czynienia w szczególności wówczas, gdy ustawodawca zwykły zezwoli na wywłaszczenie w imię konkretnego celu publicznego, pomimo że cel ten można z łatwością osiągnąć w inny sposób tj. bez konieczności przymusowego ingerowania w prawo własności (i to bez obciążeniem konieczności nadmiernego obciążania budżetu publicznego). Powyższy postulat powinien mieć także zastosowanie w odniesieniu do inwestycji polegających na budowie dróg publicznych. O ile bowiem możliwa jest realizacja takiej inwestycji na gruntach należących do Skarbu Państwa

[285] B. Banaszak, *Konstytucja…,* komentarz do art. 21, System LEGALIS wydaje się postulować, że brak ograniczenia celów uzasadniających wywłaszczenie był błędem ustawodawcy konstytucyjnego.
[286] Zważywszy, że ograniczenia prawa własności, o których mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP mogą być dokonywane jedynie w drodze ustawy, tym bardziej ingerencja w prawa podmiotowe o większej doniosłości społecznej oraz dalej idącym skutku, jaką stanowi wywłaszczenie wymaga aktu ustawowego.
[287] O swobodzie organów administracji w zakresie uznawania celów publicznych można było mówić na tle przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. 1985 nr 22 poz. 99), która dopuszczała wywłaszczanie na potrzeby zamierzeń określonych w planach społeczno-gospodarczych.

lub jednostek samorządu terytorialnego, wówczas co do zasady organy administracji powinny powstrzymać się od przymusowego odebrania własności na podstawie przepisów specustawy drogowej.[288]

W opisanych okolicznościach pozytywnie należy ocenić rozwiązanie polegające na zawarciu w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 6) katalogu celów publicznych. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania wskazana katalog nie będzie przedmiotem pogłębionej analizy. Należy jednakże podkreślić, że powyższy przepis wymienia bezpośrednio inwestycje związane z budową dróg publicznych, jako mieszczące się w definicji celu publicznego. W doktrynie zdania są podzielone na temat tego, czy katalog zawarty w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zamknięty (w szczególności, że ustawodawca posłużył się niedookreślonym zapisem „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach") i w jaki sposób ustawodawca powinien wskazywać inne cele publiczne w dalszych ustawach. W szczególności wątpliwość budzi, czy ustawodawca ma obowiązek wskazywania w odrębnej ustawie, że skonkretyzowany cel jest celem publicznym w rozumieniu „innego celu publicznego", o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.[289] Rozstrzygnięcie powyższego problemu nie ma większej doniosłości prawnej na gruncie specustawy drogowej. Należy wszakże podkreślić, że budowa dróg publicznych została w sposób jednoznaczny objęta treścią art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

5.3. Słuszne odszkodowanie, jako warunek wywłaszczenia

Wywłaszczenie prawa własności oraz innych praw majątkowych, aby spełniać konstytucyjne przesłanki wskazane w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinno nastąpić za zapłatą słusznego odszkodowania na rzecz osoby wywłaszczanej. Właściwe zrozumienie terminu „słuszne odszkodowanie" ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia przepisów specustawy drogowej, albowiem przyznanie prawa do odszkodowania jest podstawowym instrumentem ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych. Ponadto kwestie związane z wypłatą odszkodowania

[288] Za stanowiskiem w zakresie możliwości stosowania wywłaszczenia jedynie w przypadkach uzasadnionych wypowiadają się m.in. M. Zbyb, *Wywłaszczenie* (w:) *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Bydgoszcz 1997, s. 181-182 oraz A. Banaszkiewicz, *Cel publiczny…,* s. 101.
[289] Por. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 118., T. Woś, *Wywłaszczanie…*, Warszawa 2004, s. 38.

mają ważny związek ze społecznym odbiorem oraz akceptacją przepisów specustawy, w tym szczególności przez podmioty dotknięte skutkami decyzji ZRiD.[290]

W literaturze tematu funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym ochrona prawna jednostki polegająca na przyznaniu odszkodowania za utratę praw podmiotowych znajduje swoje pierwotne źródło w treści art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego).[291] Na tle powyższej zasady możemy bowiem formułować obowiązek państwa do zapewnienia obywatelowi posiadania prawa własności oraz jego zabezpieczenia przed nielegalnymi ingerencjami ze strony państwa oraz organów administracji. Zasada słuszności odszkodowania jest również formułowana w doktrynie prawa cywilnego, jako jeden z podstawowych elementów odpowiedzialności odszkodowawczej.[292]Właściwym jest pogląd, że odszkodowanie w rozumieniu wskazanego przepisu Konstytucji RP powinno towarzyszyć wywłaszczeniu niezależnie od tego, kto jest podmiotem własności oraz w jakiej formie dochodzi do jej nabycia. W tym zakresie odszkodowanie przyznane przez Konstytucję należałoby uznać za bezwarunkowe oraz niewzruszalne na mocy przepisów szczególnych.[293] Pojęcie słuszności odszkodowania, którym posłużył się ustawodawca w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest pojęciem nieostrym, a tym samym podstawowego znaczenia przy jego interpretacji nabiera orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych a także poglądy doktryny. Wobec generalnego charakteru norm konstytucyjnych decydujące znaczenie w przedmiocie ustalania zasad odszkodowania będą miały ponadto przepisy ustaw zwykłych stanowiące rozwinięcie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[294] Ilekroć takie przepisy są sprzeczne z konstytucyjnym wzorcem słuszności odszkodowania, wówczas możemy mówić o naruszeniu art. 21 ust. 2.[295]

Przyjmuje się, że słuszne odszkodowanie w rozumieniu przepisów konstytucyjnych to odszkodowanie umożliwiające odtworzenie rzeczy przejętej przez państwo lub jednostkę samorządu w następstwie wywłaszczenia. Oznacza to, że wypłacona kwota odszkodowania

[290] Por. wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.
[291] M. K. Drab, *Ochrona właściciela wywłaszczanej nieruchomości, jako przejaw realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* (w:) *jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 180.
[292] W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, Warszawa 1999, s. 187 oraz G. Bieniek, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. I, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 233.
[293] Tak M. Grzybowski, *Opinia częściowa o rządowym projekcie ustawy „O reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przyjętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach"*, Opinia zlecona przez Biuro Studiów i Ekspertyz, niepublikowana, s. 3 oraz S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna…,* s. 254.
[294] Do takich przepisów należy np. art. 18 specustawy drogowej wskazujący zasady związane z obliczaniem wysokości odszkodowania za grunty przejęte pod budowę drogi publicznej.
[295] Wyrok TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

powinna odpowiadać rynkowej cenie zbycia danego prawa majątkowego.[296] W powyższym znaczeniu słuszne odszkodowanie oznacza odszkodowanie ekwiwalentne w stosunku do rynkowej wartości wywłaszczanej nieruchomości.[297] Bardzo często w doktrynie stawia się znak równości pomiędzy słusznym, a sprawiedliwym odszkodowaniem. Przyjmując, że sprawiedliwość odszkodowania oznacza wyrównanie jednostce dotkniętej wywłaszczeniem poniesionej straty.[298]

Jak już zostało wcześniej wskazane w polskim porządku prawnym własność oraz inne prawa majątkowe nie są prawami absolutnymi, a z ich posiadaniem wiążą się również określone ciężary wobec całego społeczeństwa. Nie oznacza to jednak, że tego typu ciężary powinny być ponoszone nierówno przez poszczególnych członków społeczeństwa. Szeroko rozumiana zasada równości wobec prawa wymaga bowiem, aby uszczerbki związane z dokonanym w interesie publicznym wywłaszczeniem były wyrównywane w drodze zapłaty odszkodowania.[299] W dalszej kolejności należy wskazać, że słuszność odszkodowania sprowadza się nie tylko do jego wymiaru finansowego, lecz także do trybu i szybkości jego wypłaty na rzecz osoby wywłaszczonej. Przy czym co do zasady przyjmuje się, że słuszne odszkodowanie powinno być wypłacane jednorazowo i z reguły z zastosowaniem zasad jego rewaloryzacji.[300]

Kwestią dyskusyjną jest okoliczność, czy odszkodowanie powinno być przyznane bezpośrednio w decyzji (akcie) wywłaszczającym, czy też istnieje możliwość przyznania odszkodowania w drodze późniejszego rozstrzygnięcia.[301] Zwolennicy poglądu przemawiającego za koniecznością jednoczesnego rozstrzygania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu wskazują, że ich zdaniem odszkodowanie jest warunkiem samego wywłaszczenia, a więc żeby warunek został spełniony koniecznym jest jednoczesne rozstrzyganie przez właściwy organ w obydwu kwestiach.[302] Przyjęcie powyższego poglądu za słuszny miałoby na celu wzmocnienie gwarancji należytej ochrony interesu indywidualnego jednostki.

---

[296] Tak NSA w wyroku z 9.12.1998 r., IV SA 2213/96, System LEX nr 45866.
[297] Na temat pojęcia słuszności odszkodowania na gruncie poprzedniej ustawy zasadniczej zob. wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3 oraz wyrok TK z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2
[298] J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność za legalne działania …,* s. 167.
[299] Na ten temat por. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada…,* s . 435.
[300] Por. A. Zieliński, *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1993, z. 4, s. 436 wraz z powołanym tam orzecznictwem sądowym.
[301] T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 123 i nast.
[302] Tak: m.in. L. Nowopolski, *Jurydyzacja życia publicznego, a prawa jednostki* (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004, s. 328 oraz J. Boć, *Konstytucje Rzeczpospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 56, T. Woś, *Wywłaszczenie…,* s. 124.

Z przepisów konstytucyjnych nie wynika, że odszkodowanie powinno być płatne w pieniądzu. Z tego powodu przyjmuje się, że o ile osoba wywłaszczana wyrazi na to zgodę wówczas naprawienie szkody może nastąpić również w innych formach tj. przykładowo poprzez przekazanie bonów skarbowych lub obligacji bądź akcji w spółkach publicznych.[303] Formą zapłaty odszkodowanie może być również przeniesienie na osobę wywłaszczaną praw majątkowych do nieruchomości zamiennej. Przy czym dominuje pogląd, że nieruchomość tego typu nie musi odpowiadać w pełnym zakresie nieruchomości wywłaszczanej, a ewentualne różnice w wartości mogą zostać pokryte w formie dopłat.[304]

W nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaczęto dostrzegać możliwość występowania wyjątków od słusznego odszkodowania rozumianego, jako odszkodowanie pełne. W orzeczeniu z dnia 20.07.2004 r. TK wyjaśnia, że *„...znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem pełne odszkodowanie, lecz zastosował termin słuszne, który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne"*.[305] Zgadzając się co do zasady z powyższą tezą należałoby jednak przyjąć, że elastyczność związana z ustalaniem wysokości odszkodowania nie może być stosowana tak daleko, aby prowadzić do całkowitej odmowy wypłaty odszkodowania. Dosłowne brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje bowiem, że odszkodowanie musi zawsze towarzyszyć wywłaszczeniu na cele publiczne.[306] Poglądy wyrażane w aktualnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowią więc odejście od wykładni przepisów konstytucji dominującej na tle poprzedniej konstytucji, kiedy to TK utożsamiał pojęcie odszkodowania z odszkodowaniem pełnym.[307] Dodatkowo TK wprost przewidywał, że potrącenie - pomniejszanie odszkodowania (za wyjątkiem odliczenia równowartości praw ciążących na nieruchomości) będzie stanowiło o sprzeczności z konstytucyjną zasadą słuszności odszkodowania.[308]

Na gruncie nauki prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego nie budzi większych wątpliwości teza, że pod pojęciem słusznego odszkodowania należy rozumieć

---

[303] Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r*., Warszawa 2000, s. 35.
[304] Por. G. Bieniek, *Wywłaszczanie nieruchomości* (w:) *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. G. Bieniek, Zielona Góra 2000, s. 152.
[305] Wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.
[306] Zob. S. Jarosz-Żukowska, *„Słuszne" odszkodowanie jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, Przegląd Prawa i Administracji, tom LXVIII, Wrocław 2005, s. 121 i 122.
[307] Por. m.in. wyrok TK z 14.12.1988 r., K 2/88, OTK 1988, nr 1, poz. 7. Z zastrzeżeniem, że powyższy wyrok zapadł na tle wcześniejszej ustawy zasadniczej nie przewidującej odszkodowania za wywłaszczenie prawa własności, a tym samym nie posługującej się pojęciem słusznego odszkodowania.
[308] Zob. m.in. powoływany wcześniej wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

wyłącznie odszkodowanie za poniesione straty (*damnum emergens*).[309] Oznacza to, że słuszne odszkodowanie o którym mowa w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie obejmuje utraconych korzyści (*lucrum cessans*).[310] Należy jednakże wskazać, że Konstytucja RP w treści przepisów dotyczących ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych nie posługuje się pojęciami straty oraz utraconych korzyści, a tym samym nie ogranicza w sposób jednoznaczny pojęcia odszkodowania do samego wyłącznie *damnum emergens.* Nie mniej uzasadnienia dla ograniczonej odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z wywłaszczeniem można poszukiwać w pojęciu słusznego odszkodowania, które zgodnie z wcześniejszymi uwagami nie oznacza odszkodowania pełnego. Ograniczenie wysokości odszkodowania wyłącznie do straty jest wyrazem próby równoważenia interesu indywidualnego oraz publicznego, a także uznaniem teorii o społecznym charakterze własności i obowiązkach z niej wynikających. Wywłaszczenie bowiem spełniając swoje cele społeczne nie powinno prowadzić do nadmiernego obciążenia finansowego państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym wszelkie ustawowe ograniczenia wysokości odszkodowania należy uznawać za wynik pewnego kompromisu pomiędzy interesem indywidualnym i publicznym. W przypadkach dotyczących nieruchomości wywłaszczanych na cele budowy dróg publicznych będziemy mieli również do czynienia z poświęceniem interesów indywidualnych (w tym związanych z utratą korzyści, które zapewnia nieruchomość) na rzecz interesów wspólnych (związanych ze zwiększeniem bezpieczeństwa drogowego oraz innymi wartościami, które zapewnia budowa dróg publicznych). Jednocześnie należy wskazać, że wystarczającym argumentem przemawiającym za pozbawieniem osoby uprawnionej prawa dochodzenia utraconych korzyści nie mogą być praktyczne komplikacje związane z obliczeniem wysokości szkody.[311]

Wydaje się, że powyższe argumenty będą również stanowiły podstawę do uznawania innych odstępstw w stosunku do wcześniejszego sposobu rozumienia słuszności odszkodowania, w tym m.in. umożliwiając rozłożenie wypłaty odszkodowania na raty lub umożliwiając odejście od zasady obowiązkowego przyznania odszkodowania w decyzji powodującej odjęcie prawa własności (wywłaszczenie). Odchodząc od postulatu konieczności zapewnienia jednostce pełnego odszkodowania ustawodawca zwykły, jak również organy stosujące prawo nie powinny zapominać o konieczności zachowania zasad racjonalności oraz

[309] M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczaniu praw rzeczowych*, Palestra 1995/1–2, s. 50, S. Jarosz-Żukowska, *„Słuszne”…,* s. 127.
[310] Przykładowo związanych z utratą zysków z działalności gospodarczej prowadzonej na wywłaszczonej nieruchomości.
[311] Na ten temat bliżej zob. T. Suchar, *op. cit.*, s. 72 i nast.

w pewnym zakresie zasad proporcjonalności.[312] Należy ponadto podkreślić, że: *„prawo do odszkodowania jest bez wątpienia samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji…Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji…".*[313]

Niezależnie od powyższego stanowiska w literaturze tematu można spotkać pogląd, zgodnie z którymi pozbawienie podmiotów wywłaszczonych prawa do żądania zwrotu utraconych korzyści może świadczyć o braku należytej ochrony prawnej.[314] Również TK w wybranych orzeczeniach podkreślał, że automatyczne ograniczenie odszkodowania wyłącznie do straty (*damnum emergens)* może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności oraz równowagi pomiędzy interesem publicznym oraz indywidualnym.[315] Wydaje się, że wskazana wykładnia pojęcia słuszne odszkodowanie nie stanowi przeszkody, aby ustawodawca zwykły, o ile uzna to za zasadne, przyznał w ustawie szczególnej dodatkowe uprawnienie do dochodzenia zapłaty odszkodowania z tytułu utraconych korzyści lub ich części. Z powyższym zagadnieniem związany jest jednak zasadniczy problem na ile przepisy różnicujące ochronę interesu indywidualnego poszczególnych jednostek (przewidujące różne zasady przyznawania odszkodowania) nie naruszają zasady równości wobec prawa. Powyższe zagadnienie ma doniosłe znaczenie na gruncie przepisów specustawy drogowej, które przewidują możliwość podwyższenia odszkodowania np. w sytuacji wcześniejszego wydania nieruchomości wywłaszczonej. Analiza tego zagadnienia będzie przedmiotem dalszej części niniejszego opracowania.

Aktualne rozumienie pojęcia słuszne odszkodowanie prezentowane we wskazanym wcześniej orzecznictwie TK oraz ETPC pozwala uznać za niezasadny prezentowany przez część doktryny pogląd, zgodnie z którym organ powinien decydować o odszkodowaniu w tym

[312] Bliżej na ten temat: wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.
[313] Tak m.in. wyrok TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40.
[314] Por. m.in. T. Suchar, *op.cit.*, s. 72, Z. Marzec, *Problemy z szacowaniem nieruchomości oraz procedurami odszkodowawczymi*, http://edroga.pl/prawo/komentarze/2412-problemy-z-szacowaniem-nieruchomosci-oraz-procedurami-odszkodowawczymi.
[315] Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96.

samym orzeczeniu (akcie indywidualnym), który powoduje pozbawienie prawa własności[316]. Należy wszakże zauważyć, że w okolicznościach konkretnej sprawy rozdzielenie decyzji powodującej wywłaszczenie oraz decyzji przyznającej odszkodowanie może być podyktowane innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi (przykładowo do tego typu wartości można zaliczyć bezpieczeństwo drogowe i związaną z tym zasada szybkości postępowania w sprawie budowy dróg publicznych) i jednocześnie nie wykraczać poza zasady proporcjonalności oraz racjonalności. Powyższe przesłanki powinny zostać spełnione, jeżeli moment wydania decyzji powodującej odebranie własności oraz decyzji przyznającej odszkodowanie nie dzieli znaczny odstęp czasu. Prezentowany sposób rozumienia „słuszności" odszkodowania jednocześnie nie pozbawia jednostki poddanej wywłaszczeniu gwarancji ochrony związanej z przyznanym odszkodowaniem, o ile ustawa stanowiąca podstawę wywłaszczenia przewiduje w sposób jednoznaczny obowiązek wydania decyzji o odszkodowaniu (z jednoczesnym precyzyjnym wskazaniem terminów, w których taka decyzja powinna zostać wydana). W takiej sytuacji nie sposób bowiem uznać, że wywłaszczenie następuje całkowicie bez odszkodowania przyznanego jednostce, a osoby wywłaszczane pozbawione są należytej ochrony prawnej. Wskazane wnioski znajdują uzasadnienie w językowej wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, która prowadzi do wniosku, że zapłata odszkodowania jest warunkiem uznania wywłaszczenia za zgodne z przepisami konstytucyjnymi, co nie oznacza jednak że jest cechą konstytutywną wywłaszczenia. Powyższy problem ma istotne znaczenie z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy albowiem przepisy specustawy drogowej przewidują rozłączenie decyzji powodującej utratę prawa majątkowego związanego z nieruchomością (decyzja ZRiD) od rozstrzygnięcia w przedmiocie odszkodowania.[317] Zaprezentowane argumenty przemawiają moim zdaniem ogólnie za uznaniem powyższego rozwiązania za zgodne z Konstytucją RP.[318]

Na tle zagadnień dotyczących słuszności odszkodowania powstaje istotny problem praktyczny dotyczący ewentualnej możliwości uwzględnienia w ramach odszkodowania z tytułu wywłaszczenia kosztów związanych z odtworzeniem dotychczasowego stanu

[316] Zdaniem D. Mróz-Krysty osoby pozbawione prawa własności na podstawie decyzji ZRID powinny kwestionować przedmiotową decyzję z uwagi na brak przyznania odszkodowania w jej treści z powołaniem bezpośrednio na Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka (szerzej D. Mróz-Krysta, *Prawo do słusznego odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publiczne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt: I OSK 2297/11*, Palestra 2013, nr 5-6).

[317] Zgodnie z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej decyzję w przedmiocie odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Natomiast jeżeli decyzji ZRiD został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, wówczas zgodnie z art. 12 ust. 4g decyzję odszkodowawczą organ wydaje w terminie 60 dni od momentu nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

[318] Z zastrzeżeniem jednakże uwag poczynionych w dalszej rozdziale niniejszej rozprawy zatytułowanym: *„Ocena przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa".*

faktycznego nieruchomości. Należy wszakże zauważyć, że nabycie przez właściciela nowej nieruchomości (w zamian za przyznane odszkodowanie) wiąże się zazwyczaj z koniecznością poniesienia kosztów dodatkowych, takich jak koszty notarialne, czy też koszty związane z pośrednictwem w zakupie nieruchomości. Biorąc pod uwagę klasyczny sposób interpretowania pojęcia słuszne odszkodowanie wydaje się, że powinno ono obejmować również tego typu koszty. W przeciwnym bowiem przypadku właściciel pozbawiony prawa własności, będzie w gorszej sytuacji majątkowej niż przed dokonaniem wywłaszczenia. Będąc zmuszonym pokryć koszty związane z zakupem nowej nieruchomości z własnych środków. O ile więc odszkodowanie nie zapewnia wywłaszczonemu zwrotu wszystkich kosztów poniesionych w związku z koniecznością zakupu nowej nieruchomości, o tyle nie można uznać, że dany podmiot ma pełną możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Powyższy pogląd nie znajduje jednakże uzasadnienia w aktualnie dominującym (we wskazanym wcześniej orzecznictwie TK) sposobie utożsamiania odszkodowania słusznego z odszkodowaniem właściwym również z punktu widzenia podmiotu ponoszącego koszty wywłaszczenia.

W nawiązaniu do szerokiego rozumienia pojęcia wywłaszczenie a w szczególności uznając, że z wywłaszczeniem możemy mieć do czynienia również wówczas, gdy nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej należałoby dojść do wniosku, że odszkodowanie przysługuje również w przypadkach tzw. wywłaszczenia faktycznego.[319] Jednocześnie należy zauważyć, że z szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenie wiąże się niebezpieczeństwo, iż ustawodawca zwykły może w przyszłości podejmować próby wprowadzania daleko idących ograniczeń prawa własności (zbliżających się skutkami do wywłaszczenia) bez konieczności wydawania aktu indywidualnego i z przyznaniem odszkodowania z mocy prawa.[320] Jak słusznie zauważa bowiem L. Bosek: *„Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia wywłaszczenie nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania”.*[321]

[319] Przyjmując za M. Szewczykiem, że o wywłaszczeniu decydują skutki danej czynności, nie zaś jej forma (M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada…,* s. 436). Na obowiązek przyznania odszkodowania także w sytuacji, gdy wywłaszczenie następuje *ex lege* zwraca uwagę TK w wyroku z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

[320] Na niedopuszczalność takiego działania ustawodawcy na gruncie niemieckiej ustawy zasadniczej zwraca uwagę H. Siekmann, G Duttge, *Staatsecht I. Grundrechte*, Frankfurt am Main 2000, s. 289.

[321] L. Bosek, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej* (w:) System Prawa Administracyjnego, Tom 2, red. R. Hauser, Warszawa 2012, s. 570.

W dalszej kolejności można wskazać, że odszkodowanie powinno zostać przyznane także w tych sytuacjach, gdy na skutek nadmiernej ingerencji w prawo własności lub inne prawo majątkowe dochodzi do naruszenia istoty tego prawa. Takie bowiem działanie, jak wskazywano wcześniej należy uznać za mieszczące się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia.[322] Przyjmując za A. Wasilewskim,[323]że odszkodowanie z tytułu ograniczeń prawa własności przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przepis prawny tak stanowi – podstawy prawnej odszkodowania w przypadku istotnych ograniczeń prawa własności należałoby poszukiwać bezpośrednio w treści przepisów powodujących skutki wywłaszczeniowe, nie zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konstytucji RP. Brak przyznania odszkodowania (podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania) w przypadku tak daleko idących ingerencji w prawa majątkowe należałoby uznać za sprzeczność z Konstytucją RP, stanowiącą podstawę do wzruszenia aktu prawnego stanowiącego podstawę ingerencji oraz domagania się odszkodowania z tytułu bezprawności działania ustawodawcy.[324] Rozwijając powyższą tezę należałoby dojść do wniosku, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP formułuje warunki, które powinny zostać spełnione, aby mogło dojść do wywłaszczenia zgodnego z zasadami konstytucyjnymi. Powyższy przepis nie stanowi natomiast samoistnej podstawy odszkodowawczej. W szczególności nie można „uzdrawiać" sprzeczności danego aktu prawnego z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP poprzez formułowanie postulatów w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania bezpośrednio na podstawie wskazanego przepisu. Podstaw do wypłaty odszkodowania należy każdorazowo poszukiwać w ustawodawstwie zwykłym. Natomiast brak takich podstaw (w przypadku, gdy dochodzi do wywłaszczenia) może być wyłącznie przesłanką uznania konkretnej ustawy za niespełniającą konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych.

Na gruncie specustawy drogowej powyższy problem będzie dotyczył w szczególności gruntów położonych poza granicami pasa drogowego, które na skutek wydania decyzji ZRiD nie zostały objęte wywłaszczeniem (nie znajdzie do nich zastosowania art. 12 ust. 4 specustawy), jednakże w związku z powstaniem nowej drogi dojdzie do istotnego ograniczenia w ich dotychczasowym wykorzystaniu.[325] W takiej sytuacji nie dochodzi do pozbawienia dotychczasowych właścicieli praw majątkowych, a więc specustawa drogowa nie przyznaje takim podmiotom odszkodowania. Rozpatrując powyższe zagadnienie należy

[322] Za stanowiące wywłaszczenie NSA w wyroku z 23.12.1992 r., IV SA 956/92, niepubl. uznał działania administracji pozbawiające właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności.
[323] A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 44.
[324] Tak J. Parchomiuk *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji* (w:) System Prawa Administracyjnego, Tom 12, red. R. Hauser, Warszawa 2010, s .148 i nast.
[325] W szczególności wyłączenia lub ograniczenia dotychczasowego sposobu zabudowy nieruchomości.

wskazać na treść wyroku TK z 25.11.2003 r., zgodnie z którym: *„Ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą, jak wskazywano wyżej, w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego”.*[326] Zważywszy, że specustawa drogowa nie przewiduje odpowiedniego mechanizmu wypłaty odszkodowania dla podmiotów będących właścicielami lub użytkownikami nieruchomości sąsiadujących z planowaną drogą publiczną (których prawo korzystania z nieruchomości na skutek decyzji ZRiD zostało wyłączone lub w znaczny sposób ograniczone) zasadnym wydaje się podniesienie tezy o sprzeczności wskazanej ustawy z Konstytucją RP. Doniosłość praktyczną powyższego wniosku potęguje okoliczność, że podmioty, o których mowa w zdaniu poprzednim będą mogły poszukiwać ochrony prawnej (wystąpić z roszczeniem o zapłatę odszkodowania) bezpośrednio w oparciu o treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[327] Aby uniknąć powyższych nieprawidłowości postulowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w treści specustawy drogowej przepisów przewidujących mechanizmy odszkodowawcze podobne do opisanych w art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.[328] Taki mechanizm umożliwiałby dochodzenie odszkodowania podmiotom, których wartość nieruchomości zmniejszyła się na skutek wydania decyzji ZRiD lub podmiotom, które na skutek takiej decyzji nie mogą korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

[326] Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96.
[327] Stanowisko odmienne: L. Bosek, *Konstytucyjne podstawy…,* s. 580, który natomiast wskazuje na możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego (za niezgodne z prawem działanie organów administracji publicznej), jednakże po uprzednim uznaniu ustawy za niezgodną z Konstytucją RP.
[328] Podobny postulat w odniesieniu do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami został zawarty w wyroku TK z 8.10.2007 r. , K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102.

Niezależnie od powyższego warto podkreślić, że bezpośrednią podstawą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu nienależytej ochrony prawa własności może być również art. 41 Konwencji Ochrony Praw Człowieka, zgodnie z którym: *„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.* W przypadku zastosowania powyższego przepisu podstawą obliczenia wysokości odszkodowania przez ETPC mogą być przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszące się do wyliczenia odszkodowania za wywłaszczenie prawa własności.[329] Przyznanie odszkodowania na podstawie art. 41 uzależnione jest od stwierdzenia, że doszło do naruszenia przez organy krajowe Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także od wystąpienia koniecznego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem, a powstałą szkodą.[330] Odpowiedzialność odszkodowawcza nie będzie mogła być dochodzona we wskazanym trybie, o ile zachodzi możliwość pełnego skompensowania szkody w prawie krajowym. Przyjmuje się, że pojęcie słusznego zadośćuczynienia, którym posługuje się analizowany przepis obejmuje nie tylko szkodę, ale również utracone korzyści, a także straty moralne.[331]

6. Wybrane zagadnienia związane z ochroną praw majątkowych na gruncie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka

Jednym z podstawowych źródeł w prawie europejskim wyznaczającym zakres ochrony praw majątkowych jest Protokół Dodatkowy Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4.1.1950 roku.[332] Z uprawnień przyznanych na podstawie powyższego dokumentu mogą korzystać wszystkie osoby pozostające pod jurysdykcją państw będących jego sygnatariuszami, występując bezpośrednio o ochronę prawną do organów międzynarodowych. Powyższa konwencja będzie miała kluczowe zastosowanie zważywszy, iż postanowienia traktatów europejskich

[329] W taki sposób ustalił wysokość wynagrodzenia ETPC w wyroku z 6.11.2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce (22531/05).
[330] Por. C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s.269.
[331] Szerzej na ten temat: M. Balcerzak, *Odszkodowania za szkody z tytułu naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 41) – z uwzględnieniem spraw polskich* (w:) *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 327 i nast.
[332] Europejska Konwencja Praw Człowieka została ratyfikowana przez RP w dniu 19.01.1993 r., natomiast Protokół Dodatkowy nr 1 w dniu 10.10.1994 r.

oraz ich wykładnia schodzi w dziedzinie ochrony własności na dalszy plan.[333] Zgodnie z art. 1 Protokołu: „*Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych*". W pierwszej kolejności należy zauważyć, że również na gruncie postanowień powyższej konwencji prawo własności nie jest prawem absolutnym, a odjęcie własności jest dopuszczalne o ile następuje w interesie publicznym z jednoczesnym zapewnieniem ochrony konkretyzowanej w ustawodawstwie państw będących stronami konwencji. Można więc zauważyć pewną zbieżność z podejściem do funkcji oraz ochrony prawa własności na gruncie prawa międzynarodowego oraz Konstytucji RP. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku art. 21 Konstytucji RP postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mają charakter generalny, a ich szczegółowa wykładnia pozostawiona została organom orzekającym na jej podstawie. W przeważającej mierze istotny więc dla wykładni postanowień powyższego dokumentu jest dorobek orzeczniczy ETPC.

Jak zauważa E. Łętowska artykuł 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 *„zawiera zatem:*

- generalną gwarancji nienaruszalności własności;

-zasadę ograniczającą, odnoszącą się do pozbawienia własności, ograniczającą dopuszczalność tego zabiegu tylko do sytuacji wymaganych przez określony cel publiczny i tylko w wypadkach oznaczonych przez ustawę oraz ogólne zasady prawa międzynarodowego;

-drugą zasadę ograniczającą, odnoszącą się do korzystania z własności, gdzie daje się Państwu swobodę wprowadzania ograniczeń wykorzystywania własności w interesie ogólnym lub w celu zapewnienia spłaty należności publicznych".[334] Zasady ograniczające prawo własności powinny być interpretowane w sposób możliwie zawężający i z uwzględnieniem zasady wyrażonej w pierwszym zdaniu art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1.[335] W praktyce

[333] Taka ocena znajduje uzasadnienie w szczególności w treści art. 222 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2002r. Nr 325, poz. 33), który kompetencje dotyczące ochrony własności pozostawia państwom członkowskim Wspólnoty.

[334] E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji…,* s. 153 z powołaniem na orzeczenie ETPC w sprawie Sporrong i Lonnorth przeciwko Szwecji.

[335] Por. min. wyrok ETPC w sprawie Scollo przeciwko Włochom z 28.09.1995 r., A/315-C oraz wyrok w sprawie Monastery przeciwko Grecji z 9.12.1994 r., A/301-B.

zachodzą duże trudności w wytyczeniu granic pomiędzy stanem faktycznym, który zastosowania wymaga drugiej lub trzeciej zasady.[336]

Dokonując wykładni powyższych przepisów na gruncie krajowego porządku prawnego powszechnie przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia mienie, nie ograniczając jego znaczenia wyłącznie do własności w rozumieniu kodeksu cywilnego.[337] Ochrona własności rozciąga się więc także na ograniczone prawa rzeczowe, jak również prawa o charakterze obligacyjnym. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, szerokie rozumienie pojęcia własności na gruncie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi dodatkowe uzasadnienie za objęciem ochroną prawną wynikającą z art. 21 Konstytucji RP wszelkich praw majątkowych. Rozwijając powyższe zagadnienie warto zaznaczyć, że pomimo pewnych rozbieżności terminologicznych na gruncie poszczególnych wersji językowych Konwencji ostatecznie za szerokim rozumieniem pojęcia wypowiedział się ETPC.[338]

Podobnie, jak w krajowym porządku prawnym zapisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka uzależniają możliwość pozbawienia prawa własności od wystąpienia przesłanki użyteczności publicznej. Jednocześnie nie definiując celu publicznego orzecznictwo ETPC pozostawia szerokie możliwości w uznaniu danych działań za cel publiczny krajowym ustawodawcom.[339] Na gruncie orzecznictwa ETPC nie sposób doszukać się twierdzeń, aby celów związanych z budową dróg publicznych nie uznawać za działania użyteczności publicznej uzasadniające pozbawienie prawa własności.

Warto podkreślić, że z zacytowanego art. 1 Protokołu nie wynika w sposób jednoznaczny (a więc inaczej niż ma to miejsce przykładowo na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) prawo do żądania odszkodowania z tytułu przymusowego odjęcia prawa własności. Niezależnie od powyższego ETPC doszukuje się prawa do odszkodowania w treści zasady proporcjonalności, która w przypadku ingerencji w prawa majątkowe powinna być

---

[336] Por. I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 126. oraz M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 385 i nast. Tak też ETPC w wyroku z 6.10.2005 r. w sprawie Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii, 73049/01.

[337] Przy czym na szerokie rozumienie pojęcia własność wskazuje przede wszystkim wersja francuska dokumentu posługująca się w obydwu zdaniach art. 1 pojęciem „biens" oraz angielska posługująca się pojęciem „possesions". Na ten temat por. m.in. Marian Kępiński, *Prawo do posiadania własności* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków, s. 424 i 425 oraz W. Hemerliński, *Ochrona Własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Referat z konferencji zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu, Szklarska Poręba, 22.05.2004 r., s. 106. Za szerokim rozumieniem prawa własności wypowiedział się ETPC m.in. wsprawie Gasus Dosier – und Fordertechnik GmbH przeciwko Holandi w wyroku z 13.02.1955 r., A/306-B.

[338] Por. w szczególności sprawa Marckx przeciwko Belgii – wyrok ETPC z 13.06.1979 r. (6833/74) oraz sprawa Wiggins przeciwko Wielkiej Brytanii – wyrok ETPC z 08.02.1978 r. (7456/76).

[339] Por. C. Mik, *Ochrona własności w prawie europejskim* (w:) *o prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskie*j, red. T. Jasudowicz, Toruń 1996, s. 220.

zawsze zachowana.[340] Ponadto brak uznania prawa do odszkodowania za element ochrony prawa własności, o której mowa w art. 1 Protokołu prowadziłby do iluzoryczności i nieskuteczności takiej ochrony.[341] Podobnie, jak to ma miejsce w najnowszym orzecznictwie TK (na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) ETPC dopuszcza sytuacje, w których wysokość odszkodowania nie będzie odpowiadała wartości rynkowej odebranego mienia, a tym samym nie będzie odszkodowaniem pełnym. Uzasadnienia takiego stanowiska należy poszukiwać w szczególnych względach związanych z ochroną interesu publicznego, które pozwalają w okolicznościach konkretnej sprawy na pomniejszenie odszkodowania lub w skrajnych sytuacjach nawet na jego wyłącznie.[342] Na gruncie orzecznictwa ETPC nie sposób dojść do wniosku, zgodnie z którym wypłata odszkodowania powinna być przyznana w orzeczeniu przewidującym pozbawienie prawa własności. Taki stan rzeczy pozwala na pozytywną ocenę regulacji zawartych w specustawie drogowej – przewidujących dualizm decyzji wywłaszczeniowej oraz decyzji przyznającej odszkodowanie.

Wykładania analizowanych przepisów dokonywana przez ETPC wydaje się przemawiać w sposób jednoznaczny za szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenie. W szczególności należy zauważyć, że w sprawie *Sporrong i Lonnorth przeciwko Szwecji*[343] ETPC stanął na stanowisku, że pozbawienie jednostki prawa zabudowy nieruchomości, przy jednoczesnym braku wydania decyzji wywłaszczeniowej może zostać uznane za wywłaszczenie faktyczne. Jednocześnie ETPC wskazał, że o wywłaszczeniu nie decydują przesłanki formalne, ale faktyczny zakres ingerencji. Z szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenia spotykamy się również w sprawach *Loizdou przeciwko Turcji*[344] oraz *Papamichalopoulos przeciwko Grecji.*[345] Na gruncie powyższych spraw ETPC doszedł do wniosku, że pozbawienie właściciela możliwości korzystania z rzeczy, pomimo braku pozbawienia prawa własności jest na tyle daleko idącą ingerencją w prawo majątkowe, że możemy mówić o wywłaszczeniu sprzecznym z art. 1 Protokołu i to także wówczas, gdy powyższy stan wystąpił w następstwie działań faktycznych, nie zaś prawnych. Ochrony przed tzw. faktycznym wywłaszczeniem, ETPC nakazuje doszukiwać się w zdaniu pierwszym art. 1 Protokołu formułującym zasadę niezakłóconego korzystania z mienia. Formalne wywłaszczenie objęte natomiast zostało ochroną wyrażoną w zdaniu drugim (drugiej zasadzie) art. 1 Protokołu.[346]

[340] Wyrok ETPC z 08.07.1986 r. w sprawie Lithgow i in. przeciwko Wielka Brytania, 9006/80.
[341] Wyrok ETPC w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 21.02.1986 r., A/98-B.
[342] Por. C. Mik, *Ochrona własności…,* s. 30 oraz I. Nakielska, *op. cit.,* s. 193-194.
[343] Wyrok ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie Sporrong i Lonnorth przeciwko Szwecji (7151/75).
[344] Wyrok ETPC z 18.12.1996 r. w sprawie Loizdou przeciwko Turcji (15318/89).
[345] Wyrok ETPC z 24.06.1994 r. w sprawie Papamichalopoulos przeciwko Grecji, A/260-B.
[346] Por. M.A. Nowicki, *Europejska…,* s. 383.

W punktu widzenia ochrony praw osób trzecich dotkniętych zakazem lub ograniczeniem zabudowy związanym z wydaniem decyzji ZRiD istotne znaczenie powinien mieć wyrok w sprawie *Katte Klitsche de la Grange przeciwko Włochom*.[347] Zgodnie z rozstrzygnięciem ETPC wywłaszczenie faktyczne może mieć miejsce, jeżeli dochodzi do pozbawienia możliwości korzystania z mienia poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy (bez odebrania tytułu prawnego do nieruchomości). Jednocześnie analiza orzeczenia wydanego w powyższej sprawie prowadzi do wniosku, że z naruszeniem ochrony prawa własności w przypadku wyłączenia prawa do zabudowy mamy do czynienia, jeżeli wyłącznie to ma charakter trwały tj. nieodwołalny, a prawo nie przyznaje jednostce możliwości skorzystania z środków odwoławczych.[348] Jednocześnie podkreśla się, że przepisy przewidujące ingerencję w prawo własności powinny być precyzyjne i tym samym umożliwiać jednostce zrozumienie skutków swoich zachowań oraz podjęcie ochrony swoich uprawnień.[349]

Wykładnia językowa art. 1 Protokołu prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że ochroną prawną przyznaną przez wskazany przepis objęte są nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne. Rezultat powyższej wykładni nie stoi jednocześnie w sprzeczności z wynikami pozajęzykowych metod interpretacji, albowiem brak jest uzasadnionych powodów, aby ochronę prawną praw majątkowych ograniczać wyłącznie do osób fizycznych.[350] Z tym jednak, że ochrona nie obejmuje jednostek działających w imieniu państwa lub wykonujących zadania publiczne, które pełnią szczególną rolę w szeroko rozumianej administracji. Wydaje się więc, że ochroną przed wywłaszczeniem nie zostaną objęte jednostki samorządu terytorialnego, którym polskie ustawodawstwo przyznaje osobowość prawną.[351] Analizując podmiotowy zakres art. 1 należy zauważyć, że ETPC dopuszcza dokonywanie wywłaszczenia na rzecz osób prywatnych.[352] Prowadzi to do wniosku, że pojęcie wywłaszczenia jest rozumiane jeszcze szerzej niż ma to miejsce na gruncie polskiego porządku prawnego.

[347] Wyrok ETPC z 27.10.1994 r. w sprawie Katte Klitsche de la Grange przeciwko Włochom, A/293-B.
[348] Na temat nieodwołalności skutków wywłaszczeniowych por. wyrok ETPC z 23.04.1987 w sprawie Poiss przeciwko Austria, A/117-B oraz z dnia 30.10.1991 r. w sprawie Weisinger przeciwko Austria (11796/85, A - 213).
[349] Por. wyrok ETPC w sprawie Gasus Dosier – und Fordertechnik GmbH przeciwko Holandii z 13.02.1955 r., A/306-B oraz w sprawie Agosi przeciwko Wielka Brytania z 24.10.1986 r., A/108-B.
[350] Jak wynika z wstępu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jej celem jest m.in. zapewnienie poszanowania wolności oraz rządów prawa. Wydaje się, że cele te mogą zostać zrealizowane w większym stopniu, o ile ochrona praw człowieka i podstawowych wolności będzie dotyczyła również innych jednostek, niż osoby fizyczne.
[351] Z rozstrzygnięcia ETPC w sprawie Monastery przeciwko Grecji z 9.12.1994, A/301-B wdaje się wynikać wniosek, że ochroną prawną na gruncie art. 1 nie będzie objęta własność państwowa. Orzeczenie to nie odnosi się wyraźnie do jednostek samorządu terytorialnego, a więc nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych twierdzeń dotyczących podmiotowego zakresu ochrony prawa własności osób prawnych.
[352] I. Nakielska, *op. cit.*, s. 127.

Jak zauważa C. Mik, dokonując oceny ochrony prawnej przyznanej jednostce oraz ingerencji w prawo własności ETPC kieruje się każdorazowo dodatkowymi kryteriami słusznej równowagi (proporcjonalności) oraz marginesu oceny.[353] Kryteria te nie zostały wprost wyrażone w treści art. 1, ale wynikają z jego całokształtu (wykładni celowościowej).[354] Powyższe oznacza, że ilekroć dochodzi do naruszeń prawa własności (czy to w postaci ograniczenia prawa, czy też jego odebrania) władze ustawodawcze mają obowiązek badania, czy doszło do rozsądnego stosunku pomiędzy zastosowanymi środkami ingerencji, a celem ingerencji. Wydaje się, że z naruszeniem zasady proporcjonalności będziemy mieli do czynienia, jeżeli ingerencja będzie nadmierna i nieracjonalna.[355] Oznacza to również, że ustawodawca oraz organy stanowiące prawo powinny powstrzymywać się od ingerencji dalej idącej, jeżeli jest możliwość skorzystania z działań łagodniejszych prawnie.[356] Niewątpliwie zasada proporcjonalności wyznacza granice ingerencji w prawa majątkowe jednostek i tym samym ogranicza arbitralność działania władzy publicznej.

W ostatnich latach ETPC rozpatrywał zastosowanie art. 1 Protokołu w kilku istotnych sprawach przeciwko Polsce. Należy wskazać, że co do zasady ETPC w przedmiotowych sprawach powtórzył dotychczasową wykładnię analizowanego przepisu. W orzeczeniu w sprawie *Bugajny i inni przeciwko Polsce*[357]ETPC powtórzył zasadę, zgodnie z którą ilekroć dochodzi do faktycznego pozbawienia możliwości korzystania z nieruchomości bez jednoczesnego wydania przez organy administracji decyzji w tym zakresie mamy do czynienia z możliwością poszukiwania ochrony na podstawie zdania pierwszego art. 1 Protokołu. Jednocześnie ETPC potwierdził. że *„każde naruszenie prawa do poszanowania własności może być usprawiedliwione, jeśli służy legitymizowanemu interesowi powszechnemu. Trybunał przyznaje, że władze krajowe, w związku z faktem, iż czerpią swoją wiedzę o potrzebach własnego społeczeństwa bezpośrednio od niego, znajdują się w lepszej sytuacji niż międzynarodowy sędzia, aby ocenić, czy działanie jest w interesie powszechnym”* Powyższe oznacza, że Trybunał nie odszedł od dotychczasowego stanowiska, zgodnie z którym ocena, jakie działania leżą w interesie publicznym pozostaje w przeważającej mierze po stronie władz krajowych. We wnioskach końcowych stosując zasadę proporcjonalności ETPC doszedł do wniosku, że brak przyznania odszkodowania za faktyczne wywłaszczenie

[353] C. Mik, *Ochrona własności…,* s. 220 i nast.
[354] ETPC w sprawie Monastery przeciwko Grecji w wyroku z 9.12.1994, A/301-B.
[355] Na ten temat por. wyrok ETPC w wyroku z 20.11.1995 r. w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii, A/332 oraz James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 21.02.1986 r., A/98-B.
[356] Wyrok ETPC z 22.09.1994 r. w sprawie Hentrich przeciwko Francji, A/296-A.
[357] Wyrok ETPC z 6.11.2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce (22531/05).

prawa własności stanowi naruszenie zasady równowagi pomiędzy interesem publicznym, a ingerencją w prawo własności.

Za istotne z punktu widzenia ochrony prawa własności do nieruchomości należy również uznać orzeczenia ETPC w sprawach *Skibińscy przeciwko Polsce, Rosiński przeciwko Polsce oraz Skrzyński przeciwko Polsce*[358] dotyczących zapisów planów zagospodarowania przestrzennego przeznaczających prywatne nieruchomości na cele związane z budową dróg.[359] Podobnie, jak w sprawie *Bugajny i inni przeciwko Polsce* również w przedmiotowych sprawach ETPC kierował się przy ocenie naruszeń prawa własności wypracowaną we wcześniejszym orzecznictwie zasadą proporcjonalności. W każdej z tych spraw ETPC doszedł do wniosku, że Polska dopuściła się naruszenia równowagi między potrzebą realizacji interesu powszechnego a obowiązkiem poszanowania praw jednostki, ponieważ doszło do nałożenia na skarżących nadmiernych - indywidualnych obciążeń. Wskazane obciążenia ETPC utożsamiał z brakiem możliwości zabudowy nieruchomości na cele prywatne, przy jednoczesnym braku formalnego wywłaszczenia gruntów i przyznania z tego tytułu prawa do odszkodowania. Należy podkreślić, że w analizowanych sprawach ETPC podtrzymał zasadę ochrony prawnej przed faktycznymi wywłaszczeniami prawa własności (bez wydania decyzji wywłaszczającej). Jednocześnie uznał, że naruszeniem prawa własności wymagającym odszkodowania mogą być takie ingerencje, które co prawda nie prowadzą do pozbawienia prawa majątkowego, lecz do naruszenia jego istoty związanej z pozbawieniem prawa do zabudowy.

Natomiast w innej sprawie dotyczącej również problematyki planów zagospodarowania przestrzennego tj. *Wiśniewska przeciwko Polsce*[360] ETPC nie dopatrzył się naruszenia art. 1 Protokołu.[361] Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał podobnie, jak we wcześniejszych sprawach przeprowadził test ingerencji w prawo własności oparty na zasadzie proporcjonalności. W następstwie przeprowadzonej analizy wskazał, że nie doszło do nadmiernej ingerencji w prawo własności albowiem sporne nieruchomości nie miały dla skarżącej kluczowego znaczenia (chodziło o działki rolne, które nie stanowiły miejsca

[358] Odpowiednio wyroki ETPC: z 14.11.2006 r. w sprawie Skibińscy przeciwko Polsce, 52589/99, z 17.07.2007 r. w sprawie Rosińscy przeciwko Polsce, 17373/02 i z 6.09.2007 r. w sprawie Skrzyński przeciwko Polsce, 38672/02.

[359] W przedmiotowych sprawach plany zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone w okresie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, która nie przewidywała odpowiednika aktualnego art. 36 zawartego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[360] Zob. wyrok ETPC z 29.11.2011 r. w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce, 9072/02.

[361] W przedmiotowej sprawie w pierwszej kolejności doszło do przeznaczenia prywatnych nieruchomości na cele związane z budową dróg publicznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a później do długotrwałej procedury wywłaszczeniowej.

zamieszkania strony oraz nie były de facto przez nią użytkowane). Ponadto ETPC zwrócił uwagę, że formalnie postępowanie wywłaszczeniowe dotyczące nieruchomości zostało wszczęte, a przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznawały skarżącej w tym postępowaniu prawo do otrzymania odszkodowania za grunty przejęte przez jednostkę samorządu terytorialnego. Tym samym skład orzekający uznał, że istnieją jasne przepisy prawa krajowego przyznające odszkodowanie z tytułu ingerencji w prawo własności, a skarżąca ma pewność co do przebiegu dalszej procedury. Uznać więc należy, że działania administracji publicznej podejmowane na podstawie zakwestionowanych przepisów mieszczą się w granicach swobody wynikającej z treści art.1.

Podsumowując rozważania dotyczące ochrony praw majątkowych na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka można postawić tezę, że art. 1 Protokołu, jak również jego wykładnia zaprezentowana w orzecznictwie ETPC powinny mieć istotne znaczenie z punktu ochrony interesu indywidualnego jednostek na gruncie krajowego porządku prawego (a więc również specustawy drogowej). Jak zostało wskazane we wcześniejszych rozdziałach niniejszej pracy wpływ powyższej regulacji jest istotnie zauważalny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również w coraz większym zakresie w wypowiedziach przedstawicieli doktryny zajmujących się problematyką ochrony prawa własności. Orzecznictwo ETPC przyznaje państwom szeroki zakres swobody w kształtowaniu krajowych regulacji związanych z ingerencjami w prawa majątkowe (w szczególności jeżeli chodzi o interpretowanie pojęcia interesu publicznego oraz celów użyteczności publicznej). Jednocześnie zauważalna jest tendencja ETPC do szerokiego rozumienia pojęcia wywłaszczenie oraz obejmowania ochroną prawną także tych ograniczeń praw majątkowych, które następują bez wydania indywidualnego aktu administracyjnego. Istotna z punktu widzenia oceny standardów ochrony interesu indywidualnego jest okoliczność, że ETPC co do zasady przyjmuje, że odszkodowanie z tytułu naruszenia prawa własności nie musi odpowiadać pełnej wartości nieruchomości. Przy czym, co równie ważne prawo własności jest rozumiane szeroko, obejmując również inne prawa majątkowe. Analizując orzecznictwo TK wydaje się, że w przyszłości coraz większy wpływ na interpretację art. 21 ust. 2 ustawy Konstytucji RP, jak również innych przepisów związanych z władczą ingerencją w prawa majątkowe będzie wywoływała zasada proporcjonalności oraz ważenia interesu publicznego, a także interesów prywatnych. Zasady powyższe są również formułowane na tle art. 1 Protokołu oraz akcentowane w orzecznictwie ETPC.

7. Ocena przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa

7.1. Uwagi ogólne

Zgodnie z uwagami poczynionymi na wstępie niniejszej pracy przepisy specustawy drogowej stanowią szczególnego rodzaju *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak również w pozostałych ustawach związanych z szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym. Wydaje się, że podstawowym celem, dla którego ustawodawca wprowadza specustawy do porządku prawnego jest dążenie do przyspieszenia postępowań związanych z określonymi inwestycjami publicznymi, a w szczególności jeżeli inwestycje te uznane są przez państwo za kluczowe dla dalszego rozwoju społecznego. W powszechnym odczuciu nie buzi wątpliwości, że sprawna i szybka budowa dróg publicznych leży w interesie całego społeczeństwa.

Uproszczenie procedur administracyjnych związanych z inwestycjami publicznymi, może powodować potencjalne zagrożenie naruszenia zasady równości wobec prawa, co powinno mieć wpływ na ocenę konkretnych regulacji z punktu widzenia należytej ochrony interesu indywidualnego. Zagrożenie, o którym mowa powyżej staje się aktualne, jeżeli ustawy szczególne (tzw. specustawy) obowiązują obok dotychczasowych przepisów regulujących proces inwestycyjny. W aktualnym stanie prawnym taka sytuacja niewątpliwie odnosi się do specustawy drogowej oraz pozostałych przepisów dotyczących realizacji innych aniżeli drogi inwestycji celu publicznego.

Wydaje się, że można postawić tezę, że w zasadzie każdy z przepisów specustawy drogowej stanowi pewnego rodzaju odstępstwo od ogólnych reguł dotyczących procesu inwestycyjnego. Prowadzi to do wniosku, że każdy z tych przepisów mógłby zostać poddany osobnej i szczegółowej ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zważywszy jednak na ograniczenia wynikające z ram niniejszego opracowania należałoby przedmiotową ocenę należałoby odnieść wyłącznie do wybranych regulacji specustawy drogowej mających kluczowe i praktyczne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego. W powyższym zakresie szczególnie istotnym wydaje się przede wszystkim zdefiniowanie mechanizmu, według którego taka ocena powinna zostać przeprowadzona.

Zwracając uwagę na podstawowe zagadnienia związane z zachowaniem zasady równości wobec prawa należy podkreślić, że przepisy specustawy drogowej znajdą

zastosowanie wyłącznie w inwestycjach polegających na budowie dróg publicznych (art. 1 specustawy drogowej). W takim stanie prawnym z przyspieszonych procedur związanych z budową dróg publicznych nie mogą skorzystać inwestorzy, którzy zamierzają zrealizować drogę nie zaliczoną na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych do którejkolwiek z kategorii dróg publicznych. Prowadzi to do wniosku, że już z samego zakresu zastosowania specustawy drogowej wynika zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów realizujących inwestycje drogowe, a w dalszej kolejności również innych stron postępowań dotyczących lokalizacji oraz budowy dróg. Możliwość uzyskania decyzji ZRiD niewątpliwie w korzystniejszej sytuacji stawia inwestorów dróg publicznych. Inwestorzy, o których mowa w zdaniu poprzednim unikną obowiązku występowania w osobnych postępowaniach administracyjnych o wydanie decyzji lokalizacyjnej drogi, decyzji o podziale nieruchomości, pozwolenia na budowę i ewentualnie decyzji wywłaszczeniowej. Można bowiem wyjaśnić, że zgodnie z art. 11f specustawy drogowej decyzja ZRiD wywołuje skutki właściwe dla wszystkich z wymienionych powyżej decyzji administracyjnych. W odmiennej sytuacji znajdą się natomiast inwestorzy, których zamierzenia budowlane nie mieszą się w zakresie zastosowania specustawy drogowej (ewentualnie innej specustawy), ponieważ będą oni zmuszeni do występowania w osobnych postępowaniach o każdą ze wskazanych decyzji administracyjnych W praktyce wiąże się to z koniecznością poniesienia większych kosztów związanych z udziałem w różnych postępowaniach administracyjnych, a przede wszystkim dłużnym okresem trwania procedur administracyjnych.

Zwracając uwagę na dalsze istotne różnice wynikające z zastosowania przepisów specustawy drogowej trzeba podkreślić, że przepisy tej ustawy nie przewidują obligatoryjnych rokowań poprzedzających przymusowe wywłaszczenie nieruchomości. W postępowaniach wywłaszczeniowych, dla których wyłączną podstawę prawną stanowią przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzenie rokowań związanych z nabyciem nieruchomości jest obowiązkiem organu administracji (art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Powyższy obowiązek wynika z zasady, zgodnie z którą wywłaszczenie jest ostatecznym środkiem pozbawienia własności (art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W toku rokowań prowadzonych na podstawie wskazanej ustawy organ ma możliwość przyznania nieruchomości zamiennej, która to możliwość nie została jednoznacznie przyznana w przepisach specustawy drogowej.

W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej ustawodawca wyodrębnił decyzję powodującą pozbawienie praw majątkowych do nieruchomości (decyzja ZRiD) od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania z tego tytułu.

przewiduje odrębne wydanie decyzji w przedmiocie odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności. Z odmienną sytuacją mamy natomiast, co do zasady do czynienia na podstawie art. 119 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidującego przyznanie i ustalenie wysokości odszkodowania bezpośrednio w decyzji wywłaszczeniowej.

Warto zauważyć, że ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 115 ust. 3) przewiduje obowiązek pisemnego zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania, a także o wydaniu decyzji wywłaszczeniowej. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, specustawa drogowa przewiduje uproszczoną procedurę zawiadamiania polegającą na możliwości skorzystania z obwieszczeń oraz publicznych ogłoszeń

Zgodnie z art. 11d ust. 9 specustawy drogowej z dniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji ZRiD nieruchomości należące do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego objęte wnioskiem o wydanie ZRiD nie mogą być przedmiotem obrotu prawnego. Tożsame wyłączenie z obrotu nie zostało przewidziane na gruncie powyższej ustawy w odniesieniu do nieruchomości należących do innych podmiotów prawa.

W dalszej kolejności z istotnym zróżnicowaniem sytuacji prawnej, w której znajdują się podmioty objęte skutkami wywłaszczeniowymi decyzji administracyjnych mamy do czynienia na gruncie przepisów przyznających odszkodowanie z tytułu utraty prawa własności. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej odszkodowanie przyznane osobie dotkniętej skutkami decyzji ZRiD powiększa się o 5%, jeżeli osoba taka dobrowolnie opuści nieruchomość w terminach wskazanych w powyższym przepisie. Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 1f specustawy w przypadku, gdy decyzja ZRiD dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu, powiększa się o kwotę 10.000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości. Należy podkreślić, że możliwość przyznania dodatkowego odszkodowania nie została przewidziana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami na rzecz podmiotów objętych wywłaszczeniem przeprowadzanym w celu realizacji innych niż drogi publiczne inwestycji celu publicznego (np. linii energetycznych lub budynków administracji publicznej).

Zwracając uwagę na dalsze istotne różnice, zgodnie z art. 31 ust. 1 specustawy drogowej nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji ZRiD, 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. Z podobnym ograniczeniem mamy do

czynienia również na podstawie art. 31 ust. 2, który stanowi że przypadku uwzględnienia skargi na decyzję ZRiD, 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 KPA.[362] Wymaga wyjaśnienia, że tożsame przepisy nie zostały zawarte w ustawie prawo budowlane w odniesieniu do innych niż drogi zamierzeń budowlanych.

Analizując powyższe - szczególne rozwiązania prawne zawarte w przepisach specustawy drogowej nie budzi wątpliwości, że wskazana ustawa stawia w odmiennej sytuacji prawnej podmioty będące stronami postępowania administracyjnego dotyczącego lokalizacji oraz budowy dróg publicznych. Co istotne, wskazane odrębności z jednej strony wiążą się z przyznaniem większych przywilejów podmiotom dotkniętym skutkami decyzji ZRiD (przykładowo wskazany art. 18 ust. 1f specustawy drogowej), z drugiej zaś strony powodują nałożenie na tego typu podmiotu większych ograniczeń (przykładowo wskazany art. 31 specustawy drogowej). Zróżnicowanie sytuacji prawnej i faktycznej odnosi się nie tylko do podmiotów pozbawianych praw majątkowych, ale także inwestora, który zyskał możliwość zrealizowania procesu inwestycyjnego w uproszczonej procedurze administracyjnej.

Oceniając przepisy specustawy drogowej M. Wolanin zwraca uwagę na okoliczność, że stanowienie specustaw, a tym samym wprowadzanie w porządku krajowym szczególnych regulacji prawnych (stanowiących *lex specjalis* wobec przepisów dotyczących podstawowego modelu procesu inwestycyjnego) samo w sobie nie stanowi jeszcze wyjątku od konstytucyjnych standardów tworzenia oraz stosowania prawa.[363] Rozwiązania zawarte w specustawie drogowej należy oceniać, jako szczególne wobec aktów tej samej rangi. Powyższe nie oznacza natomiast rozwiązań wyjątkowych w stosunku do przepisów rangi ustawowej. Biorąc pod uwagę za punkt odniesienia temat niniejszej pracy doktorskiej, z powyższym poglądem należy się zgodzić wyłącznie częściowo. Niewątpliwie bowiem ocena prawidłowości ochrony interesu indywidualnego w procedurze wydawania decyzji ZRiD powinna się odbywać w szczególności z uwzględnieniem standardów ochrony wynikających z Konstytucji RP, a także umów prawa międzynarodowego (o ile ich postanowienia zostały inkorporowane do krajowego porządku prawnego). Przyjmując jednakże powyższe standardy ochrony za wiążące należy wskazać, że zgodnie z art. 32

[362] Szerzej na temat art. 31 specustawy drogowej w rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym: „*Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, a ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej”.*
[363] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 24 i nast.

Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i mają wobec tego prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Na tle szeroko rozumianej konstytucyjnej zasady równości wobec prawa powstaje więc szczególny problem, czy uchwalenie specustawy[364] może stanowić podstawę do przyjęcia, że mamy do czynienia z naruszeniem zasad równości na tle innych regulacji procesu inwestycyjnego. Ponadto należałoby się zastanowić, czy istnieją jakieś grancie w różnicowaniu praw i obowiązków jednostek na tle poszczególnych ustaw procesu inwestycyjnego, których przekroczenie spowoduje, że będziemy mogli mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa.

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, jaka jest treść zasady równości wobec prawa w obowiązującym porządku prawnym.

7.2. Zasada równości wobec prawa w ujęciu konstytucyjnym

Pojęcie równości wobec prawa było i jest przedmiotem licznych badań oraz analiz teoretyczno-prawnych. Jednocześnie nie jest to pojęcie łatwe do zinterpretowania, a jego prawidłowa wykładnia budzi ciągłe wątpliwości.[365] Jak już zostało wcześniej wskazane zasada równości wobec prawa została zaakcentowana w sposób bezpośredni w treści art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Należy jednakże wskazać, że pośrednio znajduje swoje ona swoje źródło również w innych przepisach Konstytucji RP, w tym w szczególności w treści art. 11, art. 33 oraz art. 64 ust. 2.

W literaturze tematu zwraca się uwagę na okoliczność, że równość wobec prawa powinna być rozumiana na dwóch poziomach, a mianowicie jako równość wobec prawa oraz równość w prawie.[366] Pojęcie równości wobec prawa odnosi się głównie od etapu stosowania prawa, a tym samym sprowadza się do obowiązku jednakowego (niedyskryminacyjnego) stosowaniu tych samych regulacji do wszystkich jednostek.[367] Równość w prawie sprowadza się natomiast do konieczności stanowienia przepisów w sposób pozbawiony dyskryminacji oraz nieuzasadnionego uprzywilejowania jednych jednostek względem innych.[368]

---

[364] Zakładając, że ich przepisy różnicują pozycję prawną jednostki w stosunku do innych osób, których sytuację prawną wyznaczają przepisy „generalne" jednakże tego samego rzędu (ustawy zwykłe).

[365] R. Wieruszewski, *Prawo do posiadania własności* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków, 1991 s. 77.

[366] Por. w szczególności B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Sześć lat Konstytucji Rzeczpospolitej Polskie*j, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 24, A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa-Poznań 1982, s. 83, W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, Państwo i Praw 1978, Nr 8-9, s. 53 oraz wyrok TK z 24.10.1989 r., K 6/89, OTK 1989, nr 1, poz. 7.

[367] Zob. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, Warszawa 2000, s. 121.

[368] B. Banaszak, *Zasada równości…,* s. 8, M.Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s .122.

Z powyższego rozróżnienia wynika, że zasada równości adresowana jest zarówno wobec organów stanowiących prawo, jak również organów, które prawo stosują.[369] Zważywszy na temat niniejszej pracy przedmiotem dalszej analizy powinna być w szczególności równość wobec prawa.

W świetle aktualnego orzecznictwa TK oraz poglądów doktryny pojęcie równości wobec prawa należy odnosić do określonej sytuacji, w której znajduje się jednostka (lub pewnej posiadanej cechy). Tym samym podmioty znajdujące się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji lub posiadający taką samą lub zbliżoną cechę powinny być traktowane podobnie (a więc bez dyskryminacji lub różnicujących przywilejów).[370] Brak posiadania wskazanej cechy lub występowanie podmiotów w różnej sytuacji faktycznej uzasadnia nierówność traktowania przez ustawodawcę, a co za tym idzie przyznawanie praw lub obciążanie obowiązkami w różnym zakresie.[371]

Jak zauważa L. Garlicki: *„Zasada równości jest ściśle sprzężona z zasadą wyrażającą zakaz wszelkiej dyskryminacji…Przy występowaniu wzajemnych zależności pomiędzy tymi zasadami nie są one treściowo tożsame (np. równość traktowania nie zawsze oznacza brak dyskryminacji, w konsekwencji w pewnych sytuacjach zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów z punktu widzenia określonego, wyróżnionego kryterium może stanowić instrument pozwalający na uniknięcie dyskryminacji”*.[372] Powyższe oznacza, że zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego i tym samym dopuszcza się nierówność poszczególnych podmiotów, o ile kryterium które było podstawą nierówności znajduje odpowiednie uzasadnienie konstytucyjne i nie prowadzi do nadmiernej dyskryminacji lub uprzywilejowania.[373] Różnicowanie w prawie jest więc możliwe o ile jest uzasadnione.[374] Wprowadzając różne rozwiązania prawne wobec podmiotów pozostających w zbliżonej lub takiej samej sytuacji ustawodawca powinien stosować zasady racjonalności oraz proporcjonalności i sprawiedliwości.[375] Powołując się orzecznictwo francuskiego trybunału konstytucyjnego: *„zasada równości wymaga, by w sytuacjach podobnych*

[369] W. Sandurski, *Równość…,* s. 53.
[370] Por. J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2000, Nr 1, s. 49; wyrok TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4 poz. 33, wyrok TK z 15.09.1999 r. K 11/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 116, wyrok TK z 9.06. 1997 r., K 24/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 20, wyrok TK z 14.5.1996 r., K30/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 20.
[371] Tak. J. Falski, *Ewolucja…,* s. 52 i 53, M. Masternak-Kubiak, *op. cit.* s. 122; wyrok TK z 17.5.1999 r., P 6/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 76.
[372] L. Garlicki, *Zasada równości….,* s. 66.
[373] Por. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza…,* s. 175, M. Masternak-Kubiak, *op. cit.* s. 123, a także wyrok TK z 15.3.1995 r., K 1/95, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.
[374] Tak: TK w wyroku z 27.06.1995 r. K 4/94, System LEX nr 25526.
[375] L. Garlicki, *Zasada równości…,* s. 69 oraz wyrok TK z 24.3.1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12, a także wydany na tle wcześniejszej ustawy zasadniczej wyrok TK z 9.03.1988, U 7/87, OTK 1987, s. 28.

stosowane były podobne rozwiązania, a nie wynika z tej zasady aby w sytuacjach odmiennych nie można było stosować rozwiązań odmiennych".[376] Sprawiedliwe i racjonalne prawo to bowiem takie prawo, które rozróżnia konkretne sytuacje prawne oraz interesy. Warto podkreślić, że w wyroku z dnia 28.5.1986 r. TK uznał, że zasada sprawiedliwości społecznej ma pierwszeństwo w zastosowaniu przed zasadą równości.[377] Zasada sprawiedliwości społecznej znajduje swoje źródło w treści art. 2 Konstytucji RP.

Zasada równości wobec prawa odnosi się zarówno do przywilejów, które prawo przyznaje określonym jednostkom, jak również do oceny sprawiedliwego (równego) podziału obowiązków pomiędzy poszczególne jednostki.[378] Szczególnym rodzajem ciężaru-obowiązku jednostki będzie poddanie się skutkom wywłaszczenia oraz związana z tym utrata prawa własności lub innego prawa majątkowego wobec nieruchomości.[379] Przedmiotowa zasada pozwala więc na gruncie specustawy drogowej oceniać zarówno szczególne przywileje, które wynikają z jej przepisów (np. dotyczące dodatkowego odszkodowania z tytułu wcześniejszego opuszczenia nieruchomości), jak również szczególne utrudnienia i obowiązki (np. związane z ograniczeniem prawa do żądania stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD).

Odpowiadając na pytanie, czy z badanie równości wobec prawa może zachodzić na tle norm prawnych wyrażonych w różnych ustawach zwykłych należy udzielić na tak zadane pytanie pozytywnej odpowiedzi. Okoliczność, że dana norma prawna została zamieszczona w innym akcie prawnym stanowi wyłącznie okoliczność techniczną, która nie powinna w żaden sposób wpływać na ocenę przepisów z punktu widzenia równości wobec prawa. Przyjmując tezę przeciwną zamieszczenie przepisów specustawy drogowej, jako osobnego rozdziału jednej z ogólnych ustawy dotyczących procesu inwestycyjnego (np. ustawy o gospodarce nieruchomościami) obligowałoby do przeprowadzenia badania przepisów tej samej ustawy pod względem równości wobec prawa. Natomiast ujęcie tych samych przepisów w osobnym akcie prawnym (jak to ma miejsce obecnie) wyłączałoby taki obowiązek. Oczywiście biorąc pod uwagę nadrzędność zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawa powyższe rozróżnienie jest niedopuszczalne. Wydaje się

---

[376] Powołano za K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce* (w:) *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 141 i nast.
[377] Tak: TK w wyroku z 28.5.1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2.
[378] Zob. m.in. wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1 poz. 6 oraz wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 83.
[379] Por. wyrok TK dotyczący projektu ustawy wprowadzającej ograniczenia związane z nieruchomościami położonymi na obszarze gminy Hel (projekt ustawy z dnia 24 lipca 2002 roku o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/Projekty/407_p.htm) tj. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, z. 9, poz. 96. Na ten temat szerzej. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza….,* s. 182.

więc, że z punktu widzenia zasady równości wobec prawa podstawowe znaczenie będzie miała sytuacja prawna w jakiej znalazła się jednostka i podobieństwo do sytuacji prawnej, w której znajdują się inne podmioty. W tym miejscu należy podkreślić, że w szczególności podobna jest sytuacja prawna osób, wobec których skierowano decyzję o wywłaszczeniu (na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz sytuacja osób, wobec których na podstawie specustawy drogowej została wydana decyzja ZRiD. W obydwu wskazanych przypadkach mamy bowiem do czynienia z przymusowym pozbawieniem prawa własności (ewentualnie pozbawieniem lub ograniczeniem innych praw majątkowych) z uwagi na konieczność realizacji celów publicznych. W tożsamy sposób można porównać sytuację stron postępowania w sprawie decyzji ZRiD oraz sytuację prawnych stron w postępowaniach o wydanie decyzji lokalizacji celu publicznego (na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz o wydanie pozwolenia na budowę (na podstawie ustawy prawo budowlane). Należy bowiem podkreślić, że cele postępowania w sprawie decyzji ZRiD są częściowo zbieżne z celami postępowań administracyjnych, o których mowa w zdaniu poprzednim. W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że odnosząc się do problematyki związanej z porównywaniem aktów tej samej rangi TK w wyroku z dnia 12.04.2005 r. stwierdził, że badanie rozbieżności pomiędzy poszczególnymi ustawami zwykłymi nie należy do Kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, chyba że niezgodności te występują w postaci i rozmiarze powodującym niezgodność z Konstytucją RP. W dalszej kolejności TK wskazał, że co do zasady niezgodności powinny być usuwane przez interwencję ustawodawcy zwykłego lub w drodze właściwej wykładni przepisów przez organy stosujące prawo.[380] Należy wskazać, że stanowisko wyrażone przez TK w powyższej sprawie nie jest jednoznaczne. Trybunał nie wykluczył wprost możliwości badania aktów tej samej rangi pod względem równości wobec prawa (przyjmując, że niezgodność z konstytucją wymaga interwencji TK); z drugiej strony zasadniczy obowiązek interwencji w przypadku nieprawidłowości pozostawił pozostałym organom władzy publicznej. Niezależnie od twierdzeń zawartych w powyższym orzeczeniu, nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że o ile dochodzi do naruszenia zasady równości wobec prawa, jako jednej z zasad konstytucyjnych (w sposób prowadzący do nieuzasadnionej dyskryminacji lub uprzywilejowania) wymagana jest interwencja TK zmierzająca do derogowania przepisów ustawowych sprzecznych ze wskazaną zasadą.

[380] Wyrok TK z 12.04.2005 r., K30/03, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 35.

Budowa dróg publicznych stanowi szczególny rodzaj inwestycji publicznych – przyjmując za punkt oceny korzyści wynikające z budowy dróg dla interesu publicznego. Drogi publiczne stanowią *de facto* przedmiot wykorzystania wszystkich uczestników ruchu drogowego, a więc cele związane z budową dróg służą faktycznie całemu społeczeństwu.[381] Powyższa teza jest prawdziwa zarówno z punktu widzenia dróg krajowych o dużym znaczeniu społecznym i gospodarczym, jak również mniejszych dróg gminnych. Należy wszakże zauważyć, że prawo do korzystania z dróg lokalnych nie ogranicza się wyłącznie do mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Sieć dróg zapewniających sprawne poruszanie się ma wpływ zarówno na bezpieczeństwo drogowe, jak również rozwój gospodarczy oraz społeczny. Powyższe cechy odróżniają drogi od innych inwestycji celu publicznego (np. budynków urzędowych, sieci wodociągowych), które bardzo często służą wyłącznie ograniczonej liczbie podmiotów i nie mają tak wymiernego wpływu na zwiększenie bezpieczeństwa oraz rozwój gospodarczy.

Podnoszone przez twórców specustawy drogowej postulaty związane z szybką i sprawną lokalizacją i budową dróg publicznych stanowią wspólny punkt odniesienia przy ocenie wszystkich przepisów przedmiotowej ustawy z punktu widzenia zachowania zasady równości. Wymaga wyjaśnienia, że na wskazanych postulatach opierał się również Trybunał Konstytucyjny oceniając zgodność przepisów specustawy drogowej z Konstytucją. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. TK uznał, że: „*Wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza zatem, że wszelkie zasady wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu nie mają zastosowania do spraw z zakresu dotyczącego lokalizacji dróg. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli bowiem celem 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 prowadziłoby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes*

[381] Na temat rozkładu ciężarów publicznych zob. J. Parchomiuk, *Zasada równości wobec ciężarów publicznych* (w:) *Ius et fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki*, Lublin 2006, s. 360.

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. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym. Trybunał nie dopatrzył się więc w treści kwestionowanych przepisów wad powodujących ich niekonstytucyjność".[382]

Warto podkreślić, że zarzuty podniesione w powyższej sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny nie opierały się bezpośrednio na treści art. 32 ust. 1 lub 2 Konstytucji RP. Należy jednakże zauważyć, że TK pośrednio wypowiedział się na temat różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych podmiotów w procedurze planistycznej oraz zasadności całkowitego wyłączenia regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD.[383] Uzasadnienia dla wyłączenia zastosowania poszczególnych przepisów prawa, jakie niesie za sobą obowiązywanie specustawy drogowej TK doszukuje się również w zasadzie zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP. Zdaniem TK z zasady tej wynika *„należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla - uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia".*

[382] Tak: Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006 Nr 6 poz. 62.

[383] Analizowana sprawa dotyczyła przede wszystkim ograniczenia uprawnień planistycznych gminy poprzez wyłączenie zastosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę, że pojęcie ochrony interesu indywidualnego może odnosić się także w pewnym stopniu do interesów gminy należałoby uznać, że ograniczenie władztwa planistycznego gminy związane z obowiązywaniem przepisów specustawy drogowej stanowi kolejny przykład podlegający analizie pod względem zasady równości wobec prawa.

7.3. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy uznać, że zasady sprawiedliwości społecznej oraz zrównoważonego rozwoju, jak również dobro interesu publicznego przemawiają za szczególnym traktowaniem inwestycji drogowych oraz możliwością zastosowania pewnych odmiennych instrumentów prawnych związanych z ochroną interesów stron postępowania w sprawie decyzji ZRiD. Powyższe instrumenty mogą prowadzić do różnicowania sytuacji prawnej adresatów decyzji ZRiD (w tym także w stosunku do sytuacji adresatów innych decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym dotyczącym innych niż drogi inwestycji publicznych), jednakże nie powodując przekroczenia granic ochrony praw podmiotowych wynikających z zasady równości wobec prawa. Powyższe skłania do indywidualnej oceny wskazanych wcześniej przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że szczególnym instrumentem związanym z ochroną prawną adresatów decyzji ZRiD jest przyznanie przez ustawodawcę prawa do dodatkowego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 18 ust. 1f specustawy drogowej)[384], jak również z tytułu wcześniejszego wydania nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej (art. 18 ust. 1e specustawy drogowej).[385] Warto podkreślić, że prawa do uzyskania dodatkowego odszkodowania nie przewiduje ustawa o gospodarce nieruchomościami, która zasadniczo ogranicza wysokość odszkodowania z tytułu wywłaszczenia wyłącznie do samej wartości nieruchomości (art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Oceniając powyższe przepisy z punktu widzenia zasady równości wobec prawa należałoby dojść do wniosku, że ich celem nie jest

[384] Zgodnie z art. 18 ust. 1f specustawy drogowej *w przypadku gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1, przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu, powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości*.

[385] Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej *w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:*
1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,
2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna
– wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

nieusprawiedliwione uprzywilejowanie jednej grupy podmiotów (adresatów decyzji ZRiD). Wydaje się, ze podstawowym zamierzeniem twórców specustawy drogowej było doprowadzenie do możliwie jak najszybszego opuszczenia nieruchomości przez dotychczasowe osoby uprawnione. Powyższe założenie może zostać osiągnięte między innymi poprzez przyznanie takim osobom dodatkowego odszkodowania. Ponadto sytuacja wskazanych osób jest o tyle szczególna, że z uwagi na szersze możliwości nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 17 specustawy drogowej) osoby dotknięte skutkami tego typu decyzji tracą w krótkim odstępie czasu możliwość posiadania nieruchomości. Dodatkowe odszkodowanie ma na celu przynajmniej częściowe zniwelowanie powyższych skutków. Biorąc pod uwagę sytuację prawną oraz faktyczną, w której znajdują się adresaci decyzji ZRiD przyznanie dodatkowego odszkodowania wydaje się być rozwiązaniem sprawiedliwym społecznie. Jednocześnie wysokość przyznanego odszkodowania dodatkowego mieści się w granicach racjonalności oraz proporcjonalności. O ile bowiem dodatkowym kosztem związanym z przyznaniem wyższego odszkodowania można osiągnąć sprawniejszą realizację inwestycji drogowych, a tym samym zwiększone bezpieczeństwo na drogach publicznych, wówczas analizowanych instrumentów nie można uznać za nadmierne i prowadzące do nieuprzywilejowanej dyskryminacji adresatów innych decyzji wywłaszczeniowych. Wydaje się natomiast, że ze skrajnym naruszeniem zasady równości wobec prawa mielibyśmy do czynienia, gdyby osobom dotkniętym skutkami decyzji ZRiD przyznane zostało znacznie wyższe odszkodowanie niż to ma miejsce w przypadku innych inwestycji publicznych. W opisanej sytuacji zasadnym byłoby podniesienie zarzutu, że ciężary związane z budową innych inwestycji publicznych w sposób sprzeczny z art. 32 Konstytucji RP przerzucone zostały w znacznie większym zakresie na właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod tego typu inwestycje. Z uwagi na stosunkowo niewielką wysokość odszkodowania dodatkowego przyznawanego na tle specustawy drogowej, a także okoliczność że adresaci decyzji ZRiD znajdują się w szczególnej sytuacji prawnej (będącej następstwem realizacji postulatu szybkości postępowania) art. 18 ust. 1e i ust. 1f specustawy drogowej należałoby uznać za zgodne z przepisami Konstytucji RP.

Odnosząc zasadę równości wobec prawa do zapisów specustawy drogowej, które nie przewidują jednoznacznego obowiązku przeprowadzenia rokowań związanych z nabyciem nieruchomości należy wskazać, że brak odpowiednika art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie uzasadnia podniesienia zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Uzasadniając powyższy wniosek w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przepisy specustawy drogowej nie zawierają jednoznacznego zakazu prowadzenia rokowań

z właścicielami nieruchomości przeznaczonymi pod drogi, w związku z czym właściwy organ przed wydaniem decyzji ZRiD jest uprawniony do dobrowolnego nabywania tego typu nieruchomości. Za taką wykładnią częściowo przemawia treść art. 13 ust. 1 specustawy drogowej, który upoważnia właściwego zarządcę drogi do nabywania nieruchomości poza pasem drogowym celem ich zamiany na nieruchomości położone w granicach pasa drogowego. Analiza powyższego przepisu powinna prowadzić do konkluzji, zgodnie z którą skoro zarządca drogi jest upoważniony do nabywania nieruchomości leżących poza pasem drogowym, tym bardziej powinien posiadać uprawnienie do nabywania nieruchomości położonych w pasie drogowym.[386] Z drugiej strony szeroka wykładnia powyższego przepisu może prowadzić do wniosku, że właściwy zarządca drogi jest nie tylko uprawniony, ale również ciąży na nim obowiązek przeprowadzenia pewnych rozmów[387] związanych z dobrowolnym nabyciem gruntów. Tylko bowiem prowadząc rozmowy (rokowania) wskazany podmiot uzyska wiedzę, czy istnieją osoby zainteresowane uzyskaniem nieruchomości zamiennych. Jednocześnie należałoby stanąć na stanowisku, że zarządca drogi nie może nabywać nieruchomości położonych poza pasami drogowymi wyłącznie w przekonaniu, że znajdą się osoby potencjalne osoby zainteresowane zamianą. Taka interpretacja art. 13 specustawy drogowej mogłaby prowadzić do narażenia budżetu publicznego na straty, w sytuacji gdyby doszło do nabycia nieruchomości położonych poza pasem drogowym, a żaden z adresatów decyzji ZRiD nie będzie zainteresowany zamianą nieruchomości. Z drugiej strony przyjęcie odmiennego sposobu interpretacji art. 13 ust. 1 specustawy drogowej oraz uznanie, że zarządca drogi nie ma obowiązku prowadzenia rokowań poprzedzających wydanie decyzji ZRiD również nie powoduje, że mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Obecny stan infrastruktury w Polsce przemawia za przeprowadzaniem szybkich i sprawnych postępowań w sprawie budowy dróg. W przypadku dużych i skomplikowanych inwestycji drogowych postulat szybkości nie zostałby spełniony, o ile na właściwych organach ciążyłby ustawowy obowiązek poprzedzania każdej procedury ZRiD rokowaniami w sprawie nabycia nieruchomości. Charakter inwestycji drogowych oraz szczególne potrzeby społeczne i gospodarcze związane z budową dróg publicznych uzasadniają różnicowanie sytuacji prawnej osób pozbawianych prawa majątkowych na podstawie specustawy drogowej w stosunku do pozostałych

[386] Wydaje się, że celem analizowanego przepisu było wskazanie jednoznacznej podstawy prawnej do nabywania gruntów, które z przyszłą drogą publiczną nie są związane. Brak odpowiedniej regulacji w tym zakresie powodowałby, że właściwy organ nie posiadałby legitymacji do nabywania tego typu nieruchomości.

[387] Wobec braku odpowiednika art. 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby dojść do wniosku, że obowiązek prowadzenia rokowań dotyczy wyłącznie tych sytuacji, w których właściwy organ zamierza zaproponować nieruchomości zamienne.

podmiotów, objętych skutkami decyzji administracyjnych dotyczących innych inwestycji celu publicznego. Względy racjonalności oraz zasady sprawiedliwości społecznej, które należy brać pod uwagę przy każdorazowym badaniu zachowania zasady równości wobec prawa przemawiają za brakiem obowiązku prowadzenia rokowań poprzedzających wydanie decyzji ZRiD. Analizowane zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów decyzji administracyjnych nie jest również sprzeczne z zasadą proporcjonalności, albowiem przepisy specustawy drogowej po pierwsze nie zakazują prowadzenia rokowań (w tym również zainicjowanych przez osobę, która może zostać dotknięta skutkami decyzji ZRiD), a co istotniejsze w żaden sposób nie pozbawiają osób uprawnień odszkodowawczych.

W dalszej kolejności warto nadmienić, że zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP odnosi się przede wszystkim do ochrony osób fizycznych. Przemawia za tym okoliczność, że wskazany przepis został zamieszczony w rozdziale dotyczącym gwarancji, wolności oraz praw obywatela.[388] Przyjęcie powyższej tezy za słuszną oznaczałoby, że prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa zostały objęte mniejszą ochroną prawną, niż ma to miejsce w odniesieniu do praw pozostałych podmiotów. Biorąc pod uwagę powyższy pogląd prawnie uzasadnione jest więc objęcie zakazem obrotu o, którym mowa w art. 11d ust. 9 specustawy drogowej[389] wyłącznie nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz samorządów terytorialnych. Ponadto należy zauważyć, że rola wskazanych jednostek w państwie jest co do zasady szczególna, albowiem wiąże się nierozerwalnie z wykonywaniem zadań publicznych. Zarówno Skarb Państwa, jak również jednostki samorządu terytorialnego mogą więc ponosić ciężary publiczne w większym zakresie niż obywatele. Dodatkowo należy wskazać, że za ustanowieniem omawianego zakazu obrotu nieruchomościami przemawiają również istotne względy finansowe oraz proceduralne. Bezpośrednim bowiem skutkiem obowiązywania art. 11d ust. 9 specustawy drogowej jest okoliczność, że po wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie decyzji ZRiD nie dojdzie do przeniesienia własności nieruchomości na rzecz podmiotu, któremu należałoby zapłacić odszkodowanie z tytułu odjęcia prawa własności. Przykładowo więc, o ile nieruchomość pozostaje w zasobach Skarbu Państwa, a przedmiotem decyzji ZRiD będzie budowa drogi krajowej wówczas nie będzie konieczności wypłaty odszkodowania z tytułu budowy drogi na tejże nieruchomości.

[388] Tak m.in. TK z 8.6.1999 r., SK 12/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 96. Stanowisko odmienne m.in. B. Banaszak, *Zasada równości…,* s. 23 i 24, M. Masternak-Kubiak, *op. cit.,* s. 125.

[389] Zgodnie z art. 11 d ust. 9 *z dniem zawiadomienia, o którym mowa w ust. 5, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.*

Nieruchomość bowiem w dalszym ciągu pozostaje własnością Skarbu Państwa. Zasadnym jest więc podniesienie tezy, że zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych podmiotów wynikające z zastosowania art. 11d ust. 9 jest racjonalne oraz sprawiedliwe społecznie, ponieważ ma na celu uniknięcie narażenia budżetu publicznego na dodatkowe straty związane z wypłatą odszkodowań. Analizowany zakaz obrotu niewątpliwie może przyczynić się również do przyspieszenia procedury wydawania decyzji ZRiD, albowiem potencjalny dalszy obrót takimi nieruchomościami mógłby powodować zwiększenie liczby stron postępowania oraz dodatkowe obowiązki proceduralne (np. związane z dodatkowym zawiadamianiem stron o czynnościach procesowych). W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że wyłączenie rzeczy z obrotu jest dopuszczalne, jeżeli znajduje podstawę ustawową i służy wspólnemu celowi.[390] Szczególną przesłanką przemawiającą za wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg z obrotu na podstawie art. 11 d ust. 9 specustawy jest okoliczność, że budowa drogi będzie faktycznie i tak powodowała wyłączenie drogi z publicznego obrotu[391] Nie sposób więc uznać, że wprowadzenie zakazu jest w jakikolwiek sposób nieproporcjonalne. Zakaz obrotu nieruchomościami w sytuacji, w której postępowanie administracyjne w sprawie decyzji ZRiD zostało wszczęte i jest prawdopodobne, że na danej nieruchomości zostanie zrealizowana droga publiczna w nadmierny sposób nie ogranicza uprawnień Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Brak jest również przekonywujących argumentów przemawiających za naruszeniem zasady równości wobec prawa na gruncie przepisów specustawy drogowej przewidujących szczególny sposób zawiadamiania o wszczęciu postępowania w sprawie decyzji ZRiD oraz o wydaniu decyzji ZRiD (11d ust. 5 oraz 11f ust. 3). Tożsamy wniosek należy wysunąć w stosunku do innych regulacji o charakterze proceduralnym, a mianowicie w stosunku do art. 31 specustawy drogowej, który to przepis ograniczają możliwość uchylenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD.

Odnosząc się do przepisów specustawy drogowej dotyczących sposobów zawiadamiania przez właściwe organy administracji o poszczególnych czynnościach procesowych podejmowanych w toku postępowania w sprawie wydania decyzji ZRiD, regulacje te były przedmiotem analizy w części niniejszej pracy poświęconej interesowi indywidualnemu. Zgodnie z poczynionymi wcześniej uwagami wymaga podkreślenia, że zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania proceduralne nie naruszają interesów adresatów decyzji ZRiD oraz nie pozbawiają podmiotów legitymowanych możliwości otrzymania pełnej informacji

[390] Postanowienie SN z 24.06.2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17, LexPolonica nr 2397510.
[391] Wyrok WSA w Warszawie z 7.022008 r., I SA/Wa 1646/07, System LEX nr 459767.

o poszczególnych czynnościach procesowych, jak również brania udziału w tych czynnościach zgodnie z zachowaniem standardów ochrony wynikających z KPA. Możliwość doręczania decyzji oraz zawiadomień o poszczególnych czynnościach procesowych w drodze obwieszczeń lub inny sposób zwyczajowo przyjęty została przewidziana w treści art. 49 KPA. Ustawodawca uzależnił zastosowanie powyższych metod doręczenia od ich wskazania w przepisach ustawy szczególnej. Za tego typu przepisy można więc uznać art. 11 d ust. 5 oraz 11 f ust. 3 specustawy drogowej. Jednocześnie nie są one wyrazem niedopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm analizowanej ustawy, lecz dozwolonego *lex specialis* w stosunku do przepisów KPA. Za dopuszczalnością publicznego obwieszczania oraz ogłaszania o poszczególnych czynnościach procesowych przemawiają zasady racjonalności związane z dużą ilością stron postępowania administracyjnego w sprawie ZRiD oraz koniecznością sprostania wymogom szybkości i sprawności tego postępowania. Postępowanie w sprawie decyzji ZRiD jest bowiem postępowaniem szczególnym tj. wielostronnym, w którym występują podmioty o zróżnicowanych interesach.[392] Niewątpliwie możliwość publicznego zawiadamiania o czynnościach procesowych powoduje przyspieszenie postępowania. Jest to bowiem spowodowane w szczególności brakiem konieczności precyzyjnego ustalania przez organ prowadzący postępowanie jego stron oraz sporządzania osobnych pisemnych zawiadomień dla każdej strony.[393] W tym miejscu warto podkreślić, że art. 49 KPA umożliwia zastosowanie szczególnej metody doręczeń nie tylko do decyzji administracyjnych, ale również wszelkich innych czynności procesowych.[394] Jak zauważył NSA: *"Doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego (np. art. 49 k.p.a. w zw. z art. 94 ustawy o ochronie zabytków) jest stosowane w przypadku, gdy z góry nie można ustalić kręgu podmiotów, które powinny wziąć udział w całym postępowaniu lub w niektórych jego czynnościach. .... Zatem ze względu bowiem na fakt, że organ nie ma obowiązku ustalania kręgu stron postępowania, zwolniony jest on również z obowiązku informowania ich o dacie i miejscu przeprowadzenia dowodu np. z opinii biegłego".*[395] Jednocześnie w przypadku budowy obiektów liniowych, do których zaliczają się drogi publiczne, zachodzi szczególna trudność w precyzyjnym ustaleniu wszystkich stron postępowania, co powoduje że zawiadomienie o poszczególnych czynnościach procesowych

[392] Pomimo braku właściwego pojęcia w polskiej procedurze administracyjnej postępowanie w przedmiocie decyzji ZRiD spełnia postulaty postępowania masowego. Por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 137.

[393] Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 53, System LEGALIS.

[394] Por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, System LEX.

[395] Wyrok NSA z 13.01.2009 r., II OSK 1635/07, System LEX nr 515998.

w formie publicznej jest wręcz pożądane. Oczywiście okoliczność publicznego zawiadamiania nie powoduje przyznania przez ustawodawcę dodatkowej ochrony interesu prawnego w ten sposób, że legitymację procesową do bycia stroną postępowania uzyskują wszystkie osoby, które zapoznały się z treścią obwieszczenia.[396] Wydaje się, że przepisy dotyczące zawiadomień mają charakter proceduralno-techniczny, a więc ich treść samodzielnie nie decyduje o posiadaniu interesu prawnego oraz uprawnieniu do występowania w charakterze strony postępowania. Administracyjnego.[397]

Zgodnie z art. 49 KPA wystarczającym sposobem publicznego doręczenia informacji o czynności procesowej jest ogłoszenie lub obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty. Przepisy specustawy drogowej przewidują obowiązek jednoczesnego zawiadamiania o czynnościach procesowych w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz na stronach internetowych właściwych urzędów. Powyższe rozwiązanie nie stanowi o sprzeczności z art. 49 KPA, a wręcz można je uznać za dodatkową ochronę interesu indywidualnego stron postępowania w sprawie decyzji ZRiD. Wymaga zauważenia, że również tzw. klasyczne ustawy dotyczące procesu inwestycyjnego zwierają pewne regulacje dotyczące zawiadomień w formie publicznej. W szczególności należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 114 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogłoszenia o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego stosuje się w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ponadto zgodnie z art. 53 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji w przedmiocie ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. Rozwiązanie przewidujące możliwość zawiadamiania stron postępowania w drodze ogłoszeń jest również stosowane w innych ustawach szczególnych dotyczących budowy obiektów drogowych w tym w ustawie o autostradach płatnych.[398]

Przechodząc do oceny art. 31 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z treścią tego przepisu *nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po*

[396] Por. wyrok WSA w Opolu z 3.12.2007r., II SA/Op 445/07, System LEX nr 485730.
[397] Na ten temat: wyrok NSA z 30.08.2012r., II OSK 1588/12, System LEX nr 1218392.
[398] Na ten temat zob. H. Jędrzejowski, L. Kostórkiewicz, S. Rybak, P. Świątecki: *Ustawa o autostradach płatnych. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa-Zielona Góra 1996, s. 50 i nast.

upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Powyższa regulacja stanowi istotne odstępstwo od reguł wyrażonych w art. 156 § 1 KPA, który jako zasadę wprowadza brak terminów przedawnienia w zakresie żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.[399] Powyższy przepis ma szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego, bowiem jego zastosowanie prowadzi do nieodwracalności skutków decyzji ZRiD polegających na odjęciu prawa własności oraz innych praw majątkowych. Rozwijając powyższą myśl, na skutek zastosowania art. 31 ust. 1 osoba uprawniona ma ograniczoną możliwość uzyskania w postępowaniu odwoławczym od decyzji ZRiD, najbardziej pożądanego rozstrzygnięcia, którym jest derogowanie decyzji z systemu prawnego. Z drugiej strony wydaje się, że prawodawca ustanawiając analizowany przepis miał na względzie zapewnienie pewności i stabilności sytuacji prawnej, co w przypadku budowy inwestycji drogowych o znacznej wartości finansowej ma wymierne znaczenie. Należy bowiem wyjaśnić, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej chociażby w odniesieniu do jednej z nieruchomości objętych decyzją ZRiD może mieć znaczący wpływ na lokalizację drogi, a w skrajnych przypadkach wręcz niweczyć całą inwestycję. Na wstępie wymaga wskazania, że analizowany przepis nie pozbawia całkowitej ochrony prawnej osób, wobec których skierowano decyzję ZRiD dotkniętą cechą nieważności. O ile bowiem decyzja ta będzie dotknięta jedną z wad, o których mowa w art. 156 § 1 KPA, a upłynęły już terminy o których mowa w art. 31 ust. 1 specustawy drogowej organ wydający rozstrzygnięcie nadzorcze ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Powyższe natomiast spowoduje, że strona postępowania administracyjnego będzie mogła wystąpić o zapłatę odszkodowania w postępowaniu cywilnym (na podstawie art. 417^1 KC).[400] Potencjalnie zaistnienie opisanej sytuacji może być korzystniejsze dla osoby dotkniętej skutkami wadliwej decyzji albowiem odpowiedzialność odszkodowawcza na gruncie art. 417^1 KC nie ogranicza się wyłącznie (jak co do zasady ma to miejsce na gruncie przepisów specustawy drogowej) do odszkodowania za stratę (*damnum emergens*).[401] Na podstawie powyższego przepisu KC osoba uprawniona będzie mogła również dochodzić wyrównania utraconych korzyści związanych z wywłaszczoną nieruchomością. Różnica w powyższym zakresie jest związana

[399] Od reguły wyrażonej w treści 156 § 1 KPA został wprowadzony ważny wyjątek sformułowany w § 2 powyższego przepisu i zgodnie z którym *nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*

[400] Por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 289.

z tym, że reżim art. 417^1 KC opiera się na odpowiedzialności za nielegalne działanie administracji publicznej. Niewątpliwie z nielegalnym działaniem (sprzecznym z prawem) mamy do czynienia, wówczas gdy dojdzie do wydania wadliwej decyzji ZRiD. Ponadto art. 31 ust. 1 specustawy drogowej nie pozbawia całkowicie prawa strony do kwestionowania wadliwych decyzji administracyjnych oraz nie wyklucza stwierdzenia ich nieważności. W szczególności skutecznego stwierdzenia nieważności będzie można się domagać w zwykłym trybie odwoławczym. Tak bowiem długo jak decyzja nie jest ostateczna, a roboty budowlane nie zostały wszczęte organ nadzorczy może stwierdzić nieważność decyzji ZRiD. Natomiast do dalej idącego ograniczenia uprawnień strony związanych ze stwierdzeniem nieważności decyzji ZRiD dochodzi w przypadku, gdy decyzji tej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jednocześnie budowa drogi została rozpoczęta, a kontrola decyzji następuje przed właściwym sądem administracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 2 specustawy drogowej *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.* Powyższy przepis w odróżnieniu od art. 31 ust. 1 adresowany jest wyłącznie do sądu rozpoznającego skargę na decyzję ZRiD. Jednocześnie można na tej podstawie dojść do wniosku, że organ nadzorczy, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 31 ust. 1 będzie uprawniony do stwierdzenia nieważności wadliwej i nieostatecznej decyzji, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.[402] W opisanych okolicznościach istota ograniczenia prawa strony do żądania stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD sprowadza się do tego, że w praktyce większość decyzji ZRiD uzyskuje rygor natychmiastowej wykonalności,[403]a wiele spraw związanych z rozstrzygnięciem w przedmiocie wadliwości decyzji i tak ostatecznie jest rozpatrywanych przez sąd administracyjny. W takiej sytuacji możliwość skutecznego stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD jest wręcz iluzoryczna.

Przechodząc do dalszej analizy art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej warto zauważyć, że powyższe przepisy były przedmiotem badania pod względem zgodności z konstytucją

[402] Na temat nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności więcej por. A. Gill, *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego" postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2011, Nr 1, s. 26.

[403] Przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wskazane w ustawie (art. 17 ust. 1 specustawy drogowej) są bardzo szerokie. Przy czym należy zwrócić uwagę na postulat ich wąskiej wykładni. Na ten temat por. wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2006 r., I SA/Wa 1216/05, System LEX nr 204798 oraz wyrok WSA w Warszawie z 8.02.2008 r., I SA/Wa 804/07, System LEX nr 357483.

przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16.10.2012 r.[404] Również w tym przypadku podstawą zaskarżenia przepisów nie było naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.[405] Skarżący podnosił natomiast w szczególności, że analizowane przepisy naruszają przysługujące jednostce prawo do sądu, jak również powodują naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Nie mniej wydaje się, że powyższe orzeczenie powinno mieć również doniosłość prawną z punktu widzenia zasady równości wobec prawa. Należy bowiem zauważyć, że zarówno przekroczenie granic ochrony prawa własności (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP), jak również zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) jest dopuszczalne, o ile nie narusza to zasady proporcjonalności. Analiza spornych przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia zachowania zasad proporcjonalności stała się centralnym punktem orzeczenia TK. Oceniając wskazane przepisy TK w pierwszej kolejności zauważył: *„przepis kwestionowany przez Rzecznika w niniejszej sprawie stanowi jeden z elementów przedstawionej regulacji, przyczyniając się zarówno do przyspieszenia postępowania, jak i wzmocnienia skuteczności decyzji, a w konsekwencji – służy zabezpieczeniu niezakłóconej realizacji inwestycji*. Co istotne z punktu widzenia zachowania zasady równości wobec prawa TK wskazał na szczególne cechy, które mogłyby stanowić przedmiot ochrony wartości konstytucyjnych oraz rozróżnienie sytuacji prawnej adresatów określonych norm prawnych: *„Po pierwsze, chodzi o podkreślenie, że drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczanych. Po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną. Po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem – wywłaszczone. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Wobec nieuchronności wywłaszczenia, przyznawanie właścicielom środków prawnych służących walce o utrzymanie własności, jest zabiegiem pozornym”*. Przeprowadzając test proporcjonalności zaskarżonych przepisów specustawy drogowej Trybunał Konstytucyjny

[404] Wyrok TK z 16 .10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

[405] TK wyłącznie fragmentarycznie odniósł się do zasady równości wskazując, że ograniczenia związane z prawem do zaskarżania decyzji ZRiD wynikające z art. 31 specustawy drogowej dotyczą w równym stopniu wszystkich adresatów decyzji, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

stwierdził, że przyjęte rozwiązania prawne (w tym sporny art. 31 specustawy drogowej) mogą skutecznie przyczynić się do zapewnienia sprawnej i szybkiej budowy dróg (cecha niezbędności i skuteczności), a zastosowanie przepisów ustaw „ogólnych" mogłoby prowadzić do całkowitego paraliżu procedury administracyjnej. Jednocześnie w procedurze budowy drogi publicznej rozwiązania prawne umożliwiające stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej mają wyłącznie charakter pozorny, ponieważ stwierdzenie nieważności takiej decyzji nie oznacza jeszcze, że nieruchomość zostanie właścicielowi zwrócona.[406] Zdaniem Trybunału wprowadzone ograniczenia nie są nadmierne, pomimo że dotyczą wszystkich kategorii dróg publicznych (co być może potencjalnie nie jest konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa drogowego i rozwoju społecznego). Należy bowiem zauważyć, że zaliczenie dróg do odpowiedniej kategorii i tak zależy od decyzji organów administracji. Pomimo, że TK nie zwrócił na to uwagi za powyższą tezą przemawia jeszcze jeden argument, a mianowicie w związku z różnorodnym wykorzystaniem dróg publicznych (np. jednostki transportu międzynarodowego poruszają się również po drogach gminnych lub powiatowych) oraz połączeniem całej sieci drogowej w jedną całość nie sposób przyjąć, że do zwiększenia stopnia bezpieczeństwa drogowego przyczyniają się wyłącznie drogi o najwyższej przepustowości. Uznając za słusznie tezy powyższego orzeczenia, również z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, należałoby dojść do wniosku, że ustanowienie szczególnych regulacji zawartych w przepisach specustawy drogowej uzasadnione jest interesem publicznym. Nałożenie ograniczeń wynikających z art. 31 specustawy drogowej nie wykracza poza zasady proporcjonalności. Istotnym aspektem przy ocenie konstytucyjności wskazanego przepisu powinna być okoliczność przyznania odpowiedniej rekompensaty finansowej za utracone nieruchomości. Przyznanie odszkodowania powoduje bowiem, że ingerencja w prawo majątkowe nie jest nadmierna. Ponadto należy zauważyć, że w literaturze tematu coraz częściej podkreśla się, że uprawnienie do zaskarżania decyzji administracyjnych może doznawać uzasadnionych ograniczeń z uwagi na dobro interesu wspólnego.[407] Opisane argumenty prowadzą do wniosku, że również art. 31 specustawy drogowej nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Na marginesie rozważań można wskazać, że przepisy ograniczające prawo do żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zawarte w specustawie

[406] Wydaje się, że TK miał na myśli możliwość weryfikacji stanu faktycznego i prawnego oraz podjęcie przez organ działań mających na celu ponowne wydanie decyzji – tym razem odpowiadającej prawu.
[407] Por. B. Adamiak, *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej,* (w:) *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 32.

drogowej nie stanowią zupełnego *novum* na gruncie regulacji dotyczących procesu inwestycyjnego. Z podobnym (chociaż nie tak daleko idącym ograniczeniem) mamy do czynienia w treści art. 53 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności decyzji o lokalizacji celu publicznego po upływie 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Również w powyższym przypadku przyjmuje się, że zasadnym *ratio legis* powyższych regulacji jest zapewnienie trwałości decyzji administracyjnej i pewności obrotu kosztem prawa do weryfikacji decyzji administracyjnej. Przepis ten jednocześnie stanowi wyraz przyjęcia priorytetu ochrony interesu publicznego nad prywatnym.[408]

Przytoczone powyżej argumenty przemawiające za brakiem naruszenia zasady równości wobec prawa zachowują również aktualność w toku oceny dotyczącej połączenia w treści decyzji ZRiD rozstrzygnięć wydawanych w co do zasady w odrębnych postępowaniach administracyjnych.[409] Opierając się na wcześniejszych twierdzeniach należy podkreślić, że za takim rozwiązaniem przemawia wzgląd na sprawność oraz szybkość postępowania, to wartości służą zaspokojeniu celów społecznych związanych z budową dróg. Niewątpliwie połączenie kilku procedur administracyjnych w ramach jednego postępowania jest rozwiązaniem skutecznym i wydatnie przyczynia się do skrócenia i uproszenia procedury administracyjnej. Inwestor nie ma bowiem potrzeby występowania osobno o każdą z decyzji w procesie inwestycyjnym. Organ prowadzący postępowanie wydaje wyłącznie jedno rozstrzygnięcie kończące postępowanie, jak również nie ma również obowiązku prowadzenia odrębnych rozpraw administracyjnych. Z punktu widzenia możliwości korzystania ze środków zaskarżenia wobec decyzji administracyjnych, wielość postępowań powoduje, że osoba przeciwna realizacji inwestycji (zakładając, że jest stroną we wszystkich postępowaniach procesu inwestycyjnego) ma możliwość składania środków odwoławczych od każdego rozstrzygnięcia, co w praktyce zasadniczo wpływa na przedłużenie postępowania administracyjnego. W opisanych okolicznościach należy dojść do wniosku, że „klasyczne" procedury administracyjne oraz wielość postępowań administracyjnych w jednym procesie inwestycyjnym mogą doprowadzić do „paraliżu" postępowania w sprawie lokalizacji i budowy drogi publicznej. Połączenie procedur jest rozwiązaniem racjonalnym i sprawiedliwym społecznie. Wymaga wyjaśnienia, że budowa dróg publicznych jest co do

[408] Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, komentarz do art. 53, System LEX oraz R. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, Komentarz do art. 53, System LEGALIS.

[409] Zgodnie z art. 12 specustawy drogowej decyzja ZRiD wywołuje skutki charakterystyczne dla decyzji w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, jak również decyzji wywłaszczeniowej oraz pozwolenia na budowę.

zasady dofinansowywana ze środków budżetowych Unii Europejskiej. Brak wykorzystania środków pieniężnych w terminach uzgodnionych z właściwymi organami UE może w efekcie prowadzić do utraty finansowania, a w dalszej kolejności potencjalnego zaniechania realizacji inwestycji drogowej. W dalszej kolejności istotnya z punktu widzenia zachowania zasady równości wobec prawa jest okoliczność, że specustawa drogowa nie wyłącza obowiązków inwestora związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego, a mianowicie uzyskania rozstrzygnięcia administracyjnego w przedmiocie podziału nieruchomości, przejęcia własności nieruchomości, lokalizacji obiektu oraz zezwolenia na wykonywanie robót budowlanych. Podstawowa różnica sprowadza się głównie do procedury uzyskiwania tych zezwoleń albowiem ich wydanie następuje w jednym postępowaniu.

Niezależnie od powyższych okoliczności nie wszystkie rozwiązania prawne zawarte w specustawie drogowej można ocenić, jako jednoznacznie spełniające wymogi wynikające z zasady równości wobec prawa. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przepisy specustawy drogowej nie zawierają odpowiednika art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie zgodnie z art. 11i specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto zauważyć, że treść powyższego wyłączenia zawartego w specustawie drogowej może budzić pewne wątpliwości w przedmiocie jego wykładni. Wymaga podkreślenia, że do dnia 10.09.2008 r. art. 11i specustawy drogowej przewidywał, że w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Interpretacja powyższego przepisu sprawiała wiele trudności, a w szczególności prowadziła do powstania pytania, czy w ogóle możliwe jest lokalizowanie dróg publicznych w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.[410] Wydaje się, ze powyższa wątpliwość na gruncie obecnego brzmienia przepisu specustawy drogowej nie zachodzi, a tym samym można dojść do wniosku, że lokalizacja dróg publicznych na podstawie decyzji ZRiD stanowi alternatywne rozwiązanie w stosunku do lokalizacji dróg w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[411]. Jednocześnie wybór w zakresie zastosowania specustawy drogowej lub przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został pozostawiony inwestorowi.

[410] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 190.
[411] Aktualny art. 11i specustawy drogowej wyłącza zastosowanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu wyłącznie w sprawach dotyczących ZRiD.

Niezależnie od powyższych wątpliwości należy uznać, że zarówno dotychczasowa treść art. 11i, jak również jego aktualne brzmienie wyłączają zastosowanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym we wszelkich sprawach w przedmiocie decyzji ZRiD.[412] Powyższe wyłączenie powinno obejmować również przepisy wskazujące prawne konsekwencje lokalizacji drogi publicznej w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji lokalizacyjnej i związane z zapłatą odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższa szeroka wykładania art. 11i specustawy drogowej wynika z objęcia dyspozycją tego przepisu wszystkich spraw związanych z decyzją ZRiD. Odnosząc się do znaczenia treści art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepis ten wywiera istotne skutki z punktu widzenia ochrony prawnej interesu indywidulanego w procedurze lokalizacji dróg publicznych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zgodnie z art. 58 ust. 2 tej samej ustawy art. 36 ust. 1 i 3 znajduje również odpowiednie zastosowanie w przypadku lokalizacji drogi publicznej na podstawie decyzji o lokalizacji celu publicznego. Jednocześnie zgodnie ze wskazanymi przepisami, jeżeli w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą (ewentualnie wydaniem decyzji lokalizacyjnej) korzystanie z części lub całości nieruchomości stało się niemożliwie lub znaczenie utrudnione właściciel nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty może żądać odszkodowania lub wykupienia nieruchomości (art. 36 ust. 1). Roszczenie odszkodowawcze przysługuje ponadto właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu, którego wartość nieruchomości uległa obniżeniu na skutek wskazanych działań planistycznych (art. 36 ust. 3). Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego na podstawie przepisów specustawy drogowej analizowane regulacje miałyby co do zasady ambiwalentne znaczenie, jeżeli chodzi o sytuację prawną osób, którym specustawa drogowa przyznaje w sposób wyraźny odszkodowanie z tytułu ingerencji w ich prawa majątkowe. Do grona takich osób należą dotychczasowi właściciele, użytkownicy wieczyści oraz osoby, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, których własność w następstwie wydania decyzji ZRiD przeszła na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 4f specustawy drogowej). Ponadto w treści art. 19 ust. 2 specustawy drogowej roszczenie odszkodowawcze zostało wyraźnie przyznane również osobom, którym przysługiwały prawa z umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego. Jednocześnie należy wskazać, że

[412] Za pełnym wyłączeniem opowiada się również m.in. K.A. Wąsowski (w:) P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *op. cit.*, komentarz do art. 11i, System LEX..

przepisy specustawy drogowej nie przewidują jednoznacznej podstawy roszczeń odszkodowawczych dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, położonych poza granicami pasa drogowego wyznaczonego decyzją ZRiD[413], a których wartość na skutek realizacji inwestycji drogowej uległa zmniejszeniu lub których zabudowa w dotychczasowy sposób jest niemożliwa lub znacznie ograniczona.[414] Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy dojść do wniosku, że sytuacja prawna właścicieli lub użytkowników nieruchomości dotkniętych skutkami decyzji ZRiD nie jest tożsama z sytuacją prawną tego typu podmiotów dotkniętych skutkami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (drogi publicznej). W tym miejscu warto podkreślić, że w sytuacjach w których dochodzi do pozbawienia lub ograniczenia prawa własności na skutek zastosowanych rozstrzygnięć planistycznych (i to bez jednoczesnego odebrania prawa własności) mamy do czynienia z tzw. wywłaszczeniem faktycznym.[415] Osoby uprawnione powinny posiadać możliwość skorzystania z ochrony prawnej przed takim wywłaszczeniem, którą zapewnia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Ograniczenie dotychczasowego sposobu korzystania z prawa własności lub innego prawa majątkowego może bowiem wiązać się z naruszeniem istoty danego prawa. Tego typu naruszenie będzie co do zasady dopuszczalne na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, o ile przepisy prawa wyposażają osobę uprawnioną w możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu doznanych ograniczeń.. Tego typu przepisem jest art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduję celu ochronę prawną stosunkowo szerokiej grupy podmiotów dotkniętych skutkami rozstrzygnięć planistycznych. Jednoczesne wyłączenie zastosowania powyższej regulacji na gruncie przepisów specustawy drogowej[416] powoduje, że zachodzą poważne wątpliwości nie tylko w przedmiocie zachowania wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, ale również zasady ochrony prawa własności wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Przeprowadzając test proporcjonalności właściwy dla zastosowania zasady równości wobec prawa należy zauważyć, że pozbawienie roszczeń odszkodowawczych osób, których prawo

[413] Chodzi o podmioty, które na skutek decyzji ZRiD nie zostają pozbawione praw majątkowych.

[414] Wymaga w szczególności wskazania, że budowa każdego obiektu budowlanego powinna spełniać odpowiednie warunki techniczne, w tym powinny zostać zachowane odpowiednie odległości od innych obiektów budowlanych. Wydanie decyzji ZRiD, która lokalizuje przebieg drogi publicznej w pobliżu innych działek budowlanych może powodować, że zabudowa tych działek - na skutek konieczności zachowania przepisów dotyczących warunków technicznych - zostanie całkowicie wyłączona lub chociażby ograniczona.

[415] Por. M. Szewczyk, *Ingerencja…*660 i nast., P. Kwaśnik, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 130, F. Zoll, *Prawo własności…,* s. 32.

[416] Przy jednoczesnym braku przepisów specustawy drogowej stanowiących odpowiednik art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

własności doznało tak istotnych ograniczeń, prowadzi do nieuzasadnionego nałożenia na takie osoby ciężarów publicznych związanych budową dróg publicznych. W szczególności, że przedmiotowe ciężary nie doznają jakiegokolwiek wyrównania w postaci ekwiwalentu pieniężnego. Usprawiedliwieniem zaistniałej sytuacji nie mogą być względy związane z koniecznością zapewnienia szybkości i skuteczności postępowania w sprawie decyzji ZRiD, albowiem ewentualne postępowanie odszkodowawcze nie miałoby żadnego wpływu na wydanie przedmiotowej decyzji. Przykładowo biorąc pod uwagę rozwiązania zawarte w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, postępowanie odszkodowawcze z tytułu ograniczenia prawa własności jest postępowaniem prowadzonym przed sądem cywilnym i to dopiero po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego lub uzyskaniu przez decyzję o lokalizacji celu publicznego waloru ostateczności[417]. W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że analizowany stan prawny wyłączenie nie znajduje również usprawiedliwienia w jakimś szczególnym interesie publicznym związanym z koniecznością ograniczenia wydatków związanych z budową dróg publicznych.[418] Nie ma bowiem jakichkolwiek uzasadnionych podstaw aby twierdzić, że oszczędności powinny być czynione wyłącznie kosztem właścicieli nieruchomości położonych poza pasem drogowym. Prowadziłoby to bowiem dyskryminacji określonej grupy właścicieli nieruchomości. Inwestycje drogowe pociągają za sobą znaczne wydatki z budżetu publicznego i to nie tylko na pokrycie kosztów wywłaszczenia nieruchomości położonych w pasie drogowym, ale przede wszystkim kosztów związanych z robotami budowlanymi. W zaistniałej sytuacji oszczędności poczynione w związku z brakiem obowiązku wypłaty odszkodowania na rzecz osób, których prawo własności zostało istotnie ograniczone mają wyłącznie charakter iluzoryczny i w żaden sposób nie są niezbędne z punktu widzenia prawidłowej realizacji inwestycji drogowej. Ponadto należy dojść do wniosku, że brak przyznania prawa do odszkodowania wskazanej grupie podmiotów prowadzi do niewłaściwego zrównoważenia interesów prywatnych oraz publicznych, a także nadmiernej ingerencji w prawa podmiotowe.

Szukając rozwiązania powyższego problemu teoretycznie można by się zastanawiać, czy roszczenie odszkodowawcze właścicieli nieruchomości położonych poza granicami pasa drogowego nie powstaje w przypadku uwzględnienia inwestycji drogowej objętej decyzją

[417] Na temat cywilnoprawnego charakteru roszczenia o odszkodowanie zob. I. Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa…*, komentarz do art. 36, System LEX.

[418] Na gruncie powołanego wcześniej orzecznictwa ETPC aktualne jest twierdzenie, że możliwe są przypadki w których pomimo ingerencji w prawo własności nie dochodzi do wypłaty odszkodowania – o ile jest to uzasadnione jakimś szczególnym względem związanym z ochroną interesu publicznego.

ZRiD w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[419] Rozważając powyższą wątpliwość pojawia się zagadnienie, czy lokalizacja drogi publicznej może następować jednocześnie w dwóch różnych dokumentach planistycznych, a mianowicie w treści decyzji ZRiD oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W jednym z rozstrzygnięć nadzorczych Wojewoda Podlaski stwierdził, że: „*wprowadzeniem ustaleń planistycznych dla terenów objętych ostateczną decyzją dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, powoduje, że w dwóch różnych aktach (w akcie prawa miejscowego i decyzji administracyjnej) znajdują się ustalenia planistyczne dla tego samego terenu. Taka sytuacja jest sytuacją niedopuszczalną, naruszającą obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 11i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.), stanowiący, iż w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym"*.[420] Jednocześnie wydaje się, że organ nadzorczy stoi w powyższej sprawie na stanowisku, że miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą być ujęte wyłącznie te inwestycje drogowe, które już zostały zrealizowane. Powyższe stanowisko nie wydaje się jednak w pełni przekonywujące, jak również aktualne na gruncie obowiązującego porządku prawnego. Znowelizowane przepisy specustawy drogowej nie wyłączają bowiem zastosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do lokalizacji dróg publicznych, a jedynie odnoszą przedmiotowe wyłączenie (art. 11i) do spraw związanych z decyzją ZRiD. Ponadto możliwość jednoczesnego lokalizowania dróg publicznych w treści panów zagospodarowania przestrzennego znajduje swoje potwierdzenie w poglądach doktryny oraz orzecznictwa sądowego.[421] Niezależnie od powyższego wymaga wyjaśnienia, że o ile inwestor wystąpi o wydanie decyzji ZRiD, wówczas właściwa gmina nie ma prawnego obowiązku lokalizacji inwestycji drogowej w treści planu zagospodarowania przestrzennego. Przynajmniej do czasu ukończenia inwestycji drogowej, co w praktyce może trwać nawet kilka lat. We wskazanych okolicznościach osoba dotknięta skutkami decyzji ZRiD nie będzie więc miała możliwości ubiegania się o odszkodowanie związane z wyłączeniem lub ograniczeniem dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

[419] Taką możliwość wydaje się sugerować w odniesieniu do zbliżonych przepisów ustawy o autostradach płatnych W. Szwajdler, *Prawa Inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym (z uwzględnieniem budowy autostrad)*, Toruń 1995, s. 131.

[420] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30.11.2011 r,, NK-II.4131.2.136.2011.AŁ, System LEX nr 1070598.

[421] Por. m.in. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 39 oraz wyrok NSA z 27.03.2012 r., II OSK 208/12, System LEX nr 1251906.

Ponadto, aby doszło do przyznania odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 1 lub 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczenie zabudowy (lub inne ograniczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości) musi być bezpośrednią konsekwencją wejścia w życie postanowień planu zagospodarowania przestrzennego lub wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego. Przemawia za tym wykładnia językowa analizowanych przepisów.[422] Powyższa sytuacja nie nastąpi, w przypadku gdy ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości następuje bezpośrednio na skutek wydania decyzji ZRiD, a zapisy planu zagospodarowania przestrzennego stanowią wyłącznie odzwierciedleniem stanu faktycznego.

Z kolejnym zagadnieniem związanym z zastosowaniem zasady równości wobec prawa mamy do czynienia na gruncie wskazanego wcześniej art. 19 ust. 2 specustawy drogowej. Powyższy przepis stanowi podstawę roszczeń odszkodowawczych osób uprawnionych z umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego, które to umowy na skutek wydania decyzji ZRiD zostały wypowiedziane przez właściwego zarządcę drogi. *Ratio legis* wskazanej regulacji sprowadza się do tego, że decyzja ZRiD wywołuje skutki prawne nie tylko w odniesieniu do praw rzeczowych związanych z nieruchomością, ale również może mieć wpływ na prawa o charakterze obligacyjnym.[423] W literaturze tematu dominuje pogląd, że na skutek wywłaszczenia nabywca nieruchomości uzyskuje samoistne prawo własności, co powoduje że osoby uprawnione z umów obligacyjnych nie mają skutecznego roszczenia wobec takiego nabywcy o wykonywanie postanowień umowy zawartej z poprzednim właścicielem.[424] W opisanej sytuacji po stronie uprawnionej z tego typu umów może dojść do szkody związanej z brakiem możliwości wykonania zawartego stosunku prawnego. Należy zauważyć, że w przypadku wydania decyzji ZRiD nabywca nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego, co do zasady nie będzie zainteresowany kontynuacją umów obligacyjnych. Przeznaczenie nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD z reguły ulega zmianie w związku z realizacją inwestycji drogowej, a utrzymywanie w mocy dotychczasowych umów dotyczących nieruchomości z reguły traci więc swój cel. W zaistniałych okolicznościach należy pozytywnie ocenić wprowadzenie w ramach specustawy drogowej art. 19 ust. 2 przewidującego podstawę do dochodzenia odszkodowania dla najemców, dzierżawców oraz użytkowników nieruchomości. Brak powyższej podstawy prawnej prawdopodobnie

[422] Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie…*, Komentarz do art. 53, System LEGALIS.
[423] Na temat wpływu decyzji wywłaszczeniowej na praw związane z nieruchomością zob. W. Ramus, *op. cit.*, s. 35 oraz T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 57.
[424] Tak m.in. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza…,* s. 216 i 217, S. Czuba, *op. cit.*, s. 78.

powodowałby zarzuty związane z naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi uwagami ochroną wynikającą z powyższego przepisu objęte są bowiem wszelkie prawa majątkowe, w tym prawa obligacyjne. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że odpowiednika analizowanego przepisu nie zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Na tle powyższego zaniechania ustawodawcy możemy mieć do czynienia z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Należałoby jednak stanąć na stanowisku, że to przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznają niewystarczającą ochronę prawną podmiotom uprawnionym z tytułu praw obligacyjnych i to ewentualnie na gruncie przepisów tej ustawy dochodzi do nieuprawnionej dyskryminacji wskazanych podmiotów. W szczególności niezasadnym były zarzut nieusprawiedliwionego uprzywilejowania adresatów art. 19 ust.1 specustawy drogowej, albowiem przepis ten odpowiada konstytucyjnym standardom ochrony prawa własności wynikającym z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do analizy dalszych zagadnień związanych z zastosowaniem zasady, o której mowa w art. 32 ust. 1 warto zaakcentować, że przepisy specustawy drogowej przewidują rozdzielenie rozstrzygnięcia w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości oraz przyznania odszkodowania z tego tytułu. Zgodnie bowiem z art. 12 d specustawy drogowej decyzję w przedmiocie wysokości odszkodowania wydaję się w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Inaczej powyższy mechanizm został natomiast rozwiązany w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organ wydający decyzję wywłaszczeniową, co do zasady w tym samym akcie administracyjnym rozstrzyga o wysokości odszkodowania. Wyjątki od powyższej zasady wskazuje w natomiast ust. 5 tego samego przepisu, zgodnie z którym osobną decyzję w przedmiocie odszkodowania wydaje się w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124–126 - na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny przepisy przewidujące rozdzielenie w decyzji odszkodowawczej oraz decyzji powodującej pozbawienia prawa własności są sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP[425]. Niezgodność z przepisami konstytucyjnymi wynika z faktu, że odszkodowanie powinno być konstytutywnym warunkiem wywłaszczenia. Z przyczyn wcześniej opisanych autor pracy nie

[425] Por. m.in. L. Nowopolski, *op. cit.,* s. 328 oraz J. Boć, *Konstytucje …,* s. 56, T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 124.

podziela powyższego poglądu. Natomiast należałoby się zastanowić, czy wprowadzony dualizm rozstrzygnięć administracyjnych nie powoduje naruszenia zasady równości wobec prawa. Przewidując obowiązek rozstrzygania o odszkodowaniu w terminie 30 dni od momentu, w którym decyzja ZRiD staje się ostateczna ustawodawca dopuszcza bowiem sytuację, w której osoba wywłaszczona z jednej strony została już z mocy prawa ostatecznie pozbawiona prawa własności, z drugiej zaś strony nie uzyskała jeszcze odszkodowania z tego tytułu. Należy podkreślić, że art. 12 ust. 4d specustawy drogowej może stwarzać wrażenie niezwłocznego rozstrzygania o odszkodowaniu. Jednakże powyższe wrażenie w niektórych sytuacjach będzie wyłącznie iluzoryczne. Należy bowiem zauważyć, że po pierwsze może zdarzyć się, że organ na skutek własnego zaniechania w ogóle nie wyda decyzji odszkodowawczej w terminie 30 dni (co spowoduje konieczność korzystania przez stronę z środków prawnych związanych z bezczynnością organu administracji przewidzianych w KPA); po drugie organ z przyczyn od siebie procesowych może wydać postanowienie o przedłużeniu terminu do ustalenia odszkodowania. Wymaga bowiem wyjaśnienia, że wskazany termin jest terminem procesowym i tym samym podlega przedłużeniu na zasadach określonych w art. 36 ust. 2 KPA.[426] W praktyce przypadki, w których organy administracji przedłużają termin wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania są bardzo częste,[427] a powodem niedochowania pierwotnego terminu jest zazwyczaj konieczność przeprowadzenia procedury wyboru rzeczoznawcy odpowiadającego za wycenę wartości nieruchomości.[428] Odmiennym, aczkolwiek niewykluczonym przypadkiem jest sytuacja, w której organ pomimo wydania decyzji ustalającej odszkodowanie decyzji tej dobrowolnie nie wykonuje.

W opisanych powyżej okolicznościach można postawić tezę, że sytuacja prawna oraz faktyczna podmiotów dotkniętych skutkami decyzji ZRiD oraz podmiotów, o których mowa w art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami może być odmienna. Uzasadnieniem dla wprowadzenia mechanizmu odszkodowawczego zastosowanego obecnie w specustawie drogowej są postulaty związane z szybkością i sprawnością postępowania. Należy bowiem

[426] Por. Wyrok NSA z 4.12.2012 r., I OSK 1621/12, System LEX 1285997, Wyrok WSA w Łodzi z 24.07.2012 r., II SAB/Łd 76/1, System LEX 1229053.

[427] M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s. 121 stoją na stanowisku, że zachowanie opisanego terminu jest w praktyce niemożliwe.

[428] Procedury wyboru rzeczoznawcy majątkowego są w praktyce czasochłonne z uwagi na konieczność zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). Na ten temat por. wyrok WSA w Olsztynie z 3.04.2012 r., II SAB/Ol 6/12, System LEX 1139122. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że na podstawie 35 § 5 KPA do terminu na wydanie decyzji odszkodowawczej nie są wliczane terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

wyjaśnić, że sytuacje w których organ administracji w jednej decyzji rozstrzyga o pozbawieniu prawa własności oraz o odszkodowaniu z tego tytułu mogą powodować wstrzymanie wywłaszczenia. O ile bowiem adresat decyzji składa odwołanie od decyzji wyłącznie z powodów związanych z ustaleniem wysokości odszkodowania, wówczas decyzja wywłaszczeniowa nie uzyskuje waloru ostateczności i tym samym nie może być wykonana. W przypadku budowy dróg taka sytuacja mogłaby doprowadzić do całkowitego paraliżu postępowań administracyjnych. W tym zakresie rozwiązanie, które zastosował ustawodawca w specustawie drogowej wydaje się racjonalne oraz skuteczne. Z drugiej strony ustawodawca miał możliwość ustanowienia przepisów przewidujących jednoczesne (w tym samym terminie) wydawanie osobnych decyzji o odszkodowaniu oraz o pozbawieniu prawa własności. O ile bowiem ustalenie wysokości odszkodowania byłoby warunkiem wydania decyzji wywłaszczającej gwarancje ochrony adresatów decyzji ZRiD byłyby większe. W powyższych okolicznościach przepisy specustawy drogowej przewidujące wydanie decyzji odszkodowawczej z 30-dniowym opóźnieniem w stosunku do decyzji ZRiD powodują wątpliwość, czy rozwiązanie tego typu odpowiada wymogom sprawiedliwości społecznej oraz proporcjonalności.[429] Można bowiem podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem ETPC dotyczącym standardów ochrony prawa własności wypłata odszkodowania powinna zawsze następować w rozsądnym terminie.[430] Na konieczność zapewnienia właściwego trybu wypłaty odszkodowania, jako warunku zgodności z zasadami konstytucyjnymi zwracał również uwagę (jednakże w odmiennych okolicznościach od analizowanych powyżej) Trybunał Konstytucyjny.[431] Na marginesie rozważań można podnieść, że w przepisach specustawy drogowej nie przewidziano rozwiązań nakazujących właściwemu organowi zapłatę kar z tytułu nieterminowego wydania decyzji odszkodowawczej. Powyższe zaniechanie ustawodawcy negatywnie wpływa na gwarancję zachowania terminu, o którym mowa w art. 12 ust. 4d specustawy drogowej. Natomiast pewną fragmentaryczną ochronę interesu indywidualnego osoby pozbawionej praw majątkowych w procedurze ZRiD stwarza art. 16 ust. 2 specustawy drogowej. Z powyższej regulacji wynika, że osoba pozbawiona praw do nieruchomości może bezpłatnie przebywać na nieruchomości przez okres wskazany w decyzji ZRiD (nie krótszy niż 120 dni od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna). Należy jednocześnie wskazać, że powyższa zasada nie dotyczy sytuacji, w której

[429] M. Nahajewski nieproporcjonalność rozwiązania zawartego w specustawie drogowej sprowadza do skrajnego uregulowania sytuacji prawnej inwestora oraz wywłaszczonego, który pozostaje w długim oczekiwaniu na odszkodowanie (M. Nahajewski, *Istotne problemy ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne „specustawą drogową”*, Przegląd Legislacyjny 2012, Nr 3 s. 66 i nast.).
[430] Tak: wyrok ETPC z 21.2.1997 r. w sprawie Guillemin przeciwko Francja (RJD 1997, par. 54).
[431] Wyrok TK z 19.6.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

decyzji ZRiD został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 17 ust. 3 specustawy drogowej).

Reasumując można postawić tezę, że zachodzi trudność w jednoznacznym stwierdzeniu, czy art. 12 ust. 4d specustawy drogowej odpowiada zasadzie równości wobec prawa. Dotychczasowe orzecznictwo ETPC oraz Trybunału Konstytucyjnego nie daje jednoznacznych podstaw do ustalenia, gdzie przebiega granica właściwego trybu przyznawania oraz wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. W szczególności nie można postawić jednolitej tezy, w jakim najpóźniejszym terminie (licząc od momentu pozbawienia prawa własności) odszkodowanie powinno zostać wypłacone na rzecz osoby uprawnionej. W dużej mierze na ocenę przepisów specustawy drogowej wpływać będzie praktyka stosowania tych przepisów oraz ewentualne przyszłe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Niezależnie od powyższych wątpliwości warto również podkreślić, że przepisy konstytucyjne wyznaczające standardy ochrony praw podmiotowych (w tym również art. 31 ust. 2 Konstytucji RP) mogą znajdować zastosowanie w toku oceny organów stosujących prawo. Długotrwałe wydawanie decyzji odszkodowawczej, podobnie jak opóźnienia w wypłacie odszkodowania mogą być podstawą formułowania zarzutów w przedmiocie naruszenia zasady równości wobec prawa.

Na zakończenie tego fragmentu opracowania warto podkreślić, że wyłącznym argumentem przemawiającym za różnicowaniem ochrony prawnej w przypadkach powyżej opisanych nie może być epizodyczny charakter specustawy drogowej (zgodnie z art. 45 specustawa traci moc w 2020 roku).[432] Należy bowiem zauważyć, że przepisy specustawy miały obowiązywać wcześniej do 2007 r., a następnie do 2013 r.[433] Jednakże na skutek interwencji ustawodawcy okres obowiązywania ustawy był kolejno przedłużany. Powyższa okoliczność powoduje, że cecha epizodyczności jest wyłącznie iluzoryczna i nie powinna być podstawą uzasadniania ewentualnych odstępstw od zasady równości wobec prawa lub innych konstytucyjnych zasad wyznaczających standardy ochrony praw podmiotowych.

[432] Na ten temat por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 295.
[433] Bliżej na ten temat w rozdziale niniejszej pracy poświęconemu rysowi historycznemu. Krytyczne uwagi na temat czasowego obowiązywania specustawy drogowej zob. T. Woś, *Zezwolenie*…s. 377.

8. Ocena przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady proporcjonalności

8.1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami lokalizacja oraz budowa dróg publicznych na podstawie przepisów specustawy drogowej jest nierozerwalnie powiązana z ingerencją w określone prawa do nieruchomości. Skutkiem tego typu ingerencji jest nie tylko pozbawienie praw majątkowych do gruntów położonych w granicach pasa drogowego, ale również różnego rodzaju ograniczenia związane z korzystaniem z gruntów sąsiednich. Wskazane ograniczenia nie zawsze będą mieściły się w pojęciu wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Należałoby więc przede wszystkim ustalić, gdzie przebiegają konstytucyjne granice ochrony praw majątkowych oraz czy instrumenty służące ochronie interesu indywidualnego oraz przyjęte na gruncie specustawy drogowej mieszczą się w przedmiotowych granicach. Powyższe zagadnienie wiąże się również z odpowiedzią na pytanie, czy w procedurze lokalizacji oraz budowy dróg publicznych możliwe są takie ingerencje w prawa majątkowe, które nie wymagają zapłaty słusznego odszkodowania na rzecz osoby, której prawo zostało ograniczone.

Na wstępie należałoby zauważyć, że realizacja interesów publicznych, w tym również związanych z budową dróg publicznych, nie zawsze będzie wymagała zastosowania przez organy administracji instrumentów prawnych zmierzających do nabycia nieruchomości. Obowiązywanie w porządku prawnym normy, która powoduje konieczność nabycia przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego każdego prawa, które zostało ograniczone w interesie publicznym niewątpliwie prowadziłoby do zbytniego obciążenia budżetów publicznych. Z drugiej strony całkowite pozbawienie prawa własności nieruchomości (nawet za słusznym odszkodowaniem) nie zawsze będzie pożądane z punktu widzenia należytej ochrony interesu indywidualnego. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której wolą osoby uprawnionej byłoby dalsze dysponowanie określonym prawem do nieruchomości i to nawet przy jednoczesnym znoszeniu ograniczeń wynikających z realizacji interesu publicznego.

W opisanych okolicznościach powszechnie przyjmuje się możliwość wprowadzania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych przez organy stanowiące oraz stosujące prawo.[434]Uzasadnieniem dla obowiązywania przedmiotowych ograniczeń jest społeczna

[434] L. Garlicki, *tenże,* Warszawa 2003, s. 12.

funkcja własności.[435] Wprowadzenie ram prawnych tego typu ograniczeń praw podmiotowych, a także właściwych standardów ochrony tych praw jest podyktowane koniecznością znalezienia należytych proporcji (należytej równowagi) pomiędzy interesem publicznym, a interesami indywidualnymi.[436]

Wydaje się, że od ustawodawcy należałoby wymagać, aby regulacje prawne dotyczące zasad wszelkich ingerencji w prawa majątkowe były zawarte w akcie prawnym rangi konstytucyjnej. Konstytucja powinna wskazywać kierunki i zasady dozwolonych ograniczeń, których konkretyzacja nastąpi następnie w ustawodawstwie zwykłym. W aktualnym porządku prawnym powyższy postulat znajduje odzwierciedlenie w szczególności w treści art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Powyższe regulacje zaliczane są do tzw. klauzul ograniczających ingerencje w prawa i wolności konstytucyjne.[437] Jednocześnie przyjmuje się, że wskazane przepisy stanowią normatywny wyraz zasady proporcjonalności.[438]

8.2. Zasada proporcjonalności w ujęciu konstytucyjnym

Zasada proporcjonalności była akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jeszcze zanim doszło do uchwalenia obowiązującej obecnie Konstytucji RP.[439] Źródła wskazanej zasady należało poszukiwać w treści zasady demokratycznego państwa prawnego. W obowiązującym stanie prawnym zasada proporcjonalności została wyrażona w sposób bezpośredni w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który to przepis został zamieszczony w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym *Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela*. Zgodnie z jego treścią: *Ograniczenia 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.* Obecnie w większości przypadków orzecznictwo TK uznaje więc za zbędne odwoływanie się do

[435] Tak S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada…,* s. 170, wyrok TK z 8.5.1990, K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2.
[436] A. Wilczyńska, *op. cit*., s. 54.
[437] Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 76.
[438] Por. A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 54.
[439] Por. wyrok TK z 26.06.1995 r., K. 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12 oraz A. Walaszek-Pyzioł, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, Nr 1 s. 19 i nast. oraz powołane tam orzecznictwo TK.

zasady demokratycznego państwa prawnego, jako podstawy do zastosowania zasady proporcjonalności.[440]

Z treści analizowanego przepisu Konstytucji RP nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, w jaki sposób należy definiować pojęcie ograniczeń praw majątkowych. Wydaje się, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien znajdywać zastosowanie do wszelkich praw majątkowych, a więc nie tylko prawa własności w rozumieniu art. 140 Konstytucji RP.[441] Ponadto postulowanym z punktu widzenia pełnej ochrony interesu indywidualnego byłaby szeroka interpretacja pojęcia „ograniczenia" przyjmując, że chodzi o wszystkie przypadki kształtowania prawa własności w związku z realizacją interesu publicznego.[442] Jednocześnie w praktyce ograniczenia te będą polegały najczęściej na nałożeniu na właściciela określonych obowiązków wobec przedmiotu własności lub znoszenia określonych oddziaływań na ten przedmiot.[443] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia, o których mowa powyżej należałoby odróżnić od ograniczeń rzeczywistych takich jak np. służebność, czy dzierżawa. „*W przeciwieństwie do ograniczeń rzeczywistych, ograniczania określające treść (granice) i zakres ochrony prawa własności nie pozbawiają właściciela możliwości korzystania z rzeczy własnej i pobierania z niej pożytków oraz możliwości rozporządzania rzeczą własną. Ich sensem i celem jest ustalenie jedynie treści (granic) i zakresu ochrony prawa własności w interesie ogólnym, w tym w interesie samych właścicieli….Ustalenie przez prawo ograniczeń wyznaczających treść i zakres ochrony prawa własności jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego, niczym nie ograniczonego".*[444]

W literaturze tematu powstał spór na temat tego, czy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może stanowić samodzielną przesłankę ograniczeń wszystkich praw podmiotowych. Zgodnie z jednym z poglądów powyższy przepis określa wyłącznie ogólne przesłanki dopuszczające ingerencje w prawa człowieka, przy czym aby ograniczenie było prawnie dopuszczalne musi istnieć szczegółowe upoważnienie zawarte w innym przepisie Konstytucji RP.[445] Przeciwny pogląd dopuszcza natomiast możliwość traktowania art. 31 ust. 3, jako samodzielnej podstawy ograniczeń wszelkich praw podmiotowych (z pewnymi wyjątkami takimi, jak np.

[440] Przykładowo zob. TK w wyroku z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, ale odmiennie TK w wyroku z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.
[441] Z uwagi na zamieszczenie w Rozdziale II Konstytucji RP *„Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela*" zasada proporcjonalności powinna znaleźć zastosowanie do ograniczeń wszystkich praw człowieka i obywatela. W tym zakresie analizowany przepis jest regulacją zawierającą generalne zasady ograniczania praw człowieka. Por. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* Warszawa 2008, s. 20 i nast.
[442] Tak m.in. A. Wasilewski, *op. cit.,* s. 40.
[443] Zob. J. Sommer, *op. cit.,* s. 7.
[444] Wyrok TK z 8.5.1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2.
[445] Tak m.in. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji…,* s. 81 i nast., P. Winczorek, *op. cit.,* s. 49,

godność).[446]Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości może mieć znaczenie praktyczne, albowiem zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP *własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.* Z puntu widzenia wykładni językowej powyższy przepis odnosi się wyłącznie do prawa własności, nie zaś innych praw majątkowych. Przyjęcie zasady, zgodnie z którą ograniczenie danego prawa jest możliwe na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli klauzulę ograniczającą wprowadza również szczególny przepis o charakterze konstytucyjnym, mogłoby prowadzić do wniosku, że na gruncie Konstytucji RP niemożliwe jest ograniczenie innych praw majątkowych niż prawo własności. Z uwagi na systematykę Konstytucji RP, w tym zamieszczenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w „ogólnym" rozdziale dotyczącym wszelkich praw człowieka wydaje się, że prawidłowym jest pogląd głoszący, że wskazany przepis stanowi *lex generalis* w stosunku do poszczególnych praw uregulowanych w dalszych rozdziałach Konstytucji RP. O ile przepis szczególny Konstytucji RP nie wyłącza wyraźnie zastosowania art. 31 ust. 3 lub nie zmienia przesłanek dokonywania ograniczeń danego prawa należałoby uznać, że zasada wyrażona w *lex generalis* znajduje pełne zastosowanie. Powyższy pogląd został pośrednio potwierdzony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym wzajemnej relacji pomiędzy treścią art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.[447]

W doktrynie zwraca się uwagę, że z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynikają dwa rodzaje przesłanek dopuszczających ingerencję w prawa człowieka (przesłanki formalne oraz przesłanki materialne). Wśród przesłanek materialnych można dalej wyróżnić zasadę zachowania istoty praw oraz zasadę proporcjonalności, a także szczegółowe przesłanki materialne tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Natomiast do przesłanek formalnych zalicza się wymóg wprowadzania ograniczeń wyłącznie w drodze ustawy.[448] Opisane przesłanki mają charakter kumulatywny, a więc muszą wystąpić łącznie, aby ograniczenie danego prawa mogło zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP. Trybunał

[446] Por. m.in. J. Zakolska, *op. cit.*, s. 113, M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* (w:) *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 55.

[447] W wyroku z 30.10.2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128 TK zauważa: *„Art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ale ewentualnie także poszczególne jej przesłanki (np. art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń."* Por. również wyrok TK z 10.04.2002 r., K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.

[448] Por. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 699.

Konstytucyjny formułuje na tle powyższych przesłanek trzy dalsze zasady, które powinny zostać spełnione, aby można było mówić o zachowaniu zasady proporcjonalności tj. zasadę przydatności (ograniczenie powinno być właściwe dla osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów), zasadę niezbędności (ograniczenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którego realizacją jest związane), zasadę proporcjonalności *sensu stricto* (skutki ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na jednostkę).[449] Na konieczność zachowania zasady proporcjonalności *sensu stricto* zwraca również uwagę orzecznictwo ETPC na podstawie art. 1 Protokołu. Powyższe orzecznictwo zostało omówione w rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym *Wybrane zagadnienia związane z ochroną praw majątkowych na gruncie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*. Należy jednakże przypomnieć, że przy ocenie ingerencji w prawa człowieka powinno się każdorazowo ustalać, czy ustawodawca zachował rozsądny stosunek proporcji pomiędzy środkami ingerencji, a celem.[450] Przy czym, za ingerencję nieproporcjonalną uznaje się takie naruszenia, które nakładają na osobę uprawnioną ciężary nadmierne tj. radykalnie zmieniające jej sytuację majątkową.[451] Reasumując można przyjąć, że zasada proporcjonalności jest wynikiem potrzeby zachowania względnej równowagi między dolegliwością ingerencji podjętej w imię interesu publicznego a wartością założonego celu. Jej istoty trzeba zatem upatrywać w dążeniu do wyważenia proporcji w układzie stosunków środek – cel, czy też poszukiwania rozwiązań najlepiej godzących zaangażowane w sprawę interesy.[452] W praktyce zastosowanie każdej z zasad formułowanych na podstawie art. 31 ust. 3 nie będzie proste. Organ oceniający zasadność danego naruszenia musi w pierwszej kolejności ustalić faktyczny cel danego ograniczenia, co w większości przypadków będzie wymagało dokładnego przeanalizowania uzasadnienia projektu aktu normatywnego, jego preambuły, materiałów z postępowania prawodawczego, a także wypowiedzi członków organu uchwalającego dany akt.[453] W dalszej kolejności może okazać się potrzebne sięgnięcie do wiedzy eksperckiej celem ustalenia, czy określone wartości mogą zostać zrealizowane przy pomocy konkretnych środków (czy środki będą skuteczne) oraz, czy środki te nie są

[449] Por. m.in. wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, System LEX nr 371847, wyrok TK z 20.02.2008 r., K 30/07, OTK-A 2008/1, poz. 6, wyrok TK z 26.11.2007 r., P 24/06, OTK-A 2007/10, poz. 126; wyrok TK z 13.03.2007r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26, wyrok TK z 20.06.2005 r., K 4/04, OTK-A 2005/6, poz. 64, wyrok TK z 29.06.2005 r., SK 34/04, OTK-A 2005/6, poz. 69; wyrok TK z 16.06.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004/6, poz. 56.
[450] Por. m.in. C. Mik, *Ochrona prawa…,* s. 220 i nast. wraz z powołanym tam orzecznictwem ETPC.
[451] Tak wyrok ETPC w sprawie Air Canada przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 20.6.1995, A/316-A.
[452] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111.
[453] Tak K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 699

nadmierne w danym przypadku. Z uwagi na złożoność zjawisk społecznych może się okazać, że ocena przydatności określonych środków nie będzie mogła zostać wyrażona w sposób jednoznaczny i dopiero upływ czasu spowoduje weryfikację danej oceny. Stosując zasadę proporcjonalności *sensu stricto* organ stanowiący lub stosujący prawo powinien każdorazowo wybrać taki środek ingerencji, który jest najmniej uciążliwy zarówno pod względem podmiotowym, przedmiotowym, jak również czasowym oraz przestrzennym.[454] Ponadto trudność w zastosowaniu powyższej zasady może wynikać z faktu, że Konstytucja RP nie określa w sposób jednoznaczny wagi oraz hierarchii ważności określonych dóbr.[455] W takim stanie prawnym podstawowe obowiązki związane z uzasadnieniem wagi przyznanej określonym wartościom będą ciążyły na ustawodawcy zwykłym oraz Trybunale Konstytucyjnym. W doktrynie zwraca się uwagę na dużą swobodę w wartościowaniu określonych dóbr, co wynika po pierwsze z braku wspomnianych kryteriów wartościujących, jak również z faktu, że na ustawodawcy nie ciąży obowiązek udowodnienia nadrzędności ochrony danej wartości, a wyłącznie uprawdopodobnienia takiej okoliczności.[456] Trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem wymogów dotyczących zasady proporcjonalności oraz stosunkowo szeroki zakres swobody pozostawiony sądom konstytucyjnym powoduje, że kluczową rolę w procedurze stosowania zasady proporcjonalności znajdują reguły argumentacji prawniczej.

Odnosząc się do poszczególnych przesłanek zachowania zasady proporcjonalności należy w pierwszej kolejności wskazać, że wszystkie ograniczenia praw majątkowych powinny znajdować odzwierciedlenie w akcie rangi ustawowej. Oznacza to również, że zapisy ustawy dotyczące ograniczeń powinny być konkretne oraz w sposób wyczerpujący regulować kwestie związane z ingerencją w dane prawo.[457] W tym zakresie należałoby dojść do wniosku, że ustawodawca zwykły nie może pozostawić powyższych problemów do całkowitego rozstrzygnięcia w drodze aktu wykonawczego, a tym bardziej do uznania organu stosującego prawo. O ile ograniczenia praw majątkowych wynikają wyłącznie z treści rozporządzenia (nie znajdując wcześniejszej podstawy w randze ustawowej) należałoby uznać takie rozporządzenie za sprzeczne z Konstytucją RP. Przyjąć bowiem należy, że ingerencja w prawa człowieka powinna mieć charakter wyjątkowy i jako władcze działanie powinna

[454] D. Kijowski, *Zasada proporcjonalności (adekwatności), jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1990, Nr 6, s. 62.
[455] Por. T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, Nr 1, s. 5.
[456] K. Wojtyczek, *Zasada…,* s. 690.
[457] Tak m.in. wyrok TK z 7.6.2005 r., K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 62, wyrok TK z 19.2.2002 r., U. 3/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 3.

następować wyłącznie z wyraźnej woli organu władzy ustawodawczej.[458] W praktyce najczęściej dochodzi do sytuacji, w których bezpośrednią podstawą ograniczenia prawa własności jest ustawa, natomiast pewne mechanizmy związane z takim ograniczeniem zawarte zostają w akcie podstawowym.[459] Powyższa sytuacja stwarza praktyczne trudności z przyjęciem, czy mamy do czynienia z naruszeniem wymogu formalnego wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że ilekroć organ wydaje rozstrzygnięcie stanowiące podstawę ograniczenia, podstawa takiego rozstrzygnięcia powinna bezpośrednio znajdować odzwierciedlenie w treści ustawy.[460] Wymóg formy ustawowej nie oznacza, że regulacje związane z ograniczeniami nie mogą zostać w ogóle zawarte w akcie niższej rangi. Do materii ustawowej powinny należeć zagadnienia o charakterze zasadniczym z punktu widzenia ochrony danego prawa, natomiast w akcie rangi rozporządzenia mogą zostać rozstrzygnięte kwestie mniejszej wagi (np. zagadnienia o charakterze techniczno-budowlanym lub rachunkowym).[461] W powyższym zakresie rozporządzenie lub inny akt podstawowy powinien wyłącznie konkretyzować zapisy ustawy, nie wykraczając jednakże poza treść ograniczeń wskazanych w ustawie. Ponadto delegacja ustawowa powinna być jednoznaczna oraz powinna wyczerpująco wskazywać instrumenty oraz mechanizmy powodujące ograniczenie prawa własności. Z punktu widzenia dozwolonej formy ograniczeń prawa własności szeroko dyskutowany w nauce prawa administracyjnego jest problem zgodności z konstytucją ograniczeń wprowadzanych na podstawie aktów prawa miejscowego, a w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.[462] Powyższe zagadnienie, chociaż interesujące nie ma zarówno praktycznego, jak również teoretycznego znaczenia na gruncie postanowień specustawy drogowej, która wyłącza zastosowanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących ZRiD (art. 11i specustawy drogowej). Niemniej należy uznać zawarcie w ustawie delegacji

[458] Por. wyrok TK z 25.05.1998 r., U. 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47. Warto podkreślić pogląd T. Dybkowskiego, który wydaje się stać na stanowisku, że dla ograniczenia prawa własności w drodze rozporządzenia wystarczające jest „zakotwiczenie" ograniczenia w ustawie poprzez delegację ustawową. Własność bowiem nie jest wartością absolutną i wymaga elastycznego działania ustawodawcy w stanach zagrożenia interesu publicznego (T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV – lecia,* red. F. Rymarz, Warszawa 2001,, s. 123). Powyższy pogląd wydaje się jednak zbyt liberalny i o ile miałby zastosowanie do wszystkich przypadków ingerencji w prawo własności mógłby stanowić zagrożenie interesów indywidualnych oraz naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych.

[459] Z podobnym przypadkiem mamy do czynienia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów Rozporządzenia.

[460] Por. J. Zakolska, *op. cit.,* z 119.

[461] Tak TK w wyroku z 24.03.2003, P14/01, OTK ZU 2003, nr 3A, poz. 22 oraz w wyroku TK z 8.7.2003, P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

[462] Na ten temat m.in. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 102, Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej, a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, Casus 1999, Nr 11, s. 16 i nast.

stanowiącej podstawę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego za dopuszczalną formę ograniczenia prawa własności (zakładając, że spełnia ona wszystkie wcześniej wskazane przesłanki dotyczące ustawowych regulacji związanych z delegacją do uchwalania planów). Na marginesie można wskazać, że wymóg dotyczący formy ograniczeń jest w niektórych przypadkach uznawany na nadmierny oraz niezapewniający należytej ochrony interesu publicznego. Powyższy zarzut dotyczy głównie tych sytuacji, w których potrzebne jest natychmiastowe działanie organów władzy publicznej lub też w których konieczne jest wzięcie pod uwagę szczególnych uwarunkowań o charakterze lokalnym.[463]

W orzecznictwie TK oraz w doktrynie przyjmuje się, że pojęcie konieczności, którym posługuje się art. 31 ust. 3 mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto.*[464] Zestawiając ze sobą zasadę przydatności oraz niezbędności można dojść do wniosku, że ograniczenie prawa majątkowego powinno być przydatne dla realizacji interesu publicznego (np. budowy dróg krajowych), a więc faktycznie powinno pomagać w osiągnięciu tego celu. Ponadto ograniczenie powinno charakteryzować się tym, że cel ten nie może zostać osiągnięty co do zasady w inny sposób (a więc bez konieczności sięgania po ograniczenie). Z punktu widzenia zasady proporcjonalności sensu stricto oznacza to, że ograniczenie musi pozostawać w racjonalnej proporcji do celów, którym służy oraz wiązać się z możliwie najmniejszym obciążeniem jednostki.[465] Konieczne ograniczenie nie oznacza jego niezbędności z punktu widzenia ocen społecznych, a więc o tym czy dane ograniczenie jest konieczne świadczy bowiem obiektywna potrzeba ochrony interesu publicznego.[466]

Ustawodawca konstytucyjny wskazał w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jakie wartości należy uznać za utożsamiające w sobie interes publiczny. Pomiędzy ograniczeniem prawa, a realizacją przynajmniej jednej ze wskazanych w tym przepisie wartości powinien zachodzić związek o charakterze funkcjonalnym.[467] Do tych wartości należy bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo narodowe, porządek publiczny, ochrona środowiska, moralność publiczna. Przyjmuje się, że wskazując powyższy katalog wartości celem ustawodawcy było

[463] Por. T. Dybowski, *Ochrona prawa*…, s. 118, który dopuszcza ograniczenia prawa własności (nie prowadzące do pozbawienia prawa oraz naruszenia jego istoty) na podstawie ogólnej delegacji ustawowej, nawet jeżeli następuje to na mocy rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego.
[464] K. Wojtyczek, *Granice…,* s. 139, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza…,* s. 133, J. Zakolska, *op. cit*., 125, M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu…*, s. 51, wyrok TK z 22.09.2005 r., Kp 1/05, OTK ZU 2005 nr 8A, poz. 18.
[465] Tak B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 39.
[466] Wyrok TK z 7.5.2001, K19/00, OTK 2001, cz. I, poz. 24.
[467] Wyrok TK z 11.5.1999 r., K 13/98, OTK 1999, Nr 4. Poz. 74.

nawiązanie do wartości chronionych w prawie międzynarodowym.[468] Do bezpośrednich przesłanek uzasadniających ograniczenie prawa własności nie zostały zaliczone potrzeby związane z budową dróg publicznych. Natomiast wydaje się, że cele którym służy budowa dróg publicznych mogą mieścić się w ramach pojęcia porządku publicznego oraz ochrony środowiska. M. Wyrzykowski zauważa, że pojęcie porządku publicznego jest kategorią nieokreśloną, która mieści w sobie między innymi bezpieczeństwo.[469] Niewątpliwie jednym z celów budowy dróg publicznych i to niezależnie od tego, czy mówimy o drogach krajowych, czy też drogach niższej kategorii jest zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Służy temu zarówno budowa nowych dróg o większej przepustowości, jak również rozbudowa dróg już istniejących (np. budowę skrzyżowań bezkolizyjnych, budowę bezpiecznych przejść dla pieszych itp.). Porządek publiczny można również rozumieć, jako stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa, który mieści w sobie zarówno ochronę interesów jednostek, jak również całego społeczeństwa.[470] Pojmując interes publiczny w powyższy sposób należy uznać, że budowa dróg wpływa zarówno na rozwój społeczny, jak również rozwój jednostek (ułatwiając między innymi rozwój gospodarczy oraz osobisty – w tym ułatwiając dostęp do pracy oraz dóbr kulturowych), a tym samym przyczynia się do harmonizacji współżycia członków społeczeństwa. Dodatkowo należałoby dojść do wniosku, że w dzisiejszych czasach drogi zapewniają możliwość funkcjonowania demokratycznego państwa oraz jego obywateli oraz mają wpływ na rozwój całej gospodarki.

Z punktu widzenia przesłanki ochrony środowiska pomocnicze znaczenie ma definicja pojęcia ochrona środowiska zawarta w art. 3 ustawy prawo ochrony środowiska. Zgodnie z powyższym przepisem przez ochronę środowiska rozumie się *podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:*

a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,

c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Wymaga wyjaśnienia, że podstawowym i bezpośrednim celem budowy dróg publicznych nie jest co do zasady ochrona środowiska, lecz umożliwienie społeczeństwu przemieszczania się w ruchu lądowym. Natomiast w niektórych przypadkach budowa drogi

[468] Tak L. Garlicki, *Uwagi do art. 31 (w:) Konstytucja…,* s. 23.
[469] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu…*, s. 50.
[470] K. Wojtyczek, *Granice….*, s. 188.

może przyczyniać się do takiej ochrony. W szczególności ma to miejsce w sytuacjach zmiany lokalizacji drogi, w ten sposób że droga zostaje usytuowana w miejscu oddziałującym w mniejszy sposób na środowisko lub w przypadku przebudowy drogi poprzez zastosowanie urządzeń mających na celu przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz innego rodzaju immisjom do środowiska.

Za szerokim rozumieniem pojęcia interesu publicznego, a więc uwzględniającym również interesy związane z budową dróg publicznych przemawia okoliczność, że katalog wartości zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest katalogiem zamkniętym i wobec braku jednoznacznego ujęcia w tym katalogu wszystkich celów wymagających konstytucyjnej ochrony postuluje się jego rozszerzającą wykładnie.[471]

W literaturze tematu można spotkać pogląd, zgodnie z którym wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie są jedynymi celami umożliwiającymi ingerencję w prawa człowieka. Ograniczenia praw człowieka mogą być również ustanawiane m.in. z uwagi na zasady gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) oraz potrzebę sprawiedliwego i efektywnego uregulowania stosunków majątkowych (art. 2 Konstytucji RP).[472]

W dalszej kolejności można zauważyć, że ustawodawca w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyznaczył wyraźne granice ingerencji w prawa człowieka przyjmując, że dane ograniczenia nie mogą naruszać istoty danego prawa. Pojęcie istoty prawa budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych[473], tym bardziej, że takim terminem bezpośrednio nie posługuje się prawo cywilne (wyznaczając katalog uprawnień składających się na poszczególne prawa majątkowe). Na istotę prawa własności, jako jeden z elementów warunkujących ingerencję w prawa podmiotowe zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny jeszcze zanim ustawodawca konstytucyjny posłużył się analizowanym pojęciem (przed wejściem w życie aktualnej Konstytucji RP).[474] Zdaniem TK ustalenie istoty danego prawa sprowadza się do wskazania jego pewnej minimalnej treści, której naruszenie (pozbawienie lub ograniczenie) doprowadza do sytuacji, w której osoba uprawniona nie może z tego prawa korzystać.[475] W orzecznictwie TK bardzo często przyjmuje się, że każde prawo ma swój nienaruszalny rdzeń (minimalną

[471] B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 38. K. Wojtyczek, *Granice…,* s. 202.
[472] B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 43.
[473] S. Jarosz -Żukowska, *Istota prawa…,* s. 150 zwraca uwagę na dyskusje w komisji kodyfikacyjnej na temat brzmienia art. 31 ust. 3 oraz pierwotną propozycję, zgodnie z którą wskazany przepis miał stanowić, że *Prawo własności może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, który nie pozbawia właściciela zgodnej z treścią prawa własności możliwości rozporządzania nim oraz pobierania pożytków.* Aktualna treść analizowanego przepisu jest konsekwencją nawiązania do rozwiązań obowiązujących w prawie niemieckim.
[474] Por m.in. wyrok TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 8 oraz wyrok TK z 9.1.1996 r., K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1.
[475] Tak m.in. B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczpospolitej Pols*kiej, Przegląd Sejmowy 1997, nr 5, s. 57, J. Zakolska, *op. cit.,* s. 135.

treść) świadczący o istocie tego prawa, który co do zasady powinien pozostać wolny od naruszeń (także jeżeli wymaga tego interes publiczny oraz zachodzą pozostałe przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)[476]. Poza minimalną treścią danego prawa znajdują się natomiast te uprawnienia, których ograniczenie nie powoduje naruszenia istoty danego prawa. Konieczność wyznaczenia minimalnej treści ma to znaczenie, że naruszenie istoty prawa powoduje, iż prawo to faktycznie nie może istnieć lub nie może być w sposób prawidłowy wykonywane (a tym samym nie spełnia swojej funkcji). Wydaje się, że brak jest uniwersalnej reguły pozwalającej ustalić, w którym momencie następuje naruszenie istoty prawa. Powyższe należałoby badać osobno w odniesieniu do każdego z praw. Faktycznie to społeczna funkcja danego prawa decyduje o zakresie uprawnień, które składają się na jego istotę.[477] Odnosząc pojęcie istoty prawa do praw majątkowych Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że są to podstawowe uprawnienia składające się na dane prawo, których naruszenie powoduje, że prawo majątkowe nie może pełnić funkcji w porządku prawnym opierającym się na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji RP.[478] Przy czym można by przyjąć za K. Wojtyczkiem, że chodzi nie tylko o funkcje ogólnospołeczne danego prawa, ale również wartości cenne dla danej jednostki[479]. Jednocześnie w treści każdego prawa majątkowego należy rozróżnić pewne kluczowe składniki. Ingerencja w przedmiotowe składniki powoduje, że nie mamy do czynienia z prawem majątkowym, lecz wyłącznie z pozorem prawa. Innymi słowy naruszenie tych składników prowadzi do sytuacji, w której właścicielowi pozostawiony zostaje sam tytuł prawny, jednakże bez faktycznych uprawnień.[480] Do tego typu składników zalicza się przede wszystkim prawo do korzystania z rzeczy oraz prawo do pobierania z niej pożytków.[481] Dopuszczając ingerencję w treść prawa własności TK stwierdza przykładowo, że z naruszeniem podstawowych składników prawa własności mamy do czynienia wówczas, jeżeli przepis prawa ogranicza prawo do pobierania pożytków, jakie przynosi nieruchomość w taki sposób że własność przynosi właścicielowi straty.[482] Opisana sytuacja może okazać się bowiem dla osoby uprawnionej mniej korzystna niż w przypadku, gdyby całkowicie została pozbawiona prawa własności (a tym samym zwolniona z obowiązku ponoszenia nadmiernych kosztów i obciążeń). Wątpliwości interpretacyjne budzi natomiast sytuacja, w której na skutek pozbawienia prawa do pobierania pożytków osoba uprawniona zostaje pozbawiona zysków

[476] Zob. w szczególności wyrok TK z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.
[477] Tak A. Łabno, *op. cit.*, s. 708 oraz wyrok TK z 30.10.2001, K 33/00, OTK 2001, cz. 2, poz. 52.
[478] TK w wyroku z 11.5.1999 r., K 13/98, OTK 1999, Nr 4. Poz. 74.
[479] K. Wojtyczek, *Granice*…., s. 212.
[480] W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 78.
[481] Por. wyrok TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.
[482] Wyrok TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.

z nieruchomości, jednakże jednocześnie nie ponosząc strat. Wydaje się, że wystąpienie tego typu okoliczności będzie jednoznaczne z naruszeniem istoty prawa majątkowego, w szczególności jeżeli określona rzecz (np. nieruchomość) została nabyta w celach osiągania dochodów, a na skutek ingerencji właściciel zostaje pozbawiony takiej możliwości. W tej sytuacji może się bowiem okazać, że funkcja społeczna danego prawa zostaje w całości zniweczona. Z odmiennym przypadkiem będziemy mieli natomiast do czynienia, gdy pożytki które dana rzecz przynosi nie mają większego znaczenia dla właściciela.

Co do zasady do naruszenia istoty prawa własności nie dochodzi wówczas, gdy właściciel nie zostaje pozbawiony możliwości korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią.[483] Należy się zgodzić z poglądem, że badając skutek ograniczeń prawa własności należy mieć na uwadze nie pojedyncze ograniczenia, ale ich skumulowane oddziaływanie na istotę prawa.[484] Ponadto z naruszeniem istoty prawa własności nie będziemy mieli zazwyczaj do czynienia, jeżeli ograniczenia prawa mają wyłącznie charakter przejściowy, a prawo własności będzie mogło odzyskać swoją dawną treść (np. czasowe wyłączenie możliwości korzystania z rzeczy).[485]

Wyczerpujące wyliczenie wszystkich składników majątkowych składających się na treść prawa własności jest praktycznie niemożliwe.[486] Wobec tego wykładnia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP następuje każdorazowo w okolicznościach konkretnej sprawy i co do zasady przysparza pewnych trudności interpretacyjnych. Wydaje się, że nie zamyka katalogu przedmiotowych składników uprawnienie do posiadania, używania oraz rozporządzania rzeczą.[487] Należy bowiem wskazać, że w treści kodeksu cywilnego (art. 140 KC) uprawnienia właścicielskie nie zostały ograniczone do wskazanej triady uprawnień. Ponadto wydaje się, że na gruncie Konstytucji RP pojęcie własności należałoby interpretować jeszcze szerzej, niż to czyni kodeks cywilny[488]. Właścicielowi przysługują, co do zasady wszystkie uprawnienia do rzeczy, chyba że przepis szczególny dane uprawnienie wyłącza. Jednakże jak słusznie zauważa M. Szewczyk: „*konstytucyjne i ustawowe upoważnienie do ograniczania swobody w korzystaniu z rzeczy w imię interesu ogólnego nie obejmuje stanowienia takich unormowań,*

[483] W wyroku z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78, TK stwierdził, że nie narusza istoty prawa własności zasiedzenie służebności gruntowej, gdyż nie prowadzi do odebrania podstawowych uprawnień właścicielskich.
[484] Por. wyrok TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.
[485] Na temat tzw. elastyczności prawa własności por. J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 98.
[486] Tak S. Jarosz-Żukowska, *Istota prawa…,* s. 153.
[487] Por. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 140.
[488] Na gruncie KC przyjmuje się, że prawa właściciela obejmują w zasadzie wszystkie uprawnienia do rzeczy. Tak: S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988, s. 326.

mocą których miałoby dojść do całkowitego zniesienia swobody korzystania z nieruchomości i wprowadzenia w to miejsce enumeratywnie określonych zachowań dozwolonych jej właścicielowi. W ten sposób doszłoby do nadania prawu własności pozytywnej treści, co wydaje się nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą swobody korzystania z rzeczy".[489] Powyższe prowadzi jednocześnie do wniosku, że w praktyce bardzo trudne jest stworzenie jednolitej formuły wskazującej, w jakich przypadkach dochodzi do naruszenia prawa własności. Analiza orzecznictwa TK składnia do konkluzji, że nie zaproponowano zadawalającej definicji istoty prawa własności wskazującej na wyraźne granice nienaruszalnych składników majątkowych tego prawa. Nadto Trybunał Konstytucyjny podchodzi do wskazania sposobu rozumienia danego pojęcia w sposób bardzo ostrożny i jak do tej pory unika próby stworzenia jednoznacznej i szerokiej definicji istoty prawa własności nieruchomości. Będzie to powodowało praktyczne trudności w ustaleniu, czy na gruncie konkretnych ograniczeń związanych z budową dróg publicznych dochodzi do naruszenia wymogów z wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wątpliwości może budzić taka wykładnia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która prowadzi do wniosku że z naruszeniem istoty danego prawa mamy do czynienia dopiero wówczas, gdyby dane ograniczenie było nadmierne oraz zbyt uciążliwe[490]. W powyższej sytuacji mielibyśmy bowiem do czynienia ze zrównaniem pojęcia zasady proporcjonalności *sensu stricto* z pojęciem istoty danego prawa. Z aktualnego poglądu wyrażonego w orzecznictwie TK wynika, że istota prawa własności nie może zostać naruszona, nawet jeżeli będą za tym przemawiały wartości wskazane w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ochrona danego dobra (w interesie publicznym) będzie wymagała koniecznej ingerencji w prawo własności.[491]

Ingerencję w prawo własności powodującą naruszenie jego istoty stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[492] O ile bowiem mamy do czynienia z zachowaniem wykraczającym poza dozwolone ograniczenia na gruncie art. 31 ust. 3 (a więc powodującym naruszenie istoty prawa), dochodzi wówczas do wywłaszczenia.[493] Zgodnie z wcześniejszymi uwagami pojęcia wywłaszczenia nie można ograniczać wyłącznie do przypadków pozbawienia prawa własności. Jednocześnie wydaje się,

[489] Por. M. Szewczyk, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego* (w:) *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 124 i 125.
[490] Por. K. Wojtyczek, *Granice…,* s. 208 i nast.
[491] Por. wyrok TK z 10.10.2000 r., P. 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190.
[492] Tak m.in. wyrok TK z 3.10.2000 r., K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188, s. 1034. Por. również M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym (w:) Jednostka…*, s. 657.
[493] Por. F. Zoll, *Prawo własności…,* s. 30.

że ilekroć dochodzi do pozbawienia prawa własności mamy do czynienia z najbardziej skrajnym oraz czytelnym działaniem naruszającym istotę prawa własności. Oceniając relację przepisów dotyczących wywłaszczenia do przepisów dotyczących dozwolonych ograniczeń prawa własności w rozumieniu art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP należy przyjąć, że ilekroć dana ingerencja nie powoduje naruszenia istoty danego prawa,[494] wówczas nie powstaje obowiązek zapłaty odszkodowania z tego tytułu. Ustawodawca przyjął bowiem, że pewne ingerencje w prawo własności w odróżnieniu od wywłaszczenia nie powodują konsekwencji odszkodowawczych. Powyższe wynika z literalnej wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który w odróżnieniu od art. 21 ust. 2 nie uzależnia zastosowania ograniczeń praw podmiotowych od zapłaty odszkodowania.[495]

Pomimo zamieszczenia art. 31 ust. 3 w rozdziale Konstytucji RP dotyczącym praw człowieka i obywatela przyjmuje się, że przepis ten powinien mieć również zastosowanie do ograniczeń praw podmiotów innych niż osoby fizyczne. Odmienna interpretacja prowadziłaby bowiem do nieusprawiedliwionego zróżnicowania ochrony konstytucyjnej osób fizycznych oraz osób prawnych[496]. Niejednolite jest natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad ochrony prawa własności gmin. W orzecznictwie tym podkreśla się, że własność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego pełni inne funkcje, aniżeli własność prywatna.[497] Powyższy wniosek znajduje odzwierciedlenie w treści art. 20 Konstytucji RP, który wskazuje, że społeczna gospodarka rynkowa stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego RP opiera się na własności prywatnej. Natomiast własność jednostek samorządu terytorialnego odgrywa rolę szczególną, gdyż służy w pewien sposób zapewnieniu gminom samodzielności (art. 165 Konstytucji RP). Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności przykładowo w wyroku z dnia 28.1.2003 r. TK uznał, że wobec ingerencji skierowanych do majątku gmin nie znajduje zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP .[498] Do odmiennych wniosków prowadzi analiza orzeczenia TK wydanego w sprawie K 14/99,[499] z którego wynika że pojęcie własności powinno być rozumiane na gruncie przepisów konstytucyjnych jednakowo, a własność podlega równej ochronie prawnej niezależnie od podmiotu uprawnionego. Wobec zachodzących wątpliwości należałoby podzielić drugi z opisanych poglądów oraz uznać, że zasada równości wobec prawa wymaga zastosowania jednakowego

[494] oraz spełnione są pozostałe przesłanki opisane w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
[495] Por. S. Jarosz-Żukowska, *Istota prawa własności w ujęciu art. 64 Konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji, tom XLIX, Wrocław 2002, s. 147.
[496] Wyrok TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.
[497] Wyrok TK z 30.10.2001, K 33/00, OTK 2001, cz. 2, poz. 52.
[498] Tak m.in. TK w wyroku z 18.2.2002 r., P 12/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 11, odmiennie natomiast w wyroku z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.
[499] Wyrok TK z 21.03.2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61.

systemu ochrony dla prawa własności wszystkich podmiotów, w tym także gmin. Art. 165 Konstytucji RP nie zawiera jakichkolwiek ograniczeń dotyczących możliwości ingerencji w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie przewiduje wyłączenia zasady *lex generalis* zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP . O ile nawet spornym byłoby bezpośrednie zastosowanie powyższego przepisu do sytuacji prawnej gmin, o tyle źródła ochrony oraz możliwych ingerencji w treść prawa własności jednostek samorządu terytorialnego można poszukiwać również w innych zasadach konstytucyjnych, w tym w szczególności w zasadzie demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.[500] Analiza orzecznictwa TK pozwala dojść do wniosku, że w większości przypadków dotyczących mienia jednostek samorządu terytorialnego trybunał ocenia ograniczenia prawa własności gmin z zastosowaniem zasady proporcjonalności.[501]

W świetle wcześniejszych uwag dotyczących wzajemnej relacji pomiędzy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz innymi przepisami stanowiącymi podstawę ograniczenia praw człowieka, jak również w świetle wymaganych przesłanek ograniczeń praw majątkowych szczególnego znaczenia nabiera treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Powyższy przepis stanowi szczególną klauzulę odnoszącą się bezpośrednio do ograniczeń prawa własności. Zgodnie z jej treścią *własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.* O ile więc formalne przesłanki ograniczenia prawa własności wyrażone w powyższym przepisie są podobne,[502] to przesłanki materialne zostały przez ustawodawcę ograniczone wyłącznie do istoty prawa własności. Jednocześnie art. 64 ust. 3 nie wymienia wartości i dóbr, których ochrona uzasadniałaby stosowanie ograniczeń prawa własności. Relacja pomiędzy treścią art. 31 ust. 3 oraz 64. ust. 3 Konstytucji RP została poddana ocenie TK w wyroku z dnia 12.1.1999 r. Zgodnie z treścią wskazanego orzeczenia: *„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji… Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę*

[500] Wyrok TK z 24.5.2004 r., K 40/02, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 38, s. 535, wyrok TK z 3.6.2002 r., K26/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 40.
[501] Oprócz wcześniej powoływanych orzeczeń por. m.in. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9, poz. 96, wyrok TK z 18.2.2003 r., K 42/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11, wyrok TK z 4.5.1998 r., K. 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.
[502] Z zastrzeżeniem, że art. 31 ust. 3 stanowi o ograniczeniach dokonywanych „…*w ustawie*", natomiast art. 64 ust. 3 „…*w drodze ustawy*".

podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.[503] Należałoby więc dojść do wniosku, że art. 64 ust. 3 Konstytucji RP po pierwsze nie wyłącza zastosowania art. 31 ust. 3, a ponadto nie wprowadza odrębnych przesłanek ograniczeń prawa własności. Ogólna zasada wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wskazane tam przesłanki mają podstawowe znaczenie przy ustalaniu, czy doszło do sprzecznego z Konstytucją RP ograniczenia prawa własności. W takiej sytuacji art. 64 ust. 3 Konstytucji RP pełni wyłącznie tę rolę, że potwierdza dopuszczalność ograniczeń prawa własności.[504] Ponadto słusznym wydaje się również pogląd, że o ile art. 64 ust. 3 określa dozwoloną głębokość ingerencji w prawo własności (którą stanowi istota tego prawa), to art. 31 ust. 3 zwraca także uwagę na zasadność oraz celowość ingerencji.[505] W literaturze słusznie przyjmuje się, że zasada proporcjonalności jest zasadą niepodważalną w demokratycznym państwie prawa, a tym samym nie zachodzi potrzeba powtarzania przesłanek tej zasady w każdym przepisie zawierającym ograniczenie praw człowieka.[506]

Analizując treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP należy podkreślić również inną wątpliwość, a mianowicie z powyższego przepisu może wynikać wniosek, że ustawodawca dopuścił wyłącznie możliwość ograniczenia prawa własności, pomijając jednocześnie taką możliwość w odniesieniu do innych praw majątkowych. Powstaje więc pytanie, czy inne prawa majątkowe mogą doznawać tego typu ograniczeń oraz na jakiej podstawie? Wydaje się, że odpowiadając na powyższe pytanie należałoby nawiązać do opisanej wyżej relacji pomiędzy treścią art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zakładając, że pierwszy ze wskazanych przepisów dotyczy co do zasady wszystkich praw człowieka (a więc także praw majątkowych innych niż własność) tym samym ograniczenia pozostałych praw majątkowych mogą następować z zastosowaniem powyższego przepisu. Przyjęcie tezy przeciwnej, zgodnie z którą niedopuszczalne jest ograniczenie innych praw majątkowych prowadziłaby do wniosku, że inne prawa korzystają z większej ochrony prawnej niż własność. Takie stanowisko byłoby jednakże nieusprawiedliwione oraz nie znajdujące odzwierciedlenia w wykładni art. 31 ust. 3 dominującej w orzecznictwie TK.[507]

[503] TK w wyroku z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.
[504] TK w wyroku z 11.5.1999 r., K 13/98, OTK 1999, Nr 4. Poz. 74.
[505] M. Safjan, *op. cit.*, C2.
[506] Tak: B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 38 i 39.
[507] Za możliwością stosowania art. 31 ust. 3 również do praw majątkowych innych niż własność wypowiedział się również TK w wyroku z 25.02.1998 r., K 23/08, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25 oraz w wyroku z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

Zawarta w treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanka ograniczenia prawa własności wyłącznie „w drodze ustawy" powinna być odczytywana tak samo, jak sformułowanie którym posłużył się ustawodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP („w ustawie"). Oznacza to, że również w tym przypadku ograniczenie prawa własności powinno następować w akcie rangi ustawowej, z zastrzeżeniem że pewne kwestie związane z tym ograniczeniem mogą zostać pozostawione do rozstrzygnięcia w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie jednoznacznej oraz wyraźnej delegacji ustawowej.[508]

Na zakończenie należałoby podzielić pogląd, z którego wynika że badając ograniczenia prawa własności nieruchomości oraz innych praw majątkowych objętych skutkami decyzji ZRiD należy brać pod uwagę nie tylko zasadę proporcjonalności, ale również pozostałe standardy związane z ochroną konstytucyjną w tym wynikające z zasady równości wobec prawa, zasady prawa do sądu oraz zasady sprawiedliwości społecznej.[509] Ponadto warto również zauważyć, że zasada proporcjonalności znajduje bezpośrednie zastosowanie w procedurze stosowania prawa administracyjnego, a więc również w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Jak podkreśla W. Jakimowicz: *„Konstytucyjna zasada proporcjonalności wiąże również z istoty rzeczy organy administracyjne. Nie zmienia tego okoliczność, że odpowiednikiem tej zasady w kodeksie postępowania administracyjnego jest zasada ogólna wyważania interesów (art. 7 k.p.a.), gdyż wprawdzie zasada wyważania interesów traktowana jest jako ogólna zasada prawa administracyjnego, to jednak jej literalne brzmienie odwołujące się do kategorii „interesu społecznego i słusznego interesu obywateli" i mające ewidentnie konotacje z systemem wartości eksponowanym w ustroju socjalistycznym może być odczytywane w duchu konstytucji jedynie przy uwzględnieniu charakteru zasady proporcjonalności…. zasada ta stanowi w równym stopniu wskazówkę interpretacyjną dla norm prawa procesowego, jak i materialnego, a jej ochronna funkcja dotyczy nie tylko decyzji uznaniowych, ale całości działań administracji w procesie stosowania prawa"*[510]

8.3. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle konstytucyjnej zasady proporcjonalności

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, rozstrzygnięcia podejmowane przez organy administracji w toku procedury wydawania decyzji ZRiD wywołują różnego rodzaju skutki prawne powodujące ingerencje w interesy indywidualne jednostek. Doniosłość prawa

[508] Por. wyrok TK z 9.11.1999r., K. 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
[509] Tak B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 38.
[510] W. Jakimowicz, *Wolność…,* s. 178.

przysługuje tym kategoriom interesów, które znajdują ochronę w konkretnych przepisach prawa. Ochroną, o której mowa w zdaniu poprzednim objęte są przede wszystkim interesy tych podmiotów, którym przysługują prawa majątkowe do nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego (w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej objętej decyzją ZRiD), jak również w ograniczonym stopniu osobom, których nieruchomości znajdują się poza granicami pasa drogowego. Można postawić tezę, zgodnie z którą w zależności od kategorii prawa majątkowego przysługującego osobie uprawnionej do nieruchomości, jak również położenia nieruchomości różny będzie zakres oddziaływania decyzji ZRiD na dane prawo. W zaistniałej sytuacji będziemy mieli do czynienia z różnymi standardami, jak również instrumentami ochrony danych praw.

Odnosząc się do standardów ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie ZRiD należałoby przeprowadzić ocenę przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia wcześniejszych uwag dotyczących konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Punktem odniesienia powinny być poszczególne prawa majątkowe przysługujące podmiotom dotkniętym skutkami decyzji ZRiD. Biorąc pod uwagę zakres oddziaływania powyższej decyzji najdalej idącym skutkiem spowodowanym w następstwie jej wydania jest pozbawienie prawa własności nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego drogi publicznej. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej *nieruchomości lub ich części, o których mowa* w *art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:*

1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,

2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych

– z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Jednocześnie zgodnie z art. 12 ust. 4c specustawy drogowej *jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, prawa te wygasają.* Nadto zgodnie z art. 12 ust. 4d *jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.*

Analiza wskazanych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że o ile dana nieruchomość znajdzie się w granicach pasa drogowego wyznaczonego w procedurze ZRiD wszystkie prawa rzeczowe na danej nieruchomości wygasają, a dotychczasowe osoby uprawnione tracą w całości przysługujące im prawa majątkowe. W zaistniałej sytuacji mamy więc do czynienia z wywłaszczeniem praw majątkowych w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie zakres i głębokość ingerencji powoduje, że w następstwie wydania decyzji ZRiD nie dochodzi wyłącznie do ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP. W konsekwencji wypełnienia dyspozycji wskazanych przepisów specustawy drogowej osoby uprawnione pozostają w całości pozbawione swoich tytułów prawnych, a tym samym nie możemy mówić nawet o pozostawieniu osobom uprawnionym pozoru danego prawa. Odziaływanie decyzji ZRiD jest więc na tyle daleko idące, że prowadząc do zniweczenia praw majątkowych do nieruchomości narusza istotę danego prawa. Zasadnym jest więc pytanie, czy w przypadku ingerencji w powyższe prawa zasada proporcjonalności powinna mieć w ogóle zastosowanie, czy też co do zasady wyłączną podstawą oceny standardu ochrony praw majątkowych powinien być art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Problemem wzajemnych relacji pomiędzy art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a art. 21 ust. 2 zajmował się Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt. P. 5/99, w której zauważył: *„W myśl utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiska, rozróżnienia wymaga problem konstytucyjnej oceny przepisów wprowadzających ograniczenia prawa własności, od sytuacji, w której, poprzez odjęcie własności, dochodzi do ingerencji w samą istotę tego prawa. Skoro więc, art. 64 ust. 3 konstytucji formułuje granice dopuszczalnej ingerencji w treść prawa własności, to tym samym nie jest on adekwatny dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, w której immanentnie mieści się element naruszenia istoty własności. Uwzględnienie unormowania problematyki wywłaszczenia zawartego w art. 21 ust. 2 konstytucji, prowadzić musi do wniosku, iż nie jest zasadna taka interpretacja przepisów formułujących przesłanki dopuszczalnego ograniczenia prawa własności (przede wszystkim art. 64 ust. 3), której celem byłoby rozszerzenie ich zastosowania (np. poprzez argumentację a minori ad maius) także na zagadnienie całkowitego odjęcia własności*”.[511] Analiza treści powyższego wyroku TK prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności znajduje zastosowania w sprawach, w których dochodzi do naruszenia istoty prawa własności. Powyższe zagadnienie jest o tyle istotne, że przyjmując powyższą tezę za zasadną organy

[511] Wyrok TK z 14.03.2000 r., P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

stosujące prawo będą uprawnione do wywłaszczenia danej nieruchomości (ilekroć zezwala na to przepis szczególny) i to niezależnie od tego, czy pozbawienie prawa własności jest w danym przypadku nadmierne. Jednocześnie oznaczałoby to, że jedynymi warunkami wywłaszczenia są przesłanki celu publicznego oraz słusznego odszkodowania. Wywłaszczenie byłoby więc dopuszczalne także wówczas, gdyby cel publiczny można było osiągnąć w inny sposób.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych wydawane na tle przepisów specustawy drogowej można zauważyć, że w pojedynczych sprawach sądy posługują się zasadą proporcjonalności dla oceny zasadności pozbawienia praw majątkowych na skutek wydania decyzji ZRiD. Przykładowo w wyroku z dnia 11.01.2011 r. WSA w Gdańsku wskazuje, że: „*Należy mieć na uwadze, że wyjątkowość ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 193 z 2008 r., poz. 1194 ze zm.) nie wyłącza konstytucyjnej zasady proporcjonalności, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne (podkreślenie Sądu) w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Szczególnie o tej zasadzie należy pamiętać, gdy przedmiotem ograniczeń ma być konstytucyjnie chronione prawo własności. W stanie prawnym obowiązującym w rozpoznawanej sprawie (ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w brzmieniu opublikowanym w Dz. U. Nr 80 z 2003 r., poz. 721 ze zm.) decyzja o lokalizacji drogi powodowała wywłaszczenie nieruchomości w granicach linii rozgraniczających teren (art. 12 ust. 4 tej ustawy). Decydując zatem o podziale nieruchomości i o ustaleniu linii rozgraniczających inwestycję należało rozważyć, czy wynikające z tego pozbawienie prawa własności jest konieczne. Z tego zaś wypływa nakaz rozważenia czy nie można drogi zlokalizować z mniejszym ograniczeniem prawa własności”.*[512] Jednocześnie wydaje się, że zasada proporcjonalności została w powyższej sprawie zastosowana przez sąd bez głębszej refleksji na temat wzajemnej relacji pomiędzy art. 31 ust. 3, a art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Wyjaśniając powyższe rozbieżności w poglądach poglądów można zauważyć, że zarówno art. 31 ust. 2, jak również art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w sposób literalny odnoszą się wyłącznie do tych przypadków ograniczeń prawa własności, w których mamy do

[512] Wyrok WSA w Gdańsku z 11.01.2011 r., II SA/Gd 389/10, System LEX nr 752484.

czynienia z zachowaniem istoty danego prawa. Tym samym językowa wykładnia wskazanych przepisów prowadziłaby do wniosku, że zasada proporcjonalności nie ma zastosowania, o ile ingerencja w prawo jest tak głęboka, że prawo to przestaje istnieć lub przechodzi na inny podmiot. Z drugiej strony przyjęcie tezy, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą bezrefleksyjnie pozbawić jednostkę prawa własności, o ile wymaga tego cel publiczny i to niezależnie od tego, że cel może zostać zrealizowany z zastosowaniem środków mniej dotkliwych (lub w inny sposób) wydaje się nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jak również z zasadami sprawiedliwości społecznej. W wyroku z 9.12.2008 r. TK zauważył, że *„Wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych*".[513] Na konieczność zastosowania zasady proporcjonalności w sytuacjach, w których dochodzi do pozbawienia prawa własności także za słusznym odszkodowaniem zwrócił uwagę TK w wyroku z 20.11.2009 r.[514] Również w literaturze tematu można spotkać pogląd, zgodnie z którym pojęcie wywłaszczenia, jako pewien kwalifikowany typ ograniczenia w korzystaniu prawa do własności mieści się w zakresie regulacji konstytucyjnych dotyczących zasady proporcjonalności.[515] Biorąc pod uwagę powyższe orzecznictwo oraz wypowiedzi doktryny można dojść do wniosku, że problem zastosowania przesłanek zasady proporcjonalności do sytuacji objętych art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie został do tej pory rozstrzygnięty w sposób jednoznaczny. Wydaje się, że zasada proporcjonalności nie może znaleźć bezpośredniego zastosowania w sytuacji, w której dochodzi pozbawienia prawa własności za słusznym odszkodowaniem. Świadczy o tym wykładnia językowa art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z której wynika, że przepis ten odnosi się wyłącznie do ograniczeń nie powodujących naruszenia istoty danego prawa, jak również okoliczność, że ustawodawca konstytucyjny w żaden sposób nie powiązał przesłanek wywłaszczenia, z przesłankami zastosowania zasady proporcjonalności. Natomiast wydaje się, że zasada proporcjonalności *sensu stricto* mogłaby znaleźć pomocnicze zastosowanie w procesie stanowienia przepisów o charakterze wywłaszczeniowym. Ustawodawca powinien dopuszczać do wywłaszczenia wyłącznie w tych sytuacjach, w których pozbawienie prawa własności lub jego istotne ograniczenie jest niezbędne, a celu publicznego nie można osiągnąć w inny sposób. Źródłem tak rozumianej zasady proporcjonalności nie jest jednakże art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a inne zasady konstytucyjne w tym zasada demokratycznego

[513] Wyrok TK z 09.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174.
[514] Wyrok TK z 20.11.2009 r., K 20/09, OTK-A 2011, nr 4, poz. 35.
[515] Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…,* s. 39.

państwa prawnego. Przedmiotowa zasada wiąże również organy stosujące prawo procedurze wydawania decyzji ZRiD. Na właściwych organach ciąży więc każdorazowy obowiązek ustalania, czy wydanie decyzji ZRiD nie będzie działaniem nadmiernym z punktu widzenia ochrony prawa własności. Za koniecznością zastosowania zasady proporcjonalności *sensu stricto* w procedurze wywłaszczenia przemawia również orzecznictwo ETPC.[516] Zgodnie z wcześniejszymi uwagami zasada ta nie wynika wprost z art. 1 Protokołu, jednakże można ją wyprowadzić z całokształtu treści powyższego przepisu.

W dalszej kolejności podkreślenia wymaga, że uprawnienia właściciela nieruchomości położonej w granicach pasa drogowego nie ograniczają się wyłącznie do samego prawa majątkowego do rzeczy. Z przedmiotowym prawem najczęściej sprzężone są inne uprawnienia, których celem jest należyta ochrona prawa majątkowego. Do takich praw należy przykładowo prawo do sądu, które jako prawo człowieka zostało objęte osobną ochroną konstytucyjną w art. 45 Konstytucji RP, jak również prawo do zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP. Przyjęcie tezy, zgodnie z którą ocena skutków pozbawienia prawa majątkowego powinna być przeprowadzona z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wyłącza możliwości oceny prawidłowości ochrony innych uprawnień danego podmiotu z zastosowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powyższy wniosek znajduje odzwierciedlenie w treści cytowanego wcześniej orzeczenia TK w postępowaniu o sygn. akt K 14/10,[517] w którym TK dopuścił możliwość badania art. 31 specustawy drogowej pod względem zgodności z art. 45 Konstytucji RP oraz zgodności z zasadą proporcjonalności. Pozostając przy analizie powyższego orzeczenia należałoby w pierwszej kolejności ustalić, czy treść art. 31 specustawy drogowej stanowi naruszenie prawa do sądu lub prawa do zaskarżania decyzji administracyjnych. Tylko bowiem, jeżeli dane prawo zostaje faktycznie ograniczone możemy mówić o zastosowaniu pozostałych przesłanek związanych z zastosowaniem zasady proporcjonalności, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można wskazać, że TK uznał istnienie przedmiotowego ograniczenia za oczywiste, jednakże swojego stanowiska szczegółowo nie uzasadnił. Powyższy problem ma dużą doniosłość prawną albowiem analiza treści art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej prowadzi do wniosku, że wskazany przepis nie wyklucza możliwości korzystania z środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, w tym również wniesienia skargi na taką decyzję do sądu administracyjnego. Art. 31 specustawy drogowej

[516] Por. wyrok ETPC z 21.02.1986 r. w sprawie James i in. Przeciwko Wielkiej Brytanii (8793/79) oraz wyrok ETPC z 09.12.1994 r. w sprawie Holy Monasteries przeciwko Grecja (13984/88) i wyrok ETPC z 08.07.1986 r. w sprawie Lithgow i in. Przeciwko Wielka Brytania (9006/80).
[517] Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

wprowadza wyłącznie ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności oraz uchylenia decyzji administracyjnej. Wystąpienie bowiem przesłanek wskazanych w powyższym przepisie powoduje, że pomimo wad decyzji ZRiD, decyzja ta pozostaje w mocy, a strona postępowania administracyjnego nie ma możliwości żądania jej usunięcia z porządku prawnego. Jednocześnie osobie uprawnionej pozostaje natomiast możliwość uzyskania rozstrzygnięcia potwierdzającego, że dana decyzja została wydana z naruszeniem prawa, a w dalszej kolejności możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze postępowania cywilnego (art. 417 § 2 KC). Na tle analizowanego przepisu mamy więc do czynienia ze szczególną sytuacją prawną, w której osoba uprawniona dysponuje możliwością skorzystania z drogi odwoławczej oraz sądowej, jednakże ograniczona zostaje możliwość uzyskania rozstrzygnięcia najbardziej interesującego taką osobę (a więc uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD, co prowadziłoby do odzyskania praw majątkowych do nieruchomości i przywrócenia dotychczasowego stanu prawnego). Niezależnie od powyższych okoliczności należałoby stanąć na stanowisku, że art. 31 specustawy drogowej stanowi ograniczenie prawa jednostki do sądu oraz prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia administracyjnego. Wskazane prawa istnieją wówczas, jeżeli jednostka może ich pomocą w sposób efektywny ubiegać się o ochronę innych prawa jej przysługujących. Korzystanie z prawa do sądu lub prawa do zaskarżenia nie jest bowiem celem samym w sobie, lecz przykładowo ma zapewnić osobie uprawnionej ochronę jej sytuacji majątkowej (prawa własności). O ile określona norma prawna ogranicza możliwość uzyskania rozstrzygnięcia zapewniającego utrzymanie dotychczasowych uprawnień (nawet, jeżeli w zamian za utracone uprawnienia strona może uzyskać inne dobra np. odszkodowanie), wówczas możemy mówić o naruszeniu art. 45 lub art. 78 Konstytucji RP. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której dana osoba nie może uzyskać orzeczenia spełniającego jej oczekiwania, a więc zapewniającego odzyskanie nieruchomości.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami dotyczącymi ochrony praw człowieka, ingerencja w takie prawa nie jest wykluczona, o ile spełnia przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Możliwość zastosowania zasady proporcjonalności dla oceny ograniczeń konstytucyjnego prawa do sądu była wielokrotnie potwierdzana w orzecznictwie TK. Przykładowo w wyroku z dnia 10.05.2000 r. TK stwierdził, że: *„samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie*

szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. (...) Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji".[518]

Badając zachowanie poszczególnych przesłanek zasady proporcjonalności należy w pierwszej kolejności wskazać, że art. 31 specustawy drogowej spełnia warunek formalny ograniczenia praw człowieka, a mianowicie ograniczenie wynikające z powyższego przepisu jest ograniczeniem znajdującym podstawę w akcie rangi ustawowej. W tym zakresie analizowany przepis stanowi samoistną przesłankę ograniczeń i nie odsyła do innych aktów o charakterze wykonawczym. Jednocześnie wyłączne odesłania do innych przepisów, którymi posłużył się ustawodawca w treści art. 31 specustawy drogowej odnoszą się do kodeksu postępowania administracyjnego, a więc również aktu prawnego rangi ustawowej. W dalszej kolejności należałoby ustalić, czy przedmiotowe ograniczenie narusza istotę danego prawa. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami wymaga to wskazania podstawowych składników (rdzenia) prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych. Dotychczasowe poglądy TK w tej materii prowadzą do wniosku, że na treść prawa do sądu składają się następujące składniki: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.[519] Z naruszeniem istoty prawa do sądu będziemy mieli do czynienia, jeżeli wszystkie lub co najmniej jedno z powyższych uprawnień zostanie w całości wyłączone. W takiej bowiem sytuacji prawo do sądu staje się wyłącznie pozorem prawa, a osoba uprawniona zostaje pozbawiona efektywnej możliwości dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej.

Powyższe uwagi powinny również znaleźć odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP Odnosząc powyższe do treści art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej należy uznać, że wskazany przepis po pierwsze nie wyklucza możliwości złożenia środka zaskarżenia, a więc uruchomienia procedury sądowej oraz odwoławczej. Po drugie nie wprowadza żadnych odstępstw od

[518] Wyrok TK z 10.5.2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109. Por. także wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 oraz wyrok z 27.5.2008r., SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008.
[519] Por. m.in. wyrok TK z 9.06.1998r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, oraz wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

kształtu ogólnej procedury administracyjnej lub sądowo-administracyjnej,[520] a w dalszej kolejności nie pozbawia również strony możliwości uzyskania wyroku oraz rozstrzygnięcia administracyjnego. Przepis art. 31 specustawy drogowej stanowi osłabienie praw do sądu oraz prawa do wnoszenia środków zaskarżenia, nie stanowiące jednakże całkowitego pozbawienia tych praw. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, wpływ powyższego przepisu odnosi się wyłącznie do treści rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowo-administracyjnym lub odwoławczym, co należy uznać za ograniczenie prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia nie stanowiące jednakże naruszenia ich istoty. Organ odwoławczy lub sąd administracyjny ma bowiem obowiązek merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, o ile oczywiście spełnione zostały warunki formalne związane z jego prawidłowym wniesieniem. Przyjmując, że w analizowanym przypadku zasada proporcjonalności powinna znaleźć zastosowanie zasadnym wydawałoby się dokonanie oceny, czy TK w sprawie K 4/10 w sposób właściwy przeprowadził test proporcjonalności. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami dotyczącymi stosowania zasady proporcjonalności test ten sprowadza się do wskazania, czy ograniczenie prawa do sądu lub prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych wprowadzone w art. 31 specustawy drogowej było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, czy też założony cel można zrealizować za pomocą innych środków, a także czy ingerencja w prawo do sądu nie jest nadmierna. Stosując wzorzec „przydatności" TK wskazał, że obecna sytuacja społeczna wymaga rozwoju infrastruktury drogowej oraz przyspieszenia tempa budowy dróg. Przepisy ogólne nie są w stanie zapewnić spełnienia powyższych celów oraz mogą prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, a co za tym idzie utraty środków finansowych z Unii Europejskich przeznaczonych na potrzeby drogowe w naszym kraju. W tym zakresie może okazać się, że koniecznym jest wyłączenie lub ograniczenie stosowania niektórych przepisów ogólnych Jak zauważył TK *„W opinii Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie praw właściciela, którego źródłem jest art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, można ocenić jako przydatne z punktu widzenia celów postępowania inwestycyjnego. Niewątpliwie przyczynia się ono do szybszego zakończenia tego postępowania i definitywnego uregulowania stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości przejmowanej pod budowę drogi".* Oceniając konieczność wprowadzenia ograniczeń prawa do sądu TK wskazał, że nie widzi możliwości efektywnego przyspieszenia postępowania dotyczącego budowy dróg

[520] Opisanej w szczególności w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku - kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 roku, poz. 267).

publicznych innymi środkami. Umożliwiając stronie żądanie stwierdzenia nieważności decyzji po rozpoczęciu robót budowlanych ustawodawca doprowadziłby do wstrzymania robót, a w efekcie do konieczności ponownego wyznaczenia przebiegu drogi *(„Najważniejsze jest jednak to, że – w ocenie Trybunału – nie można na tej samej płaszczyźnie stawiać regulacji ustawowych służących przyspieszeniu inwestycji z regulacją decydującą o trwałości efektu wywłaszczenia, jakim jest przejęcie własności przez państwo lub samorząd terytorialny. O ile bowiem te pierwsze wpływają tylko na tempo postępowania, nie niwecząc osiągnięcia jego zasadniczego celu, o tyle dopuszczalność przywrócenia własności nieruchomości, już po rozpoczęciu budowy, może oznaczać fiasko całej inwestycji drogowej…”).* Stosując zasadę proporcjonalności *sensu stricto* oraz TK odniósł się natomiast do poszczególnych zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich. W pierwszej kolejności TK uznał, że z punktu widzenia zasady proporcjonalności nie na jakiegokolwiek znaczenia zarzut dotyczący przedłużania terminu obowiązywania ustawy, a tym samym wydłużania okresu stosowania ograniczeń prawa do sądu *(„Trybunał stwierdza, że wynik testu proporcjonalności pozostaje aktualny niezależnie od okresu obowiązywania ocenianej regulacji; zależy on od utrzymywania się przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak długo ograniczenie praw konstytucyjnych wprowadzone w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych będzie przydatne, skuteczne i konieczne do realizacji celu, jakim jest budowa dróg, tak długo kwestionowany przepis zachowa pozytywną ocenę konstytucyjnoprawną…”).* W dalszym zakresie zdaniem TK nie wpływa na nadmierność ograniczeń zakres stosowania ustawy oraz fakt, że odnosi się ona do wszystkich dróg publicznych *(„Uzasadnieniem celowości łącznego i jednolitego unormowania inwestycji drogowych jest przede wszystkim brak jasnych i jednoznacznych kryteriów rozróżnienia poszczególnych kategorii dróg (tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), a także fakt, że zaliczenie drogi do jednej z tych kategorii nie ma trwałego charakteru. Przepisy ustawy o drogach publicznych wyraźnie dopuszczają pewną uznaniowość władz w kwalifikowaniu dróg. Art. 5 ust. 1 tej ustawy wylicza siedem kategorii dróg zaliczanych do krajowych (wśród nich drogi o znaczeniu obronnym, których wykaz jest tajny)…”).* Odnosząc się do szczegółowych zarzutów sformułowanych wobec analizowanego przepisu TK nie dostrzegł nadmierności ograniczeń prawa do sądu w uzależnieniu stosowania art. 31 ust. 2 specustawy drogowej od nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności. Gdyby fakt nadania klauzuli natychmiastowej wykonalności był jedyną przesłanką warunkującą stosowanie art. 31 ust. 2 można by uznać, że już z tego względu przepis jest nadmiernie restrykcyjny *(„Trybunał zwraca jednak uwagę, że drugą, kumulatywną przesłanką ograniczającą stosowanie*

kwestionowanego przepisu jest faktyczne rozpoczęcie budowy drogi. Wymaganie łącznego spełnienia obu elementów hipotezy powoduje, że spełnienie przesłanki formalnej (nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności) w każdym konkretnym przypadku jest poddane faktycznej weryfikacji…"). W dalszej kolejności TK stwierdził, że 14-dniowy termin liczony od momentu rozpoczęcia robót budowlanych, po którym nie można żądać stwierdzenia nieważności decyzji nie jest terminem zbyt krótkim *(„Odpierając ten zarzut Trybunał zwraca uwagę, że został on sformułowany z całkowitym pominięciem przedstawionego wyżej kontekstu normatywnego, tak jakby „rozpoczęcie budowy" inicjowało proces inwestycyjny. Tymczasem samo przygotowanie „zintegrowanej" decyzji o zezwoleniu na inwestycję drogową wymaga istotnych nakładów pracy całego grona specjalistów. Postawienie znaków drogowych informujących o budowie jest finalizacją pewnego procesu, a nie jego rozpoczęciem. Wzruszenie decyzji wywłaszczeniowej po tej chwili może więc oznaczać zniweczenie efektów pracy i kosztów, poniesionych na przygotowanie procesu inwestycyjnego...."),* O nadmierności ingerencji zdaniem TK nie świadczy również sposób doręczania decyzji ZRiD (głównie w drodze publicznych obwieszczeń) albowiem taka możliwość została bezpośrednio przewidziana w treści art. 49 KPA.

Odnosząc się do przeprowadzonego testu zasady proporcjonalności należy zauważyć, że TK nie wskazał w sposób jednoznaczny, która z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 wymaga zdaniem TK ograniczenia prawa do sądu. Powyższe świadczy o niepełnym przeprowadzeniu testu, jednakże samo w sobie nie powoduje, że ograniczenie wynikające z art. 31 specustawy drogowej jest sprzeczne z Konstytucją RP. Uzasadniając powyższy wniosek należy powtórzyć wcześniejsze spostrzeżenia a mianowicie, że budowa dróg publicznych co do zasady służy bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego, rozwojowi gospodarczemu oraz społecznemu, a w niektórych przypadkach wpływa na ochronę środowiska. Powyższe wartości zostały przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny, jako podstawa odstępstw od ogólnych reguł procesu inwestycyjnego. Tym samym można uznać, że wprowadzenie ograniczeń o których mowa w art. 31 specustawy drogowej jest przede wszystkim podyktowane przesłanką porządku publicznego, w rozumieniu zasady proporcjonalności wyrażonej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP . Należy bowiem zgodzić się ze składem orzekającym w analizowanej sprawie, że stwierdzenie nieważności decyzji ZRiD może spowodować wstrzymanie procedury budowy drogi, jak również zniweczenie poniesionych wysiłków finansowych ze strony państwa. Dodatkowo wymaga zaakcentowania, że dalszy brak budowy dróg publicznych może prowadzić do istotnego wstrzymania rozwoju gospodarczego państwa. Ponadto wysoka liczba wypadków drogowych,

do których dochodzi w Polsce przemawia za tym, że bezpieczeństwo drogowe nie jest w dalszym ciągu należycie zabezpieczone. Szerokie uprawnienia do kwestionowania treści decyzji ZRiD mogłyby spowodować, że stan infrastruktury pozostanie w dalszym ciągu niezmieniony (lub zmiany będą bardzo powolne), co w efekcie doprowadzi do braku poprawy bezpieczeństwa drogowego.

Warto podkreślić, że zarzuty oraz uwagi krytyczne dotyczące treści analizowanego orzeczenia TK zostały sformułowane w sposób bardzo szczegółowy w zdaniu odrębnym sędziego TK W. Hermelińskiego.[521] Autor zdania odrębnego zgodził się z twierdzeniem, że ograniczenie zawarte w treści art. 31 specustawy drogowej stanowi ograniczenie prawa do sądu mogące stanowić podstawę zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Jednocześnie uznał, że przedmiotowe ograniczenie w sposób istotny osłabia przedmiotowe prawo, jednakże nie narusza jego istoty. Przechodząc do testu proporcjonalności W. Hermeliński stwierdza natomiast, że „*art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych nie spełnia natomiast kryterium konieczności i proporcjonalności sensu stricto. Stawiane mu cele mogą być osiągnięte innymi środkami (zwłaszcza usprawnieniem postępowania na innych etapach przygotowywania inwestycji), niepowodującymi tak znacznej ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości. Przykładem tego typu rozwiązań – już istniejących w obecnej ustawie – mogą być terminy wydania decyzji oraz rozpatrzenia odwołań i skarg na decyzje (por. art. 11g ust. 2 i art. 11h ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych) oraz sankcje finansowe dyscyplinujące do ich przestrzegania (por. art. 11h tej ustawy). Wszystkie one zwiększają efektywność postępowania sądowego nie przez ograniczenie praw obywateli, lecz dzięki wymuszeniu większej sprawności organów państwa (por. cz. III, pkt 4.3.2. uzasadnienia wyroku).* Z powyższymi twierdzeniami, chociaż nie pozbawionymi istotnych racji nie można się jednak w pełni zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że w praktyce przepisy nakładające na organy administracji oraz sądy obowiązek podejmowania określonych czynności proceduralnych we wskazanych terminach nie zawsze będą zachowane. Po pierwsze przedmiotowe terminy mogą ulegać przedłużeniu z przyczyn niezależnych od organu administracji publicznej lub sądu, co w praktyce z uwagi na daleko posunięty formalizm proceduralny daje szerokie możliwości przesuwania terminów rozstrzygania spraw. Ponadto ilość spraw sądowych rozpatrywanych aktualnie przez sądy administracyjne powoduje istotne trudności w terminowym ich rozstrzyganiu. Należy dojść do wniosku, że w obecnym stanie prawnym inwestor nie ma całkowicie efektywnych instrumentów prawnych powodujących

[521] Zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelinskiego do wyroku TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

możliwość wymuszenia na organie odwoławczym lub sądowym rozpoznania sprawy w terminie.[522] W ten sposób prawo do pełnego kwestionowania treści decyzji ZRiD oraz żądania stwierdzenia jej nieważności przy jednoczesnym długotrwałym rozpoznawaniu środków zaskarżenia powodowałoby istotne wstrzymanie procedury budowy drogi publicznej. Rozpoczynając realizację robót drogowych na podstawie nieostatecznej decyzji ZRiD (lecz zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności) inwestor musiałby się liczyć z konsekwencjami rozbiórki obiektu, gdyby okazało się że decyzja ZRiD została uznana za nieważną i nie ma możliwości przywrócenia stanu zgodnego z prawem. W efekcie mogłoby się okazać, że z uwagi na istotne ryzyka prawne oraz dotkliwe konsekwencje finansowe inwestorzy nie decydowaliby się na skorzystanie z rygoru natychmiastowej wykonalności. W takich przypadkach wstrzymanie realizacji inwestycji drogowych powodowałoby zagrożenia dla interesu publicznego związane z brakiem oczekiwanego rozwoju infrastruktury drogowej oraz brakiem wzrostu standardów bezpieczeństwa.

Nie sposób zgodzić się również, z zarzutem zawartym w zdaniu odrębnym, z którego wynika, że: „*w sposób niezasadny zaskarżona regulacja odnosi się do wszystkich inwestycji drogowych – niezależnie od ich znaczenia dla rozwoju infrastruktury krajowej i europejskiej (por. T. Woś, op. cit., s. 86-87). Powoduje to, że bardzo rygorystyczny skutek przewidziany w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych może nastąpić nawet wtedy, gdy wywłaszczono nieruchomość pod drogę o drugorzędnym znaczeniu, w niewielkim stopniu przyczyniającą się do poprawy sytuacji komunikacyjnej. Nie przekonuje mnie w tym zakresie argument przedstawiony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że selektywność zastosowania nadzwyczajnych procedur nie byłaby zasadna, ponieważ wszystkie drogi się ze sobą łączą (por. cz. III, pkt 4.4.3. uzasadnienia wyroku)”*. W praktyce wydaje się, że oddzielenie dróg publicznych o szczególnym znaczeniu, od dróg nieistotnych nastręczałoby wielu trudności pod względem wyboru przesłanek decydujących o kwalifikacji drogi. Ponadto przeprowadzenie tego typu kwalifikacji nie zmienia faktu, że aktualnie wymagana jest poprawa bezpieczeństwa na wszystkich drogach publicznych. W praktyce może się bowiem okazać, że dana droga publiczna nie ma większego znaczenia z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jednakże ruch na tej drodze powoduje nieproporcjonalną liczbę kolizji drogowych. Ponadto korzystanie z sieci drogowej ma charakter płynny. Na skutek

[522] Takiej możliwości nie zapewniają sankcje finansowe, o których mowa w art. 11h specustawy drogowej, które można nałożyć wyłącznie na organ wydający decyzję ZRiD (brak możliwości nałożenia tożsamych kar na sąd oraz organ odwoławczy). Środkiem zapewniającym skuteczne zachowanie terminu nie będzie też skarga na przewlekłość postępowania sądowego, której wniesienie oraz rozpoznanie wiąże się w praktyce koniecznością upływu dodatkowego czasu.

rozwoju infrastruktury niejednokrotnie dochodzi do zmian natężenia ruchu na poszczególnych drogach (np. na skutek wprowadzania objazdów spowodowanych innymi inwestycjami budowlanymi). W takiej sytuacji może okazać się, że droga która do tej pory nie miała istotnego znaczenia, jak również nie powodowała nadmiernej liczby kolizji drogowej zyskuje większe znaczenie w sieci infrastrukturalnej.

Pewne wątpliwości może również powodować argument, którym posługuje się T. Hermeliński, a z którego wynika, że z punktu widzenia oceny nadmierności ograniczenia prawa do sądu nie powinno mieć znaczenia roszczenie odszkodowawcze przysługujące osobie dotkniętej skutkami wadliwej decyzji ZRiD. W tym zakresie należy zgodzić się z twierdzeniem, że: *„były właściciel nieruchomości musi dodatkowo zainicjować i przeprowadzić odrębne postępowanie cywilne, co powoduje, że ewentualne odszkodowanie (jeżeli w ogóle zostanie zasądzone) będzie wypłacone z dużym opóźnieniem".* Niewątpliwie długotrwałość procedury odszkodowawczej może być w pewnych przypadkach uznawana za naruszenie zasad konstytucyjnych związanych z ochroną praw człowieka. Jednocześnie warto zauważyć, że osobie pozbawianej praw majątkowych w procedurze ZRiD przysługuje nie tylko roszczenie odszkodowawcze, którego podstawę stanowi art. 417^1 KC. Zanim bowiem dojdzie do stwierdzenia wydania decyzji ZRiD z naruszeniem prawa, osoba uprawniona ma możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie art. 12 ust. 4f specustawy drogowej. Wymaga wyjaśnienia, że jeżeli decyzji ZRiD zostanie nadany rygor natychmiastowej wykonalności decyzja ustalająca wysokość odszkodowania powinna zostać wydana w ciągu 60 dni od momentu nadania rygoru (art. 12 ust. 4g specustawy drogowej) i to niezależnie od toczącego się postępowania odwoławczego skierowanego przeciwko decyzji ZRiD. Powyższy wniosek nie znajduje jednoznacznego potwierdzenia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem przepis ten nie wspomina o prawie do odszkodowania. Natomiast oceniając czy określona ingerencja jest nadmierna w rozumieniu zasady proporcjonalności należałoby ustalić, czy nakłada na osobę uprawnioną zbyt daleko idące uciążliwości w stosunku do celów służących wprowadzeniu danego ograniczenia. Jednocześnie z punktu widzenia oceny uciążliwości wynikających z danego ograniczenia może mieć znaczenie, czy osoba uprawniona uzyskuję rekompensatę mającą na celu zniwelowanie skutków ograniczenia danego prawa. W zależności bowiem od tego różny będzie zarówno subiektywny, jak również obiektywny odbiór ograniczenia przez społeczeństwo oraz osoby dotknięte skutkami danego ograniczenia.

W opisanych okolicznościach należałoby się zgodzić z wnioskami wynikającymi z analizowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. O prawidłowym zastosowaniu przez

ustawodawcę zasady proporcjonalności świadczy przede wszystkim fakt, że bez ograniczenia prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia decyzji ZRiD, szybka realizacja inwestycji drogowych (a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa drogowego) byłaby znacznie utrudniona. Szybkości postępowania nie zapewniają przepisy nakładające na organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne obowiązek wydawania rozstrzygnięć odwoławczych w ustawowo wskazanych terminach. Ingerencja w prawo do sądu nie jest nadmierna albowiem nie pozbawia osoby uprawnionej w całości ochrony prawnej. Osoba, która nie może skorzystać z pełnych możliwości stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji ZRiD nie zostaje bowiem pozbawiona prawa do uzyskania odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych oraz z tytułu wydania wadliwej decyzji administracyjnej. Porównując wartości społeczne związane z szybką realizacją inwestycji drogowych z wartościami wynikającymi z prawa do sądu należy przyznać pierwszeństwo interesowi publicznemu związanymi z budową dróg.

Przechodząc do oceny innych ograniczeń praw majątkowych spowodowanych wydaniem decyzji ZRiD, można zaznaczyć, że zgodnie z art. 11f ust. 1 punkt 8) e i f specustawy drogowej organ administracji publicznej może w treści decyzji ZRiD nałożyć na inwestora obowiązki dotyczące przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązki związane z przebudową dróg innych kategorii. Obowiązki, o których mowa powyżej mogą powodować różnego rodzaju ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, które również należy sprecyzować w treści decyzji ZRiD (art. 11 f ust. 1 punkt 8) g specustawy drogowej).[523] Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 11f ust. 2 specustawy drogowej, że do analizowanych ograniczeń, przepisy art. 124 ust. 4-8 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio. Przeprowadzając ocenę powyższych regulacji prawnych z punktu widzenia zachowania zasady proporcjonalności należy w pierwszej kolejności zauważyć, iż podstawą ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości jest przepis rangi ustawowej. Natomiast przepisy dotyczące odszkodowania z tego tytułu zawarte zostały częściowo w art. 43 Rozporządzenia. Wydaje się, że okoliczność zamieszczenia przepisów odszkodowawczych w akcie rangi podustawowej nie powoduje w tym przypadku naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Bezpośrednią bowiem podstawą ograniczenia jest przepis ustawy, który wyraźnie wskazuje w jakich sytuacjach oraz na jakie podmioty można nałożyć ograniczenie w przedmiocie korzystania z nieruchomości. Rozporządzenie reguluje wyłącznie

[523] Pogłębiona analiza skutków ograniczeń, wynikających z analizowanych przepisów specustawy drogowej zawarta została w rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym *„Odszkodowanie z tytułu ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD (art. 11f ust. 2 specustawy drogowej)”*.

kwestie związane z wyceną szkody dokonywaną przez rzeczoznawcę majątkowego. Nie zawiera ono żadnych norm mogących stanowić dodatkową podstawę ograniczeń, w tym regulacji precyzujących lub modyfikujących ich zakres.

Niezależnie od przedstawionej oceny, wątpliwości z punktu widzenia zachowania formalnych przesłanek związanych z zasadą proporcjonalności budzi inna okoliczność. Przepis art. 11g ust. 1 punkt 8) g specustawy drogowej jest na tyle ogólny, że nie precyzuje w sposób jednoznaczny na czym mogą polegać ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich. Analizowany przepis wskazuje, że mogą to być ograniczenia związane z przebudową dróg lub sieci uzbrojenia terenu, co jednocześnie nie wyjaśnia zakresu tych ograniczeń. Dla porównania bardziej precyzyjnym opisem posłużył się ustawodawca w treści art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *starosta może zezwolić na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji 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, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody*. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że ograniczenia wynikające z zezwolenia starosty polegają na znoszeniu prac związanych z realizacją wskazanych obiektów i urządzeń, a w dalszej kolejności także z ich eksploatacją. Art. 124 ust. 1 nie znajdzie bezpośredniego zastosowania w procedurze ZRiD, jednakże z uwzględnieniem zasad wykładni systemowej można przyjąć, że ustawodawca formułując przepisy specustawy drogowej w pewien sposób wzorował się na wskazanej podstawie prawnej (stąd odesłanie do kolejnych elementów tego przepisu zawarte w treści art. 11 f ust. 2 specustawy drogowej). Wydaje się więc, że celem przyświecającym ustanowieniu art. 11g ust. 1 punkt 8) g specustawy było umożliwienie organowi wprowadzenia podobnych ograniczeń, jak te, które wynikają z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami należy przyjąć, że formalna przesłanka wynikająca z zasady proporcjonalności wymaga, aby treść ograniczeń wskazanych w ustawie była precyzyjna i kompletna. Treść art. 11g ust. 1 punkt 8 f) specustawy budzi zastrzeżenia w tym zakresie, w związku z czym postuluje się doprecyzowanie analizowanego przepisu przez ustawodawcę. Jednocześnie wydaje się, że wykładnia art. 11g ust. 1 punkt 8 f) pozwala w sposób prawidłowy i pełny odczytać zamiar ustawodawcy, co powoduje że przepisowi można postawić jedynie zarzut nieprawidłowej legislacji, nie zaś niedochowania wymogów formalnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności warto ustalić, jak głęboko sięgają analizowane ograniczenia, o których mowa w specustawie drogowej. O ile bowiem ograniczenia prowadzą do naruszenia istoty prawa własności (rdzenia danego prawa majątkowego) wówczas moglibyśmy mówić o wywłaszczeniu w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W literaturze tematu wskazuje się, że zakres ograniczeń związanych z przebudową dróg oraz urządzeń infrastruktury technicznej może być różny w zależności od:

„1. rodzaju infrastruktury podziemnej (wodnej, kanalizacyjnej, gazowej, paliw płynnych, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej itp.) czy nadziemnej (elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej itp.);

2. parametrów technicznych infrastruktury (np. rodzaju linii elektroenergetycznej, średnicy gazociągu, itp.);

3. technicznych aspektów przebiegu procesu inwestycyjnego, w tym: sposobu układania lub rozwieszania przewodów, formy i głębokości wykopów lub rodzaju słupów napowietrznych, głębokości lub wysokości montażu, itp.;

4. czasu trwania procesu inwestycyjnego (jeden lub więcej cyklów produkcyjnych);

5. okresu rozpoczęcia i zakończenia procesu inwestycyjnego, uwzględniającego m.in. fazę cyklu produkcyjnego

6. sposobu aktualnego użytkowania nieruchomości – funkcji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i stanu zagospodarowania.”[524]

Wydaje się, że powyższe okoliczności będą w sposób istotny decydowały o rodzaju oraz zakresie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Należałoby przyjąć, że skutki decyzji ZRiD związane z analizowanymi ograniczeniami mogą polegać w szczególności na:

1. czasowym wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości korzystania z nieruchomości przez okres realizacji prac budowlanych oraz instalacyjnych lub realizacji późniejszych prac związanych z eksploatacją urządzeń. Wykonanie przebudowy drogi lub sieci uzbrojenia terenu, jak również późniejsza konserwacja lub naprawy powodują konieczność czasowego zajęcia nieruchomości, która co do zasady staje się tymczasowym placem budowy. W zależności od charakteru prac zajęta zostaje cała nieruchomość lub wyłącznie jej część. Od charakteru i wielkości prac będzie zależało również, czy właściciel może korzystać w trakcie zajęcia z nieruchomości oraz w jakim zakresie;

2. stałym wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości korzystania z nieruchomości przez okres, w którym urządzenia lub obiekty znajdują się na nieruchomości (w tym również nad i pod jej

[524] W. Wilkowski, *Wartość szkód spowodowanych budową infrastruktury podziemnej i nadziemnej,* Warszawa 2007-2008, s. 4.

powierzchnią). Zakończenie przebudowy drogi lub sieci uzbrojenia terenu będzie zazwyczaj powodowało, że na nieruchomości zostaną pozostawione urządzenia oraz obiekty budowlane, które były przedmiotem wcześniejszych prac. Możliwe są również sytuacje, w których przedmiotem przebudowy jest usunięcie urządzeń z dotychczasowej nieruchomości;

3. utracie pożytków, które przynosi nieruchomość. Zajęcie nieruchomości na czas prac budowlanych lub konserwacji może powodować, że w tym okresie nieruchomość nie przynosi pożytków (np. plonów lub dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości). Również po zakończeniu prac, o ile na nieruchomości pozostawione zostają obiekty lub urządzenia może dojść do ograniczenia lub całkowitego wyłączenia możliwości pobierania pożytków.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na okoliczność, że budowa sieci uzbrojenia terenu może powodować powstanie tzw. pasów (stref) technicznych, które ograniczają lub wyłączają możliwość korzystania z nieruchomości. Sposób ograniczenia prawa własności nieruchomości będzie w dużej mierze zależał od rodzaju danej strefy. *„Pierwszą z nich jest pas (strefa) trwałego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości – chodzi tu o pas lokalizacji infrastruktury wraz z obszarem ochrony bezpośredniej, w którym występuje reglamentacja w sposobie korzystania z nieruchomości; jego obszar określany jest w zrid (decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości) bądź w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu. Drugą strefą jest pas budowy (montażowy, roboczy) – jest to pas, w którym umieszczona będzie infrastruktura, odkładany jest grunt z wykopu; w przypadku budowy rurociągów pas ten dzieli się na część składowania humusu i martwicy, część wykopu oraz część transportową; jego szerokość jest umieszczona w projekcie technicznym urządzenia. Natomiast trzecią strefą jest pas ochrony funkcyjnej (pas bezpieczeństwa, eksploatacyjny, strefa techniczna, reglamentacji funkcji terenu) – jest to część nieruchomości niezbędna do prawidłowej eksploatacji urządzenia przesyłowego, której szerokość powinna być ustalona w oparciu o obowiązujące normy techniczne albo wytyczne techniczne właściwych przedsiębiorstw przesyłowych, chyba, że zawarta jest w przepisach szczególnych.”*[525]

Oceniając powyższe skutki ograniczeń należałoby stanąć na stanowisku, że zarówno konieczność znoszenia obecności na nieruchomości innych osób, jak również czasowe wyłączenie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości, co do zasady nie powodują naruszenia istoty prawa własności. O ile treścią prawa własności jest możliwość korzystania

[525] Tak: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone na cele inwestycji liniowych*, red. D. Predko, Warszawa 2012, s. 131.

z przedmiotu własności z wyłączeniem innych osób (art. 140 KC), to jednak w analizowanych przypadkach ograniczenia mają wyłącznie charakter czasowy. Prawo własności powraca do swojej pierwotnej treści, a więc po upływie okresu zajęcia nieruchomości, nieruchomość może być wykorzystywana w dotychczasowy sposób. W powyższej sytuacji nie będziemy mieli do czynienia z naruszeniem istoty prawa własności.

Odmienne konsekwencje powstają natomiast w przypadku, gdy na skutek ograniczeń dochodzi do trwałego wyłączenia lub ograniczenia możliwości korzystania z zajętej nieruchomości w dotychczasowy sposób. Uprawnienie związane z korzystaniem z nieruchomości jest jednym z podstawowych składników prawa własności. O ile dochodzi do jego naruszenia, wówczas co do zasady możemy mówić o ingerencji w rdzeń tego prawa. Nie każdy jednak przypadek ograniczenia uprawnienia do korzystania z nieruchomości będzie jednoznaczny z naruszeniem istoty prawa. Tego typu naruszenie następuje wyłącznie w przypadku najdalej idących ograniczeń. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia wówczas, gdy osoba uprawniona utraciła prawo do zabudowy nieruchomości (np. na skutek budowy urządzeń energetycznych) na całości lub na istotnej części powierzchni nieruchomości. Z podobną sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku, gdy na skutek wprowadzonych ograniczeń osoba uprawniona zostaje zmuszona do stałego zaprzestania zamieszkiwania na danej nieruchomości. Każdy z wskazanych przypadków istotnej ingerencji w prawo własności prowadzi do wniosku, że osobie uprawnionej pozostaje wyłącznie pozór prawa własności. Oprócz prawa do korzystania z nieruchomości zazwyczaj w sposób istotny naruszone zostaje uprawnienie danej osoby do rozporządzenia nieruchomością. O ile bowiem dochodzi do całkowitego wyłączenia zabudowy danego gruntu lub faktycznej możliwości zamieszkania na danej nieruchomości, wówczas prawo do rozporządzenia daną rzeczą jest prawem pustym, albowiem zazwyczaj nie znajdzie się podmiot zainteresowany nabyciem nieruchomości, która w ten sposób przestaje pełnić swoją funkcję społeczną lub gospodarczą. Natomiast ze szczególnym przypadkiem mamy do czynienia, gdy na skutek przebudowy urządzeń ograniczone lub wyłączone zostaje prawo do pobierania pożytków z nieruchomości. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi uwagami dopuszczając ingerencję w treść prawa własności TK stwierdza, że z naruszeniem podstawowych składników prawa własności mamy do czynienia wówczas, jeżeli prawo do pobierania pożytków zostaje ograniczone w taki sposób że, własność przynosi właścicielowi straty.[526] Wydaje się jednak, że o ile podstawowa funkcja danej nieruchomości jest ściśle powiązana z pożytkami z rzeczy

[526] Wyrok TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.

(np. nieruchomość rolna przynosząca plony) wyłącznie lub istotne ograniczenie możliwości uzyskiwania pożytków z tej nieruchomości będzie należało uznać za ingerencję w istotę danego prawa.

W opisanych przypadkach, w których dochodzi do naruszenia na skutek ograniczeń wynikających z decyzji ZRiD istoty prawa własności będziemy mieli do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W takim przypadku ocena danego ograniczenia powinna uwzględniać standardy ochrony wynikające ze wskazanych przepisów Konstytucji RP odnoszących się do wywłaszczenia. W pozostałych przypadkach zastosowania art. 11f ust. 1 punkt 8) g specustawy drogowej możemy natomiast mówić o ograniczeniu prawa własności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Na powyższy wniosek nie powinna wpływać okoliczność, że co do zasady art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zapewnia możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu wszystkich ograniczeń związanych przebudową dróg lub sieci uzbrojenia terenu. Przyjęcie bowiem tezy przeciwnej prowadziłoby do sytuacji, w której dla tego typu ograniczeń (które nie naruszają istoty prawa własności i nie stanowią wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) nie istniałby konstytucyjny standard ochrony. W tym zakresie należy dojść do wniosku, że o ile określone ograniczenie prawa majątkowego nie narusza istoty danego należy obligatoryjnie oceniać podstawę tego typu ograniczenia z punktu widzenia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przyznanie odszkodowania z tytułu takiego ograniczenia nie wyłącza takiej oceny albowiem taki wniosek nie znajduje jakiegokolwiek odzwierciedlenia w treści powyższego przepisu. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami można wyłącznie przyjąć, że zapłata odszkodowania ma wpływ na ocenę nadmierności danej ingerencji (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Podając testowi proporcjonalności art. 11f ust. 1 punkt 8) g specustawy drogowej podobnie, jak we wcześniejszych przypadkach należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy określone ograniczenie (nie naruszające istoty prawa majątkowego) jest przydatne oraz konieczne z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Wydaje się, że podstawowym celem ograniczeń, o których mowa we wskazanym przepisie jest umożliwienie szybkiej i sprawnej realizacji inwestycji drogowej. Należy uznać, że odnosząc się do przebudowy dróg oraz sieci uzbrojenia terenu ustawodawca miał na myśli wyłącznie drogi oraz sieci, które kolidują z inwestycją drogową objętą skutkami ZRiD lub w szczególny sposób są z tą inwestycją powiązane. Tym samym wprowadzając możliwość nakładania przedmiotowych ograniczeń w treści ZRiD ustawodawca przede wszystkim wyłączył obowiązek inwestora w przedmiocie występowania o osobne zezwolenie na dokonanie

przebudowy (np. na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wydaje się, że twórcom specustawy przyświecała taka sama idea, jak w przypadku włączenia do decyzji ZRiD innych rozstrzygnięć administracyjnych, które do tej pory były wydawane w odrębnych postępowaniach (np. pozwolenie na budowę). O ile bowiem pomimo wydania decyzji ZRiD konieczne byłoby uzyskanie jeszcze dalszych zezwoleń związanych z realizacją inwestycji drogowej postulat szybkości postępowania nie mógłby zostać w pełni zrealizowany. W ten sposób rozwiązanie wynikające z treści art. 11f ust. 1 punkt 8) g można uznać za spełniające warunek przydatności. Uprawnienie do nałożenia ograniczeń związanych z przebudową obiektów oraz urządzeń jest również konieczne albowiem wydaje się, że nie można zastosować innego mechanizmu pozwalającego na sprawne wszczęcie oraz realizację tego typu robót budowlanych. Przyjmując przykładowo rozwiązanie nakazujące inwestorowi prowadzenie rokowań z właścicielami gruntów sąsiednich mających na celu prawo wejścia na grunt oraz wykonania przebudowy doszłoby do wspomnianego paraliżu procedury ZRiD. Rokowania są bowiem procesem długotrwałym, zależnym od woli stron i co do zasady nieefektywnym przy dużych inwestycjach drogowych. Z powyższych przyczyn ustawodawca zdecydował się na wyłączenie obowiązku prowadzenia rokowań w procedurze ZRiD. Ponadto rezygnacja z zapisów zawartych w art. art. 11f ust. 1 punkt 8) g wiązałaby się z możliwością zastosowania w odniesieniu do przebudowy robót związanych z siecią uzbrojenia terenu art. 124 ust. 1 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższy przepis przewiduje zbliżony mechanizm dokonywania ograniczeń prawa własności, a więc i tak doszłoby do ingerencji w dane prawo na zasadach ogólnych. Z drugiej strony obowiązek zastosowania powyższego przepisu wiązałby się dla inwestora z koniecznością wystąpienia o kolejną decyzję administracyjną. Powyższa sytuacja spowolniłaby proces budowy drogi i jednocześnie nie przyczyniłaby się do zastosowania wyższego standardu ochrony praw majątkowych. Na marginesie warto wskazać, że jak do tej pory Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował aktualnej treści art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przeprowadzając test zasady proporcjonalności *sensu stricto* dochodzimy do wniosku, że ingerencja w prawo własności w opisywanych powyżej przypadkach zasadniczo nie jest nadmierna, chociaż należałoby uznać, że ocena stopnia „nadmierności" powinna być dokonywana indywidualnie w każdym przypadku. Bez prawa wejścia na grunt sąsiedni oraz przebudowy urządzeń lub obiektów budowlanych realizacja drogi publicznej może okazać się znacznie utrudniona, a nawet niemożliwa. Tak więc cel związany z zastosowaniem ograniczeń ma charakter priorytetowy i jest społecznie doniosły. Osobom uprawnionym, których prawa majątkowe doznają ograniczeń przysługuje z tego tytułu odszkodowanie na

zasadach opisanych w art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rekompensata majątkowa w pewien sposób niweluje negatywne skutki ograniczeń, a tym samym powinna mieć wpływ na ocenę stopnia nadmierności ingerencji. Natomiast w zależności od okoliczności danej sprawy może okazać się, że przebieg sieci uzbrojenia terenu lub przebudowa drogi mogłaby zostać zrealizowana w sposób mniej uciążliwy dla osoby uprawnionej. O ile taka sytuacja będzie miała miejsce należałoby uznać, że ograniczenie zawarte w decyzji ZRiD narusza zasadę proporcjonalności, a tym samym zostało dokonane w sposób niekonstytucyjny. Należy bowiem dojść do wniosku, że zasada proporcjonalności wiąże nie tylko ustawodawcę zwykłego, ale również organy stosujące prawo w toku wydawania aktów administracyjnych.

Ograniczenia dotyczące korzystania z nieruchomości sąsiednich mogą powstać nie tylko na skutek zastosowania art. 11f ust. 1 punkt 8) g specustawy drogowej, ale także bezpośrednio jako efekt budowy drogi publicznej na podstawie decyzji ZRiD. Chodzi o takie sytuacje, w których organ wydający decyzję ZRiD nie nakazuje przebudowy dróg lub sieci uzbrojenia terenu, a pomimo tego po wybudowaniu drogi działki sąsiednie nie mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób. Tego rodzaju sytuacja może polegać w szczególności na ograniczeniu lub wyłączeniu prawa do zabudowy gruntu, która jest efektem zastosowania przepisów techniczno-budowlanych np. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Z reguły, o ile budowa drogi publicznej powoduje w całości wyłączenie prawa zabudowy gruntu sąsiedniego będziemy mieli do czynienia z naruszeniem istoty prawa własności, które należy oceniać według przepisów o wywłaszczeniu (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).[527] Należy bowiem dojść do wniosku, że jeżeli mamy do czynienia z gruntem budowlanym, uprawnienie do zabudowy nieruchomości jest podstawowym składnikiem prawa własności, którego całkowite pozbawienie powoduje, że właścicielowi gruntu pozostawione zostaje wyłącznie puste prawo do rozporządzania daną nieruchomością. Poprzez wyłączenie możliwości zabudowy prawo własności w takich przypadkach traci w sposób zasadniczy swoją funkcję społeczną.

[527] Zgodnie z wcześniejszymi uwagami w treści specustawy drogowej nie przewidziano odpowiednika art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje że osoby które utraciły możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy zostały pozbawione jednoznacznej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Z sytuacją odmienną od powyższej będziemy mieli do czynienia w przypadku, gdy prawo zabudowy zostaje wyłącznie ograniczone (np. zachodzi konieczność przesunięcia linii zabudowy lub wyłączenie prawa zabudowy wyłącznie na części gruntu). Tego typu przypadki w zależności od okoliczności danej sprawy będą mogły zostać oceniane z perspektywy zachowania zasady proporcjonalności. Częściowe ograniczenie prawa do zabudowy nie pozbawia właściciela podstawowego uprawnienia do korzystania z rzeczy. Właściciel co do zasady może korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób (jednakże z pewnymi ograniczeniami), a więc osoba uprawniona zachowuje podstawowe składniki prawa własności w tym prawo do korzystania z rzeczy zgodnie z jego funkcją społeczną oraz gospodarczą. Istota prawa własności nie zostaje w takiej sytuacji naruszona. Stosując test proporcjonalności należy dojść do wniosku, że oddziaływanie na możliwość korzystania z gruntów sąsiednich jest konieczne i przydatne. Nie jest bowiem możliwa budowa dróg publicznych w pewnej „abstrakcyjnej przestrzeni", w której nie dochodzi do sąsiedztwa drogi z innymi gruntami oraz obiektami. Poszukując innych środków prowadzących do uniknięcia oddziaływania na grunty sąsiednie (zgodnie z zasadą konieczności) ustawodawca mógłby wprowadzić mechanizm stanowiący, że na własność Skarbu Państwa (lub odpowiednio jednostek samorządu terytorialnego) przechodzą nieruchomości, wobec których na skutek budowy drogi publicznej dojdzie do ograniczeń w dotychczasowym korzystaniu. Jednakże w ten sposób doszłoby do sytuacji, w której wywłaszczeniem objęte byłyby nie tylko grunty położone w granicach pasa drogowego, ale również w jego najbliższym otoczeniu. Powyższe rozwiązanie wykraczałoby poza zasadę proporcjonalności, gdyż nakładałoby na Skarb Państwa (lub odpowiednio na jednostkę samorządu terytorialnego) niewspółmierne ciężary związane z dodatkowymi kosztami nabycia nieruchomości sąsiednich. Wydaje się więc, że brak jest zatem racjonalnych rozwiązań prawnych pozwalających całkowicie uniknąć negatywnych skutków budowy drogi publicznej w stosunku do prawa zabudowy działek sąsiednich.

Z punktu widzenia zasady proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia związane z zabudową gruntów sąsiednich nie będą nadmierne, jeżeli nie dochodzi do istotnego naruszenia prawa do zabudowy.[528] Wydaje się, że przekroczenie powyższej granicy, która jest trudna do jednoznacznego sprecyzowania spowoduje, że będziemy mieli do czynienia z naruszeniem istoty prawa własności oraz koniecznością oceny danej sytuacji na podstawie

[528] Z istotnym ograniczeniem prawa do zabudowy nie mamy do czynienia, w szczególności w przypadku niewielkiego przesunięcia linii zabudowy lub wyłączenia zabudowy na niewielkim fragmencie nieruchomości.

art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[529] Ochrona interesu publicznego związana z budową dróg wymaga pewnych poświęceń również ze strony właścicieli nieruchomości położonych poza pasem drogowym. Z nadmiernością ciężarów nie mamy do czynienia wówczas, gdy co do zasady właściciel gruntu sąsiedniego może korzystać z danej nieruchomości w dotychczasowy sposób, a ograniczenie prawa do zabudowy nie ma zbyt radykalnego (głębokiego) charakteru. Niezależnie od powyższej oceny należałoby się jednakże zastanowić, czy ograniczeń związanych z zabudową gruntów sąsiednich nie rozpatrywać wyłącznie z punktu widzenia proporcjonalności przepisów prawa budowlanego. Bezpośrednim źródłem ograniczeń w tym przypadku nie są bowiem postanowienia specustawy drogowej lub rozstrzygnięcia zawarte w decyzji ZRiD. Należy przypomnieć, że istotą prawa budowlanego jest możliwość ograniczenia praw rzeczowych właściciela gruntu za pomocą form władczych w różnych stadiach procesu budowlanego, co podyktowane jest koniecznością ochrony pewnych nadrzędnych wartości (bezpieczeństwa, zapewnienia odpowiednich warunków zdrowotnych i higienicznych, ochrony środowiska itp.) i co dokonuje się za pomocą nakazów i zakazów typu „policyjnego".[530] Na tle tak rozumianych zakazów i nakazów mamy do czynienia z ograniczeniami w korzystaniu nieruchomości, które również powinny być oceniane z perspektywy zasady proporcjonalności.[531] Ocena, o której mowa w zdaniu poprzednim wykracza poza ramy niniejszej pracy. Jednakże można dojść do wniosku, że o ile same ograniczenia w zabudowie nieruchomości znajdują podstawę prawną w przepisach prawa budowlanego to jednakże do powstania tych ograniczeń (w stosunku do gruntów sąsiednich) nie doszłoby, gdyby nie budowa drogi publicznej. W wielu sytuacjach osoba nabywająca nieruchomość budowlaną nie może przewidzieć, że w sąsiedztwie jej nieruchomości powstanie droga, która w określony sposób ograniczy możliwość dotychczasowego korzystania z nieruchomości.

W opisanych okolicznościach należałoby dojść do wniosku, że ocena regulacji specustawy drogowej i powodowanych na jej podstawie ograniczeń w zabudowie nieruchomości sąsiednich powinna być przeprowadzana z zastosowaniem zasady proporcjonalności niezależnie od osobnej oceny przepisów prawa budowlanego. Tak jak bowiem zostało wcześniej wskazane to inwestycja drogowa wymusza powstanie ograniczeń w możliwości korzystania z gruntów położonych poza granicami pasa drogowego.

[529] Zważywszy na okoliczność, że specustawa drogowa nie przewiduje odszkodowania z tytułu takich ograniczeń należałoby dojść do wniosku o niekonstytucyjności analizowanych przepisów w tym zakresie.
[530] Z. Leoński, *Istota, charakterystyka i źródła prawa budowlanego* (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002 s. 203.
[531] Por. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy…,* s. 25.

W specustawie drogowej brak jest konkretnego przepisu, który dotyczy wpływu inwestycji drogowej na grunty sąsiednie. Właściwy organ wydając decyzję ZRiD nie ma obowiązku wskazania w treści decyzji ograniczeń w prawie zabudowy nieruchomości leżących poza pasem drogowym. W zaistniałej sytuacji powyższa ocena z punktu widzenia zasady proporcjonalności powinna dotyczyć nie konkretnego przepisu, ale specustawy drogowej, jako pewnej całości normatywnej wywołującej określone skutki prawne. Wobec tego, że specustawa jako źródło ograniczeń jest aktem rangi ustawowej spełniony zostaje warunek formalny, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Skutkiem budowy drogi publicznej może być również spadek wartości gruntów położonych w najbliższym otoczeniu drogi. Wskazana sytuacja będzie miała miejsce głównie w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe - w sąsiedztwie których dochodzi do budowy drogi publicznej o dużym natężeniu ruchu. Rynkowa atrakcyjność, jak również wartość takiej nieruchomości maleje głównie z uwagi na możliwe immisje z drogi publicznej (hałas, zanieczyszczenie powietrza itp.). W powyższej sytuacji zasada proporcjonalności nie znajdzie jednakże zastosowania. Przyjmując za podstawę wcześniejsze ustalenia na temat ograniczeń danego prawa należałoby uznać, że o ile spadek wartości nie powstaje na skutek konkretnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wówczas nie dochodzi do ingerencji w treść danego prawa majątkowego. Podmiot uprawniony w dalszym ciągu może korzystać z wszystkich atrybutów prawa własności (w tym korzystać z nieruchomości, rozporządzać nią, jak również pobierać z niej pożytki). Konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych wynikający zarówno z art. 21 ust. 2, jak również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie ma charakteru nieograniczonego i tym samym nie obejmuje ochrony przed wszystkimi skutkami realizacji dróg publicznych oraz innych inwestycji prowadzonych w interesie publicznym. Braku pełnej ochrony należy poszukiwać w społecznej funkcji prawa własności.

Szczególny przypadek ingerencji w prawo własności i związanych z tym ograniczeń powstaje na podstawie art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[532] Zgodnie z tym przepisem *jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń*

[532] Przepis ten może znaleźć odpowiednie zastosowanie w procedurze wydawania ZRiD na podstawie art. 23 specustawy drogowej.

zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom. Obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń ciąży na występującym z wnioskiem o wywłaszczenie. Ratio legis powyższego przepisu stanowi zabezpieczenie właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z drogą publiczną przed negatywnymi skutkami wywłaszczenia. Ocena, czy takie skutki będą faktycznie zachodziły należy do organu wydającego decyzję ZRiD, przy czym dla zastosowania ograniczeń wystarczająca jest sama potencjalna możliwość wystąpienia zdarzeń opisanych w art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[533] Wskazany przepis stanowi więc podstawę ochrony interesu prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich, którzy o ile spełnione zostają przesłanki wskazane w jego treści stają się stronami postępowania w sprawie ZRiD. Jednocześnie zastosowanie powyższego przepisu nie zostało uzależnione od wcześniejszego wniosku strony. Oznacza to, że organ wydający decyzje ZRID ustala z urzędu, czy zachodzą przesłanki opisane w treści art. 120. Powyższe rozwiązanie należy uznać za słuszne z punktu widzenia należytych standardów ochrony praw osób zagrożonych negatywnymi skutkami decyzji wywłaszczeniowej. Za nieprawidłowe należy natomiast uznać ograniczenie zastosowania powyższego przepisu przez ustawodawcę wyłącznie do osób uprawnionych do nieruchomości sąsiednich. Po pierwsze bowiem pojęcie nieruchomości sąsiedniej jest niejednoznaczne oraz budzi wątpliwości.[534] Po drugie zgodnie z zasadą równości wobec prawa ochroną prawną powinni zostać objęci właściciele i użytkownicy wszystkich nieruchomości, wobec których decyzja ZRiD wywołuje negatywne skutki. Przyznanie ochrony prawnej szerszej grupie adresatów nie jest możliwe wyłącznie na podstawie rozszerzającej wykładni art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym, że powyższy przepis zawiera przesłanki ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa człowieka wykładnia rozszerzająca jest niedozwolona. Z treści analizowanego przepisu nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, czy ograniczenia związane z zapobieganiem niebezpieczeństwu lub niedogodnościami, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich, mogą być ustanawiane wyłącznie na nieruchomościach położonych w granicach pasa drogowego, czy też również wobec innych nieruchomości sąsiednich. Zgodnie z dominującym poglądem przyjmuje się szerokie stosowanie art. 120, a więc obejmujące możliwość ustanawiania ograniczeń na wszelkich

[533] Tak M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, komentarz do art. 120, Warszawa 2013, System LEGALIS z zastrzeżeniem, że potencjalność wystąpienia zdarzeń musi być prawdopodobna przy uwzględnieniu lokalnych warunków prawnych i faktycznych.

[534] Wydaje się, że pojęcie to obejmuje wyłącznie grunty graniczące z nieruchomościami położonymi w granicach pasa drogowego wyznaczonego decyzją ZRiD.

nieruchomościach.[535] W praktyce może więc dojść do sytuacji, w której organ stosując analizowany przepis będzie musiał rozstrzygać konflikt pomiędzy różnymi interesami prywatnymi (interesem osoby, na rzecz której dochodzi do ustanowienia ograniczenia oraz interesem osoby, której prawo majątkowe zostaje ograniczone).

Ocena możliwości zastosowania art. 120 w konkretnej sprawie powinna następować z zastosowaniem konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych, w tym art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, a także 64 ust. 3 Konstytucji RP. Analizowany przepis nie daje jednakże jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak daleko przedmiotowe ograniczenia mogą ingerować w prawo własności nieruchomości sąsiednich (obciążonych ograniczeniami). W związku z tym, że z tytułu ustanowienia ograniczeń nie zostało przyznane odszkodowanie należałoby uznać, że budowa urządzeń oraz obiektów, a także ustanowienie służebności nie powinno naruszać istoty prawa własności. Zgodnie z powołanym wcześniej wyrokiem TK z 25.5.1999 r.[536] ustanowienie służebności nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości, jak również rozporządzania nią. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z faktu sąsiedztwa nieruchomości wynika wzajemna zależność między nieruchomościami, która wymaga w pewnych przypadkach ingerencji w prawa sąsiada. Ustanowienie służebności ma na celu zapewnienie prawidłowego korzystania z gruntów sąsiednich. Korzystanie z nieruchomości władnącej nie może jednakże prowadzić do całkowitego pozbawienia osoby uprawnionej praw właścicielskich. Realizacja uprawnień wynikających ze służebności powinna następować z jak najmniejszym obciążeniem nieruchomości władnących i w sposób umożliwiający właścicielom takich nieruchomości korzystanie z rzeczy. Należy dojść do wniosku, że najczęściej ustanowienie służebności będzie wiązało się z koniecznością zapewnienia odpowiedniego dostępu do drogi publicznej.[537] Z bardziej złożonym przypadkiem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości mamy natomiast do czynienia w sytuacji zezwolenia na budowę na nieruchomościach sąsiednich urządzeń lub obiektów służących celom opisanym w art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W zależności bowiem od charakteru i rozmiarów robót budowlanych może się okazać, że urządzenia lub obiekty budowlane uniemożliwiają właścicielowi nieruchomości sąsiedniej dotychczasowe korzystanie z rzeczy. O ile dojdzie do takiej sytuacji należałoby uznać, że ograniczenie spowodowane zastosowaniem art. 120 narusza istotę prawa własności i wykracza poza dozwolone ingerencje w prawa majątkowe opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

[535] *Tenże.*
[536] Wyrok TK z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.
[537] Por. wyrok NSA z 22.9.2009 r., I OSK 1519/08, System LEX nr 595179.

Zastosowanie art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami podyktowane jest szczególnymi wartościami uzasadniającymi ochronę interesu publicznego oraz zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W odróżnieniu bowiem od pozostałych przypadków ograniczeń w prawie własności (powstających w następstwie wydania decyzji ZRiD) zastosowanie art. 120 jest konieczne nie tylko z uwagi na cele związane z budową drogi publicznej, ale przede wszystkim z uwagi na ochronę praw innych osób tj. właścicieli nieruchomości sąsiednich. Podstawą ustanowienia ograniczeń jest przepis ustawy, którego konkretyzacja następuje w drodze decyzji administracyjnej (decyzja ZRiD). Powyższe powoduje, że spełniony zostaje warunek formalny wynikający z treści art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP. Nie mniej wymaga podkreślenia, że treść art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest do końca jednoznaczna oraz precyzyjna. W szczególności ustawodawca nie skonkretyzował, jakie sytuacje niebezpieczne mogą stanowić podstawę wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, a także jak głęboko mogą sięgać przedmiotowe ograniczenia.

Przeprowadzenie testu proporcjonalności, a w szczególności wskazanie, czy ustanowienie ograniczeń, o których mowa w art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest konieczne oraz nie stanowi nadmiernego oddziaływana na prawo majątkowe powinno następować w sposób kazuistyczny tj. oddzielnie dla każdego przypadku. Podstawowe obowiązki w powyższym zakresie spoczywają na organach wydających decyzje ZRiD. Rolą organów administracji będzie więc w szczególności ustalenie, czy ustanowienie ograniczeń jest niezbędne. O ile bowiem możliwe jest uniknięcie szkody, niebezpieczeństwa lub niedogodności związanych z wydaniem decyzji ZRiD w sposób inny niż poprzez ingerencję w prawa majątkowe właścicieli nieruchomości sąsiednich organ powinien w pierwszej kolejności zastosować rozwiązanie alternatywne.

Zgodnie z treścią analizowanego przepisu, koszty ustanowienia oraz wykonywania służebności, jak również koszty realizacji robót budowlanych będą każdorazowo obciążały inwestora realizującego drogę publiczną. Kosztami związanymi z ustanowieniem ograniczeń nie mogą być natomiast obciążeni właściciele nieruchomości sąsiednich.[538] Byłoby to sprzeczne z literalną treścią art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także co do zasady prowadziłoby do nadmiernej ingerencji w prawo własności (w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

[538] Por. E. Bończak–Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, Komentarz do art. 120, System LEX, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, komentarz do art. 120, System LEGALIS.

9. Ocena wybranych przepisów specustawy drogowej na tle innych zasad wyrażonych w Konstytucji RP

Konstytucyjna ochrona praw podmiotowych znajduje wyraz również w innych niż wcześniej opisane zasadach prawa wynikających z Konstytucji RP. Do takich zasad należy zaliczyć w szczególności zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania obywateli do państwa. Obydwie przedmiotowe zasady można wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP. Wydaje się, że wskazane zasady wraz z zasadą proporcjonalności oraz zasadami dotyczącymi wywłaszczenia określają normatywne granice ingerencji w prawa majątkowe.[539] W praktyce związek pomiędzy powyższymi zasadami jest bardzo silny. Można bowiem dojść do wniosku, że jedną z przyczyn ustanowienia standardów ochrony prawa własności wynikających bezpośrednio z treści art. 21 ust. 1 i 2 oraz 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP było dążenie ustawodawcy do ochrony praw legalnie uzyskanych przez poszczególne podmioty prawa.[540] Udzielając bowiem konstytucyjnej ochrony prawom majątkowym ustawodawca daje wyraz poszanowania istniejących uprawnień obywateli, a co za tym idzie kształtuje również zaufanie obywateli do państwa oraz organów władzy publicznej. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zasady proporcjonalności, również zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa są kierowane zarówno do organów stanowiących, jak również stosujących prawo.[541] Można bowiem uznać, że zasady prawa mają nie tylko ukierunkowywać działalność prawotwórczą, ale również proces interpretacji i stosowania prawa.[542] Przedmiotowy oraz podmiotowy zakres zastosowania analizowanych zasad jest bardzo szeroki, obejmując wszystkie zarówno publiczne, jak też prywatne prawa podmiotowe (a więc nie tylko prawo własności, ale również między innymi inne prawa majątkowe) – o ile zostały słusznie nabyte i znajdują *ratio legis* na gruncie aktualnego ustroju prawnego i społecznego.[543] Jednocześnie *„zasadzie ochrony praw nabytych podlegają zarówno prawa nabyte in conctero, w drodze orzeczeń (decyzji) organów stosujących prawo, jak i prawa nabyte in abstracto, tj. w oparciu o konstrukcję zaufania do ustawodawcy i stanowionego przezeń prawa, jeszcze przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Podkreśla się przy tym,*

[539] Por. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo…*, s. 38 oraz wyrok TK z 10.7.2000 r., K 21/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 144.
[540] Por. m.in. TK w wyroku z 13.4.1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40 oraz w wyroku z 20.12.1999 r. K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.
[541] Por. uchwała SN z 7.5.1991 r., I PRN 19/91, OSP 1992, nr 6, poz. 145.
[542] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 188.
[543] Zob. wyrok TK z 13.03.2000 r., K. 1/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 59. Jednocześnie poza zakresem ochrony wynikającej z wskazanej zasady znajdują się sytuacje, które nie mają charakteru praw podmiotowych lub ekspektatyw tych praw (por. wyrok TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60).

że te pierwsze jako wyraźnie już skonkretyzowane i zindywidualizowane podlegają silniejszej ochronie".[544] Biorąc pod uwagę intensywność ochrony poszczególnych praw podmiotowych z punktu widzenia analizowanych zasad konstytucyjnych należy dojść do wniosku, że prawa majątkowe są chronione najsilniej.[545] Znajduje to wyraz w dodatkowych (konstytucyjnych) gwarancjach ochrony tych praw wynikających z treści art. 21 oraz 64 Konstytucji RP.

U podstaw zasady ochrony praw nabytych tkwi zakaz pozbawiania obywateli oraz innych jednostek posiadanych przez nich uprawnień, jak również zakaz ograniczania tych uprawnień w sposób arbitralny. Jednocześnie nie są to zakazy absolutne, albowiem istnieją pewne dziedziny życia oraz sytuacje, w których jednostki muszą liczyć się ze zniesieniem lub ograniczeniem uprawnień im przysługujących.[546] Rozpatrując granice zasady ochrony praw nabytych TK w orzeczeniu z 20.12.1999 r. zauważa: *„Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego…".*[547] Wydaje się, że odstępstwa od reguły ochrony praw nabytych podyktowane są przede wszystkim koniecznością realizacji zadań państwa, jak również celami związanymi z realizacją interesu publicznego. Konflikt pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów powoduje, że w niektórych sytuacjach ustawodawca musi uznać za słuszne naruszenie dotychczasowego stanu posiadania oraz władczą ingerencję w prawa chronione konstytucyjnie. Jednocześnie aktualnie obowiązująca Konstytucja RP nie formułuje w sposób jednoznaczny (podobnie, jak ma to miejsce na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) przesłanek stanowiących podstawę odstępstwa od tej zasady. Biorąc pod uwagę wzajemne zależności pomiędzy analizowanymi zasadami, a zasadą proporcjonalności należałoby uznać, że z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych, jak również zasady zaufania do państwa będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy dochodzi do pozbawienia danego prawa majątkowego lub ograniczenia jego istoty bez słusznej rekompensaty z tego tytułu.[548] W opisanych okolicznościach. odstępstwa od przedmiotowych zasad będą dopuszczalne w szczególności, jeżeli wymagała będzie tego realizacja innych

[544] J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza…,* s. 188. Por. również T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada demokratycznego państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1992, s. 10., J. Kaczor, *Zasada ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, t. IX, s. 170.
[545] M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146.
[546] Tak m.in. wyrok TK z 4.10.1989 r., K. 3/98, OTK 1989, nr 1, poz. 2 oraz wyrok TK z 10.07.2000 r., SK, 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144, wyrok TK z 12.1.1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2.
[547] Por. wyrok TK z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165.
[548] Wyrok TK z 4.10.1989 r., K. 3/98, OTK 1989, Nr 1, poz. 2.

wartości lub interesów chronionych konstytucyjnie (do takich wartości można zaliczyć między innymi ochronę interesu publicznego lub realizację celów publicznych). Odstępując od zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa ustawodawca powinien przeprowadzić test sprawdzający na ile oczekiwania jednostki dotyczące zachowania konkretnego prawa majątkowego są usprawiedliwione oraz racjonalne.[549] Jednostka bowiem musi liczyć się z tym, że niektóre sytuacje oraz wartości będą wymagały ingerencji w jej prawa majątkowe. Należy jednakże przyjąć, że odstępstwo od analizowanych zasad powinno być podyktowane niezbędnością oraz co do zasady powinno wiązać się z wyrównaniem doznanego uszczerbku.[550] O ile istnieje możliwość realizacji określonej wartości lub interesu bez konieczności naruszania określonego prawa ustawodawca powinien powstrzymać się od ingerencji kierując się zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa.[551] Podobnie należałoby postąpić, jeżeli zachodzi sytuacja, w której określone prawa nabyte mają pierwszeństwo przed innymi wartościami wymagającymi naruszenia praw.[552] Powyższe okoliczności wskazują na istotne przenikanie się zasady proporcjonalności z zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa. Warto również dodać, że zasada ochrony praw nabytych, jak również zaufania obywateli do państwa nie oznaczają całkowitego zakazu zmian w dotychczasowych regulacjach prawnych. Prowadziłoby to bowiem do nieuzasadnionego ograniczenia swobody ustawodawcy.[553] Niezmienność prawa należałoby raczej rozumieć, jako jego stabilność zapewniającą jednostce możliwość podejmowania decyzji życiowych, która jednakże może doznawać ograniczeń z uwagi na szczególne cele i wartości chronione w Konstytucji RP oraz ustawach szczególnych.

Zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa są podstawami obecnego ustroju RP i znajdują swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.[554] Zasady te więc nie zostały wyrażone w Konstytucji RP w sposób bezpośredni, lecz stanowią normy, które można wyinterpretować z tekstu przepisów

[549] Wyrok TK z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165.
[550] Tak: wyrok TK z 4.10.1989 r., K. 3/98 OTK 1989, Nr 1, poz. 2.
[551] Wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1 poz. 6.
[552] Wyrok TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.
[553] Wyrok TK z 1.4.2008 r., SK 96/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz.40.
[554] Zależność pomiędzy zasadą państwa prawnego, a zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa dostrzegał TK jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej ustawy zasadniczej. Por. m.in. wyrok TK z 22.08.1990 r., K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5. Należy jednakże zwrócić uwagę, że w orzecznictwie TK można również spotkać pogląd wywodzący zasadę ochrony praw nabytych wyłącznie z poszczególnych przepisów Konstytucji RP. Pogląd ten spotkał się z krytyką w doktrynie, jako ograniczający standardy ochrony praw człowieka. Por. M. Jackowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.1.2007 r. (SK 41/07)*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 1, s. 130-132.

konstytucyjnych na podstawie tzw. reguł inferencyjnych.[555] Pomiędzy powyższymi zasadami zachodzi ścisły związek albowiem ochrona praw nabytych warunkuje pewność prawa stanowionego, a tym samym wpływa na zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. Tak rozumiane zasady są warunkiem istnienia państwa prawnego.[556] Należy podkreślić, że pewność prawa oraz poszanowanie uprawnień jednostek ma wymierny wpływ na poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli, a co za tym idzie na wiarygodność państwa w ich oczach, a także szacunek do prawa.[557] Jak zauważa TK w wyroku z dnia 14.06.2000 r.: „*zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a wiec takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postepowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą"*[558] Opisując związek pomiędzy analizowanymi zasadami TK w innym orzeczeniu z dnia 11.02.1992 r. zauważa: *„Zasada państwa prawnego zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do państwa, z tą zaś łączy się na zasadzie związków instrumentalnych z zasada ochrony praw nabytych... Zakresem [jej - przyp. aut.] objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte*".[559] Dodatkowo wymaga podkreślenia, że zasada zaufania obywateli do państwa wiąże się również z koniecznością formułowania przepisów prawa w sposób precyzyjny i jasny. *„Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie".*[560] Ponadto ważnym elementem omawianej zasady jest dopuszczalność zaskarżenia wyroków sądowych i decyzji administracyjnych w toku instancji, a także poszanowanie i trwałość prawomocnych wyroków sadowych.[561]

---

[555] Por. M. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 180. Jak zauważa T. Zieliński, *Ochrona praw*…, s. 9: „*Tak pojmowana zasada ochrony praw nabytych ma uzasadnienie w regule inferencyjnej opartej na instrumentalnym związku, jaki zachodzi między zasadą państwa prawnego rozumianą normatywnie, a zasadą respektowania przez organy tegoż państwa, nie wyłączając władzy ustawodawczej, praw przez obywateli uzyskanych."*

[556] Por. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 83 oraz T. Zieliński, *Ochrona praw…*, s. 3.

[557] Por. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego…,* s. 84.

[558] Wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138.

[559] Wyrok TK z 11.2.1992 r., K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127.

[560] Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106.

[561] Por. B. Banaszak, *Konstytucja …*, System LEGALIS.

Z punktu widzenia interesu indywidualnego w procedurze wydawania decyzji ZRiD, zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do prawa z reguły nie mogą stanowić samodzielnych podstaw ochrony praw majątkowych. Można bowiem podkreślić, że konstytucyjne standardy tego typu praw wynikają w szczególności z zastosowania art. 21, 31 oraz 64 Konstytucji RP. Z drugiej strony wskazane przepisy konstytucyjne wyznaczają również zasady oraz granice ingerencji w prawo własności oraz inne prawa majątkowe jednostek. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń pewne wartości oraz cele znajdujące ochronę konstytucyjną mogą uzasadniać odstępstwa od ochrony praw nabytych. Do wskazanych celów niewątpliwie należy zaliczyć cele związane z budową dróg, które jednocześnie mieszczą się w pojęciu celu publicznego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o wartości związane z budową dróg, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz zapewnienie rozwoju społecznego i gospodarczego to szczególna ochrona konstytucyjna przedmiotowych wartości znajduje dodatkowe odzwierciedlenie w treści art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP. Aktualna sytuacja społeczna oraz gospodarcza, w tym braki w stanie infrastruktury drogowej (w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej) uzasadniają pierwszeństwo ochrony celów oraz wartości związanych z budową dróg publicznych, także kosztem pełnej ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa.[562] Możliwość wprowadzania odstępstw od analizowanych zasad podyktowanych wartościami związanymi z budową dróg należy uznać za działanie racjonalne oraz podejmowane w interesie całego społeczeństwa, w szczególności jeżeli przepisy specustawy drogowej nie pozbawiają osób uprawnionych prawa do ekwiwalentu z tytułu doznanych naruszeń. Jednocześnie należy przypomnieć, że wykładnia art. 2 Konstytucji RP nie prowadzi do odmiennego rozumienia pojęcia istoty prawa własności oraz słusznego odszkodowania (niż wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), a w szczególności nie stanowi podstawy przyznania odszkodowania z tytułu ograniczenia praw majątkowych nie powodującego naruszenia istoty danego prawa.

Nie oznacza to jednak, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP pozbawione są jakiejkolwiek doniosłości prawnej. Zarówno zasada ochrony praw nabytych, jak również zasada zaufania obywateli do państwa stanowią pewnego rodzaju wzmocnienie standardów ochrony praw majątkowych, jak również mogą mieć pewien wymierny wpływ na zastosowanie reguł dotyczących pozbawienia oraz ograniczenia praw majątkowych

[562] Nie oznacza to jednak rezygnacji z postulatów wynikających z wskazanych zasad: w tym zaniechania ingerencji nadmiernych w stosunku do celów oraz konieczności zapewnienia odpowiedniej rekompensaty w przypadku naruszenia istoty danego prawa. Powyższe postulaty znajdują bowiem odzwierciedlenie w aktualnej wykładni art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, 64 ust. 3 Konstytucji RP.

w procedurze ZRiD. Rozwijając powyższą tezę należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika w sposób jednoznaczny, czy możliwe jest pozbawienie prawa własności w każdym przypadku, ilekroć wymagają tego cele publiczne. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami należałoby przyjąć, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie może być interpretowany w oderwaniu od zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP. Zasada demokratycznego państwa prawnego, w a szczególności wywodzące się z niej zasady zaufania obywateli od państwa i ochrony praw nabytych wymagają, aby ingerencja w prawa chronione konstytucyjnie nie była nadmierna oraz następowała, o ile określonych celów lub interesów publicznych nie można osiągnąć w inny sposób. Z punktu widzenia przeprowadzonej oceny przepisów specustawy drogowej można wysunąć wniosek, że stan polskiej infrastruktury drogowej wymaga zastosowania szczególnych środków ingerencji w prawa majątkowe w tym w szczególności pozbawienia prawa własności nieruchomości na potrzeby budowy dróg. Mechanizmy ingerencji w prawa majątkowe wynikające z przepisów specustawy służą zapewnieniu szybkości postępowania, co ma wymierny wpływ na tempo budowy dróg publicznych w naszym kraju, a w dalszej kolejności przekłada się na rozwój bezpieczeństwa drogowego, a także rozwój społeczny i gospodarczy. Wskazane wartości, przy jednoczesnym uznaniu, że prawo własności nie jest prawem absolutnym umożliwiają ingerencje w prawa majątkowe, a jednocześnie uzasadniają odstępstwa od zasad analizowanych w niniejszym rozdziale pracy. Jak wynika z poglądów doktryny oraz orzecznictwa wyżej powołanego zasada ochrony praw nabytych oraz zasada zaufania do państwa nie mają absolutnego charakteru i mogą doznawać pewnego rodzaju ograniczeń, o ile szczególne przepisy konstytucyjne oraz wartości nimi chronione tego wymagają. Do takich przepisów należą w szczególności art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazane regulacje wyraźnie wskazują na możliwość ingerencji w prawa majątkowe i jako pewien szczególny *lex specialis* w stosunku do art. 2 Konstytucji RP mają pierwszeństwo zastosowania. Jednocześnie pierwszeństwo zastosowania, o którym mowa w zdaniu poprzednim nie oznacza całkowitego wykluczenia analizowanych zasad, a przyznanie im roli uzupełniającej wykładnię oraz stosowanie konstytucyjnych przepisów dotyczących wywłaszczenia oraz ograniczenia szeroko rozumianego prawa własności. Z punktu widzenia specustawy drogowej obowiązek stosowania zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa będzie oznaczał między innymi, że organ wydający decyzję ZRiD ma obowiązek ustalić, czy możliwa jest taka lokalizacja oraz budowa drogi publicznej, która nie narusza (nie ogranicza) praw majątkowych osób trzecich lub ewentualnie powoduje taki skutek w możliwie najmniejszym stopniu.

Powyższe okoliczności pozwalają również postawić tezę, że ilekroć w treści niniejszej pracy mowa jest o ewentualnym naruszeniu konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych wskazane naruszenie będzie, co do zasady także sprzeczne z regułami ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami powyższa sprzeczność zachodzi w szczególności w na gruncie regulacji dotyczących ochrony interesów właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych poza pasem drogowym. Powtarzając wcześniejsze zarzuty, przepisy specustawy drogowej nie przewidują jednoznacznej regulacji stanowiącej podstawę dochodzenia odszkodowania z tytułu ograniczenia lub wyłączenia możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wydania decyzji ZRiD lub samego obniżenia wartości takiej nieruchomości.[563] W szczególności ustawodawca nie przewidział w treści specustawy drogowej odpowiednika art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe zaniechanie może prowadzić nie tylko do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP lub art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3 Konstytucji RP, ale również zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Należy bowiem powtórzyć, że ochrona praw nabytych oraz zaufanie obywateli do państwa wymagają, aby ingerencja w prawa chronione nie była nadmierna oraz co do zasady wiązała się z odpowiednią rekompensatą z tego tytułu. Pozbawiając prawa do odszkodowania właścicieli gruntów sąsiednich, w szczególności ilekroć na skutek decyzji ZRiD dochodzi do naruszenia istoty danego prawa, ustawodawca postępuje w sposób sprzeczny z powyższymi zasadami. W sposób podobny każda z powyższych zasad może znaleźć zastosowanie do opisanych w dalszej części pracy trybów dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z wydaniem decyzji ZRiD. Ilekroć bowiem ustawodawca przewiduje możliwość dochodzenia odszkodowania w trybie postępowania cywilnego zachodzi ryzyko postawienia zarzutu, że tego typu tryb wiąże się ze zbyt długim oczekiwaniem na uzyskanie odszkodowania. W takich przypadkach prawo do rekompensaty finansowej nie zostaje wyłączone (spełniona zostaje co do zasady przesłanka słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), jednakże długotrwała procedura ustalenia jego wysokości oraz wypłaty może powodować wątpliwości z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych. Podobne wątpliwości mogą powstawać w związku z opisywanym wcześniej problemem rozłączenia decyzji odszkodowawczej oraz decyzji ZRiD. Argumentacja przedstawiona we wcześniejszych rozdziałach niniejszej pracy, jak również w jej dalszej części poświęconej

[563] Pomijając możliwość zastosowania art. 11 f ust. 1 pkt 8 lit. g w zw. z art. 124 ust. 4-8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który odnosi się wyłączenie do odszkodowania z tytułu ograniczeń spowodowanych przebudową dróg innych kategorii oraz przebudową sieci uzbrojenia terenu.

odszkodowaniu pozwala dojść do wniosku, że brak przyznania odszkodowania w decyzji ZRiD nie powoduje jednoznacznej sprzeczności z zasadą słusznego odszkodowania wyrażoną w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie ilekroć dochodzi do konieczności długotrwałego oczekiwania przez osobę uprawnioną na wypłatę odszkodowania powoduje to utratę zaufania obywateli do państwa. Tym samym powstaje zagrożenie naruszenia przez organ przyznający odszkodowanie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Analiza przepisów specustawy drogowej oraz dotychczasowego dorobku doktryny, a także judykatury na tle art. 2 Konstytucji RP nie pozwala na wypracowanie jednoznacznej oceny, czy brak przyznania odszkodowania w decyzji powodującej skutki wywłaszczeniowe stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych lub zasady zaufania obywateli wobec prawa. Tego typu wątpliwości nie powoduje sama możliwość oceny organów stosujących przepisy specustawy drogowej na gruncie analizowanych zasad Konstytucji RP. Ilekroć bowiem właściwy organ z przyczyn nieusprawiedliwionych dopuszcza się zwłoki w ustaleniu lub wypłacie odszkodowania (w stosunku do terminów wskazanych w specustawie drogowej), powoduje swoim zaniechaniem naruszenie art. 2 Konstytucji RP.[564] Należy bowiem przypomnieć, że konstytucyjne zasady wiążą nie tylko organy stanowiące prawo, ale również organy odpowiedzialne na jego stosowanie.

Z potencjalnym naruszeniem zasady zaufania wobec prawa będziemy mieli również do czynienia ilekroć w sytuacjach opisanych w treści niniejszej pracy wskazuje się na niejednoznaczność oraz brak precyzji przepisów dotyczących ingerencji w prawa majątkowe[565]. Należy bowiem przyjąć, że obowiązkiem ustawodawcy znajdującym odzwierciedlenie w art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie takich regulacji prawnych, które są konkretne i nie budzą wątpliwości, w szczególności co do rodzaju oraz zakresu przyznawanych uprawnień lub nakładanych obowiązków.

W dalszej kolejności należy także dość do wniosku, że wzajemne przenikanie się zasad konstytucyjnych związanych z ochroną praw majątkowych prowadzi do powstania relacji pomiędzy zasadą zaufania obywateli do państwa oraz zasadą równości wobec prawa. W zakresie, w jakim przepisom specustawy drogowej można zarzucić potencjalne naruszenie zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP zarzut ten jest aktualny również z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa. Przypadki,

[564] Z zasady ochrony praw nabytych wynika postulat pewności prawa (tak T. Zieliński, *Ochrona praw…*, s. 3). Pewność prawa należałoby rozumieć również, jako jego skuteczne stosowanie przez organy administracji. Tylko bowiem w ten sposób prawo jest podstawą miarodajnych podstaw życiowych.

[565] Np. brak precyzyjnego określenia pojęcia nieruchomości sąsiednich w art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub brak precyzyjnego wskazania w treści art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, które nieruchomości objęte są skutkami wywłaszczeniowymi decyzji ZRiD.

w których ustawodawca w sposób nieusprawiedliwiony stawia w uprzywilejowanej sytuacji pewną grupę adresatów norm (lub dyskryminuję daną grupę adresatów) prowadzą do utraty zaufania do prawa oraz jego negatywnej oceny.

.

Rozdział 6. Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD, a prawo do słusznego odszkodowania

1. Uwagi wprowadzające

Obowiązek zapewnienia słusznego odszkodowania na rzecz osób pozbawionych praw majątkowych należałoby uznać za jeden z podstawowych elementów ochrony interesu indywidualnego w procedurze wydawania decyzji ZRiD. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami słuszne odszkodowanie jest drugą obok celu publicznego z konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto przyznanie odszkodowania może mieć decydujące znaczenie z punktu widzenia zachowania konstytucyjnych standardów związanych z ochroną własności wynikających z zasady równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej oraz ochrony praw nabytych. W dalszej kolejności należy podkreślić, że prawo do odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych w związku z realizacją inwestycji publicznych znajduje również ochronę w treści art. 1 Protokołu.

Zważywszy na temat niniejszej rozprawy doktorskiej koniecznym byłoby przeprowadzenie oceny przepisów specustawy drogowej pod względem spełnienia konstytucyjnych wymogów dotyczących odszkodowania z tytułu pozbawienia oraz ograniczenia praw majątkowych do nieruchomości. Przeprowadzona ocena powinna natomiast prowadzić do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przepisy specustawy drogowej odpowiadają standardom ochrony interesu indywidualnego wynikającym z Konstytucji RP.

Należy wstępnie wyjaśnić, że poszczególne przepisy specustawy drogowej (szczegółowo opisane w dalszej części rozprawy doktorskiej) różnicują sytuację prawną podmiotów uprawnionych do otrzymania odszkodowania. Należałoby więc precyzyjnie ustalić, jakim jednostkom odszkodowanie faktycznie przysługuje oraz czy przyjęte przez ustawodawcę tryby wypłaty odszkodowania spełniają wymogi wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W związku z tym, że przepisy dotyczące wyceny wartości nieruchomości, a tym samym sposobu ustalania wysokości odszkodowania są niezwykle szczegółowe i zawierają liczne odniesienia do metod wycen dokonywanych przez rzeczoznawców majątkowych, analizę zagadnień z tym związanych należałoby odnieść wyłącznie do najbardziej dyskusyjnych problemów mających wpływ na ochronę interesu indywidualnego w procedurze ZRiD.

Temat niniejszej rozprawy doktorskiej, a także przyjęte granice pola badawczego nie pozwalają na wyczerpującą analizę problematyki dotyczącej charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wywłaszczenia. Wydaje się, że powyższe zagadnienie z powodzeniem mogłoby stanowić osobny przedmiot pracy naukowej. Jednakże zważywszy na okoliczność, że problematyka charakteru odszkodowania wywiera istotny wpływ na ocenę standardów ochrony interesu indywidualnego, kilka uwag na ten temat zasadnym byłoby poczynić na wstępie niniejszego rozdziału.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie aktualny pozostaje spór na temat charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej w postępowaniu wywłaszczeniowym. Zgodnie z pierwszym z prezentowanych stanowisk, odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu wywłaszczenia ma charakter administracyjnoprawny. Uzasadnienia powyższego stanowiska należałoby upatrywać w szczególności w tym, że odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia znajduje zwoje źródło w legalnym działaniu władzy publicznej, podmiotami rozstrzygającymi o wysokości odszkodowania są organy administracji, natomiast dla odpowiedzialności odszkodowawczej w tym przypadku nie ma znaczenia związek przyczynowy. Jednocześnie odpowiedzialność z tytułu wywłaszczenia nie mieści się w klasycznym podziale na odpowiedzialność *ex contractu* i *ex delicto.*[566] Przeciwnicy powyższego poglądu stoją natomiast na stanowisku, że wszystkie roszczenia odszkodowawcze mają charakter cywilnoprawny i to niezależnie od tego, czy podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej są przepisy prawa cywilnego, czy też przepisy ustaw zaliczanych do źródeł prawa publicznego, jak również niezależnie od tego w jakiej procedurze roszczenia są dochodzone (administracyjnej, czy też cywilnej). Argumentem przemawiającym za cywilnoprawnym charakterem odpowiedzialności miałby być również cywilnoprawny stosunek prawny zawiązujący się pomiędzy podmiotem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania, a podmiotem wywłaszczonym.[567] Opisanych rozbieżności nie rozstrzyga jednoznacznie aktualne orzecznictwo sądowe. W sprawie o sygn. akt III ARN 40/94 Sąd Najwyższy zauważył, że wobec faktu iż decyzja wywłaszczeniowa kreuje nierównorzędny stosunek prawny między jego stronami, mamy do czynienia z klasycznym

[566] Za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności z tytułu wywłaszczenia opowiadają się m.in. J. Boć, *Wyrównywanie strat legalnych wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 174 i nast. E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, Państwo i Prawo 1965, z. 11, s. 669, J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków, 1967, s. 104, E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 197.

[567] Zwolennikami tego poglądu są m.in. F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań,* Warszawa 1948, s. 123, A. Ohanowicz, *Zobowiązania*, Poznań 1965, s. 73, W. Czachórski, *op. cit.*, s. 198, S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka…*, s. 163, M. Zimmermann, *Polskie Prawo…*, s. 177, T. Woś, *Wywłaszczanie…*, s. 98 i nast., M. Szalewska, *Wywłaszczenie…,* s. 270.

stosunkiem administracyjnoprawnym, a tym samym również odszkodowaniem o takim samym charakterze.[568] Z drugiej strony można odnotować stanowisko, zgodnie z którym stosunek cywilnoprawny może znajdować swoje źródło także w decyzji administracyjnej.[569] Z wskazanych poglądów judykatury opowiadających się za cywilnoprawnym charakterem odszkodowania wynika, że decyzja administracyjna przyznająca odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia wyłącznie konkretyzuje roszczenie odszkodowawcze powstające faktycznie na podstawie przepisów prawa. Stosunek prawny powstający na podstawie decyzji ingerującej w prawo majątkowe oraz na podstawie decyzji odszkodowawczej stanowią dwa osobne rodzaje stosunków prawnych. W tym zakresie, jak zauważa WSA w Rzeszowie odróżnia się stosunek prawny wywłaszczenia od stosunku prawnego odszkodowania: *„Pierwszy z nich ma typowy charakter stosunku administracyjnoprawnego, oparty jest na nierównorzędności stron i uprawnieniu jednej strony (organu administracji publicznej) do władczego kształtowania treści tego stosunku oraz odpowiadającym mu obowiązku zachowania się przez drugą stronę tego stosunku zgodnie z jego treścią. Przedmiotem stosunku prawnego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość jest obowiązek świadczenia przez podmiot, na którego rzecz następuje wywłaszczenie nieruchomości, odszkodowania na rzecz podmiotu wywłaszczonego. Stosunek ten kreuje samodzielną w sensie materialnoprawnym sprawę "odszkodowania za wywłaszczenie". Jego stronami są podmiot wywłaszczany i wywłaszczający, nie zaś organ administracji (organ orzekający w sprawie odszkodowania orzeka niejako w cudzej sprawie). Ta okoliczność, jak również równorzędność stron tego stosunku przesądzają o jego cywilnoprawnym charakterze.”*[570]

Odnosząc się do powyższych rozbieżności dotyczących charakteru stosunku odszkodowania z tytułu wywłaszczenia wydaje się, że przekonywującym jest pogląd prezentowany przez M. Szewczyka.[571] W szczególności, jak słusznie podkreśla wskazany autor, stosunek odszkodowawczy zostaje nawiązany pomiędzy organem administracji dysponującym władztwem administracyjnym,[572] a adresatem decyzji administracyjnej. Stosunek ten charakteryzuje się więc nierównorzędnością stron charakterystyczną dla stosunku administracyjnego, a niezachodzącą w stosunkach cywilnoprawnych. Źródłem tego stosunku są przepisy prawa publicznego, które następnie ulegają konkretyzacji w decyzji

[568] Wyrok SN z 7.07.1994 r., III ARN 40/94, Przegląd Sądowy 1996, Nr 1, s. 126.
[569] Tak m.in. wyrok SN z 22.04.1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, postanowienie SN z 10.03.1999 r., II CKN 34/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161. Podobnie NSA w wyroku z 15.6.1993 r., IV SA 1667/92, ONSA 1993, NR 4 poz. 115 oraz TK w wyroku z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.
[570] Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 18.07.2008 r., II SA/Rz 71/08, System LEX nr 563036.
[571] M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania..., s. 481 i nast.
[572] W przypadku decyzji ZRiD takim organem jest starosta lub wojewoda.

przyznającej odszkodowanie. Brak wydania takiej decyzji uniemożliwia dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego, jak to ma miejsce w przypadku roszczeń odszkodowawczych, których źródłem są przepisy szeroko rozumianego prawa cywilnego. Ponadto pomiędzy stosunkiem wywłaszczenia, a stosunkiem odszkodowania zachodzi bezpośredni związek. Pomimo, że na gruncie specustawy drogowej decyzja o odszkodowaniu jest odrębną - od ZRiD - decyzją administracyjną, jednakże bez wydania decyzji ZRiD nie dojdzie do wydania decyzji odszkodowawczej. Innymi słowy przyznanie odszkodowania z tytułu pozbawienia lub ograniczenia prawa majątkowego jest konsekwencją wcześniejszego wywłaszczenia.[573]

W dalszej kolejności przyjęcie tezy o administracyjnoprawnym charakterze stosunku odszkodowania w następstwie wydania decyzji ZRiD w pełniejszym zakresie realizuje postulat słusznego odszkodowania wynikający z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W szczególności odszkodowanie mające charakter publicznoprawny nie ulegałoby przedawnieniu.[574] Ponadto osoba uprawniona do odszkodowania nie mogłaby się co do zasady takiego odszkodowania zrzec, albowiem takiego uprawnienia nie przewiduje szeroko rozumiane prawo administracyjne.[575]

2. Odszkodowanie przyznane właścicielowi nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczonych w treści decyzji ZRiD

Analizę zagadnień związanych z odpowiedzialnością odszkodowawczą należałoby rozpocząć od oceny sytuacji prawnej podmiotów, którym przysługuje najszersze prawo majątkowe tj. właścicieli nieruchomości, na których przebiega projektowana droga publiczna objęta decyzją ZRiD. Podstawowymi przepisami wyznaczającymi sytuację prawną wskazanych podmiotów są art. 12 ust. 4 oraz art. 12 ust. 4a i 4b oraz 4f specustawy drogowej.

[573] Wydaje się, że u podstaw „rozdzielenia" stosunku odszkodowawczego i wywłaszczeniowego znajdują się przyczyny o charakterze procesowym. W ten sposób podmiot, który kwestionuje wysokość przyznanego odszkodowania nie kwestionuje samej decyzji ZRiD, lecz decyzję odszkodowawczą. Nie powinno to jednak wpływać na charakter samego stosunku administracyjnego, do którego nawiązania dochodzi na podstawie każdej z analizowanych decyzji. Jak zauważył WSA w Krakowie, opóźnienia czy też innego rodzaju nieprawidłowości w wypłacie odszkodowania nie mogą stanowić o wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 4.03.2014 r., II SA/Kr 739/13, www.nsa.gov.pl).

[574] Szerzej na ten temat w części pracy poświęconej przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego z tytułu decyzji ZRiD.

[575] Na temat braku możliwości zrzeczenia się odszkodowania na gruncie specustawy drogowej por. wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2014 r., VIII SA/Wa 46/14, System LEX nr 1476924.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej skutkiem prawnym wydania decyzji ZRiD jest nabycie odpowiednio przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości, o których mowa w art. 11 f ust. 1 punkt 6 specustawy drogowej. Nabycie prawa, o którym mowa w zdaniu poprzednim następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Na wstępie należy zauważyć istotny brak precyzji w treści powyższych przepisów. Otóż wskazane odesłanie do art. 11 f ust. 1 punkt 6 nie wyjaśnia w sposób jednoznaczny, które z nieruchomości przechodzą na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.[576] Wydaje się, że wolą ustawodawcy było objęcie skutkami wywłaszczeniowymi wyłącznie nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczonych w treści decyzji ZRiD. Jednakże na podstawie powyższych przepisów i zastosowanych pomiędzy nimi odesłań nie jest to jednoznaczne, a co za tym idzie powoduje słuszne głosy krytyki w doktrynie.[577] Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego wydaje się, że przepisy prawa wywołujące tak daleko idący skutek prawny jakim jest wygaśnięcie prawa własności powinny być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Wskazane regulacje nie spełniają powyższych postulatów. Szeroka interpretacja powyższych przepisów mogłaby nawet prowadzić do wniosku, że organ wydający decyzję ZRiD może przeznaczyć do wywłaszczenia nieruchomości położone poza pasem drogowym i to nawet, jeżeli takie nieruchomości byłyby zbędne dla przebiegu przyszłej drogi publicznej.[578]Aby uniknąć wskazanej interpretacji należałoby się odwołać do metod wykładni systemowej i celowościowej oraz przyjąć, że jednym z celów specustawy jest nabycie nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych. Pojęcie drogi zostało zdefiniowane w treści art. 4 punkt 2 ustawy o drogach publicznych i jak wynika z powyższego przepisu granice drogi wyznaczone są przez granice pasa drogowego. Do pojęcia pasa drogowego odwołuje się również art. art. 12 ust. 4d specustawy drogowej, który przewiduje wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na pasy drogowe. W dalszej kolejności zgodnie z art. 4 punkt 1 ustawy o drogach publicznych pasem drogowym jest natomiast *wydzielony liniami*

[576] Zgodnie z art. 11 f ust. 1 punkt 6 decyzja ZRiD zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Krytycznie na temat zastosowanego odesłania por. T. Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialno prawne (w:) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23-25.IX.2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 381.
[577] Por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 205.

granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Wydaje się, że dopiero w taki sposób przeprowadzona wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że odjęcie prawa własności nieruchomości w procedurze ZRiD powinno dotyczyć wyłącznie nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego (liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej). Przy czym pojęcie pasa drogowego będzie obejmowało nie tylko grunty, na których przebiegać będzie sama droga, ale również na których będą położone obiekty, o których mowa w art. 4 punkt 1 ustawy o drogach publicznych. Pojęcie granic pasa drogowego jest pojęciem szerszym od pojęcia granic drogi. Nie oznacza to jednak, że skutkami wywłaszczeniowymi decyzji administracyjnej mogą być objęte jakiekolwiek nieruchomości, które inwestor uzna za potrzebne do budowy drogi, jeżeli takie nieruchomości nie mieszczą się w powyższych zakresach pojęciowych.

Powyższych problemów interpretacyjnych nie rozwiązuje analiza treści przepisów dotyczących odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4a specustawy drogowej *decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.* Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 4f *Odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.* Z treści powyższych regulacji wynika wyłącznie, że niewątpliwie uprawnionym do otrzymania odszkodowania jest właściciel nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, co w żaden sposób nie wyjaśnia o jakie nieruchomości chodzi.

W opisanych okolicznościach należałoby podnieść postulat nowelizacji art. 12 ust. 4 specustawy drogowej poprzez jednoznaczne wskazanie nieruchomości, które w następstwie wydania decyzji ZRiD przechodzą na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Pozostając przy kwestiach podmiotowych wydaje, się że pojęcie właściciela nieruchomości, którym posługuje się ustawodawca w treści art. 12 ust. 4f specustawy drogowej należałoby odnosić wyłącznie do osób uprawnionych z tytułu prawa własności w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego. Wskazane pojęcie nie będzie tym samym równoznaczne z szerokim rozumieniem własności na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Za

przedstawioną wykładnią przemawia okoliczność, że oprócz właściciela ustawodawca w treści analizowanego przepisu jednoznacznie wskazał na dalsze osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania - z tytułu innych praw majątkowych do nieruchomości.

Zgodnie z art. 12 ust. 4f specustawy drogowej uprawnionym do otrzymania odszkodowania będzie każdorazowy właściciel nieruchomości przeznaczonej w decyzji ZRiD pod budowę drogi publicznej. Powyższy podmiot będzie również stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie decyzji ZRiD. Nawet jeżeli na nieruchomości znajdują się obiekty budowlane wykonane przez inne podmioty (np. dysponujące prawomocnym pozwoleniem na budowę) wypłata odszkodowania następuje do rąk właściciela nieruchomości. Ewentualne roszczenia związane ze zwrotem nakładów poczynionych na nieruchomości nie są przedmiotem postępowania administracyjnego i powinny być rozliczane w osobnym procesie cywilnym.

Niezależnie od podmiotu uprawnionego do uzyskania odszkodowania podstawą ustalenia wysokości odszkodowania jest każdorazowo indywidualny akt administracyjny w postaci osobnej (od ZRiD) decyzji administracyjnej. Decyzja odszkodowawcza jest wydawana przez ten sam organ, który wydał decyzję ZRiD (starosta w odniesieniu do dróg gminnych i powiatowych oraz wojewoda w odniesieniu do dróg zaliczanych do pozostałych kategorii). Oceniając wskazany tryb rozstrzygania o odszkodowaniu wymaga wyjaśnienia, że zarówno przepisy Konstytucji RP, jak również regulacje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie zawierają jakichkolwiek wymogów w powyższym zakresie. W szczególności z powyższych przepisów nie wynika, czy o odszkodowaniu powinien decydować organ administracji w formie decyzji administracyjnej, czy sąd powszechny w formie wyroku. Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w specustawie drogowej jest o tyle słuszne, że jest tożsame z formą rozstrzygania o odszkodowaniu zastosowaną w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 129). Powyższe pozwala uniknąć wątpliwości związanych z zasadą równości wobec prawa. Ponadto należy dojść do wniosku, że rozstrzyganie o odszkodowaniu w formie decyzji administracyjnej w większym zakresie spełnia postulat szybkości postępowania odszkodowawczego. Biorąc bowiem pod uwagę faktyczny czas rozpoznawania spraw sądowych w Polsce, sądowy tryb odszkodowawczy mógłby potencjalnie naruszać standardy należytej ochrony wynikające z wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[579]

Problematyka terminu wydania decyzji odszkodowawczej była przedmiotem analizy w rozdziale niniejszej pracy dotyczącym zasady równości wobec prawa. Zgodnie

[579] Na konieczność zapewnienia wypłaty odszkodowania zwracał również uwagę ETPC m.in. w wyroku z 21.2.1997 r. w sprawie Guillemin przeciwko Francja (RJD 1997, par. 54).

z wcześniejszymi uwagami, 30-dniowy termin na wydanie decyzji odszkodowawczej (art. 12 ust. 4b) liczony jest od momentu uzyskania przez decyzję ZRiD waloru ostateczności. Powyższy przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do z art. 35 § 3 KPA, który przewiduje 2 - miesięczny termin na załatwienie sprawy szczególnie skompilowanej.[580] Powyższe rozwiązanie można ocenić jako słuszne z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego, ale jednocześnie niewystarczające dla sprawnego i szybkiego prowadzenia postępowań odszkodowawczych. W praktyce często okazuje się bowiem, że 30-dniowy termin jest niewystarczający do wydania decyzji odszkodowawczej, a przyczyny formalne (m.in. konieczność wyboru rzeczoznawcy majątkowego) prowadza do jego wydłużenia. W doktrynie postuluje się, że organy stosujące prawo powinny rozpocząć czynności przygotowawcze związane z wydaniem decyzji odszkodowawczej jeszcze zanim dojdzie do wydania ostatecznej decyzji ZRID.[581] Wydaje się, że z uwzględnieniem powyższego postulatu należałoby oceniać ewentualną winę organu w zaniechaniu wydania decyzji odszkodowawczej w ustawowym terminie. Jednocześnie wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby samo postępowanie w sprawie wydania decyzji odszkodowawczej zostało wszczęte jeszcze zanim decyzja ZRiD stanie się ostateczna.[582] Natomiast sama decyzja odszkodowawcza nie powinna być doręczana stronie wcześniej niż po uzyskaniu przez decyzję ZRiD waloru ostateczności.

Ustawodawca inaczej opisał termin wydania decyzji odszkodowawczej w przypadku, gdy decyzji ZRiD został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 12 ust. 4g specustawy drogowej w tego typu sytuacjach decyzję odszkodowawczą wydaje się w terminie 60 dni od momentu nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Na tle powyższego terminu jeszcze bardziej widoczny staje się problem związany z momentem uzyskania odszkodowania przez osobę uprawnioną. Można wyjaśnić, że nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności stanowi podstawę do natychmiastowego zajęcia nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego (art. 17 ust. 3 specustawy drogowej). W powyższej sytuacji osoba uprawniona pomimo obowiązku opuszczenia nieruchomości może pozostawać nawet 60 dni bez odszkodowania. Postulowanym byłoby więc skrócenie przez ustawodawcę wskazanego terminu. W aktualnym stanie prawnym zachodzi poważna wątpliwość, czy art. 12 ust. 4g specustawy drogowej spełnia wymogi

[580] Do takich spraw zaliczają się sprawy dotyczące odszkodowania ustalanego w związku z wydaniem decyzji ZRID.
[581] Por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…*, s. 218. Na możliwość wcześniejszego wszczęcia postępowania odszkodowawczego zwraca również uwagę WSA w Gdańsku w wyroku z 25.06.2008 r., II SA/Gd 307/08, System LEX nr 483127.
[582] Tak: B. Sagan, *op. cit.* , s. 61.

słusznego odszkodowania wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie nie można przeprowadzić jednoznacznej oceny analizowanego przepisu pod względem zachowania konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych, albowiem zarówno przytaczane wcześniej orzecznictwo ETPC, jak również orzecznictwo TK nie wskazują w sposób klarowny, w jakim momencie (licząc od momentu pozbawienia prawa własności) powinno dojść do wypłaty odszkodowania na rzecz osoby uprawnionej.

Postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania na podstawie przepisów specustawy drogowej nie jest postępowaniem wnioskowym. Taki mechanizm odszkodowawczy można ocenić, jako właściwy z punktu widzenia zasady słusznego odszkodowania oraz konstytucyjnych standardów ochrony interesu indywidualnego.[583] Gwarantuje on bowiem, że odszkodowanie będzie wypłacone również tym podmiotom, które poprzez nieznajomość przepisów prawa lub z innych przyczyn nie złożyły odrębnego żądania o wydanie decyzji odszkodowawczej.

W dalszej kolejności można zauważyć, że z przepisów specustawy drogowej nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, czy ochroną prawną związaną z prawem do odszkodowania objęte są również jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa, których nieruchomości zostają przeznaczone na cele związane z budową drogi publicznej. Z wykładni językowej art. 12 ust. 4f nie wynikają jakiegokolwiek wyłączenia podmiotów uprawnionych do uzyskania odszkodowania. Treść powyższego przepisu wskazuje, że odszkodowanie należy się „właścicielom", bez jakichkolwiek ograniczeń o charakterze podmiotowym. Wskazówką interpretacyjną może być również art. 128 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (znajdujący zastosowanie przy wycenie odszkodowania w sprawach objętych specustawą drogową), który stanowi że: j*eżeli na wywłaszczanej nieruchomości, stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, jest ustanowione prawo użytkowania wieczystego, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tego prawa.* Tym samym wskazany przepis pośrednio wskazuje, że jednostkom samorządu terytorialnego będzie przysługiwało odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia. Prawo do uzyskania odszkodowania przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego podyktowane jest względami wynikającymi z zasady równości wobec prawa oraz z zasady proporcjonalności (równoważenia interesów publicznych oraz prywatnych). Należy bowiem zauważyć, że grunt wywłaszczany pod budowę drogi gminnej lub powiatowej faktycznie

[583] Inaczej sytuacja wygląda przykładowo na gruncie art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis w okolicznościach objętych dyspozycją tego przepisu uzależnia naprawienie szkody od wcześniejszego wniosku osoby uprawnionej.

mógł służyć określonej jednostce samorządu terytorialnego do innych celów publicznych (np. przeznaczenie pod budowę szkoły). W tym zakresie dochodzi więc do konfliktu pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów publicznych, a prawidłowe wyważenie tych interesów powinno polegać na zapłacie odszkodowania na rzecz podmiotu pozbawionego prawa własności.

W praktyce stosowania specustawy drogowej może również powstać sytuacja, gdy na potrzeby budowy drogi krajowej dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości, która należy faktycznie do składników mienia Skarbu Państwa. Z takim przypadkiem mamy do czynienia przykładowo na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19.10.1991 r. Jak zauważył WSA w Krakowie w wyroku z dnia 12 maja 2008 roku *„Agencja Nieruchomości Rolnych – obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa – wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych. Oznacza to, że mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy, przejęte w trybie tej ustawy przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym Agencja samodzielnie gospodaruje (art. 12 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy), między innymi w drodze sprzedaży. Według zaś art. 20 ust. 1 i 3 ustawy Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, prowadząc samodzielną, niezależną od budżetu Państwa, gospodarkę finansową, wszelkie uzyskiwane przez nią środki finansowe przeznacza na realizację zadań określonych w ustawie oraz na funkcjonowanie Agencji. Uznać zatem należy, że wolą ustawodawcy było, aby Skarb Państwa swoje uprawnienia właścicielskie do mienia określonego w art. 1 i art. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wykonywał za pośrednictwem Agencji Nieruchomości Rolnych, która – zgodnie z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy…. Z tego powodu Agencja posiada status strony postępowania, którego przedmiotem jest mienie wchodzące w skład Zasobu. Agencja przy tym występuje w obrocie prawnym samodzielnie, wykonując w imieniu własnym prawa Skarbu Państwa do powierzonego jej mienia i realizuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa (dominium), a nie wykorzystuje atrybuty jego władzy (imperium)”.*[584] W zaistniałej sytuacji należałoby dojść do wniosku, że podmiotem uprawnionym do otrzymania odszkodowania od Skarbu Państwa za przejęcie nieruchomości wchodzących w skład zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych będzie przedmiotowa agencja. Biorąc pod uwagę, że Agencja Nieruchomości Rolnych może zostać uznana za

[584] Wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2008 r., II SA/Kr 839/07, System LEX nr 505883.

samodzielnego właściciela nieruchomości, będzie ona również posiadała status wywłaszczonego w procedurze ZRiD.

Reasumując z punktu widzenia zakresu podmiotowego ochroną odszkodowawczą, o której mowa w art. 12 ust. 4a specustawy drogowej objęci są więc wszyscy właściciele nieruchomości, a więc nie tylko osoby fizycznie, ale również osoby prawne (w tym Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego) oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej

Przepisy specustawy drogowej nie zawierają szczegółowych rozwiązań prawnych, w sytuacji w której w toku procedury wydawania decyzji ZRiD dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości. Z treści art. 12 ust. 4f specustawy drogowej wynika, że odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4 przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Powyższy przepis odsyła do ust. 4, w którym mowa o nieruchomościach, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – z dniem, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Biorąc pod uwagę brzmienie powyższego przepisu wydaje się, że na właściwym organie administracji ciąży obowiązek ustalenia, jakiemu podmiotowi przysługuje prawo własności nieruchomości na dzień, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. W tym bowiem dniu dochodzi do nabycia praw do nieruchomości objętych decyzją ZRiD przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz utraty przez dotychczasowego właściciela przysługujących jemu uprawnień do nieruchomości. Powyższe oznacza, że organ administracji bierze pod uwagę zmiany osób uprawnionych, jakie miały miejsce począwszy od dnia wszczęcia procedury wydawania decyzji ZRiD, do dnia w którym taka decyzja stała się ostateczna.

Zdaniem judykatury zmiana podmiotu uprawnionego do odszkodowania może nastąpić nie tylko na skutek przeniesienia praw do nieruchomości, ale także na skutek cesji praw do odszkodowania.[585] Wydaje się, że powyższe stanowisko zostało oparte na poglądach o cywilnoprawnym charakterze roszczeń odszkodowawczych, a w szczególności na twierdzeniu, że roszczenie o odszkodowanie jest wierzytelnością mającą charakter majątkowy.[586] Możliwość dokonania cesji prawa do odszkodowania jest jednak dalece dyskusyjna przyjmując, tak jak to ma miejsce w treści niniejszej pracy, tezę

[585] Tak m.in. wyrok NSA z 14.11.2007 r., I OSK 1485/06, System LEX nr 417765, wyrok NSA z 17.04.2008 r., I OSK 676/07, System LEX nr 506604, wyrok NSA z 6.05.2008 r., I OSK 704/07, LexPolonica nr 1994442 oraz WSA w Warszawie z 18.03 2011 r., I SA/Wa 1664/10, System LEX nr 1127348.
[586] Zwrócił na to uwagę jednoznacznie NSA w wyroku z 14.11.2007 r., I OSK 1485/06, System LEX nr 417765.

o administracyjnoprawnych charakterze analizowanego prawa.[587] W tym przypadku przelew prawa byłby niedopuszczalny na podstawie art. 509 KC, jako sprzeciwiający się właściwości zobowiązania, które ma charakter administracyjnoprawny. Ponadto wymaga podkreślenia, że odszkodowanie jest elementem decyzji administracyjnej, natomiast dysponentem takiego aktu administracyjnego jest tylko administracja. Nie można więc przenieść praw i obowiązków zawartych w aktach administracyjnych bez udziału organu, który dany akt wydał.[588] Jednocześnie zarówno przepisy specustawy drogowej, jak również ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają podstaw do przeniesienia decyzji ZRiD, a także decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

Ze szczególnym przypadkiem zmiany podmiotu uprawnionego do otrzymania odszkodowania możemy mieć do czynienia w przypadku sprzedaży lub innego przeniesienia praw do nieruchomości, które miało miejsce po dniu uzyskania przez decyzję ZRiD waloru ostateczności. Czynność prawna dokonana w powyższych okolicznościach przez dotychczasowego właściciela jest bowiem bezskuteczna. Począwszy bowiem od dnia, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna wyłączne uprawnienia do nieruchomości przechodzą *ex lege* na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. W tym miejscu można zauważyć, że w wyroku z dnia 14.09.2011 r. wydanym na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.[589] NSA stwierdził, że pomimo bezskutecznego zbycia nieruchomości nowy właściciel, który został ujawniony w księdze wieczystej jest podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania.[590] Wskazane rozstrzygnięcie zostało oparte na konstytucyjnym prawie do odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności, jednakże bez dokładniejszego uzasadnienia przesłanek wydanego wyroku. Analizując powyższe rozstrzygnięcie należałoby uznać, że niewątpliwie w okolicznościach konkretnej sprawy wypłata odszkodowania na rzecz „nabywcy" nieruchomości mogłaby się okazać słuszna społecznie. Jednakże wydaje się, że rolą organu administracji wydającego decyzję o wypłacie odszkodowania nie jest przeprowadzanie szczegółowych analiz stanu prawnego nieruchomości oraz badanie skutków określonych czynności cywilnoprawnych podejmowanych po dniu, w którym decyzja ZRiD

[587] Por. również M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 475.
[588] Por. m.in. A. Matan, *Akt administracyjny osobowo-rzeczowy: zagadnienia następstwa prawnego,* Roczniki Administracji i Prawa, R. 7/8 (2008), s. 111-121 wraz z przywołanymi poglądami na temat sytuacji, w których dopuszczalny jest przelew praw i obowiązków prawie administracyjnym.
[589] We wskazanej sprawie mieliśmy do czynienia z podobnymi okolicznościami, albowiem na mocy wejścia w życie przedmiotowej ustawy dotychczasowy właściciel z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa utracił prawo własności. Niezależnie od tego dotychczasowy właściciel zbył nienależącą do niego nieruchomość po dniu 1.1.1999 r.
[590] Wyrok NSA z 14.09.2011 r., I OSK 1543/10, System LEX nr 1068426.

stała się ostateczna. O ile bowiem „nabywca" nieruchomości nie posiadał uprawnień do gruntu w powyższym dniu, wówczas organ powinien ustalić i wypłacić odszkodowanie do rąk dotychczasowego właściciela (zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 4f specustawy drogowej), a wszelkie roszczenia cywilnoprawne związane z bezskutecznym zbyciem nieruchomości powinny być rozstrzygane na gruncie prawa cywilnego. Z punktu widzenia praktycznego wydaje się również, że w toku stosowania przepisów specustawy drogowej opisana sytuacja powinna być wyłącznie hipotetyczna albowiem informacja o wydaniu decyzji ZRiD zostaje ujawniona w księdze wieczystej nieruchomości, a więc potencjalny nabywca uzyskuje informację o możliwym przejściu prawa własności gruntu położonego w granicach pasa drogowego.

Od sytuacji, w których dochodzi do zmian podmiotowych należy odróżnić przypadki związane z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości, a więc te sytuacje w których organ prowadzący postępowanie w sprawie ZRiD ze względu na brak księgi wieczystej oraz innych dokumentów dotyczących nieruchomości nie jest w stanie ustalić osób będących właścicielami (art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przepisy specustawy drogowej nie zawierają regulacji wskazującej sposób postępowania w tego typu sytuacjach. Nie można również skorzystać z rozwiązań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, albowiem odesłanie do przepisów tej ustawy jest wyłącznie częściowe (art. 12 ust. 5 specustawy drogowej) i nie odnosi się do zagadnień związanych z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości. Powyższy brak w przepisach specustawy drogowej należy ocenić bardzo negatywnie z punktu widzenia postulatów szybkości postępowania. Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego analizowane zaniechanie ustawodawcy nie stanowi naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych. Przyjmuje się bowiem, że wobec braku rozwiązań szczególnych (np. umożliwiających oddanie sumy odszkodowania do depozytu sądowego) organ wydający decyzję odszkodowawczą powinien wszystkimi możliwymi środkami zmierzać do ustalenia rzeczywistego kręgu osób uprawnionych do nieruchomości, a w przypadkach szczególnych postępowanie zawiesić.[591]

Śmierć osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania nie powoduje wygaśnięcia roszczenia o jego zapłatę. Prawo do odszkodowania, jako prawo dotyczące określonej masy

[591] Szerzej na temat wskazanego problemu por. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit.*, s. 38 i nast.

majątkowej (o charakterze nieosobistym) powinno podlegać dziedziczeniu[592]. Ponadto, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. *„w prawie publicznym generalnie obowiązującą regułą jest, że uprawnienia i obowiązki mają charakter osobisty. Od tej reguły art. 30 § 4 k.p.a. wprowadza wyjątek stanowiąc w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Po zakończeniu postępowania administracyjnego nie wygasa reguła następstwa prawnego, które należy wyprowadzić z regulacji materialnoprawnej prawa administracyjnego w związku z przepisami prawa cywilnego.”*[593]

3. Odszkodowanie przyznane użytkownikowi wieczystemu nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD

Z treści powołanego wcześniej art. 12 ust. 4f specustawy drogowej wynika, że podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych w procedurze lokalizacji i budowy drogi publicznej jest również użytkownik wieczysty nieruchomości. Powyższe rozwiązanie odpowiada standardom ochrony przyjętym w treści art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który w katalogu osób uprawnionych do odszkodowania wymienia nie tylko właściciela nieruchomości, ale również użytkownika wieczystego, jak również osoby uprawnione z tytułu ograniczonych praw rzeczowych. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami prawo użytkowania wieczystego, jako prawo majątkowe mieści się również w przedmiocie ochrony art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Użytkownik wieczysty na skutek uprawnień wynikających z przyznanego prawa rzeczowego korzysta faktycznie z nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 235 KC w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Zważywszy na treść powyższych przepisów może dojść do sytuacji, w której decyzja ZRiD

[592] Na temat sytuacji spadkobiercy w toku postępowania ZRiD por. wyrok NSA z 25.03.2014 r., I OSK 2090/12, System LEX nr 1446533.
[593] Wyrok NSA z 10.02.2009 r., I OSK 329/08, System LEX nr 515989.

nie powoduje w ogóle pozbawienia dotychczasowego właściciela prawa własności, jednocześnie prowadząc wyłącznie do wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Z taką sytuacją mamy przykładowo do czynienia, gdy przedmiotem decyzji ZRiD jest nieruchomość należąca do gminy i pozostająca w użytkowaniu wieczystym, która zostaje przeznaczona na budowę drogi gminnej. W powyższym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia prawa własności (ponieważ to prawo i tak należy do gminy), a wyłącznie do wygaśnięcia użytkowania wieczystego z jednoczesnym obowiązkiem ustalenia odszkodowania z tego tytułu.

Zgodnie z art. 235 KC prawo użytkowania wieczystego nie rozciąga się na obiekty budowlane wzniesione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Przedmiotowe obiekty są natomiast przedmiotem prawa własności użytkownika wieczystego (w okresie trwania użytkowania) i to niezależnie od tego, jaki podmiot wzniósł budynki.[594]

Przepisy dotyczące przyznania odszkodowania na rzecz użytkownika wieczystego nie przewidują żadnych wyłączeń podmiotowych. W tym zakresie art. 12 ust. 4f specustawy drogowej należy uznać co do zasady zgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony praw podmiotowych. Jednocześnie należy przyjąć, jako aktualne wszystkie zastrzeżenia podniesione w punkcie 2 niniejszego rozdziału.[595]

4. Odszkodowanie przysługujące podmiotom uprawnionym z tytułu ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD

Zgodnie z art. 12 ust. 4c specustawy drogowej decyzja ZRiD wywołuje również skutki prawne polegające na wygaśnięciu ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach położonych w granicach pasa drogowego. Inaczej niż w przypadku prawa własności ograniczone prawa rzeczowe wygasają „ostatecznie", a więc nie dochodzi do ich odtworzenia z mocy prawa (w następstwie uzyskania przez decyzję ZRiD waloru ostateczności) na rzecz innego podmiotu.

Przepisy specustawy drogowej nie ograniczają możliwości uzyskania odszkodowania wyłącznie do określonych praw rzeczowych, co powoduje że ochroną prawną objęte są podmioty uprawnione ze wszystkich praw rzeczowych znanych polskiemu prawu

[594] Por. wyrok SN z 25.11.2011 r., III CZP 60/11, OSNC 2012/6/66.
[595] W tym w szczególności dotyczące 60-dniowego terminu wypłaty odszkodowania w przypadku nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności oraz braku jednoznacznego wskazania w treści art. 12 ust. 4, które nieruchomości objęte są skutkami odszkodowawczymi decyzji ZRiD.

(tj. użytkowania, służebności, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i hipoteki). Należy podkreślić, że na gruncie kodeksu cywilnego obowiązuje zamknięty katalog praw rzeczowych, a więc odszkodowania nie otrzymają podmioty, które wykreowały uprawnienie o charakterze podobnym, jednakże nie zaliczone do powyższego katalogu. Niezależnie od powyższego podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania z tytułu wydania decyzji ZRiD będzie również podmiot, na którego rzecz zostało ustanowione dożywocie. Pomimo, że dożywocie nie zostało zamieszczone w katalogu ograniczonych praw rzeczowych, to na mocy art. 910 § 1 KC do dożywocia stosuje się odpowiednio przepisy o ograniczonych prawach rzeczowych. Teza, zgodnie z którą dożywotnik jest stroną postępowania w sprawach o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.[596]

Obciążenie nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym, mające miejsce po dniu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna spowoduje, że takie prawo rzeczowe zostaje ustanowione w sposób bezskuteczny, a ponadto osoba uprawniona z tytułu tego prawa nie staje się stroną w postępowaniu o zapłatę odszkodowania. Powyższy wniosek wynika z faktu, że przy ustaleniu odszkodowania organ bierze pod uwagę wyłącznie stan prawny na dzień ostateczności decyzji ZRiD. Szersze uwagi na ten temat poczyniono w dalszej części niniejszej pracy.

Z przepisów specustawy drogowej nie wynika, aby właściwy organ miał obowiązek rozstrzygania w jednej decyzji administracyjnej o odszkodowaniu dla właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz osób uprawnionych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych. W zasadzie byłoby to niewskazane zważywszy na okoliczność, iż uprawnionymi z tytułu roszczeń odszkodowawczych są różne podmioty. Natomiast niewykluczone jest ustalenie odszkodowania z tytułu różnych praw do nieruchomości w jednej wycenie rzeczoznawcy majątkowego.

Wydaje się, że w praktyce stosowania analizowanych przepisów może powstać sytuacja, w której osoba uprawniona z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego nie uzyska w ogóle odszkodowania. Taki przypadek będzie zachodził w szczególności wówczas, jeżeli organ dojdzie do wniosku, że dane prawo rzeczowe nie ma żadnej wartości. Powyższe nie pozbawia jednak uprawnionego możliwości występowania w charakterze strony w postępowaniu w przedmiocie ZRiD, a organu obowiązku wydania decyzji odmownej w przedmiocie wypłaty odszkodowania.

[596] Por. wyrok NSA z 23.04.1981 r., SA 681/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 35 oraz wyrok SN z dnia 2.04.2003 r. III RN 55/02, OSP 2005 Nr 3, poz.32.

W przypadku ograniczonych praw rzeczowych wypłata odszkodowania z tytułu wygaśnięcia tych praw następuje bezpośrednio na rzecz osoby uprawnionej z tytułu takiego prawa(art. 12 ust. 4f specustawy drogowej). Alternatywnym rozwiązaniem byłby mechanizm kompensaty, zgodnie z którym wypłata całości odszkodowań następowałaby na rzecz właściciela nieruchomości, który w dalszej kolejności byłby zobowiązany do zaspokojenia osób uprawnionych z ograniczonych praw rzeczowych. Wskazany mechanizm odpowiadałby postulatom szybkości postępowania administracyjnego. Natomiast z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego bardziej właściwym rozwiązaniem jest wypłata odszkodowania bezpośrednio przez organ na rzecz każdego z uprawnionych. Przedstawiony wniosek wynika z faktu, że na skutek wygaśnięcia praw rzeczowych oraz zmiany właściciela nieruchomości objętej decyzją ZRiD osoby uprawnione zostają pozbawione dotychczasowych zabezpieczeń przysługujących im praw (nie mogą np. skierować egzekucji do nieruchomości), co mogłoby narazić takie osoby na brak możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych – bezpośrednio od dotychczasowego właściciela.

Ustalenie kręgu podmiotów, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, następuje na podstawie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej, zbiorze dokumentów, czy też innych dokumentach potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości.[597]Należałoby przyjąć, że organ wydający decyzję odszkodowawczą nie może ograniczyć się wyłącznie do badania ewidencji gruntów ustalając podmioty uprawnione do otrzymania odszkodowania z tytułu praw rzeczowych.

Praktyczny problem związany z zastosowaniem analizowanych przepisów powstanie natomiast w przypadku, gdy przedmiotem decyzji ZRiD jest wyłącznie część nieruchomości obciążonej ograniczonymi prawami rzeczowymi. W takiej sytuacji ograniczone prawa rzeczowe pozostaną w mocy na tej części nieruchomości, która znajdzie się poza granicami pasa drogowego. W zaistniałym przypadku może się okazać, że z jednej strony zachodzi trudność w ustaleniu rzeczywistej wartości odszkodowania z tytułu częściowego wygaśnięcia prawa rzeczowego, z drugiej zaś strony prawo rzeczowe ograniczone wyłącznie do części nieruchomości przestaje mieć znaczenie dla uprawnionego. Zgodnie z art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, jeżeli na potrzeby budowy drogi przejęta zostaje część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki

[597] Por. B. Sagan, *op. cit.*, s. 62.

samorządu terytorialnego również niewykorzystanej części nieruchomości. Z powyższego przepisu wynika, że wniosek o nabycie części nieruchomości może złożyć wyłącznie właściciel lub użytkownik wieczysty. Takie uprawnienie nie przysługuje natomiast podmiotowi uprawnionemu na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego[598]. Prowadzi to do wniosku, że interes indywidualny takiej osoby nie jest w pełni chroniony przez ustawodawcę[599]. Biorąc pod uwagę postulat słusznego odszkodowania należałoby dokonać odpowiedniej zmiany przepisów specustawy drogowej, albo przyjąć taką wykładnię art. 12 ust. 4c oraz art. 18 ust. 1a specustawy drogowej, zgodnie z którą ograniczone prawa rzeczowe wygasają w stosunku do całej nieruchomości, na której były ustanowione, co spowoduje że osobie uprawnionej będzie przysługiwało odszkodowanie, jak za prawo ciążące na całej nieruchomości.

W pozostałym zakresie art. 12 ust. 4f specustawy drogowej należy uznać co do zasady zgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony praw podmiotowych. Jednocześnie należy przyjąć, jako aktualne wszystkie zastrzeżenia podniesione w § 3 niniejszego rozdziału.

5. Odszkodowanie przysługujące osobom uprawnionym z tytułu praw obligacyjnych do nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD

Podmioty uprawnione z tytułu praw obligacyjnych do nieruchomości położonych w pasie drogowym wyznaczonym przez decyzję ZRiD nie są stronami postępowania w sprawie decyzji ustalającej odszkodowanie. Żaden z przepisów prawa, w tym również regulacje specustawy drogowej nie przewidują możliwości ochrony praw obligacyjnych w postępowaniu administracyjnym o ustalenie odszkodowania.[600] Niezależnie od powyższych okoliczności, zgodnie z art. 19 ust. 2 specustawy drogowej część podmiotów uprawnionych z tytułu praw obligacyjnych będzie legitymowana do wystąpienia z powództwem o wypłatę odszkodowania z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości na drodze postępowania cywilnego. Zgodnie ze wskazanym przepisem decyzja ZRiD nie powoduje automatycznego

[598] Osoby uprawnione na podstawie ograniczonych praw rzeczowych mogą natomiast złożyć wniosek o wykup tzw. resztówki w imieniu i na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego, o ile otrzymały stosowne pełnomocnictwo w tym zakresie. Na temat pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym por. J. Niczyporuk, *Pełnomocnictwo…* s. 120 i nast.

[599] Należy jednakże zauważyć, że osoba uprawniona z tytułu praw rzeczowych może próbować skłonić właściciela do złożenia wniosku o wykup pozostałej części nieruchomości i w ten sposób podobnie, jak właściciel korzystać z roszczeń odszkodowawczych na drodze cywilnej.

[600] Wyrok NSA z 20.01.2009 r., II OSK 1836/07, System LEX nr 478290.

wygaśnięcia praw obligacyjnych do nieruchomości, lecz jest podstawą wypowiedzenia przez właściwego zarządcę drogi umów najmu, dzierżawy oraz użyczenia.[601] W tym przypadku mamy do czynienia więc ze szczególną sytuacją, w której decyzja administracyjna jest zdarzeniem o charakterze cywilnoprawnym tj. wywołującym skutki w sferze stosunków cywilnych.[602]

W opisanych okolicznościach procedura dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przewidziana dla osób uprawnionych ze stosunków obligacyjnych jest inna niż w przypadku osób uprawnionych na podstawie praw rzeczowych do nieruchomości. Powyższe rozróżnienie nie musi jednakże oznaczać naruszenia zasady równości wobec prawa, albowiem na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego równość powinna być rozumiana, jako takie samo traktowanie podmiotów tych samych praw majątkowych, nie zaś takie samo traktowanie podmiotów różnych praw majątkowych.[603]

Nie do końca zrozumiałym jest natomiast ograniczenie skutków decyzji ZRiD wyłącznie do wybranych praw obligacyjnych (najmu, dzierżawy, użyczenia). Wydaje się, że wolą ustawodawcy było objęcie dyspozycją art. 19 ust. 2 specustawy drogowej najczęściej zawieranych umów obligacyjnych dotyczących nieruchomości. Nie mniej należy zauważyć, że w rzeczywistości nieruchomości mogą być obciążane również innymi stosunkami obligacyjnymi, w tym również umowami nienazwanymi, wobec których może powstać problem w zakwalifikowaniu do jednego z kontraktów objętych powyższą regulacją. Wykładnia językowa treści art. 19 ust. 2 specustawy drogowej może więc prowadzić do wniosku, zgodnie z którym prawa obligacyjne inne niż dzierżawa, najem lub użytkowanie utrzymują się na nieruchomości. W związku z powyższym należałoby wysunąć postulat zmiany treści art. 19 ust. 2 specustawy drogowej w taki sposób, aby wskazany przepis dotyczył wszystkich spraw o charakterze obligacyjnym. W aktualnym stanie prawnym standard ochrony innych niż wskazane prawa obligacyjne wydaje się naruszać treść art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, jak również

[601] Przy czym wypowiedzenie następuje ze skutkiem natychmiastowym i nie wymaga zastosowania umownych lub ustawowych terminów wypowiedzenia. Nie sposób zgodzić się natomiast z poglądem, zgodnie z którym wypowiedzenie może zostać dokonane zanim decyzja ZRiD stanie się ostateczna (tak. B. Sagan, *op. cit*., s. 82). Wskazany przepis wyraźnie stanowi o możliwości wypowiedzenia umów dotyczących nieruchomości będących przedmiotem własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nieruchomości objęte decyzją ZRiD przechodzą na własność powyższych podmiotów dopiero w momencie, w którym decyzja ZRiD staje się ostateczna (art. 12 ust. 4 specustawy drogowej). Wydaje się, że celem ustawodawcy nie było natomiast objęcie dyspozycją art. 19 ust. 2 specustawy drogowej wyłącznie tych nieruchomości, które stanowiły własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego przed wydaniem decyzji ZRiD.

[602] Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 109.

[603] Zob. m.in. wyrok TK z 2.6.1999 r., K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94 oraz wyrok TK z 29.06.2001 r., K 23/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 124.

biorąc pod uwagę względy racjonalności nie zachodzą przekonywujące powody, dla których analizowany przepis miałby się odnosić wyłącznie do trzech typów umów obligacyjnych.

W związku z wypowiedzeniem umowy, o którym mowa w art. 19 ust. 2 specustawy drogowej osobie uprawnionej, która poniosła szkodę z tego tytułu przysługuje odszkodowanie. Jednocześnie obowiązek odszkodowawczy został w treści analizowanego przepisu ograniczony wyłącznie do straty. Drogą właściwą do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest droga cywilna, a organ administracji nie wydaje odrębnej decyzji stanowiącej podstawę przyznania odszkodowania osobie uprawnionej z tytułu prawa obligacyjnego. Wydaje się, że najczęściej przedmiotem roszczeń odszkodowawczych w sprawach tego typu będzie żądanie zwrotu równowartości nakładów poczynionych na nieruchomości. Tego typu roszczenie nie będzie mogło zostać skierowane wobec dotychczasowego właściciela nieruchomości, albowiem podmiotem wypowiadającym umowę jest właściwy zarządca drogi (a stroną umowy w następstwie wydania decyzji ZRiD staje się nowy podmiot).

W praktyce obrotu prawnego może okazać się, że ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie do straty nie zapewnia należytej ochrony interesu osób uprawnionych z tytułu praw obligacyjnych. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku tego typu kontraktów szkoda bardzo często sprowadza się do utraconych korzyści związanych z brakiem możliwości prowadzenia dalszej aktywności w najmowanym lub dzierżawionym miejscu.[604] Nie mniej zważywszy, że pojęcie słusznego odszkodowania (21 ust. 2 Konstytucji RP) nie oznacza odszkodowania pełnego art. 19 ust. 2 specustawy drogowej należy uznać za zgodny z Konstytucją RP w powyższym zakresie.

6. Odszkodowanie przysługujące właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi obszar drogi publicznej wyznaczony w treści decyzji ZRiD

Zgodnie z uwagami poczynionymi w części niniejszej pracy poświęconej zasadzie równości wobec prawa przepisy specustawy drogowej nie stwarzają jednoznacznych podstaw do uzyskania odszkodowania z tytułu ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości położonych poza granicami pasa drogowego wyznaczonego w treści decyzji ZRiD. Należy podkreślić, że art. 18 ust. 1 w związku art. 12 ust. 4f specustawy drogowej

[604] Przykładem może być prowadzenie działalności gastronomicznej na nieruchomości objętej skutkami decyzji ZRiD. Wygaśnięcie praw do nieruchomości będzie w takim przypadku najczęściej oznaczało utratę części klientów, a tym samym korzyści które przynosi działalność gospodarcza.

odnosi się bowiem wyłącznie do właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających obszar drogi publicznej. Brak odpowiednika art. 36 ust. 1 oraz 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawą negatywnej oceny przepisów specustawy drogowej w powyższym zakresie z punktu widzenia zachowania konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych.

Niezależnie od powyższego ze szczególnym obowiązkiem odszkodowawczym związanym z wydaniem decyzji ZRiD mamy do czynienia na gruncie art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie ze wskazanym przepisem: *jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji o wywłaszczeniu* ustanawia *się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom.* Analizowany art. 120 *de facto* nie przewiduje wypłaty odszkodowania w formie gotówkowej natomiast stanowi szczególny mechanizm zabezpieczenia interesu właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych poza pasem drogowym przed negatywnymi skutkami związanymi z wywłaszczeniem i budową drogi.[605] Możliwość zastosowania powyższego przepisu w procedurze związanej z wydaniem decyzji ZRiD znajduje uzasadnienie w treści art. 12 ust. 5 specustawy drogowej odsyłającego do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można uznać, że szczególny przypadek w którym wskazany przepis znajdzie zastosowanie stanowi sytuacja, w której lokalizacja drogi publicznej na podstawie decyzji ZRiD powoduje utrudnienie lub całkowite wyłączenie dostępu do nieruchomości sąsiednich. W takim przypadku ochrona interesów właścicieli działek sąsiednich może polegać na żądaniu ustanowienia odpowiedniej służebności dojazdu.[606] Wydaje się, że organ wydający decyzję ZRiD powinien uwzględnić obowiązki wynikające z art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami bezpośrednio w treści decyzji ZRiD. Tak rozumiana ochrona podmiotów trzecich znajduje również odzwierciedlenie w treści art. 5 ustawy prawo budowlane.

Analizowane regulacje prawne mogą ponadto stanowić zabezpieczenie interesów prawnych właścicieli nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi obszar drogi publicznej. Może bowiem okazać się, że na skutek podziału nieruchomości przeznaczonej pod

[605] Na odszkodowawczy charakter art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami zwracał uwagę WSA w Warszawie w wyroku z 8.12.2011 r., I SA/Wa 2031/11, System LEX nr 1134499.
[606] Por. wyrok NSA z 22.09.2009 r., I OSK 1519/08, System LEX nr 595179.

budowę drogi, część nieruchomości pozostanie przy osobie wywłaszczonej. W takim przypadku przedmiotowa część nieruchomości powinna zostać uznana na grunt sąsiedni w rozumieniu art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym na organie wydającym decyzję ZRiD będą ciążyły również obowiązki związane z zapewnieniem możliwości prawidłowego korzystania z tej części nieruchomości. W zależności od okoliczności faktycznych danej sprawy organ może zostać zmuszony do zapewnienia służebności gruntowej lub nawet zapewnienia przebudowy urządzeń (np. umożliwiających dostęp do mediów), o ile jest to konieczne do prawidłowego korzystania z gruntu.[607]

Zdarzeniem mogącym wywołać szkodę w rozumieniu analizowanych przepisów jest również sam fakt zaistnienia niebezpieczeństwa lub niedogodności wskutek wydania decyzji ZRiD. Pojęcie "zdarzenie", którym posłużył się ustawodawca w treści art. 120 odniesione zostało także do tego rodzaju okoliczności. Odszkodowanie jest jednak należne tylko po wykazaniu zaistnienia szkody, a nie samej możliwości jej wystąpienia.[608]

Szczególną podstawę roszczeń odszkodowawczych dla właścicieli oraz użytkowników nieruchomości położonych poza pasem drogowym może stanowić art. 11g ust. 2 specustawy drogowej. Wskazany przepis przewiduje ochronę odszkodowawczą z tytułu ograniczeń spowodowanych obowiązkiem przebudowy dróg innych kategorii lub istniejącej sieci uzbrojenia terenu. Analiza wskazanego przepisu została zawarta w Rozdziale niniejszej pracy zatytułowanym *„Odszkodowanie z tytułu ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD (art. 11f ust. 2 specustawy drogowej)”*.

W tym miejscu można natomiast podkreślić, że zarówno art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również art. 11g ust. 2 specustawy drogowej nie stanowią podstawy do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi w sytuacji, gdy szkoda właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości położonej poza pasem drogowym polega na braku możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub obniżeniu wartości nieruchomości wyłącznie na skutek budowy drogi publicznej.[609] Jak już wspomniano, specustawa drogowa nie zawiera odpowiednika art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co może być podstawą formułowania zarzutu o braku należytego standardu ochrony tego typu podmiotów, a wręcz naruszeniu konstytucyjnych zasad równości wobec prawa oraz ochrony praw majątkowych. Powyższy wniosek znajduje

[607] Wniosek taki znajduje potwierdzenie w orzeczeniu WSA w Warszawie z 24.11.2009 r., I SA/Wa 1234/09, System LEX nr 586830.
[608] Por. M. Wolanin, *Ustawa…*, komentarz do art. 128, System LEGALIS.
[609] Chodzi o przypadek, w którym wobec nieruchomości sąsiednich decyzja ZRiD nie wprowadza żadnych ograniczeń związanych z przebudową dróg lub sieci przesyłowych.

uzasadnienie w wyroku NSA z 4.11.2004 r., w którym sąd stwierdza, że: „*W tym stanie rzeczy prawidłowo w zaskarżonym wyroku przyjmuje się, że przepis art. 128 ust. 4 w związku z art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może stanowić podstawy prawnej do uwzględnienia żądania właściciela nieruchomości sąsiedniej orzeczenia o odszkodowaniu z powołaniem się na to, że ta sąsiednia nieruchomość wskutek wywłaszczenia straciła na wartości, właśnie z uwagi na to, że podana okoliczność nie mieści się w regulacji art. 120 jako wymienione w nim "zdarzenie".*[610] Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 20.12.2010 r. wskazując, że: „*Odszkodowanie przysługuje zatem przede wszystkim za odjęcie prawa własności w drodze wywłaszczenia, a więc ustalane jest - stosownie do art. 130 ust. 1i art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - na podstawie rynkowej wartości nieruchomości (lub jej części) stanowiącej przedmiot wywłaszczenia. W rozpatrywanej sprawie, przedmiotem wywłaszczenia jest część nieruchomości skarżących wyodrębniona w działkę gruntu o nr ew. (...) i dlatego odszkodowanie należne jest za tę właśnie część nieruchomości. Odszkodowanie nie obejmuje natomiast pozostałej części nieruchomości skarżących, skoro ta część nadal stanowi ich własność. Do ustalenia odszkodowania w rozpatrywanej sprawie nie ma również zastosowania art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro za podstawę ustalenia odszkodowania przyjęta została opinia o wartości wywłaszczonej części nieruchomości, w której nie wykazano zaistnienia okoliczności określonych w powołanym art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami, i której to opinii skarżący skutecznie nie zakwestionowali. Tym bardziej więc odszkodowanie nie obejmuje utraty wartości części nieruchomości nadal pozostającej własnością skarżących - czego domagano się w skardze kasacyjnej - skoro ta okoliczność w ogóle nie jest objęta art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami*."[611]

7. Odszkodowanie przysługujące osobom uprawnionym do nieruchomości wchodzących w skład Rodzinnych Ogródków Działkowych

Analizując problematykę dotyczącą nieruchomości wchodzących w skład rodzinnych ogrodów działkowych można w pierwszej kolejności zaznaczyć, że w treści obowiązujących art. 18 do 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych ustawodawca opisał szczegółowe zasady likwidacji tego typu ogrodów oraz przyznania odszkodowań z tego tytułu na rzecz działkowców. Regulacje były przedmiotem licznych dyskusji dotyczących ich zgodności

[610] Wyrok NSA z 4.11.2004 r., OSK 730/04, System LEX nr 164681.
[611] Wyrok NSA z 20.12.2010 r., I OSK 296/10, System LEGALIS nr 304863.

z Konstytucją RP na gruncie wcześniejszej ustawy o ogrodach działkowych z 8 lipca 2005r.,[612] a w szczególności z wynikającymi z jej postanowień standardami ochrony praw majątkowych.[613] Unikając szczegółowych rozważań na temat znaczenia wskazanych regulacji należy zauważyć, że niewątpliwie ich treść mogłaby stanowić istotne ograniczenie w szybkiej oraz sprawnej budowie dróg publicznych. Przykładowo zgodnie art. 17 ust. 3 poprzedniej ustawy wywłaszczenie nieruchomości wchodzących w skład rodzinnych ogrodów działkowych wymagało zgody Polskiego Związku Działkowców. Ponadto zgodnie z art. 18 likwidacja tego typu ogrodów mogła nastąpić co do zasady wyłącznie poza okresami wegetacji roślin. Natomiast zgodnie z art. 21 wydanie nieruchomości mogło nastąpić nie wcześniej niż po skutecznym naprawieniu szkody związanej z likwidacją ogrodów działkowych (głownie po wydaniu nieruchomości zamiennej).

W sprawie o sygn. akt. K 61/07 Trybunał Konstytucyjny badał zgodność art. 17 ust. 3 wskazanej ustawy z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[614]Z godnie z treścią zakwestionowanego przepisu, nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych podlegały wywłaszczeniu na zasadach wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jednakże, aby likwidacja tego typu ogrodów była prawnie skuteczna koniecznym było uzyskanie zgody Polskiego Związku Działkowców. W ten sposób doszło do powstania szczególnej konstrukcji prawnej, w której skuteczność wywłaszczenia uzależniona została faktycznie od zgody podmiotu pozbawianego prawa własności. Wskazana regulacja została uznana przez TK za sprzeczną z Konstytucją RP. Jak zauważył TK w analizowanym wyroku: „…*Trybunał Konstytucyjny musi uznać zakwestionowaną regulację za niezgodną ze wskazanym wzorcem kontroli. Ustanawia ona bowiem – w odniesieniu do pozyskania nieruchomości pod realizację celu publicznego – dodatkowy warunek w postaci zgody podmiotu wywłaszczanego (pozbawianego prawa użytkowania). Tym samym realizacja któregokolwiek z ustawowo zdefiniowanych celów publicznych, mających znaczenie dla ogółu społeczeństwa (np. linia kolejowa, autostrada, instalacje wojskowe) albo przynajmniej dla lokalnej społeczności (np. oczyszczalnia ścieków, ratusz czy sąd), uzależniona jest od woli pewnej organizacji społecznej – podmiotu administrującego ogrodem. Podmiot ten może więc – realizując własne interesy – nie wyrazić zgody, czym uniemożliwi likwidację ogrodu, a przez to również uniemożliwi, albo znacząco utrudni, realizację celu publicznego… Nie sposób nie zauważyć, że sama istota wywłaszczenia sprowadza się do pozyskania przez państwo, w ramach sformalizowanej*

[612] Ustawa z dnia 08 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 roku, Nr 223, poz. 1475 ze zm.).
[613] Por. m.in. wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, Dz. U. z 2008, Nr 223, poz. 1475.
[614] Wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, Dz. U. z 2008, Nr 223, poz. 1475.

procedury i za słusznym odszkodowaniem, nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego, w sytuacji gdy jej właściciel (dysponent) – podmiot niepubliczny – nie godzi się na jej sprzedaż. Innymi słowy, jeśli nie istnieje możliwość porozumienia i pozyskania niezbędnej nieruchomości na zasadach rynkowych, a więc za zgodą kontrahenta, możliwe jest – przy znacznych obostrzeniach – władcze wkroczenie państwa i jej pozyskanie wbrew woli właściciela (dysponenta), oczywiście z zachowaniem ściśle określonych zasad. W tych okolicznościach warunkowanie likwidacji ogrodu, w trybie wywłaszczenia, zgodą PZD jest niezgodne ze wskazanym wzorcem kontroli".

Wymaga podkreślenia, że zgodność z Konstytucją RP wskazanych przepisów badał również TK w sprawie o sygn. akt. 8/10, stwierdzając między innymi, że art. 17 ust. 2, art. 18 (w części), art. 19 ust. 2 oraz art. 21 są niezgodne z Konstytucją RP.[615]

Skutki prawne wskazanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, mają wyłącznie ograniczone znaczenie w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych. Należy bowiem wskazać, że na podstawie art. 11j specustawy drogowej do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe objętych skutkami ZRiD aktualnie obowiązujących przepisów art. 18 - 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie stosuje się. Jednakże z oceny przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny we wskazanych sprawach można wywnioskować, że nieruchomości wchodzące w skład rodzinnych ogrodów działkowych nie powinny korzystać ze szczególnej ochrony prawnej przed wywłaszczeniem. Samo więc wyłączenie, o którym mowa w art. 11j specustawy drogowej spełnia wymagania wynikające z zasady równości wobec prawa, a także pozostałych zasad konstytucyjnych związanych z zapewnieniem należytych standardów ochrony praw majątkowych. Uzasadniając powyższą tezę należy w pierwszej kolejności zaaprobować wyłączenie, o którym mowa powyżej. Uzależnienie bowiem realizacji drogi publicznej na terenie ogrodów działkowych od zgody Polskiego Związku Działkowców, jak również od upływu okresu wegetacji roślin oraz wcześniejszej realizacji roszczeń odszkodowawczych spowodowałoby paraliż realizacji tego typu inwestycji oraz utratę finansowania ze środków Unii Europejskiej. Interesy związane z budową dróg oraz likwidacją ogrodów działkowych zostały należycie zrównoważone przez ustawodawcę, albowiem postulaty związane realizacją interesów publicznych dotyczących budowy dróg powinny mieć pierwszeństwo przed postulatami związanymi z możliwością korzystania z ogrodów działkowych. Ponadto brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dlaczego w procedurze budowy dróg publicznych interes właścicieli oraz użytkowników

[615] Wyrok TK z 11.07.2011r., K 8/10, Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 837.

nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych miałby być lepiej chroniony od interesów innych osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której ciężary publiczne związane z budową dróg byłby niejednakowo rozłożone na poszczególne podmioty prawa.

Niezależnie od przedstawionej oceny należy podkreślić, że wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych budzą wprowadzone w specustawie drogowej przepisy dotyczące sposobu wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotów uprawnionych do rodzinnych ogrodów działkowych. Szczególną regulację, o której mowa w zdaniu poprzednim zawiera art. 18 ust. 1 g specustawy drogowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem: *w przypadku gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych ustanowionych zgodnie z ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części, zobowiązany jest:*

1) wypłacić działkowcom – odszkodowanie za stanowiące ich własność nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działkach;

2) wypłacić stowarzyszeniu działkowemu – odszkodowanie za stanowiące jego własność urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu;

3) zapewnić grunty zastępcze na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego.

W tym miejscu można zauważyć, że wypłata odszkodowania o którym mowa w art. 18 ust. 1 g specustawy obciąża podmiot, w którego interesie następuje likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części. Wydaje się, że wskazany przepis powoduje wyłączenie zastosowania art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, co oznacza że właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu tych nieruchomości nie będzie przysługiwało odszkodowanie z tytułu pozbawienia uprawnień przyznawane na podstawie decyzji administracyjnej, a więc na zasadach „ogólnych".[616] Za taką interpretacją art. 18 ust. 1g może przemawiać okoliczność, że obowiązek wypłaty odszkodowania został przeniesiony na podmiot trzeci tj. podmiot w którego interesie pozostaje realizacja inwestycji drogowej. Podmiot ten powinien nie tylko dokonać zapłaty odszkodowania za budynki, urządzenia oraz nasadzenia, ale również zapewnić grunty zastępcze na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego. Powyższe prowadzi do wniosku, że w przypadku tego typu gruntów mamy również do

[616] Por. B. Sagan, *op. cit.,* s . 76 z powołaniem na WSA w Gliwicach w orzeczeniu z 30.05.2011 r., II SA/Gl 51/11, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-gl-51-11,wywlaszczenie_nieruchomosci_i_odszkodowanie w_tym_gruntow_pod_autostrade_wywlaszczanie,807835.html. Podobnie K.A. Wąsowski, *op. cit.,* komentarz do art. 18, System LEX.

czynienia z szczególną formą naprawienia szkody polegającą nie tylko na zapłacie odszkodowania w formie pieniężnej, lecz przyznaniu nieruchomości zamiennej. Z tym przypadku cywilnoprawny charakter roszczenia o zapłatę odszkodowania może wynikać z okoliczności, że art. 18 ust. 1g nie przewiduje formy decyzji administracyjnej, a mechanizm odszkodowawczy opisany we wskazanym przepisie w znacznym zakresie odpowiada mechanizmowi wskazanemu w art. 22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (z którego wynika cywilnoprawna droga dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za likwidację ogrodów działkowych).[617] Powyższe okoliczności prowadzą do wniosku, że analizowany przepis specustawy drogowej stanowi szczególną podstawę powstania stosunku prawnego (odszkodowawczego) pomiędzy podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania, a podmiotem uprawnionym do jego otrzymania. Właściwą drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych będzie więc postępowanie cywilne przed sądem powszechnym. W związku z poczynionymi wcześniej uwagami, iż tego typu postępowanie wiąże się z długotrwałym okresem dochodzenia roszczeń art. 18 ust. 1g należałoby uznać za niewystarczającą gwarancję ochrony interesu indywidualnego. Pojęcie słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oznacza nie tylko konieczność zapewnienia przez ustawodawcę odszkodowania w odpowiedniej wysokości, ale również zapewnienie stronie skutecznego trybu dochodzenia odszkodowania. Przy czym wydaje się, że zważywszy na wymogi wynikające z zasady równości wobec prawa (art. 31 ust. 2 Konstytucji RP) właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego powinni korzystać z tego samego trybu odszkodowawczego. Z uwagi na długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy cywilnej oraz porównanie do administracyjnego trybu odszkodowawczego wynikającego z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej właściciele nieruchomości wchodzących w skład rodzinnych ogrodów działkowych znajdują się w gorszej sytuacji prawnej niż inni właściciele dotknięci skutkami decyzji ZRiD. Dodatkowego podkreślenia wymaga również okoliczność, że inicjując postępowanie cywilne na osobie uprawnionej do uzyskania odszkodowania będą spoczywały ciężary związane ze wstępnym pokryciem kosztów dochodzenia roszczeń (m.in. kosztu biegłego sądowego oraz ewentualnie zawodowego pełnomocnika). Zasada równości wobec prawa wyrażona w przepisach konstytucyjnych wymagałaby, aby osoby uprawnione na podstawie prawa własności oraz użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w granicach gruntów

[617] A więc inaczej niż w przypadku administracyjnoprawnego odszkodowania, którego podstawę stanowi art. 12 ust. 4f specustawy drogowej.

traktować jednakowo i tym samym umożliwić tego typu osobom taki sam tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

W tym miejscu należy zauważyć, że treść art. 18 ust. 1g specustawy drogowej nie jest całkowicie jednoznaczna. Z wskazanego przepisu nie wynika bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, że o odszkodowaniu z tytułu pozbawienia praw do gruntów stanowiących rodzinne ogródki działkowe rozstrzyga sąd powszechny. W zaistniałej sytuacji możliwe jest również takie rozumienie art. 18 ust. 1g, zgodnie z którym o wysokości odszkodowania rozstrzyga organ administracji w drodze decyzji administracyjnej. Przed wydaniem decyzji odszkodowawczej podmiot, w którego interesie leży realizacja drogi publicznej byłby zmuszony do wskazania takiemu organowi gruntów zastępczych przeznaczonych na odtworzenie rodzinnych ogrodów działkowych, które następnie organ przyznawałby osobie uprawnionej w treści decyzji administracyjnej. Zaprezentowana wykładnia analizowanych przepisów pozwoliłaby na właściwą ochronę interesu indywidualnego oraz na uznanie przedmiotowych regulacji za zgodne z normami konstytucyjnymi.

Wykładni art. 18 ust. 1g nie zmienia okoliczność, że również na gruncie art. 18-24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych właściwą drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest droga cywilna. Można bowiem zauważyć, że jak do tej pory Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się na temat zgodności trybu dochodzenia roszczeń wskazanego w powyższych przepisach z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto ocena prawidłowości standardów ochrony interesów indywidualnych powinna być również przeprowadzona poprzez porównanie sytuacji prawnej właścicieli oraz użytkowników nieruchomości na gruncie danego aktu prawnego. Przeprowadzając przedmiotową ocenę na podstawie przepisów specustawy drogowej podkreślić należy nieusprawiedliwioną dyskryminację członków Polskiego Związku Działkowców.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słuszności odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) wątpliwości budzić może również forma wypłaty odszkodowania, o której mowa w art. 18 ust. 1g punkt 3 specustawy drogowej. Wydaje się, że zgodnie z powyższym przepisem wykluczone jest przyznanie odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych w formie pieniężnej. Jednocześnie wskazany przepis nie wskazuje żadnych wymogów, jakim powinny odpowiadać nieruchomości zamienne, które jednocześnie zobowiązany jest zapewnić podmiot, w którego interesie leży budowa drogi publicznej.[618]

[618] Przepisy ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 40.) zawierają bardziej szczegółowe wymogi dotyczące przyznania nieruchomości zamiennej. Zgodnie z art. 21 ust. 1

Powyższe może prowadzić do sytuacji, w której nieruchomość zamienna będzie miała znacznie mniej korzystne położenie (np. z uwagi na odległość) w stosunku do dotychczasowych gruntów. W ten sposób członkowie Polskiego Związku Działkowców mogą nie być zainteresowani dalszym korzystaniem z nowo przyznanych gruntów. Ponadto powyższa forma odszkodowania w sposób sprzeczny z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP różnicuje prawa osób, którym przysługują nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych innych nieruchomości położonych w pasie drogowym. Należy bowiem zaznaczyć, że zgodnie z uwagami poczynionymi w dalszej części niniejszej pracy pozostałym właścicielom oraz użytkownikom wieczystym może zostać przyznana nieruchomość zamienna wyłącznie, jeżeli wyrażą na to zgodę. O ile więc położenie lub inne cechy zaproponowanej nieruchomości zamiennej nie odpowiadają osobie uprawnionej do odszkodowania, wówczas w praktyce organ będzie zmuszony wypłacić odszkodowanie w formie pieniężnej. Porównanie sytuacji prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład ogrodów działkowych prowadzi do wniosku, że pozostają oni w mniej korzystnej sytuacji prawnej, niż inne osoby uprawnione do odszkodowania na podstawie specustawy drogowej.

Wydaje się natomiast, że nie można natomiast postawić zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady słusznego odszkodowania wobec treści art. 18 ust. 1g punkt 1 oraz 2 specustawy drogowej. Zgodnie z powyższymi regulacjami podmioty uprawnione otrzymują odszkodowanie za nasadzenia, urządzenia i obiekty (działkowcy) oraz urządzenia, budynki i budowle (stowarzyszenie działkowe).[619] Natomiast inaczej zakres odszkodowawczy został uregulowany w treści art. 22 ust. 1 obowiązującej ustawy o ogrodach działkowych, który to przepis przewiduje prawo otrzymania odszkodowania za wszystkie składniki majątkowe znajdujące się na nieruchomości. Porównując powyższe przepisy należałoby dojść do wniosku, że przyznanie prawa do odszkodowania za wszystkie składniki majątkowe prowadziłoby do nieuprawnionego uprzywilejowania w stosunku do sytuacji prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych innych nieruchomości objętych decyzją ZRiD. Zasadą jest bowiem, że odszkodowanie tego typu podmiotów obejmuje wyłącznie te obiekty budowlane i urządzenia, które stanowią części składowe nieruchomości. Przyznanie odszkodowania za wszystkie składniki majątkowe znajdujące się na nieruchomości prowadzi

wskazanej ustawy nieruchomość zamienna powinna być nieruchomością nie mniejsza od dotychczasowej, w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego rodzinnego ogrodu działkowego, na której można założyć rodzinny ogród działkowy zgodnie z przepisami prawa.

[619] Wątpliwość interpretacyjną może budzić pojęcie „urządzenie" oraz „obiekt" użyte we wskazanym przepisie. Wydaje się, że pod pojęciem tym należy rozumieć wyłącznie obiekty i urządzenia w rozumieniu ustawy prawo budowlane.

do niekorzystnej z punktu widzenia interesu publicznego sytuacji, w której odszkodowaniem objęte są również przynależności, a być może nawet inne rzeczy, które znajdują się na nieruchomości (nawet jeżeli w żaden istotny sposób nie służą do korzystania z nieruchomości)

8. Ochrona interesu indywidualnego, a sposób wyceny szkody w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD

8.1. Wysokość odszkodowania

Problematyka związana z wyceną wywłaszczonych nieruchomości odgrywa podstawowe znaczenie z punktu widzenia zachowania konstytucyjnych wymogów słuszności odszkodowania, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z wcześniej poczynionymi uwagami, pojęcie słusznego odszkodowania z reguły oznacza odszkodowanie odpowiadające wartości odjętego prawa. Odszkodowanie ma bowiem doprowadzić do wyrównania uszczerbku w dobrach majątkowych poniesionego w związku z pozbawieniem prawa własności.[620] Słuszne odszkodowanie nie jest jednak jednoznaczne z odszkodowaniem pełnym, co w uzasadnionych przypadkach pozwala na przyznanie osobie pozbawionej prawa własności odszkodowania, które nie prowadzi do naprawienia szkody w całości.[621] Bowiem *„Nie było zapewne przypadkiem, że ustawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem pełne odszkodowanie…, a zastosował termin o bardziej elastycznym charakterze."*[622] Na tle cytowanego wcześniej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz ETPC nie budzi większych wątpliwości okoliczność, że podstawą wyceny odszkodowania powinna być w każdym przypadku wartość odjętego dobra. W ten sposób bowiem możemy mówić o ekwiwalencie wartości wywłaszczanej nieruchomości umożliwiającym odtworzenie dobra zabranego w interesie publicznym. W okolicznościach stosowania specustawy drogowej oznacza to, że w zasadzie podstawą ustalenia słusznego odszkodowania powinna być wartość nieruchomości, która na skutek objęcia skutkami decyzji ZRiD zostaje odebrana dotychczasowemu właścicielowi. W takim przypadku właściciel nieruchomości hipotetycznie może otrzymać świadczenie, które otrzymałby, gdyby w warunkach rynkowych przeniósł

[620] Tak m.in. wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 3 oraz wyrok TK z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 2.
[621] Por. m.in. wyrok TK z 20.7.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 66; wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 76., wyrok TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60 oraz C. Mik, *Ochrona własności…*, s. 30 i nast. wraz z wskazanym orzecznictwem ETPC.
[622] L. Garlicki, *Uwagi do art. 21 Konstytucji* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 16.

swoje prawa dobrowolnie na rzecz osoby trzeciej.[623] Odnosząc się do pojęcia słusznego odszkodowania na tle regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami TK stwierdził: „*Nieostrość pojęcia „słusznego odszkodowania" jest przez ustrojodawcę zamierzona. W ten sposób pozostawia on ustawodawcy, wprowadzającemu regulację szczególną dotyczącą wywłaszczenia na określony cel publiczny, pewną swobodę kształtowania reguł, według których ma być określana wysokość należnej wywłaszczonemu rekompensaty. Niedopuszczalne byłoby więc skonstruowanie takiej definicji „słusznego odszkodowania", która by tę swobodę niweczyła. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do wartości rynkowej nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi właściwą podstawę dla określenia odszkodowania „słusznego" w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji".*[624]

Podstawowym przepisem w treści specustawy drogowej decydującym o sposobie obliczenia wartości odszkodowania jest art. 12 ust. 5. Na podstawie powyższego przepisu do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem jednak art. 18 specustawy drogowej. Zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 18 ust. 1 specustawy drogowej podstawą ustalenia wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi nieruchomości jest wartość rynkowa tej nieruchomości, przy czym przedmiotową wartość 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. Odniesienie wyceny odszkodowania do wartości nieruchomości jest prawidłowe w świetle zasad opisanych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, albowiem odszkodowanie powinno rekompensować wartość utraconych rzeczy, którymi w tym przypadku są nieruchomości.

Z treści powyższych przepisów wynika więc jednoznacznie, że ustawodawca odniósł wysokość odszkodowania wyłącznie do wartości nieruchomości. Natomiast żaden z przepisów specustawy drogowej nie daje podstawy do powiększenia wysokości odszkodowania przykładowo o wartość utraconych korzyści (*lucrum cessans*) związanych z potencjalnym wykorzystaniem nieruchomości lub o dodatkowe koszty, które należy ponieść w związku z nabyciem nowego gruntu (np. koszty notarialne lub pośrednictwa w obrocie

[623] M. Wolanin, *Wybrane problemy…,* s. 49.
[624] Wyrok TK z 16 .10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

nieruchomościami)[625]. Pewien wyjątek w powyższym zakresie będzie stanowiło prawo do uzyskania dodatkowego odszkodowania z tytułu wcześniejszego opuszczenia nieruchomości oraz z tytułu wywłaszczenia nieruchomości mieszkaniowej (o czym mowa w dalszej części niniejszego opracowania). Biorąc pod uwagę przytoczone wcześniej orzecznictwo sądów sadów administracyjnych i powszechnych, orzecznictwo TK oraz ETPC należy uznać, że mechanizm ustalania odszkodowania w oparciu o wartość rynkową nieruchomości, co do zasady odpowiada regułom słusznego odszkodowania[626]. Tak ustalone odszkodowanie, w przeważającej części prowadzi bowiem do odzyskania wartości utraconej nieruchomości oraz wyrównania poniesionego z tego tytułu uszczerbku. Przyznanie odszkodowania obejmującego zwrot dodatkowych kosztów, jak również zwrot utraconych korzyści mogłoby prowadzić do poniesienia nadmiernych kosztów po stronie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowe koszty nie tylko prowadziłyby do konieczności zapłaty pełnego odszkodowania, lecz także wiązałyby się z droższą oraz bardziej długotrwałą procedurą odszkodowawczą (np. z tytułu powołania osobnego biegłego do szacowania wysokości utraconych korzyści). Odszkodowanie, o którym mowa powyżej mogłoby nie spełniać zasad słuszności oraz proporcjonalności. Należy bowiem pamiętać, że z prawem własności gruntów związane są nie tylko prawa, ale również obowiązki (społeczna funkcja prawa własności), które wiążą się z koniecznością ponoszenia pewnych ciężarów związanych z budową dróg również przez wybranych członków społeczeństwa. Wskazane ciężary polegają nie tylko na odjęciu prawa własności, ale również konieczności akceptowania faktu związanego z brakiem uzyskania pełnego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Tym samym ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie w stosunku do strat jest wyrazem pewnego wyważenia przez ustawodawcę interesów publicznych związanych z budową dróg oraz interesów prywatnych.

Przyjęcie zasady, zgodnie z którą podstawą wyceny odszkodowania jest wyłącznie wartość nieruchomości odpowiada tożsamym regułom obowiązującym w przypadkach wywłaszczenia na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami.[627] Na marginesie

[625] Por. m.in. wyrok NSA z 3.2.2012r., I OSK 302/11, System LEX nr 1120672 oraz wyrok WSA w Warszawie z 5.07.2011 r., I SA/Wa 186/11, System LEX nr 844638. W treści powyższych wyroków sądy dodatkowo zauważają, że w ramach odszkodowania przyznanego w treści specustawy drogowej nie mieszczą się straty inne niż związane z utraconym prawem majątkowym, w tym również spadek wartości pozostałej części nieruchomości, uciążliwości i szkody spowodowane wywłaszczeniem i lokalizacją drogi czy koszty zakupu nieruchomości zamiennej.

[626] Przy czym należy zaznaczyć, że zgodnie z uwagami poczynionymi w dalszej części pracy, z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego bardziej właściwą metodą ustalania odszkodowania jest metoda odtworzeniowa. Tak. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada…*, s. 438

[627] Również na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dostrzega się możliwości dochodzenia odszkodowania przewyższającego wartość nieruchomości, por. m.in. wyrok NSA z dnia 19.01.2012 r., I OSK

można również zauważyć, że zasada ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie do szkody rzeczywistej była również akceptowana w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r.[628] Biorąc pod uwagę wykładnię art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz fakt, że w przypadku decyzji ZRID mamy do czynienia z legalnym działaniem administracji wydaje się, ze osoba uprawniona do odszkodowania nie będzie mogła dochodzić odszkodowania uzupełniającego w innej procedurze (np. na podstawie przepisów kodeksu cywilnego).[629] Decyzja ZRiD stanowi bowiem przejaw legalnego działania ze strony administracji publicznej wyłączającego możliwość skorzystania z treści art. 417^1 kodeksu cywilnego. Ustawodawca wskazując zakres odszkodowania z tytułu wydania decyzji ZRiD ustanowił pewnego rodzaju przepisy *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego określając jednocześnie zakres odszkodowania w sposób całościowy i wyczerpujący.

Odniesienie wysokości odszkodowania do wartości rynkowej rzeczy skutkuje również brakiem możliwości dochodzenia naprawy szkód na osobie. Przykładowo może się zdarzyć, że działania związane z pozbawieniem prawa własności będą miały negatywny wpływ na zdrowie osoby uprawnionej (negatywne doznania psychiczne). Treść analizowanych przepisów specustawy drogowej, jak również ustawy o gospodarce nieruchomościami w zasadzie wyklucza możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia z tego tytułu.

Pojęcie wartości rynkowej nieruchomości zostało zdefiniowane w treści art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem *wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń:*

1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy;

2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

990/11, System LEX nr 1113279, wyrok WSA w Warszawie z 27.05.2010 r., I SA/Wa 2150/09, System LEX nr 705983 oraz T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 134.

[628] Zob. Wyrok NSA z 31.12.1988 r., IV SA 757/88, ONSA 1989, Nr 2, poz. 69.

[629] Odmiennie natomiast por. wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2012 r., I SA/ WA 147/10, System LEX nr 750670.

Na podstawie art. 151 ust. 1 można wysunąć wniosek, iż na wycenę rynkową nie powinien wpływać fakt, że nieruchomość jest przedmiotem ZRiD (należałoby dokonywać wyceny w sposób nieuwzględniający okoliczności toczącego się postępowania wywłaszczeniowego).[630] Wydaje się, że spełnia również wymogi związane ze słusznym odszkodowaniem zasada, zgodnie z którą o wartości odszkodowania decyduje stan nieruchomości z dnia wydania decyzji ZRiD. Tym samym organ wydający decyzję odszkodowawczą nie bierze pod uwagę zmian stanu, które mają miejsce począwszy od momentu wydania decyzji ZRiD.[631] Alternatywnym rozwiązaniem byłoby rozstrzyganie o odszkodowaniu według stanu nieruchomości z dnia wydania decyzji odszkodowawczej. Biorąc jednak pod uwagę okres dzielący wydanie powyższych decyzji mogłoby dojść do sytuacji, w której strona wobec której skierowano decyzje ZRiD w międzyczasie dokonuje celowego zwiększenia wartości nieruchomości np. dokonując dalszych nakładów na nieruchomość - licząc się z tym, że uzyska odszkodowanie z tego tytułu. Powyższy alternatywny stan prawny mógłby narazić Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na niepotrzebne ciężary związane z wypłatą odszkodowania. Wydaje się więc, że rozstrzyganie o odszkodowaniu według stanu z dnia wydania decyzji ZRiD w pełni odpowiada również wymogom sprawiedliwości społecznej oraz zasady proporcjonalności. Na konieczność orzekania o wysokości odszkodowania według stanu z dnia wydania decyzji lokalizacyjnej, jednakże według wartości z dnia ustalania odszkodowania zwracał również uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., przyjmując, że: "*wiązanie wartości nieruchomości z aktem rozpoczynającym wstępny etap inwestycji byłoby sprzeczne z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powołane normy konstytucyjne przewidują dopuszczalność wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem, ale także równą dla wszystkich obywateli ochronę prawną nieruchomości bez względu na rodzaj publicznej potrzeby wymuszającej usprawiedliwione decyzje wywłaszczeniowe. Przekreśla to konstytucyjność i legalność określenia wartości wywłaszczanych nieruchomości na cele budowy autostrady na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady ...*".[632] W dalszej kolejności warto podkreślić, że pojęcie stanu nieruchomości zostało objęte definicją z art. 4 punkt 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami i oznacza ono nie tylko stan faktyczny, ale również między innymi stan prawny oraz stan zagospodarowania nieruchomości, a także stan jej otoczenia. Tym samym

[630] Por. Wyrok NSA z 4.10.1999 r., IV SA 2213/96, niepubl.
[631] Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit.*, s. 7.
[632] Wyrok SN z 5.04.2002 r., III RN 124/01, OSNP 2002, nr 23, poz. 562.

należy dojść do wniosku, że przy wycenie nieruchomości organ nie ma obowiązku brać pod uwagę obciążeń prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi powstałymi po dniu wydania decyzji ZRiD. Na powyższym gruncie powstaje więc kolejny problem związany z ochroną interesu indywidualnego. Otóż należy dojść do wniosku, że osoby które ustanowiły prawa rzeczowe lub obligacyjne po dniu wydania ZRiD pozbawione zostają ochrony prawnej związanej z możliwością dochodzenia odszkodowania. Pomimo pewnych wątpliwości, należy uznać powyższe rozstrzygnięcie za słuszne i spełniające standardy ochrony praw majątkowych. Można bowiem podkreślić, że od momentu wydania decyzji ZRiD informacja o tej decyzji staje się informacją publicznie dostępną[633]. Wskazane wątpliwości dotyczą jednak faktu, że mimo wszystko informacja o wydaniu decyzji ma ograniczony-lokalny zasięg odziaływania (obwieszczenie o wydaniu decyzji w prasie następuje w prasie lokalnej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie). Zanim więc informacja o wydaniu decyzji ZRiD nie zostanie ujawniona w księdze wieczystej nieruchomości może okazać się, że osoba zainteresowana ustanowieniem określonego prawa na nieruchomości nie uzyska na czas pełnej wiedzy o powyższym rozstrzygnięciu administracyjnym. Niezależnie od powyższego należałoby dojść do wniosku, że zarówno zasady sprawiedliwości społecznej, jak również zasady proporcjonalności oraz równowagi pomiędzy interesem publicznym oraz prywatnym pozwalają na postawienie pewnych granic ochrony niektórych praw majątkowych. Wydaje się więc, że ustawodawca nie ma obowiązku każdorazowego wyręczania obywateli z konieczności zabiegania o uzyskanie pełnej informacji na temat stanu prawnego nieruchomości. Zważywszy, że właściciel nieruchomości ma pełną wiedzę na temat wydania decyzji ZRiD powinien taką informację w tym zakresie przekazać również osobom ubiegającym się o ustanowienie określonych praw na nieruchomości. Chroniąc należycie swoje interesy osoba trzecia powinna żądać od właściciela złożenia pisemnego oświadczenia, zgodnie z którym potwierdza się, że nieruchomość nie jest obciążona jakimikolwiek dalszymi prawami osób trzecich oraz że nie ma przeszkód prawnych do ustanowienia dalszych praw nieruchomości. O ile takie oświadczenie okazałoby się nieprawdziwe (w związku z brakiem poinformowania osoby trzeciej o wydaniu decyzji ZRiD wobec nieruchomości) osoba trzecia będzie uprawniona do poszukiwania ochrony odszkodowawczej względem właściciela nieruchomości na podstawie art. 415 lub 471 KC.

[633] Zgodnie z wcześniejszymi uwagami zawiadomienie o wydaniu decyzji ZRiD jest dokonywane między innymi w formie publicznych ogłoszeń, a ponadto informacja o wydaniu decyzji zostaje wpisana do księgi wieczystej nieruchomości.

W przypadku skorzystania z środków odwoławczych od decyzji odszkodowawczej, a w następstwie tego uchylenia decyzji i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania, dokonujący tego organ pierwszej instancji zobowiązany jest uwzględnić zmiany w stanie i przeznaczeniu nieruchomości, jakie zaszły do czasu wydania ponownej decyzji ZRID.[634]

Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego rozwiązaniem prawidłowym jest również zasada dotycząca obliczania wysokości odszkodowania według wartości nieruchomości na dzień wypłaty odszkodowania. Powyższe rozwiązanie odpowiada regule wyrażonej w orzeczeniu NSA z dnia 14.1.1981 r., w której skład orzekający postulował, że przy ustalaniu odszkodowania należy uwzględniać wartość prawa z chwili możliwie najbliższej wydawanej decyzji.[635] W treści powyższego orzeczenia NSA zauważył, że prowadzenie działalności gospodarczej na nieruchomości w okresie poprzedzającym wypłatę odszkodowania, co do zasady nie powoduje niedozwolonego wpływu na wartość nieruchomości.

Zgodnie z art. 18 ust. 1a i 1c specustawy drogowej odszkodowanie należne właścicielowi nieruchomości zostaje pomniejszone o wartość odszkodowania przyznanego osobom uprawnionym z tytułu ograniczonych praw rzeczowych.[636]Jak zauważa E. Bończak-Kucharczyk na tle tożsamego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami: *„przyjęto więc koncepcję, że każde z praw rzeczowych obciążających nieruchomość jest sposobem korzystania z nieruchomości wyłączającym faktyczne korzystanie z niej przez właściciela i z tego względu należy potraktować inne prawa rzeczowe jedynie jako obciążenie nieruchomości zmniejszające jej wartość”.*[637] Jednocześnie wartość wszystkich odszkodowań dotyczących określonej nieruchomości nie może przekroczyć łącznej wartości nieruchomości. W powyższych okolicznościach niezwykle istotnym jest prawidłowe ustalenie wartości poszczególnych praw ciążących na nieruchomościach objętych decyzją ZRiD. Należy bowiem wskazać, że analizowane regulacje dotyczące obliczenia wysokości odszkodowania uzależniają prawidłowość ochrony interesu indywidualnego od wszechstronnie przeanalizowanego i ustalonego stanu faktycznego przez organ wyjadający decyzję odszkodowawczą. Braki lub nieprawidłowości w powyższych ustaleniach spowodują konieczność poszukiwania ochrony interesu w procedurze odwoławczej. W tym przypadku należyta ochrona osób dotkniętych skutkami wywłaszczenia zależy w przeważającej mierze

[634] Tak E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 129, System LEX.
[635] Wyrok NSA z 14.1.1981 r., SA 748/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 5.
[636] Dokonywanie potrąceń z tytułu praw ciążących na nieruchomości zostało uznane za zgodne z zasadą słusznego odszkodowania. Zob. m.in. wyrok TK z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 2.
[637] E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 128, System LEX.

od organów stosujących prawo. Wydaje się również, że wskazanym byłoby ujęcie wyceny prawa własności oraz pozostałych praw ciążących na nieruchomościach w jednej wycenie rzeczoznawcy majątkowego, co w praktyce ułatwi zachowanie zasady, zgodnie z którą łączna wartość odszkodowań z wszystkich tytułów nie powinna przekraczać wartości danej nieruchomości.

Odliczenie wartości ograniczonych praw rzeczowych nie daje podstaw do potrącania z przyznanego odszkodowania innych należności, w tym w szczególności z tytułu wierzytelności wobec Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.[638] Można jednak wskazać, że odliczenie następuję również z uwagi na dożywocie ciążące na nieruchomości (pomimo, że prawo dożywocia nie jest ograniczonym prawem rzeczowym).[639] Wydaje się, że skoro ustawodawca nie przewidział tego wprost, wysokości odszkodowania nie pomniejsza się o wartość praw obligacyjnych, w tym w szczególności wynikających z umów najmu i dzierżawy.

Z punktu widzenia ostatecznej wysokości odszkodowania istotne znaczenie ma również aktualne orzecznictwo sądowe, z którego jednoznacznie wynika, że odszkodowanie przyznane wszystkim osobom uprawnionym obejmuje każdorazowo również podatek VAT.[640] Nie ma więc możliwości dodatkowego powiększenia odszkodowania o wskazany podatek. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy jest okoliczność, że ustawa odnosi wysokość odszkodowania wyłącznie do wartości nieruchomości nie przewidując przy tym dodatkowych wyrównań związanych z koniecznością zapłaty opłat publicznych. Przyjmując, że osoba pozbawiona prawa własności sprzedawałaby taką samą nieruchomość w warunkach rynkowych teoretycznie nie otrzymałaby od nabywcy dodatku z tytułu podatku VAT. Ceny rynkowe obejmują bowiem również wysokość wskazanego podatku.

8.2. Wycena rzeczoznawcy majątkowego

Zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalenie wysokości odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych wymaga obligatoryjnego uzyskania

[638] Taką możliwość przewidywał art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2003 r.).

[639] Wskazany wniosek wynika z uchwały SN z 2.04.2003 r., III RN 55/02, OSP 2005 Nr 3, poz. 32. W treści wskazanego orzeczenia SN kierował się zasadą wyrażoną w art. 910 KC, zgodnie z którą do dożywocia stosuje się odpowiednio przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych. Za takim rozumowaniem przemawia również wykładnia celowościowa, albowiem w praktyce wartość nieruchomości ograniczona prawem dożywocia będzie zawsze niższa, aniżeli wartość bez takiego obciążenia.

[640] Zob. m.in. wyrok NSA z 19.01.2012 r., I OSK 990/11, System LEX nr 1113279 oraz wyrok WSA w Warszawie z 18.05.2010 r., I SA/Wa 65/10, System LEX nr 673619.

opinii rzeczoznawcy majątkowego. Nie jest więc możliwie wydanie decyzji odszkodowawczej bez uprzedniego sporządzenia operatu przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia (decyzja dotknięta będzie wadą prawną). Powyższy obowiązek, jak również koszty z tym związane ciążą na organie administracji wydającym decyzję. Pomimo takiego mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania organ nie jest zwolniony z obowiązku wszechstronnego rozważenia stanu faktycznego, ponieważ opinia podlega ocenie jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym.[641]Strona postępowania jest natomiast uprawniona do formułowania zarzutów wobec wydanej opinii oraz składania dalszych wniosków dowodowych m.in. własnej inwentaryzacji i wyceny nieruchomości oraz wniosku o przeprowadzenie kolejnej wyceny przez rzeczoznawcę.[642]Należy jednakże przyjąć, że prywatna wycena nieruchomości dokonana na zlecenie strony postępowania nie jest środkiem dowodowym, który może zastąpić wycenę rzeczoznawcy majątkowego powoływanego przez organ.[643] Natomiast może stanowić dokument, który pomoże przekonać organ że zachodzą uzasadnione wątpliwości, co do wyceny sporządzonej na zlecenie organu.[644]Wydaje się, że uzależnienie obliczenia wysokości odszkodowania od wyceny rzeczoznawczy majątkowego ma na celu zapewnienie stronie większej ochrony związanej z prawidłowym ustaleniem szkody.[645] Szczególnym środkiem mającym na celu weryfikacje prawidłowości operatu majątkowego jest jego ocena przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych (na podstawie art. 157 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wniosek o przeprowadzenie powyższej oceny może złożyć zarówno organ administracji wydający decyzję odszkodowawczą, jak również strona postępowania administracyjnego. Negatywna ocena operatu dokonana przez organizację zawodową oznacza, że operat traci ważność. Wydaje się, że ilekroć osoba uprawniona do otrzymania

[641] Wyrok WSA w Warszawie z 7.03.2012 r., I SA/Wa 1554/11, System LEX nr 1137287, wyrok NSA z 22.10.2008 r., I SA/Wa 1165/08, System LEX nr 527236, wyrok NSA z 4.10.2006 r., I OSK 417/06, System LEX nr 281387. Zbyt daleko idący wydaje się natomiast pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gdańsku z 9.06.2008 r., II SA/Gd 73/08, System LEX nr 566749, zgodnie z którym decyzja organu o ustaleniu wysokości odszkodowania ma charakter arbitralny i może nie uwzględnić opinii rzeczoznawcy majątkowego, gdyż ustawodawca nie zdecydował się na związanie organu ustaleniami operatu. Wydaje się, że organ może pominąć treść operatu majątkowego, wyłącznie jeżeli dysponuje innym operatem lub opinią właściwej organizacji zawodowej.

[642] Taki dokument może stanowić wyłącznie dowód pomocniczy i wobec treści art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może zastępować dowodu z wyceny rzeczoznawcy majątkowego.

[643] Taki wniosek wynika z analizy art. 84 KPA w związku z art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak również NSA w wyroku z 13.09.2007 r., II OSK 1212/06, System LEX nr 377245.

[644] Należy zauważyć, że organ nie będzie związany wnioskiem strony o przeprowadzenie kolejnej opinii majątkowej. Por. wyrok WSA w Gliwicach z 21.04.2008 r., II SA/Gl 1002/07, System LEX nr 518807.

[645] Rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do sporządzenia wyceny zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości (art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

odszkodowania kwestionuje wartość nieruchomości wyliczoną przez rzeczoznawcę powołanego przez organ administracji powinna złożyć wniosek o przeprowadzenie weryfikacji wyceny przez organizację zawodową, o której mowa powyżej (nie ograniczając się wyłącznie do dostarczenia organowi wyceny sporządzonej na prywatne zlecenie).[646]

Z punktu widzenia aktualności wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego istotne znaczenie ma art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników. Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym powyżej, jednakże po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego.[647] Przy ustalaniu wysokości odszkodowania zgodnie z art. 135 ust. 2 ustawo o gospodarce nieruchomościami uwzględnia się w szczególności położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Natomiast zgodnie z art. 135 ust. 1 powyższej ustawy, jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową.[648] W takim przypadku oddzielnie określa się wartość gruntu oraz wartość budynków. Istotny z punktu widzenia ochrony prawnej podmiotu pozbawionego prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego jest fakt, że odszkodowanie powinno dotyczyć nie tylko samej wartości nieruchomości, ale również budynków i innych obiektów budowlanych znajdujących się na nieruchomości (o ile są trwale z gruntem połączone i stanowią jego część składową w rozumieniu art. 47 i 48 KC).[649] Powyższe dotyczy również drzew oraz innych roślin znajdujących się na nieruchomości. Zgodnie z aktualnym poglądem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 13.06.1988 r.[650] z punktu

[646] Na ten temat zob. wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2008 r., I SA/Wa 1833/07, System LEX nr 351279.

[647] Zgodnie z Powszechnymi Krajowymi Standardami Wyceny, Krajowy Standard Wyceny Podstawowy nr 3 (pkt. 6.3) stanowiącymi załącznik do uchwały Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Nr 5/03/2012 z marca 2012 r. Powszechne Krajowe Zasady Wyceny (PKZW), źródło: http://pfsrm.pl/standardy nie aktualizuje się operatu szacunkowego, jeżeli upłynął okres ponad 2 lat od jego sporządzenia, a także gdy zaistniały okoliczności, które w ocenie rzeczoznawcy majątkowego powodują konieczność sporządzenia nowego operatu szacunkowego.

[648] Wartość odtworzeniowa jest obecnie wyłącznie wtórną metodą obliczania wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Wydaje się natomiast, że wskazana metoda faktycznie w większym stopniu spełnia wymogi słuszności odszkodowania, ponieważ nie naraża osoby uprawnionej na rynkowe wahania cen nieruchomości. Tak. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada…*, s. 438.

[649] Ustalając wartość nieruchomości, nie uwzględnia się infrastruktury technicznej zaopatrującej daną nieruchomość w media, ponieważ zgodnie z art. 49 § 1 KC urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa przesyłowego.

[650] Wyrok NSA z 13.06.1988 r., IV SA 957/87, ONSA 1988, nr 2, poz. 70.

widzenia prawa do uzyskania odszkodowania nie ma znaczenia, czy dane obiekty budowlane znajdujące się na nieruchomości zostały wykonane zgodnie z prawem, a w szczególności czy właściciel posiadał pozwolenie na budowę. W podobny sposób należałoby traktować obiekty, wobec których stwierdzono wykonanie w warunkach samowoli budowlanej oraz nakazano ich rozbiórkę.[651]

Wydaje się, że organ powinien rozstrzygać o odszkodowaniu dla danej nieruchomości w jednej decyzji administracyjnej.[652]Takie rozwiązanie jest postulowane z uwagi na zapewnienie szybkości postępowania, jak również ochronę interesów faktycznych strony (dla której konieczność brania udziału w kilku postępowaniach odszkodowawczych może powodować dodatkowe koszty). Jedna decyzja zostaje również wydana w przypadku, gdy nieruchomość jest faktycznie przedmiotem współwłasności lub przysługuje jednocześnie kilku użytkownikom wieczystym. Należałoby stanąć na stanowisku, że przepisy specustawy drogowej, jak również ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają podstaw do sporządzania osobnych wycen z podziałem na poszczególnych współwłaścicieli lub użytkowników wieczystych, a w dalszej kolejności wydawania osobnych decyzji odszkodowawczych.[653] Powyższe zastrzeżenie nie dotyczy sytuacji, gdy uprawnionych do odszkodowania w związku z wygaśnięciem praw do danej nieruchomości jest jednocześnie kilka podmiotów - jednakże z różnych tytułów prawnych (np. właściciel, użytkownik oraz dożywotnik). W powyższej sytuacji mamy do czynienia z różnymi adresatami decyzji, a więc decyzja odszkodowawcza powinna być wydana osobno wobec każdego ze wskazanych podmiotów.

8.3. Dodatkowe odszkodowanie na podstawie art. 18 ust. 1e oraz 1f specustawy drogowej

Szczególnymi przepisami mającymi wpływ na wysokości odszkodowania z tytułu wydania decyzji ZRiD są art. 18 ust. 1e oraz art. 18 ust. 1f. Powyższe regulacje przewidują odpowiednio prawo właściciela lub użytkownika wieczystego do uzyskania dodatkowego odszkodowania (5% wartości nieruchomości lub użytkowania wieczystego) za wydanie nieruchomości w terminie wskazanym w art. 18 ust. 1e oraz prawo do uzyskania dodatkowego odszkodowania z tytułu konieczności pozbawienia nieruchomości, na której

[651] Zob. wyrok SN z 23.05.1980 r., II CR 480/79, OSNCP 1980, nr 11, poz. 224.
[652] Por. wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2011r., I SA/Wa 2565/2010, LexPolonica nr 2562503.
[653] Za wyrokiem NSA z 5.03.2007 r., I OSK 580/06, System LEX nr 337477, należałoby postulować, że postępowaniem właściwym do rozliczenia wzajemnych roszczeń pomiędzy podmiotami uprawnionymi do nieruchomości jest postępowanie cywilne.

znajdował się budynek mieszkalny lub lokal mieszkalny (10.000 zł). Ustanawiając analizowane przepisy ustawodawca wprowadził pewien wyjątek od zasady, zgodnie z którą łączna wysokość odszkodowania nie może przekroczyć wartości nieruchomości objętej decyzją ZRiD. Wydaje się, że *ratio legis* art. 18 ust. 1e było przyspieszenie procedury związanej z budową drogi publicznej w tym doprowadzenie do szybszego opuszczenia gruntów przeznaczonych pod budowę dróg i objętych decyzją ZRiD.[654] W przypadku art. 18 ust. 1f ustawodawca miał na celu przyznanie osobie wywłaszczonej dodatkowej - zryczałtowanej kwoty, która może posłużyć na pokrycie dodatkowych kosztów związanych z koniecznością nabycia nowego lokalu mieszkalnego.[655] Należy wyjaśnić, że o ile art. 18 ust. 1e dotyczy wszystkich nieruchomości (niezależnie od ich przeznaczenia oraz faktycznego wykorzystania), to art. 18 ust. 1f odnosi się wyłącznie do nieruchomości mieszkaniowych. Powtarzając wnioski zawarte w rozdziale niniejszej pracy dotyczącym zasady równości wobec prawa należałoby uznać, że powyższe przepisy nie przyznają osobom uprawnionym do dodatkowego odszkodowania nadmiernych przywilejów, które należałoby uznać za sprzeczne z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Również okoliczność, że dodatkowe wynagrodzenie z tytułu utraty nieruchomości mieszkaniowej nie zostało rozciągnięte na posiadaczy innych nieruchomości (np. przeznaczonych pod działalność gospodarczą) odpowiada standardom ochrony prawa własności. Należy bowiem przypomnieć, że badając prawidłowość wskazanych standardów na gruncie art. 1 Protokołu ETPC nakazuje brać pod uwagę również rzeczywiste znaczenie nieruchomości dla jednostki pozbawianej prawa własności.[656] Wydaje się, że nieruchomości przeznaczone na cele mieszkaniowe, z reguły mają szczególne znaczenie dla osób pozbawianych praw majątkowych w następstwie wydania decyzji ZRiD, albowiem z tymi nieruchomościami wiążą się podstawowe potrzeby bytowe i życiowe społeczeństwa.[657] Tym samym przyznanie dodatkowego odszkodowania z tytułu utraty praw do tego typu nieruchomości znajduje uzasadnienie w zasadach sprawiedliwości społecznej. Ponadto należy pamiętać, że odszkodowanie o którym mowa powyżej ma wyłącznie charakter dodatkowy, a aktualne regulacje specustawy drogowej w żaden sposób nie pozbawiają prawa do odszkodowania równego wartości wywłaszczanej

[654] W tym zakresie dodatkowe odszkodowanie stanowi pewnego rodzaju zachętę do szybszego opuszczenia nieruchomości. Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI Kadencji, Druk sejmowy nr 671, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3862.htm.
[655] *Tenże.*
[656] Wyrok ETPC z 29.11.2011 r. w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce (9072/02).
[657] Oczywiście z odmienną sytuacją mamy do czynienia, w przypadku osób dysponujących nieruchomościami mieszkaniowymi w celach inwestycyjnych lub zarobkowych, którzy nie zamieszkują w lokalu mieszkaniowym dotkniętym skutkami decyzji ZRiD.

nieruchomość właścicieli lub użytkowników gruntów o charakterze innym niż mieszkaniowy. W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, iż z treści art. 18 ust. 1f wyraźnie wynika, że dodatkowe odszkodowanie przysługuje wyłącznie *dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu.* O ile bowiem osoba pozbawiona praw majątkowych na skutek decyzji ZRiD zamieszkuje w innej nieruchomości, tym samym należy uznać, że zaspokojone są jej podstawowe potrzeby mieszkaniowe i nie ma podstaw do przyznania dodatkowego odszkodowania. Dodatkowe odszkodowanie w wysokości 10.000 zł przysługuje na zasadzie „jedna nieruchomość, jedno dodatkowe odszkodowanie". Powyższe oznacza w szczególności, że odszkodowanie jest przyznawane niezależnie od liczby osób zamieszkujących lub uprawnionych do danej nieruchomości. Wydaje się, że takie rozwiązanie w żaden sposób nie narusza zasady równości wobec prawa oraz innych konstytucyjnych zasad związanych z ochroną praw majątkowych.[658] Co istotne, przyznanie odszkodowania zależy od przesłanki zamieszkiwania na danej nieruchomości, nie zaś zameldowania.[659]

Ustawodawca nie zobowiązał organu wydającego decyzję ZRiD do obligatoryjnego informowania osób pozbawianych praw majątkowych o możliwości uzyskania dodatkowego odszkodowania w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 18 ust. 1e i ust. 1f specustawy drogowej. Mamy w tym przypadku do czynienia z pewnym zaniechaniem prawodawcy mającym wpływ zarówno na szybkość postępowania związanego z budową drogi publicznej, jak również na standard ochrony interesu indywidulanego. Można przyjąć, że o ile osoba pozbawiana prawa własności nie dysponuje wiedzą, że szybsze opuszczenie nieruchomości może spowodować uzyskanie dodatkowego wynagrodzenia, tym samym nie będzie zainteresowana natychmiastowym wydaniem gruntu na potrzeby budowy drogi. W zaistniałej sytuacji postuluje się, aby organy administracji w treści decyzji ZRiD zawierały jednoznaczną informację o możliwości uzyskania dodatkowego odszkodowania, a w przyszłości ustawodawca sformułował w przepisach specustawy drogowej jednoznaczny wymóg w tym zakresie. Jednocześnie należałoby podzielić stanowisko, zgodnie z którym brak informacji o możliwości uzyskania dodatkowego odszkodowania podobnie, jak dobrowolne wydanie nieruchomości jeszcze przed doręczeniem decyzji ZRiD w żaden sposób nie wykluczają prawa do dodatkowego odszkodowania.[660]

[658] Podobnie M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s.128.
[659] Zameldowanie stwarza wyłącznie domniemanie, że dana osoba przebywa na nieruchomości z zamiarem stałego przebywania na tej nieruchomości. Wydaje się, że powyższe domniemanie podlega obaleniu za pomocą środków dowodowych przewidzianych w przepisach KPA.
[660] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 3.04.2012 r., II SA/Bk 768/11, System LEX nr 1143482.

Z dobrowolnym opuszczeniem nieruchomości stanowiącym podstawę do uzyskania dodatkowego odszkodowania z tego tytułu nie będziemy mieli do czynienia, gdy nieruchomość zostanie odebrana w trybie postępowania egzekucyjnego (także, jeżeli dojdzie do tego w terminie 30 dni od momentu, w którym decyzja ZRiD stanie się ostateczna) lub gdy nieruchomość wspólną opuści wyłącznie część z uprawnionych osób. Jak słusznie zauważył WSA w Kielcach w wyroku z dnia 5.07.2012 r.: *„Przepis ten przewiduje więc swego rodzaju nagrodę dla właściciela (użytkownika wieczystego) z tytułu szybszego przekazania nieruchomości (lokalu, pomieszczenia)inwestorowi. Wymaga zatem, jak trafnie podniósł organ, wykazania przez zainteresowany podmiot inicjatywy potwierdzającej wolę przekazania nieruchomości. Taką inicjatywę wykazała tylko skarżąca Spółdzielnia stawiając w piśmie opatrzonym datą 17.11.2009 r. przedmiotową nieruchomość tj. udział w prawie wieczystego użytkowania nieruchomości objętą inwestycją do dyspozycji Gminy. Bezspornym jest, że dokonała tego w terminie określonym w art. 18 ust. 1e ustawy drogowej. SM „A." nie była jednak jedynym użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości (która następnie uległa podziałowi). Pozostali współużytkownicy wieczyści nie złożyli żadnego oświadczenia w przedmiocie wydania nieruchomości.*"[661] Należy uznać, że dobrowolne wydanie nieruchomości wyłącznie przez część z uprawnionych osób w praktyce w żaden sposób nie przyczynia się do szybszego wszczęcia robót budowlanych, a tym samym nie powinno powodować przyznania żadnej z osób dodatkowego wynagrodzenia.

W przypadku, gdy dana nieruchomość jest przedmiotem współwłasności lub użytkowania wieczystego kilku osób może powstać również problem prawny, od jakiego momentu liczyć termin do wydania nieruchomości, od którego to terminu uzależnione jest przyznanie dodatkowego odszkodowania. O ile doszło do doręczenia zawiadomień o wydaniu ZRiD w różnych terminach, wydaje się że powyższy termin należałoby liczyć od dnia doręczenia ostatniego z zawiadomień.[662]

8.4. Odszkodowanie z tytułu hipoteki

Szczególne zasady obliczania odszkodowania zostały zgodnie z art. 18 ust. 1c specustawy drogowej przewidziane w odniesieniu do hipoteki ciążącej na nieruchomości. Na wstępie należy wyjaśnić, że każda z hipotek (niezależnie od jej rodzaju) wygasa z mocy

[661] Por. wyrok WSA w Kielcach z 5.07.2012 r., II SA/Ke 52/12, System LEX nr 1366566.
[662] Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit.*, s. 114.

prawa w następstwie wydania decyzji ZRiD.[663] Również w tym przypadku organ administracji uwzględnia w decyzji odszkodowawczej wyłącznie te hipoteki, które zostały ustanowione przed dniem, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Zgodnie z art. 67 ustawy o księgach wieczystych ustanowienie hipoteki wymaga konstytutywnego wpisu w księgach wieczystych danej nieruchomości. Jak wynika z analizowanego przepisu specustawy drogowej wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Dniem decydującym o wycenie wartości hipoteki jest dzień wydania decyzji odszkodowawczej. Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego ustawodawca słusznie przyjął, że o wysokości odszkodowania decyduje wierzytelność zabezpieczona hipoteką. Prowadzi to do wniosku, że odszkodowanie nie obejmuje pełnej kwoty hipoteki wpisanej w księdze wieczystej (zazwyczaj kwota ta jest wyższa niż zabezpieczona wierzytelność – uwzględniając potencjalne odsetki, koszty obsługi prawnej oraz inne koszty). Wypłata pełnej kwoty hipoteki mogłaby bowiem prowadzić do wzbogacenia po stronie wierzyciela hipotecznego. Powyższy mechanizm wymaga od organu administracji przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego dotyczącego wysokości wierzytelności, albowiem aktualna wysokość wierzytelności nie jest ujawniona w księdze wieczystej, a informację w tym zakresie posiadają wyłącznie strony stosunku prawnego, na podstawie którego ustanowiono hipotekę.

Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego należy zwrócić uwagę na okoliczność, że w przypadku wydania decyzji ZRiD może dojść do podziału określonej nieruchomości gruntowej i to w ten sposób, że część nieruchomości przejdzie na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, część natomiast pozostanie przy dotychczasowym właścicielu. Taka sytuacja będzie miała miejsce w szczególności wówczas, gdy cała nieruchomość nie będzie konieczna dla potrzeb budowy drogi. W takim przypadku może dojść do sytuacji, w której hipoteka pomimo, że wygasa na wywłaszczonej nieruchomości w dalszym ciągu obciąża część nieruchomości pozostawionej dotychczasowemu uprawnionemu. Powyższa okoliczność znajduje potwierdzenie w treści art. 76 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, który to przepis przewiduje, że w przypadku podziału nieruchomości hipoteka łączna utrzymuje się na wszystkich częściach podzielonej

[663] Ustawa z dnia 06.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 707.) przewiduje aktualnie cztery rodzaje hipotek tj. umowną, łączną, kaucyjną, przymusową oraz subintabulat (hipotekę na wierzytelności hipotecznej).

nieruchomości. W orzecznictwie został wyrażony pogląd, zgodnie z którym art. 128 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidujący zmniejszenie odszkodowania nie ma zastosowania w sytuacji, w której w wyniku wywłaszczenia części nieruchomości obciążonej hipoteką ma miejsce podział nieruchomości.[664]

W zależności od aktualnej wartości nieruchomości oraz wysokości obciążeń hipotecznych może się okazać, że właściciel nieruchomości objętej decyzją ZRiD w ogóle nie otrzyma wypłaty odszkodowania. Opisana sytuacja może mieć miejsce w szczególności, jeżeli wysokość wierzytelności zabezpieczonej hipoteką od samego początku przewyższa wartość nieruchomości lub gdy na skutek spadku cen gruntów okazało się, że na dzień wypłaty odszkodowania wartość wierzytelności przewyższa wartość nieruchomości. Powyższa teza znajduje uzasadnienie w treści art. 18 ust. 1a specustawy drogowej, zgodnie z którym wysokość odszkodowania należnego właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu pomniejsza się o wartość ograniczonych praw rzeczowych ciążących na nieruchomości. Wydaje się ponadto, że osoba uprawniona z tytułu hipoteki będzie korzystała z pierwszeństwa zaspokojenia przed innymi osobami uprawnionymi z ograniczonych praw rzeczowych (na podstawie art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).[665]

Żaden z przepisów specustawy drogowej nie zezwala wierzycielowi hipotecznemu na uzyskanie dodatkowego odszkodowania np. związanego z utraconymi korzyściami z tytułu wcześniejszej spłaty wierzytelności hipotecznej (głównie chodzi o odsetki bankowe). Nie stanowi to jednak o zaniechaniu ustawodawcy oraz sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, albowiem podobnie jak w przypadkach wcześniej opisanych należałoby dojść do wniosku, że słuszne odszkodowanie nie odpowiada odszkodowaniu pełnemu. Ograniczenie wysokości odszkodowania przyznawanego osobie uprawnionej z tytułu hipoteki wiąże się z koniecznością poniesienia pewnych ciężarów związanych z budową dróg przez podmioty trzecie. Należy zauważyć, że w przypadku hipoteki wskazane ciężary dotyczą podmiotu, który faktycznie z nieruchomości nie korzysta. Hipoteka bowiem jest rodzajem zabezpieczenia na nieruchomości nie zaś prawem służącym do korzystania z gruntu. Wydaje się jednak, że obowiązki wynikające ze społecznej funkcji prawa własności oraz obciążenia z tym związane mogą również rozciągać się na podmioty trzecie, które nie posiadają

[664] Wyrok NSA z 3.02.2009 r., I OSK 1414/07, System LEX nr 515986.

[665] Specustawa drogowa nie przewiduje jakichkolwiek reguł związanych z zaspokojeniem roszczeń odszkodowawczych osób uprawnionych na podstawie ograniczonych praw rzeczowych w sytuacji, gdy uprawnionych do tej samej nieruchomości jest kilka osób, a wysokość odszkodowania nie wystarczy na zaspokojenie wszystkich z nich. Postulowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie stosownych zmian w ustawie. W aktualnym stanie prawnym można ewentualnie powoływać się na treść art. 249 KC, zgodnie z którym ograniczone prawo rzeczowe powstałe później nie może być wykonywane z uszczerbkiem dla prawa powstałego wcześniej.

jakiekolwiek prawa do korzystania z gruntu. Powyższy wniosek wynika między innymi z szerokiego rozumienia pojęcia własność, na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

8.5. Zaliczka na poczet odszkodowania

Dodatkowym instrumentem zabezpieczającym interes indywidualny w procedurze ustalania odszkodowania jest tzw. bezpieczna zaliczka. Zgodnie z art. 18 ust. 5a specustawy drogowej na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania osobie tej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Wypłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Osobami uprawnionymi do otrzymania zaliczki są nie tylko właściciele nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego, ale również użytkownicy wieczyści oraz osoby uprawnione z tytułu ograniczonych praw rzeczowych. Instytucja zaliczki umożliwia osobom uprawnionym uzyskanie części odszkodowania pomimo, że decyzja o odszkodowaniu nie jest ostateczna, a strona zdecydowała się na złożenie środka odwoławczego od przedmiotowej decyzji. Niewątpliwie zaliczkę należy uznać za instrument poprawiający sytuację prawną osoby dotkniętej skutkami decyzji ZRiD. Pozwala on bowiem w pewien sposób na skorygowanie negatywnej oceny związanej z rozłączaniem orzeczenia o pozbawieniu prawa własności oraz orzeczenia o przyznaniu odszkodowania. Jednocześnie należy wskazać, że zaliczka nie zabezpiecza w całości interesów osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania. Powyższy wniosek wynika z okoliczności, że zaliczka może zostać przyznana wyłącznie w sytuacji, gdy doszło już do wydania decyzji ZRiD (a więc doszło do pozbawienia uprawnień do nieruchomości) oraz decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Aktualnym więc jest zagrożenie związane z faktem, że osoba uprawniona została pozbawiona praw do nieruchomości, a w momencie wydania decyzji pozbawiającej przedmiotowych praw nadal nie otrzymuje jakichkolwiek środków pieniężnych. Analiza terminów wskazanych w przepisach specustawy drogowej prowadzi do konkluzji, że w praktyce może dojść do sytuacji, w której zaliczka zostaje wypłacona dopiero po upływie 60 dni, od momentu w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w ciągu 30 dni od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 5a wypłata zaliczki następuje w ciągu 30 dni od momentu złożenia wniosku, jednakże realizacja powyższego wniosku uzależniona jest od wcześniejszego wydania decyzji odszkodowawczej. Zważywszy na podniesione

wcześniej uwagi na temat możliwości przedłużenia terminu do wydania decyzji odszkodowawczej może się okazać, że osoba uprawniona do otrzymania zaliczki będzie oczekiwała na wypłatę pierwszych środków pieniężnych znacznie dłużej. W powyższych okolicznościach należałoby dojść do wniosku, że instytucja bezpiecznej zaliczki stanowi dodatkowe zabezpieczenie interesu osób pozbawianych praw majątkowych w procedurze ZRiD jednakże nie stanowi wystarczającej gwarancji ochrony tego interesu. Postulowanym byłoby rozwiązanie, zgodnie z którym wypłata zaliczki następowałaby z mocy prawa w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Jednocześnie bez konieczności składania osobnego wniosku przez osobę uprawnioną oraz bez konieczności dalszego oczekiwania na wypłatę środków pieniężnych.

Uprawnienie do otrzymania zaliczki nie zostało ograniczone wyłącznie do osób, które złożyły odwołanie od decyzji przyznającej odszkodowanie z tytułu pozbawienia praw majątkowych w procedurze ZRiD. W ten sposób zaliczkę otrzyma również osoba, która nie wnosi odwołania, a która zmuszona jest oczekiwać na wypłatę odszkodowania w związku ze złożeniem odwołania przez inne osoby uprawnione na podstawie tej samej decyzji administracyjnej.

Przepisy specustawy drogowej dotyczące bezpiecznej zaliczki spełniają wymóg równości wobec prawa, zakładając ocenę pod tym względem z punktu widzenia regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy bowiem wskazać, że na podstawie art. 132 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami osoba dotknięta skutkami decyzji wywłaszczeniowej jest uprawniona do otrzymania zaliczki, o ile doszło również do wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości.

Na marginesie rozważań wymaga podkreślenia, że bezpieczna zaliczka nie jest świadczeniem o charakterze bezzwrotnym. Zgodnie z art. 12 ust. 5b specustawy drogowej zwrot zaliczki następuje w przypadku, gdy decyzja ZRiD została zmieniona, uchylona w całości lub w części dotyczącej danej osoby, lub stwierdzono jej nieważność. Obowiązek zwrotu zaliczki podobnie, jak zwaloryzowanego odszkodowania powstaje z mocy samego prawa i ustawodawca nie przewidział podstawy do orzekania w tym zakresie przez organ administracji.[666]

Nie sposób zgodzić się z poglądem głoszącym, że zaliczka powinna być wypłacana wyłącznie w uzasadnionych przypadkach.[667]Przepisy specustawy drogowej nie pozostawiają

[666] Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2007 r., I SA/Wa 675/07, System LEX nr 355049.
[667] Tak. B. Sagan, *op. cit*., s. 63.

powyższej kwestii uznaniu administracyjnemu, jak również nie wskazują jakichkolwiek dodatkowych warunków, od których uzależnione jest prawo do otrzymania zaliczki.

Trudny do uzasadnienia jest również pogląd, z którego wynika że zaliczkę można uznać za niedozwolony sposób rozłożenia odszkodowania na raty.[668] O ile bowiem wypłata odszkodowania w ratach może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słuszności odszkodowania[669], w przypadku zaliczki mamy do czynienia z odszkodowaniem płatnym niejako częściowo „z góry", a więc w sposób korzystny dla adresata decyzji ZRiD.

8.6. Przeznaczenie nieruchomości, a wartość przyznanego odszkodowania

Z punktu widzenia ostatecznej wysokości odszkodowania przyznanego osobom dotkniętym skutkami prawnymi decyzji ZRiD kluczowe znaczenie będzie miał art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie ze wskazanymi przepisami w pierwszej kolejności wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem wywłaszczenia powoduje zwiększenie jej wartości, wówczas wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Wejście w życie powyższych przepisów spowodowało, że wysokość odszkodowania oblicza się według przeznaczenia gruntu korzystniejszego z punktu widzenia interesów osoby pozbawianej prawa majątkowego.[670] Każdorazowo przeznaczenie nieruchomości ustala się w pierwszej kolejności na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Natomiast w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust. 2). Dopiero zaś w przypadku braku powyższych dokumentów planistycznych w treści wyceny uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości (art. 154 ust. 3).

Bardziej szczegółowe zasady wyceny nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych zostały uregulowane w art. 135 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz między innymi w art. 29 i 36 Rozporządzenia. Należy natomiast nadmienić, że oceniając

[668] Por. D. Mróz-Krysta, *Specustawa …*,Warszawa 2014, System LEX.
[669] Zob. wyrok TK z 29.03.1993 r., W 13/92, OTK 1993, nr 1, poz. 17, s. 166
[670] Przykładowo, o ile decyzją ZRiD objęta jest nieruchomość przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe, a wartość rynkowa tego typu gruntów jest wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości drogowych rzeczoznawca majątkowy wylicza wartość odszkodowania biorąc pod uwagę ceny gruntów mieszkaniowych.

wartość nieruchomości rzeczoznawca majątkowy każdorazowo stosuje jedną z kliku metod. *„Wartość rynkową nieruchomości określić można przy zastosowaniu różnych podejść (porównawczego, dochodowego bądź mieszanego), uzależnionych od przyjętych rodzajów czynników wpływających na tę wartość. Zgodnie bowiem z art. 152 ust. 3 ugn przy zastosowaniu podejścia porównawczego lub dochodowego określa się wartość rynkową nieruchomości. Jeżeli istniejące uwarunkowania nie pozwalają na zastosowanie podejścia porównawczego lub dochodowego, wartość rynkową nieruchomości określa się w podejściu mieszanym. Zgodnie z art. 135 ust. 1-4 ugn jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych. Przy określaniu wartości gruntu stosuje się przepisy art. 134 ust. 2-4 ugn. Przy określaniu wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia. Wartość odtworzeniową nieruchomości określa się przy zastosowaniu podejścia kosztowego. Tak więc wartość odtworzeniowa nieruchomości powinna być zastosowana przez biegłego tylko wtedy, gdy nie można oszacować nieruchomości przy zastosowaniu podejścia dochodowego, porównawczego ani mieszanego, czyli tylko wtedy, gdy nie można oszacować wartości rynkowej nieruchomości”.*[671]Z treści § 36 ust. 1 Rozporządzenia wynika, że podstawową metodą wyceny wartości nieruchomości jest metoda porównawcza. Porównanie następuje w stosunku do nieruchomości takich samych lub podobnych występujących na rynku lokalnym lub regionalnym. W wersji przepisu obowiązującej w chwili wejścia w życie Rozporządzenia ustawodawca przyjął, że porównanie cen powinno odnosić się wyłącznie do rynku lokalnego. Przy czym przez rynek lokalny należało rozumieć teren gminy.[672] Ograniczenie obszaru porównania wyłącznie do danej gminy niewątpliwie czyni zadość zasadzie słuszności odszkodowania oraz regułom ochrony interesu indywidualnego.[673] Tylko bowiem porównanie transakcji z najbliższego obszaru może świadczyć o zbliżonych cechach i cenach rynkowych nieruchomości. Aktualnie obowiązujące rozszerzenie obszaru porównań na rynek regionalny może w niektórych przypadkach prowadzić do zaniżenia rzeczywistej wartości nieruchomości, a tym samym otrzymania odszkodowania nieekwiwalentnego. Brak porównywalnych transakcji na rynku lokalnym powoduje konieczność zastosowania

[671] Szerzej na ten temat zob. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit*., s. 91 i nast.
[672] NSA w wyroku z 18.02.2011 r., I OSK 586/10, System LEX nr 1070857.
[673] Zob. wyrok NSA z 17.11.2010 r., I OSK 95/10, System LEX nr 745386.

pozostałych metod wyceny.[674] Z aktualnej treści § 36 ust. 1 Rozporządzenia wynika jednoznacznie, że przy ustaleniu przeznaczenia nieruchomości nie bierze się pod uwagę ustaleń zawartych w decyzji ZRiD.

Dokładna analiza metod wyceny nieruchomości, w tym w szczególności reguł unormowanych w § 36 ust. 1 Rozporządzenia wykraczałaby poza przyjęte ramy niniejszej pracy. Wymaga natomiast wskazania, że powyższy przepis Rozporządzenia w brzmieniu sprzed ostatniej nowelizacji[675]był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 4/10 - między innymi pod względem zgodności z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.[676] Zarzuty skargi konstytucyjnej zmierzały do wykazania, że przepisy odwołujące się do wyceny nieruchomości na podstawie cen rynkowych gruntów przeznaczonych pod drogi są niekonstytucyjne, ponieważ swobodny obrót tego typu gruntami w praktyce nie występuje. W ocenie TK wskazany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem z treści § 36 Rozporządzenia jednoznacznie wynika, że w przypadku braku cen, o których mowa w ust. 1 wskazanego przepisu należy zastosować dalsze metody wyceny (wskazane w dalszej części § 36).[677] Jednocześnie z powołaniem na aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych TK wskazał, że przepis § 36 rozporządzenia został tak skonstruowany, iż każdy kolejny ustęp stanowi następny etap wyceny w przypadku, gdy nie zachodzą przesłanki z ustępu wcześniejszego. Podstawowym sposobem ustalenia wartości nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję drogową jest jej porównanie do nieruchomości, które stanowiły przedmiot nabycia pod tego rodzaju inwestycje (ust. 1). Natomiast ust. 2 pkt 1 reguluje sytuację wyjątkową, gdy na rynku transakcyjnym brak jest transakcji gruntami nabywanymi pod budowę dróg - wówczas wyceny należy dokonać

[674] Warto zauważyć, że na skutek wejścia w życie specustawy drogowej liczba transakcji nieruchomościami drogowymi znacznie się zmniejszyła. We wcześniejszym stanie prawnym organ administracji w pierwszej kolejności wydawał decyzję o lokalizacji celu publicznego (co powodowało, że nieruchomość uzyskiwała przeznaczenie drogowe), a następnie na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami dochodziło do rokowań w sprawie nabycia nieruchomości. Aktualnie nie ma obowiązku występowania o decyzję o lokalizacji celu publicznego (zastępuje ją *de facto* decyzja ZRiD), jak również prowadzenia rokowań w sprawie dobrowolnej sprzedaży nieruchomości.

[675] Ostatnia nowelizacja analizowanego przepisu miała miejsce na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 14.07.2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2011, Nr 165, poz. 985). TK rozpatrywał § 36 ust. 1 w brzmieniu *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.*

[676] Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

[677] Z poglądem wyrażonym w powyższym wyroku nie zgadza się M. Hermeliński, który w zdaniu odrębnym do wyroku m.in. wskazuje, że obowiązywanie przepisu, który nie odpowiada realiom rynkowym jest sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

w sposób określony w tym przepisie.[678] Odwołując się do dotychczasowego brzmienia § 36 można zauważyć, że z treści wskazanego przepisu wynikała zasada, zgodnie z którą rzeczoznawca majątkowy dokonując wyceny nieruchomości pod drogi w pierwszej kolejności uwzględnia przeznaczenie drogowe nieruchomości oraz poszukuje na rynku lokalnym do porównania nieruchomości o podobnym charakterze. Jak wynika z wskazanego orzeczenia TK, analizowany przepis budził wątpliwości ponieważ, w praktyce na rynkach lokalnych najczęściej nie występowały nieruchomości drogowe będące przedmiotem swobodnego obrotu. Wydaje się, że obecne brzmienie § 36 wyłącza powyższe wątpliwości.[679] Z aktualnie obowiązującej treści przepisu wynika bowiem, że wartość rynkową nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa pod drogę publiczną określa się na podstawie cen transakcyjnych właściwych dla wycenianej nieruchomości. Szczególny przypadek występuje wówczas, gdy nieruchomość była gruntem przeznaczonym pod drogę jeszcze przed wydaniem decyzji ZRiD (na skutek postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) w tym przypadku właściwymi dla porównania wycenianej nieruchomości będą ceny gruntów drogowych. Przy czym część orzecznictwa proponuje w takim przypadku brać pod uwagę nie tylko ceny umowne tych gruntów, ale również ceny uzyskane z tytułu odszkodowań oraz umów zawartych w trakcie rokowań poprzedzających wywłaszczenie.[680] Powyższy pogląd należałoby natomiast poddać krytyce, albowiem zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalając wartość rynkową nieruchomości rzeczoznawca porównuje wyłącznie te transakcje, w których *strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; a także upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.* Powyższy przepis wydaje się bezwzględnie wykluczać z katalogu transakcji nieruchomości nabyte na podstawie decyzji odszkodowawczej (sytuacja przymusowa oraz brak zawarcia umowy), a w niektórych sytuacjach także umowy zawierane

[678] Tak również wyrok NSA z 20.12.2011 r., I OSK 98/11, System LEX nr 1110747, wyroku WSA w Białymstoku z 9.08.2011 r., II SA/BK 384/11, System LEX nr 864329 oraz z 10.03.2011 r., II SA/BK 807/10, System LEX nr 786776.

[679] Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 36 ust. 1 Rozporządzenia *wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów 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 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji*

[680] Tak m.in. wyrok NSA z 23.09.2010 r., I OSK 1548/09, System LEX nr 745080, wyrok WSA w Białymstoku z 6.12.2012 r., II SA/Bk 479/12, System LEX nr 1234914. Stanowisko odmienne por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2008 r., II SA/Po 97/08, System LEX nr 537152.

w trybie rokowań (o ile nie upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku).

Na marginesie rozważań słusznym wydaje się pogląd, zgodnie z którym prawidłowa wycena nieruchomości wymaga łącznego stosowania przepisów art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 36 Rozporządzenia.[681] Pierwszy ze wskazanych przepisów ma podstawowe znaczenie przy dokonywaniu wyceny, albowiem został zawarty w akcie rangi ustawowej. Praktyka stosowania powyższych przepisów prowadzi natomiast do wniosku, że organy administracji oraz rzeczoznawcy często zapominają o art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami przechodząc od razu do zastosowania § 36 Rozporządzenia. Wydaje się jednak, że prawidłowa subsumpcja powyższych przepisów wymaga zastosowania następującego mechanizmu wyceny: w pierwszej kolejności należy ustalić wartość rynkową nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (np. rolnego, mieszkaniowego, usługowego), w dalszej kolejności wartość rynkową według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem ZRiD. *„Tylko określając te dwie wymienione powyżej wartości, tj. wartość rynkową nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania oraz wartość rynkową według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia będzie można wiarygodnie stwierdzić, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenie nie skutkuje zwiększeniem wartości nieruchomości. Tylko tym sposobem w pełni zostaną wyczerpane przesłanki ustawowe dotyczące ustalenia podstawy wysokości odszkodowania.”*[682]

9. Odszkodowanie z tytułu ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD (art. 11f ust. 2 specustawy drogowej)

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami na podstawie art. 11f ust. 1 punkt e) i f) specustawy drogowej organ wydający decyzję ZRiD może określić w jej treści szczególne obowiązki związane z przebudową dróg, jak również przebudową sieci uzbrojenia terenu. Z tytułu powyższych obowiązków mogą powstać dla właścicieli lub użytkowników nieruchomości położonych zarówno w granicach pasa drogowego, jak również poza pasem drogowym różnego rodzaju ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości (art. 11f ust. 1 punkt g).[683]

[681] Tak K. Gabriel, *Sposób ustalania odszkodowania za grunty przejmowane pod budowę dróg*, Nieruchomości 2010, Nr 4, System LEGALIS.
[682] Tenże.
[683] Przykładowo do takich ograniczeń można zaliczyć konieczność znoszenia faktu zakładania na nieruchomości linii energetycznej, której obowiązek przebudowy został spowodowany realizacją drogi publicznej.

Wskazanie obowiązków, o których mowa powyżej wyłącza konieczność zawarcia umów dotyczących korzystania z nieruchomości (np. służebności przesyłu). Przedmiotowe ograniczenia będą miały co do zasady charakter nieograniczony czasowo, co oznacza że właściciel lub użytkownik wieczysty będą zmuszeni znosić ograniczenia tak długo, jak korzystają ze swoich uprawnień.

Zgodnie z art. 11f ust. 2 specustawy drogowej do ograniczeń, o których mowa powyżej, przepisy art. 124 ust. 4–8[684] i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio. W tym miejscu należy wyjaśnić, że przebudowa dróg innych kategorii lub sieci uzbrojenia terenu może spowodować daleko idące konsekwencje faktyczne oraz prawne, włącznie z wyłączeniem możliwości wykorzystania nieruchomości w dotychczasowy sposób. Na wstępie wymaga wyjaśnienia, że pojęcie przebudowy, którym posługują się analizowane przepisy należy rozumieć w sposób zdefiniowany w art. 3 pkt. 7a prawa budowlanego.[685] Co szczególnie istotne przebudowa nie może prowadzić do przesunięcia granic pasa drogowego, jak również nie przesunięcia obiektów lub urządzeń znajdujących się na nieruchomości w inne miejsce. Zmniejsza to w znaczny sposób możliwość praktycznego korzystania z art. 11 f ust. 1 punkt e) i f) specustawy drogowej, co w pewien sposób jest korzystne z punktu widzenia osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. Z drugiej strony ochrona interesu publicznego, w tym postulat szybkości realizacji inwestycji drogowych wymagałaby pełniejszego wykorzystania możliwości, które stwarza mechanizm opisany w analizowanym przepisie.[686]

Na podstawie art. 124 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje roszczenie o wykupienie w drodze umowy należącej do niego nieruchomości, o ile na skutek zastosowania art. 11f ust. 1 punkt e) i f) specustawy drogowej dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe. Właściwą drogą dochodzenia roszczeń w tym przypadku jest droga cywilna przed sądem powszechnym. Wydaje się, że ograniczenia o których mowa powyżej będą stanowiły w głównej mierze konsekwencje obowiązywania rozporządzenia Ministra

[684] Powyższy przepis nie zawiera odwołania do art. 124 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co powoduje że wyłączone zostało obligatoryjne prowadzenie rokowań poprzedzających nałożenie ograniczeń.

[685] Przez przebudowę należy rozumieć *wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.*

[686] W literaturze postulowana jest nowelizacja przepisu oraz wprowadzenie indywidualnej definicji przebudowy (na potrzeby specustawy drogowej). Por. M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s. 114.

Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 roku w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać sieci gazowe oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie. Nie wnikając szczegółowo w treść powyższych aktów prawnych należy dojść do wniosku, że budowa sieci lub urządzeń przesyłowych może powodować wyznaczenie na nieruchomości pasów ograniczonego korzystania z nieruchomości (np. wyłączających zabudowę w granicach takiego pasa).[687]

Niezależnie od powyższego przebudowa dróg innych kategorii oraz sieci uzbrojenia terenu może w praktyce powodować również mniej daleko idące ograniczenia. W każdym tego typu przypadku na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o wydanie decyzji ZRiD w pierwszej kolejności ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z powyższym przepisem za szkody powstałe wskutek przebudowy drogi lub sieci uzbrojenia terenu przysługuje odszkodowanie. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek powyższych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

W literaturze tematu spotkać można różne sposoby kwalifikowania zdarzeń ograniczających sposób korzystania z nieruchomości. Szczególnie mocno akcentowane są poglądy, zgodnie z którymi powyższe sytuacje stanowią szczególny rodzaj ograniczonych praw rzeczowych[688] lub szczególny rodzaj służebności publicznoprawnej.[689] Wydaje się, że pierwszy z poglądów nie może zostać zaakceptowany z uwagi na zasadę *numerus clausus* praw rzeczowych wynikającą z kodeksu cywilnego. Przedmiotowa zasada uniemożliwia wykreowanie praw rzeczowych innych niż wskazane w kodeksie cywilnym i to również na podstawie szczególnego przepisu prawa administracyjnego.[690] Trafnym wydaje się natomiast stanowisko, że ograniczenia o których mowa w art. 11f ust. 2 specustawy drogowej stanowią

[687] Szerzej na ten temat por. W. Wilkowski, *op. cit.,* s. 5 i nast.
[688] Zob. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 83, A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 203, T. Ramus, *op. cit.*, s. 152.
[689] Por. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza…*, s. 237, A. Nowak-Far, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, Prawo Spółek 1999, Nr 7-8, s. 76.
[690] Por. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka…,* s.107 i nast., J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 186, A. Wasilewski, *Administracja…,* s. 38, M. Zimmerman, *Polskie prawo…,* s. 109 i nast.

szczególny rodzaj ingerencji w prawa majątkowe - zbliżający się w pewien sposób do instytucji służebności, w tym w szczególności do instytucji służebności przesyłu.[691] Podobieństwa w powyższym zakresie polegają na udzieleniu zezwolenia podmiotowi trzeciemu do czasowego zajęcia nieruchomości oraz przeprowadzenia na tej nieruchomości robót budowlanych związanych z przebudową sieci lub urządzeń, ewentualnie z przebudową drogi. Jednocześnie nie oznacza to, że przedmiotowe ograniczenia w dosłownym sensie stanowią instytucję służebności w rozumieniu kodeksu cywilnego. Można wskazać, że cechą szczególną analizowanych ograniczeń jest ich ustanowienie na podstawie przepisów prawa publicznego skonkretyzowanych w decyzji administracyjnej (ZRiD). Jednocześnie można również przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym wskazane ograniczenia w niektórych przypadkach należałoby uznać za szczególny rodzaj wywłaszczenia.[692] O ile bowiem konsekwencją zastosowania art. 11f ust. 1 punkt f) specustawy drogowej nie jest trwała utrata władztwa nad rzeczą, czy też możliwości rozporządzania nieruchomością, opisana ingerencja w prawo własności może być tak daleko idąca, że spowoduje wyłączenie prawa do korzystania z nieruchomości.[693] Właściciel nieruchomości ma obowiązek znoszenia wskazanych ograniczeń, natomiast przysługuje jemu z tego tytułu odszkodowanie, które powinno spełniać wymogi wynikające z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie wskazane ograniczenia będą mieściły się w szerokim rozumieniu pojęcia wywłaszczenie prezentowanym na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jak również Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy można dojść do wniosku, że powstanie ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości spowoduje dwojakiego rodzaju skutki odszkodowawcze. O ile bowiem nie dojdzie do wyłączenia możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem lub w dotychczasowy sposób, właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości przysługuje odszkodowanie przyznawane w drodze decyzji administracyjnej[694]. Zgodnie z art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Należy podkreślić, że na tle powyższego przepisu dochodzi do istotnego problemu interpretacyjnego, a mianowicie czy zakres odszkodowania obejmuje pełną szkodę poniesioną

[691] Por. G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008, s. 81 i nast.
[692] Tak m.in. G. Bieniek (w:) *Komentarz do ustawy…,* s. 133, M. Szalewska, *Wywłaszczenie…*, s. 65,
[693] Taki przypadek ma miejsce w szczególności wówczas, gdy właściciel traci możliwość zabudowy nieruchomości w dotychczasowy sposób.
[694] Por. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 128, System LEX

w związku z powstałymi ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości[695]. Wydaje się, że zastosowanie zarówno językowych, jak również celowościowych dyrektyw wykładni powyższego przepisu pozwala dojść do wniosku, że pojęcie odszkodowania, którym posłużył się ustawodawca w treści art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma szerszy zakres znaczeniowy, niż ma to miejsce na podstawie art. 128 ust. 1 wskazanej ustawy. Zgodnie bowiem z pierwszym ze wskazanych o przepisów *odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód.* Drugi z przepisów przewiduje natomiast, że odszkodowanie powinno *odpowiadać wartości* wywłaszczanych *praw*. O ile w treści art. 128 ust. 1 doszło do wyraźnego wskazania granicy odszkodowania, którą wyznacza wartość danego prawa, o tyle art. 128 ust. 4 nie przewiduje już takiego ograniczenia. Należałoby więc skłaniać się w kierunku uznania, że zdarzenia opisane w art. 11f ust. 1 punkt 8 e) i f) specustawy drogowej mogą powodować obowiązek zapłaty odszkodowania obejmującego nie tylko szkodę rzeczywistą, ale również utracone korzyści, które przynosiła nieruchomość.[696] Na marginesie prowadzonych rozważań można wskazać, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji szkody, która pozwalałaby rozumieć szkodę inaczej niż ma to miejsce na gruncie kodeksu cywilnego (art. 361 KC).[697] Korzystając z dyrektyw wykładni celowościowej powyższych przepisów można wywnioskować, że rodzaj oraz zakres szkód spowodowanych utratą praw majątkowych (do czego nawiązuje art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest inny niż w przypadku ograniczeń

[695] W rozumieniu art. 361 § 1 kodeksu cywilnego tj. przyjmując, że szkoda obejmuje zarówno stratę (*damnum emergens*), jak również utracone korzyści (*lucrum cessans*).

[696] Podobnie J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza…, s. 361, R. Mikosz, *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górniczego (zagadnienia wybrane)*, Rejent 1998, Nr 12, s. 120, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit.*, s. 120 i nast. Za szerokim pojęciem szkody opowiedział się również WSA w Warszawie w wyroku z 12.05.2011 r., I Sa/Wa 1671/10, System LEX nr 1131832, NSA w wyroku z 15.06.1993 r., IV Sa 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115;

[697] W orzecznictwie można spotkać pogląd, zgodnie z którym przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego i w związku z wyczerpującym uregulowaniem zagadnień odszkodowawczych w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma potrzeby odwoływania się do przepisów kodeksu cywilnego. Por. m.in. wyrok NSA w Gdańsku z 6.07.1994 r., SA/Gd 2799/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 88, wyrok NSA z 3.08.2008 r., I OSK 1302/07, System LEX nr 498329, wyrok NSA z 25.02.2009 r., OSK 460/08, System LEX nr 515984. Wydaje się, że powyższy pogląd należy uznać za błędny. Pojęcie odszkodowania jest przede wszystkim pojęciem używanym w języku prawniczym w przepisach kodeksu cywilnego. Okoliczność, że pojęciem tym posługuje się również prawo publiczne nie wyłącza konieczności sięgnięcia do regulacji KC. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost odnoszą się do roszczeń cywilnoprawnych np. art. 125 ust. 5 przewidujący możliwość żądania nabycia nieruchomości na drodze postępowania cywilnego. Wskazanym jest, aby na podstawie przepisów jednego aktu prawnego pojęcie szkody rozumieć w sposób systemowy, a więc nie doprowadzać do sytuacji w której raz mowa jest o szkodzie w rozumieniu kodeksu cywilnego, a w kolejnym przypadku w sposób oderwany całkowicie od przepisów wskazanej ustawy. Powyższe nie oznacza natomiast stosowania przepisów prawa cywilnego wprost. Należy bowiem zauważyć, że zasadą powstania odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie przepisów KC jest wykazanie winy podmiotu, który spowodował szkodę. Na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami powyższa przesłanka zostaje wyłączona, ponieważ mamy do czynienia z odpowiedzialnością za legalne działania administracji publicznej.

w korzystaniu z nieruchomości (do czego nawiązuje art. 128 ust. 4 analizowanej ustawy w zw. z art. 11 f ust. 2 specustawy drogowej). W przypadku pozbawienia prawa własności dochodzi bowiem do utraty nieruchomości, co powoduje jednocześnie, że najwłaściwszym sposobem obliczenia szkody oraz przyznania odszkodowana jest odniesienie szkody do rynkowej wartości nieruchomości. W ten sposób następuje wyrównanie uszczerbku osoby dotkniętej skutkami decyzji ZRiD i co do zasady wskazana osoba otrzymuje przysporzenie majątkowe odpowiadające cenie, którą otrzymałaby w przypadku, gdyby doszło do dobrowolnej sprzedaży nieruchomości. W przypadku ograniczeń, o których mowa w art. 11 f ust. 2 specustawy drogowej zakres szkód może być bardzo zróżnicowany.[698] W każdym jednak przypadku ograniczenia nie mogą być tak daleko idące, że powodują wygaśniecie prawa własności, jak ma to miejsce w przypadku wywłaszczenia *sensu stricto*. W podanych okolicznościach należałoby dojść do wniosku, że odnoszenie wysokości odszkodowania wyłącznie do wartości nieruchomości jest nieuzasadnione.[699] Odwoływanie się do pojęcia szkody w rozumieniu prawa cywilnego znajduje także uzasadnienie w tym, że w przypadku ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości uszczerbek majątkowy ma zawsze taki sam charakter niezależnie od tego, czy do uszczerbku doprowadziło działanie legalne, czy też nielegalne. W każdym zaś przypadku potrzeba ochrony przed powstaniem tego typu uszczerbków wynika z szeroko rozumianego prawa własności w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP.

W przypadku, gdy podstawą przyznania odszkodowania jest decyzja administracyjna organ powinien przeprowadzić dowód z opinii rzeczoznawcy majątkowego (art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), na okoliczność wysokości szkody spowodowanej na skutek ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Sporządzając operat szacunkowy rzeczoznawca będzie opierał się w tym przypadku na § 43 Rozporządzenia. Wyceny szkód za zniszczone zasiewy, uprawy roślin jednorocznych, drzewostan oraz plantacje kultur wieloletnich należy dokonywać według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu

[698] Szkody mogą polegać w szczególności na czasowym braku możliwości korzystania z gruntu, na zniszczeniu urządzeń znajdujących się na nieruchomości, na pozbawieniu właściciela plonów (pożytków), które przynosi nieruchomość lub na stałym ograniczeniu możliwości zabudowy.

[699] Teza przeciwna mogłaby prowadzić do sytuacji, w której podmiot uprawniony nie otrzymałby w ogóle odszkodowania. Z taką sytuacją przykładowo mielibyśmy do czynienia, gdyby ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości doprowadziło do zniszczenia plonów na nieruchomości lub przestoju w prowadzeniu działalności gospodarczej. Na marginesie należy podkreślić, że powyższe rodzaje szkód zostały uznane, jako szkody objęte obowiązkiem odszkodowawczym w rozumieniu analizowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiednio w wyrokach: WSA w Poznaniu z 6.12.2005 r., II SA/Po 428/04, System LEX nr 816762, WSA w Rzeszowie z 20.10.2004 r., SA/Rz 2015/02, System LEX nr 705885.

nieruchomości, a więc podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 135 ust. 5–7 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Praktyczny problem związany z wyceną szkody będzie dotyczył ustalenia wartości utraconych korzyści. Zasadnym wydaje się wniosek, że utrata korzyści musi być przez uprawnionego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, że praktycznie w świetle doświadczenia życiowego można przyjąć, że utrata tego typu korzyści rzeczywiście miała miejsce[700]. Utrata korzyści dotyczących nieruchomości gruntowych będzie zazwyczaj sprowadzała się do utraty pożytków, jakie przynosi dana nieruchomość.[701] W literaturze tematu wskazuje się, że ograniczenia, o których mowa w art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą powodować następujące rodzaje szkód związane z:

„1. utraconymi pożytkami z nieruchomości, w tym utraconymi pożytkami w pierwszym roku oraz stratami spowodowanymi niemożliwością korzystania z nieruchomości w okresie dłuższym niż jeden sezon wegetacyjny;

2. pogorszeniem warunków korzystania z nieruchomości w okresie trwania inwestycji;

3. trwałym lub przejściowym (w okresie dochodzenia do pierwotnego poziomu produkcyjnego – w tzw. okresie leczenia rany) zmniejszeniem wartości użytkowej nieruchomości;

4. wystąpieniem strat w pożytkach z nieruchomości spowodowanych wprowadzeniem naziemnych elementów infrastruktury podziemnej i nadziemnej (słupy podtrzymujące, słupki sygnalizacyjne, punkty czerpalne, odpowietrzniki, zasobniki, szafki telekomunikacyjne itp.), z którymi nie wiąże się zmiana własności gruntów;

5. utraconymi korzyściami, które można by było uzyskać z nieruchomości gdyby nie budowa urządzeń infrastruktury technicznej;

6. zmniejszeniem wartości nieruchomości powstałej na skutek:

a) trwałego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości,

b) zmiany dotychczasowej funkcji nieruchomości (według przeznaczenia w planie miejscowym) na funkcję o mniejszej wartości (rolną lub leśną)”.[702] Na podstawie powyższego wyliczenia należy dojść do wniosku, że szkody objęte obowiązkiem odszkodowawczym mogą mieć zarówno charakter trwały, jak również czasowy. Aby można było mówić o zastosowaniu art. 11 f ust. 2 specustawy drogowej, szkody powstałe na nieruchomościach

[700] Por. wyrok SN z 21.06.2001 r., IV CKN 382/2000, Monitor Prawniczy 2003, Nr 1, str. 33.

[701] Stosownie do art. 53 § 1 i 2 KC pożytkami naturalnymi rzeczy są jej płody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy zaś pożytkami cywilnymi rzeczy są dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego. Natomiast pożytkami naturalnymi rzeczy są jej płody (np. zboże) i inne odłączone od niej części składowe (np. piasek), o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy.

[702] Por. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *op. cit.*, s. 127 cytując za W. Wilkowski, *op. cit.*, s. 4.

muszą być następstwem ograniczeń wskazanych w treści decyzji ZRiD. Jeżeli szkody powstały na skutek innych działań (nie przewidzianych w decyzji ZRiD) właściwą drogą dochodzenia roszczeń będzie wyłącznie art. 415 i nast. KC.[703] Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w analizowanym trybie nie zachodzi wówczas, gdy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikają z wcześniej uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.[704] Ponadto w praktyce może się zdarzyć również taka sytuacja, w której nieruchomość zostanie przywrócona do stanu poprzedniego, a właściciel nie poniesie żadnego uszczerbku z tytułu doznanych ograniczeń.[705] Taka sytuacja wyłącza zatem odpowiedzialność odszkodowawczą.[706] W związku z tym, że art. 128 ust. 4 nie precyzuje katalogu osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania należałoby uznać, że do tego typu podmiotów zalicza się nie tylko właściciela, ale również użytkownika wieczystego oraz osoby uprawnione do nieruchomości na podstawie ograniczonych praw rzeczowych.

Na zakończenie rozważać w niniejszej części pracy można zauważyć, że zgodnie z art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ilekroć ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości powodują utratę jej wartości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości. Jak wskazuje W. Wilkowski zmniejszenie wartości nieruchomości może w praktyce wynikać z:

„1. powstania trwałego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości związanego z:

- istnieniem obcego elementu w nieruchomości lub nad nieruchomością,

– występowaniem utrudnień przestrzennych w gospodarowaniu wynikających z występowania „świadków" przebiegu infrastruktury (słupków sygnalizacyjnych lub wąchaczy, studzienek itp.),

– stworzenie potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa właściciela i jego mienia,

– reglamentacją dotyczącą upraw sadowniczych i sadzenia innych drzew,

2. konieczności zmiany funkcji nieruchomości w pasie budowy infrastruktury i w pasie ochronnym. Wyjaśnić należy, że usytuowanie infrastruktury nie zawsze powoduje konieczność zmiany sposobu jej użytkowania określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak może się okazać, że nieruchomość lub jej część traci swoją dotychczasową funkcję i może być wykorzystywana wyłącznie jako grunt rolny. Zaznaczenia

[703] Por. wyrok WSA w Łodzi z 25.09.2009 r., II SA/Łd 379/09, System LEX nr 638626.
[704] Wyrok NSA z 8.02.2000 r., I SA 356/99, System LEX nr 57174.
[705] Np. w sytuacji krótkotrwałego zajęcia niewielkiej części nieruchomości dla potrzeb przebudowy urządzenia energetycznego.
[706] Por. M. Wolanin, *Ustawa…,* komentarz do art. 128, Warszawa 2013, System LEGALIS.

wymaga, że w przypadku gazociągu zmniejszenie wartości nieruchomości występuje tylko na powierzchni jego strefy kontrolowanej w planie zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak może się okazać, że nieruchomość lub jej część traci swoją dotychczasową funkcję i może być wykorzystywana wyłącznie jako grunt rolny. Zaznaczenia wymaga, że w przypadku gazociągu zmniejszenie wartości nieruchomości występuje tylko na powierzchni jego strefy kontrolowanej."[707] Dodatkowo należy podkreślić, że przyznanie odszkodowania z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości powinno nastąpić w decyzji administracyjnej i to bez konieczności składania przez osobę uprawnioną odrębnego wniosku w powyższym zakresie.

Przyjęcie tezy, zgodnie z którą odszkodowanie z tytułu analizowanych ograniczeń obejmuje również utracone korzyści stwarza podstawy do podniesienia wobec powyższych przepisów zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa. Należy bowiem zauważyć, że zakres przyznanego odszkodowania przysługującego osobom objętym ograniczeniami jest szerszy niż w przypadku osób, o których mowa w art. 12 ust. 4f specustawy drogowej. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami równość wobec prawa w rozumieniu Konstytucji RP należałoby rozumieć, jako takie samo traktowanie (przyznanie takich samych uprawnień) podmiotów tych samych praw majątkowych.[708] W powyższych okolicznościach wskazany postulat nie zostaje spełniony, ponieważ przykładowo właściciele nieruchomości dotkniętych skutkami ograniczeń wynikających z decyzji ZRiD znajdują się w odmiennej sytuacji prawnej, niż właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości znajdujących się w granicach pasa drogowego, którzy na skutek decyzji ZRiD zostali pozbawieni dotychczasowych praw.

10. Forma realizacji roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów specustawy drogowej

10.1. Odszkodowanie w formie pieniężnej

W treści art. 21 ust. 2, jak również w pozostałych przepisach konstytucyjnych nie określono formy realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu pozbawienia lub istotnego ograniczenia praw majątkowych. Prowadzi to do wniosku, że słuszne odszkodowanie należy utożsamiać nie tylko z odszkodowaniem w formie pieniężnej. Jednocześnie w praktyce forma pieniężna jest najczęściej stosowaną metodą naprawienia szkody, co wynika z faktu,

[707] W. Wilkowski, *op. cit.*, s. 15 i 16.
[708] Zob. m.in. wyrok TK z 2.6.1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94 oraz wyrok TK z 29.06.2001 r., K 23/00, OTK 2001, nr 5, poz. 124.

że pieniądz jest obecnie powszechnym oraz uniwersalnym nośnikiem wartości.[709] Wydaje się, że kluczowe znaczenie z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP, a w szczególności art. 21 ust. 2 ma zapewnienie osobie uprawnionej do odszkodowania możliwości wyrównania uszczerbku majątkowego i to niezależnie od formy w jakiej takie wyrównanie następuje.

Przepisy specustawy drogowej nie przewidują w sposób niebudzący wątpliwości w jakiej formie powinno dojść do naprawienia szkody związanej z szkodą spowodowaną w następstwie wydania decyzji ZRiD. Z całokształtu regulacji zawartych we wskazanej ustawie należałoby uznać, że wypłata odszkodowania następuje w formie pieniężnej. Powyższy wniosek wynika w szczególności z treści art. 12 ust. 5 specustawy drogowej, który odsyłając do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi o „wypłacie odszkodowania" oraz z art. 18 specustawy drogowej, który posługuje się pojęciem „wysokości" odszkodowania. Zgodnie z art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami zapłata odszkodowania powinna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od momentu, w którym decyzja ustalająca wysokość rekompensaty stała się ostateczna. Należy uznać, że co do zasady zarówno termin, jak również jednorazowość wypłaty odszkodowania mieszczą się w pojęciu słusznego odszkodowania. Aktualne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują możliwości jednostronnego (z woli organu administracji) rozłożenia płatności odszkodowania na raty. W temacie częściowej zapłaty odszkodowania wypowiadał się wcześniej TK w wyroku z dnia 19.6.1990 r.[710] wskazując, że brak jednorazowej wypłaty odszkodowania może naruszać interes wywłaszczonego właściciela, albowiem ogranicza możliwość jednorazowego zakupu nowej nieruchomości. Tym samym płatność odszkodowania w ratach jest sprzeczna z konstytucyjnymi standardami ochrony prawa własności, a w szczególności z zasadą słusznego odszkodowania.[711]

O terminie wypłaty odszkodowania decyduje moment ostateczności decyzji odszkodowawczej nie zaś chwila jej wydania. Zgodnie z art. 16 § 1 KPA decyzja jest ostateczna, jeżeli nie służy od niej odwołanie. W okolicznościach specustawy drogowej od decyzji odszkodowawczej nie będzie służyło odwołanie, jeżeli strona w ciągu 14 dni od doręczenia decyzji nie skorzystała z możliwości odwołania lub ewentualnie jeżeli sprawa została wniesiona do organu odwoławczego, a organ ten zakończył sprawę wydając decyzję

[709] Wydaje się, że na gruncie prawa cywilnego szeroko stosowaną metodą naprawienia szkody jest również restytucja naturalna (przywrócenie do stanu poprzedniego). W przypadku budowy dróg krajowych restytucja naturalna jest praktycznie niemożliwa. Jeżeli dojdzie do realizacji inwestycji drogowej nie ma bowiem możliwości przywrócenia na rzecz dotychczasowego właściciela tej samej nieruchomości.
[710] Na gruncie art. 58 ustawy o gospodarce gruntami, który przewidywał możliwość zapłaty wynagrodzenia w częściach.
[711] Wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

administracyjną w II instancji. Warto podkreślić, że na skutek porozumienia pomiędzy osobą uprawnioną do otrzymania odszkodowania, a organem odpowiedzialnym za przyznanie odszkodowania możliwe jest ustalenie innego sposobu wypłaty odszkodowania (art. 132 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Oznacza to w szczególności, że możliwe jest uzgodnienie innego terminu wypłaty odszkodowania niż wskazany w art. 132 ust. 1.

Z punktu widzenia przesłanki słuszności odszkodowania należy uznać za właściwy pogląd, zgodnie z którym w sprawach wywłaszczeniowych nie znajduje zastosowania art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[712] Powyższy przepis powoduje automatyczne wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami - w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wydaje się, że *ratio legis* art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami była ochrona interesów osoby uprawnionej przed negatywnymi skutkami decyzji administracyjnych nakładających określone obowiązki lub pozbawiających określonych uprawnień. W przypadku decyzji odszkodowawczych w interesie strony jest jak najszybsze uzyskanie odszkodowania, ponieważ decyzja ta w szczególności nie nakłada na stronę żadnych obowiązków, lecz przyznaje stronie prawa związane z odszkodowaniem.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami w sytuacjach, w których ustawodawca przewiduje obowiązek ustalenia odszkodowania w formie decyzji administracyjnej nie jest możliwe uzgodnienie wypłaty odszkodowania w formie umowy zawieranej pomiędzy organem, a osobą wywłaszczoną. Jak zauważył WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 5.03.2008 r.: „*W ocenie Sądu, gdyby zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie możliwości ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość w formie umowy cywilnej winien on wyraźnie przewidzieć taką możliwość… Roszczenie o zapłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość z mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie podlega przepisom kodeksu cywilnego ani cywilnemu trybowi postępowania co do jego zaspokojenia. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują zasady i tryb jego ustalania, określając w jaki sposób winno być ono ustalone i przekazując kompetencje w tym zakresie organom administracji. Przekazanie to, zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. wyłącza właściwość sądów powszechnych do rozpoznania spraw o odszkodowanie. Sądy powszechne nie będą zatem właściwe do rozpatrzenia roszczeń o zapłatę odszkodowania z tytułu wywłaszczenia”.*[713] Dodatkowo skład orzekający w powyższej sprawie zauważył, że umowa w przedmiocie odszkodowania zawarta w sytuacji, w której obowiązkiem było wydanie

[712] Por. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 132, System LEX.
[713] Wyrok WSA w Gdańsku z 5.03.2008 r., II SA/Gd 692/07, System LEX nr 510456.

decyzji odszkodowawczej jest nieważna, jako sprzeczna z prawem (art. 58 kc). Należałoby dojść do wniosku, że o ile ustawodawca przewiduje wydanie decyzji odszkodowawczej w sprawach związanych z procedurą ZRiD droga postępowania cywilnego nie będzie właściwa również wówczas, gdy organ wydał przedmiotową decyzję, ale opóźnia się z jej wykonaniem.[714] W tego typu przypadkach osoba uprawniona powinna skorzystać z właściwych środków przewidzianych w procedurze administracyjnej.

Kwota przyznanego odszkodowania powinna zostać zwaloryzowana na dzień jego wypłaty na rzecz osoby uprawnionej (art. 132 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Waloryzacja ma na celu zapewnienie urealnienia wysokości odszkodowania na dzień zapłaty oraz zapobiec utracie wartości odszkodowania w przypadku spadku wartości pieniądza, jaki miał miejsce od momentu wydania decyzji ZRID.[715] Tym samym waloryzacja z założenia powinna stanowić dodatkową ochronę interesu indywidualnego osób pozbawionych praw do nieruchomości. Waloryzacja odszkodowania nie wyłącza prawa strony do żądania odsetek za opóźnienie w zapłacie wynagrodzenia (art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).[716] Odsetki będą należne za każdy przypadek opóźnienia w zapłacie i to niezależnie od przyczyn opóźnienia oraz od tego, czy osoba uprawniona poniosła z tytułu opóźnienia jakąkolwiek szkodę.[717] Ponadto w odróżnieniu od roszczenia o zapłatę odsetek, nie każde opóźnienie w zapłacie będzie powodowało konieczność waloryzacji odszkodowania. Może się bowiem okazać, że w okolicznościach danej sprawy i na skutek upływu czasu nie dojdzie w ogóle do utraty realnej wartości odszkodowania. Na marginesie należy zauważyć, że podstawę roszczenia o odsetki stanowi art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że w razie zwłoki w wypłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Przepisami, o których mowa powyżej są w szczególności art. 477 KC oraz 481 KC. Zgodnie z art. 481 § 1 KC osoba uprawniona do odszkodowania może żądać odsetek za zwłokę w zapłacie, nawet jeśli nie poniosła żadnej szkody. Natomiast w myśl art. 477 § 1 i 2 KC, w razie zwłoki dłużnika wierzyciel może żądać niezależnie od wykonania zobowiązania naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki. Powyższe oznacza, że niezależnie od roszczenia o odsetki osobie uprawnionej może również przysługiwać względem organu, który opóźnia się w wypłacie sumy odszkodowania roszczenie o naprawienie dalszej szkody z tego tytułu. W orzecznictwie

[714] Wyjątek będą stanowiły roszczenia o odsetki oraz roszczenia związane z waloryzacją oraz ewentualne roszczenia związane z szkodą spowodowaną opóźnieniem w wypłacie odszkodowania.
[715] Tak T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 182.
[716] Wyrok NSA z 7.5.2002 r., I SA 2378/00, niepubl.
[717] Na temat odsetek szerzej m.in. W. Czachórski, *op. cit.,* s. 305 i nast.

i literaturze występują rozbieżne poglądy na temat tego, czy o odsetkach oraz waloryzacji odszkodowania organ administracji rozstrzyga w formie decyzji administracyjnej oraz czy drogą właściwą do dochodzenia roszczeń z powyższego tytułu jest droga administracyjna.[718] Dokładna analiza powyższych zagadnień wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Ustosunkowując się natomiast do wskazanych zagadnień należałoby dojść do wniosku, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują formy decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia o odsetkach oraz o waloryzacji[719]. Wydaje się więc, że czynności w powyższym zakresie mają wyłącznie charakter materialno-techniczny i nie wymagają osobnego rozstrzygnięcia. Należy dodatkowo podkreślić, że o ile o odszkodowaniu z tytułu wywłaszczenia orzeka zawsze właściwy organ administracji, o tle waloryzacja może być dokonana również przez podmiot zobowiązany do zapłaty odszkodowania (art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu po nowelizacji z 2003 r.).[720] Powyższe świadczy o tym, że waloryzacja nie wymaga osobnej decyzji administracyjnej, skoro może być dokonywana przez podmiot nie dysponujący władztwem administracyjnym i nie będący stroną stosunku administracyjnoprawnego.[721] Aktualne brzmienie art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wydaje się świadczyć o dezaktualizacji wcześniejszego sposobu wykładni wskazanej regulacji.

Odnosząc się do problemu właściwej procedury do dochodzenia roszczeń z tytułu odsetek i waloryzacji należałoby uznać, że aktualnie nieznacznie przeważa stanowisko, zgodnie z którym tego typu sprawy są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 i 2 KPC. Uzasadnieniem takiego poglądu jest przede wszystkim okoliczność, że nienależyte wykonywanie zobowiązań należy oceniać z punktu widzenia kodeksu cywilnego. Źródłem natomiast zobowiązania mogą być różne zdarzenia w tym także decyzja administracyjna.[722]

---

[718] Za drogą cywilną w tego typu sprawach przemawiają w szczególności: wyrok TK z 25.01. 1995 r., W 14/94, OTK 1995 cz. I, poz. 19, wyrok TK z 25.02.1992 r., K. 3/91, OTK 1992 r. cz. I, s. 34, wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000 nr 5, poz. 143, postanowienie SN z 8.03.2001, III KKO 5/00, OSNP 2002 nr 5, poz. 128, wyrok WSA w Krakowie z 8.07.2009 r., II SA/Kr 673/09, System LEX nr 553105. Do przeciwnego stanowiska prowadzi m.in. analiza: uchwały SN z 26.05.1995 r., I PZP 13/95, OSNAPiUS 1995 nr 23, uchwały SN z 18.12.1992 r., III AZP 27/92, Rejent 1993, nr 2, s. 162, uchwały SN z 7.04.1993 r., III AZP 3/93, OSNCP 1993 z. 10, poz. 174, wyroku NSA z 7.05.2002 r,, I SA 2378/00, System LEX nr 81740, wyroku WSA w Lublinie z 16.04.2009 r., II SA/Lu 46/09, System LEX nr 556010. Tak również E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 132, System LEX.

[719] Na gruncie wcześniejszych regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (przed nowelizacją z 2003 r.) w literaturze wydawał się dominować pogląd wskazujący, że podstawą wydania decyzji w zakresie waloryzacji jest art. 132 ust. 3. Tak m.in. A. Łukaszewska, *op. cit.*, s. 361, G. Bieniek, *Wywłaszczanie nieruchomości…*, s. 361.

[720] Na ten temat: M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości…,* s. 284 i n.

[721] Por. wyrok WSA w Krakowie z 8.07.2009 r., II SA/Kr 673/09, System LEX nr 553105.

[722] Na temat źródeł zobowiązań por. T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 43; A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 158, A. Wolter, *Prawo - zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 109.

Konsekwencje nienależytego wykonania zobowiązań polegające na zapłacie odsetek przewidziane zostały w art. 481 kodeksu cywilnego. Tym samym należałoby przyjąć, że sprawy z tytułu nienależytego wykonania zobowiązań z reguły zaliczają się do spraw z zakresu prawa cywilnego. Ponadto zgodnie z powoływanym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. TK stwierdził, że na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć takie rozumienie "sprawy cywilnej", które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. TK dodatkowo zauważył, że automatyczne kwalifikowanie wszystkich spraw wynikających z decyzji administracyjnych do spraw administracyjnych zamykałoby jednostce drogę do sądu.[723] Jednocześnie TK zastosował szeroką wykładnię sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 KPC przyjmując, że w tym zakresie mogą mieścić się sprawy niezależnie od tego, czy źródłem sprawy jest stosunek cywilnoprawny. Opierając się na powyższym rozstrzygnięciu Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8.03.2001 r. przyjął, że sprawy dotyczące roszczeń o zapłatę odsetek za opóźnienie w wypłacie odszkodowania należałoby zaliczyć do spraw cywilnych.[724] Na uzasadnienie stanowiska, zgodnie z którym w przypadku roszczeń związanych z odsetkami oraz waloryzacją odszkodowania stronie przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym można również przywołać pogląd wyrażony w orzeczeniu TK z dnia 25.02.1992 r., zgodnie z którym: *„Dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna nie byłaby wystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze zasadniczo kasacyjnym i nie dysponuje środkami pozwalającymi na realizację roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Uznanie w drodze wykładni, że w takich sprawach zachodzi właściwość NSA, pozbawiałoby uprawnionych rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej. Konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje więc przyjęcie wykładni odmiennej i uznanie właściwości sądów powszechnych”.*[725] Należy dojść do wniosku, że o ile spraw dotyczących odsetek oraz waloryzacji ustawodawca nie zaliczył wyraźnie do spraw rozpoznawanych w procedurze administracyjnoprawnej obowiązuje zasada domniemania drogi sądowej (przed sądem powszechnym).[726] Za możliwością dochodzenia roszczeń o odsetki oraz roszczeń związanych z waloryzacją na drodze postępowania cywilnego przemawia dodatkowo fakt, że faktycznie źródłem tego roszczenia są przepisy ustawy

[723] Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000 nr 5, poz. 143.
[724] Postanowienie SN z 8.03.2001 r., III KKO 5/00, OSNP 2002 nr 5, poz. 128.
[725] Wyrok TK z 25.02.1992 r., K. 3/91, OTK 1992 r. cz. I, s. 34.
[726] Por. Wyrok TK z 9.06.1998 r., K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50.

o gospodarce nieruchomościami stanowiące podstawę powstania zobowiązania, nie zaś sama decyzja administracyjna (przyjmując, że waloryzacja oraz wypłata odsetek nie wymaga indywidualnego aktu administracyjnego). Ocena charakteru roszczenia o zapłatę odsetek może być więc inna niż ocena charakteru samego stosunku odszkodowawczego, w którym mamy do czynienia z klasycznym władztwem administracyjnym oraz obowiązkiem konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej.

Właściwym z punktu widzenia zasady słusznego odszkodowania wydaje się pogląd, zgodnie z którym waloryzacja odszkodowania powinna następować od dnia wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania do dnia faktycznej wypłaty odszkodowania (i to niezależnie od tego, czy wypłata nastąpiła w ustawowym terminie).[727] Można bowiem wskazać, że nawet jeżeli do wypłaty odszkodowania dochodzi w terminie 14 dni od momentu, w którym decyzja odszkodowawcza stałą się ostateczna, w rzeczywistości pomiędzy okresem wydania tej decyzji, a wypłatą odszkodowania może upłynąć znaczny okres czasu (w szczególności może być to spowodowane wniesionym odwołaniem od decyzji odszkodowawczej). Obowiązek waloryzacji nie powstaje, jeżeli z przyczyn niezawinionych przez organ (np. nieuregulowany stan prawny nieruchomości) odszkodowanie zostaje złożone do depozytu sądowego.[728]

10.2. Odszkodowanie w formie nieruchomości zamiennej

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami specustawa drogowa nie przewiduje w sposób wyraźny i jednoznaczny zasad przyznawania odszkodowania w innej formie niż pieniężna. Niezależnie od powyższego wydaje się, że możliwą formą naprawienia szkody z tytułu wydania decyzji ZRiD jest również przyznanie osobie pozbawionej prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości zamiennej. Na taką możliwość pośrednio wskazuje art. 13 ust. 1 specustawy drogowej. Powyższy przepis udziela uprawnienia zarządcy drogi do nabywania nieruchomości oraz lokali poza granicami pasa drogowego celem ich zamiany na nieruchomości położone w granicach pasa drogowego. Zważywszy, że art. 13 ust. 1 stanowi o „nieruchomościach położonych w granicach pasa drogowego" należałoby uznać, że zamiana powinna dotyczyć w szczególności gruntów objętych decyzją ZRiD (od momentu wydania decyzji ZRiD możemy mówić o granicach pasa drogowego), nie zaś nieruchomości

[727] Tak m.in. M. Szalewska, *Odszkodowanie…,* s. 552, T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 184 oraz NSA w wyroku z 7.05.2002 r., I SA 2378/00, System LEX nr 81740, wyrok WSA w Poznaniu z 28.10.2009 r., II SA/Po 237/09, System LEX nr 573824.
[728] Zob. M. Wolanin, *Wybrane problemy…,* s. 52.

wobec których nie zostało jeszcze wszczęte postępowanie objęte przepisami specustawy drogowej. Możliwość naprawienia szkody w formie innej niż pieniężna jest znana również prawu cywilnemu. Naprawienie szkody może następować albo poprzez tzw. restytucję naturalną (przywrócenie do stanu poprzedniego), albo poprzez rekompensatę pieniężną lub w innej formie.[729] Przyznanie nieruchomości zamiennej nie mieści się w pojęciu restytucji, albowiem w tym przypadku nie mamy do czynienia z przywróceniem stanu poprzedniego (osoba uprawniona nie odzyskuje tej samej nieruchomości), lecz ze zdarzeniem, którego celem jest wyrównanie poniesionej szkody. Przyznanie nieruchomość zamiennej jest więc szczególną formą rekompensaty.

Analizowana forma odszkodowania znajduje zastosowanie również na tle innych regulacji związanych z procesem inwestycyjnym. Przykładowo można wskazać, że naprawienie szkody w formie przeniesienia prawa do nieruchomości zamiennej przewidziane zostało również w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.[730]

Przepisy specustawy drogowej, poza art. 13 ust. 1 nie przewidują żadnych dalszych regulacji dotyczących nieruchomości zamiennych. W zaistniałej sytuacji wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 12 ust. 5 specustawy drogowej w związku z art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jak wynika z treści art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość zamienna może być przyznana osobie pozbawionej dotychczasowego gruntu wyłącznie za jej zgodą. Wydaje się, że tylko taki mechanizm przyznania nieruchomości zamiennej mieściłby się w pojęciu słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Obowiązek przyjęcia nieruchomości zamiennej wiązałby się raczej z przymusowym przesiedleniem osoby wywłaszczanej i nie mieściłby się w granicach zasady sprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony wydaje się, że osoba uprawniona nie ma również podstawy do żądania, aby naprawa szkody nastąpiła poprzez wydanie nieruchomości zamiennej.[731] Powyższy wniosek wynika z wykładni językowej art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wyraźnie wskazuje na „możliwość" przyznania tego typu nieruchomości. Przyjęcie tezy odmiennej prowadziłoby do wniosku, że właściwy organ byłby zmuszony do zapewnienia nieruchomości zamiennych nawet wówczas, gdyby posiadany zasób nieruchomości okazałby się niewystarczający dla

[729] Szerzej na ten temat W. Czachórski, *op. cit.*, s. 108 i nast.
[730] Z tym zastrzeżeniem, że w tym przypadku podstawą realizacji roszczenia odszkodowawczego jest umowa cywilnoprawna, nie zaś decyzja administracyjna.
[731] Por. m.in. wyrok NSA z 1.06.2005 r., OSK 1483/04, System LEX 179092 oraz A. Łukaszewska, *op. cit.*, s. 358, T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 188, J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza…, s. 387, E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 131, System LEX.

naprawienia szkody. Oczekiwanie na przyznanie nieruchomości zamiennej prowadziłoby do paraliżu postępowań odszkodowawczych, a w niektórych sytuacjach do praktycznej niemożliwości naprawienia szkody w takiej właśnie formie. Z punktu widzenia zasad słuszności odszkodowania wydaje się, że o ile osoba uprawniona do odszkodowania wnioskuje o przyznanie nieruchomości zamiennej (a organ dysponuje odpowiednią nieruchomością), analizowana forma odszkodowania powinna mieć pierwszeństwo przed formą pieniężną. Uzyskując bowiem nieruchomość zamienną osoba pozbawiona dotychczasowych praw unika trudności związanych z poszukiwaniem właściwego gruntu lub lokalu oraz dodatkowych kosztów wiążących się z nabyciem nieruchomości (np. koszty pośrednictwa w obrocie nieruchomościami). W ten sposób przynajmniej teoretycznie działania organu związane z przymusowym odebraniem nieruchomości mogłyby się spotkać z większą akceptacją po stronie wywłaszczonego.

Wydaje się, że nieruchomość zamienna powinna zostać przyznana w drodze decyzji administracyjnej.[732] Powyższa teza znajduje usprawiedliwienie w treści odpowiednio zastosowanego art. 131 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 23 specustawy drogowej. Z zastrzeżeniem, że przejście prawa własności nieruchomości zamiennej na rzecz osoby uprawnionej powinno następować z dniem, w którym decyzja o odszkodowaniu staje się ostateczna, powyższa decyzja (nie zaś decyzja ZRiD) stanowi podstawę dokonania odpowiednich wpisów zmiany właściciela w księdze wieczystej nieruchomości. W tym przypadku nie będziemy mieli więc do czynienia z roszczeniem o zawarcie umowy zamiany nieruchomości lub innej umowy cywilnoprawnej. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział możliwości przyznania nieruchomości zamiennej w formie innej niż decyzja administracyjna co powoduje że, nawet jeżeli strony wyrażałyby wolę kontraktowego rozstrzygnięcia kwestii odszkodowania nie mają takiej możliwości.[733]

Z punktu widzenia wyceny odszkodowania, nieruchomość zamienna powinna co do wartości odpowiadać nieruchomości wywłaszczanej. Również w tym przypadku podstawą wyceny powinien być operat rzeczoznawcy majątkowego. Tylko bowiem w tym przypadku możemy mówić o ekwiwalentności odszkodowania spełniającego przesłanki z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca przewidział jednakże również możliwość zamiany

[732] Tak M. Wolanin, *Nieruchomość w procesie inwestycyjnym drogi krajowej, cz. IV – nabywanie nieruchomości w drodze wywłaszczenia*, Nieruchomości 2004, nr 2, System LEGALIS, E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 131, System LEX.

[733] Zakładając, że została wydana decyzja ZRiD, a więc nie ma możliwości prowadzenia rokowań w sprawie uzyskania nieruchomości zamiennej. Przedstawiona teza wynika z okoliczności, że po wydaniu ZRiD wydanie decyzji odszkodowawczej stanowi obowiązek organu administracji. Brak wydania decyzji mógłby zostać uznany za rażące naruszenie ustawy.

nieruchomości o różnych wartościach z jednoczesnym przyznaniem dopłat wyrównawczych (art. 131 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z przepisów ustawy nie wynika w sposób jednoznaczny, że nieruchomość zamienna powinna odpowiadać cechom (w tym w zakresie położenia oraz przeznaczenia) nieruchomości wywłaszczanej.[734] Wobec braku szczególnych regulacji w tym zakresie należałoby uznać, że nieruchomość zamienna nie musi wykazywać podobieństw w stosunku do nieruchomości objętej skutkami decyzji ZRiD. Wymaga wskazania, że ustawodawca posługuje się w treści ustawy o gospodarce nieruchomościami definicją pojęcia nieruchomości podobnej[735](art. 4 punkt 16) i jednocześnie nie zastosował tego pojęcia w treści art. 131 ust. 1 (przyjmując, że nieruchomość zamienna ma być odpowiednia, nie zaś podobna). Należy podkreślić, że przypadku zapłaty odszkodowania w formie pieniężnej ustawodawca nie obliguje osoby uprawnionej do nabycia za przyznane środki innej nieruchomości, a tym bardziej nieruchomości podobnej. Sprzeciwiałoby się to bowiem zasadzie słuszności odszkodowania. Podobnie w przypadku przyznania nieruchomości zamiennej decyzja, czy dana nieruchomość (chociażby o cechach odmiennych od nieruchomości dotychczasowej) spełnia oczekiwania poszkodowanego powinna należeć do osoby pozbawionej prawa własności. Pojęcie nieruchomości „odpowiedniej" którym posługuje się art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby odnieść wyłącznie do wartości, nie zaś pozostałych cech. Powyższy przepis może natomiast powodować dodatkowe ograniczenie związane z wartością dopłat wyrównawczych, o których mowa w art. 131 ust. 4. Wydaje się bowiem, że różnica w wartości pomiędzy nieruchomością wywłaszczaną, a nieruchomością zamienną nie powinna być zbyt wysoka.[736] W takiej bowiem sytuacji nie mamy do czynienia z nieruchomością odpowiednią w rozumieniu wskazanego przepisu. Powyższa teza znajduje odzwierciedlenie w wykładni językowej. Z punktu widzenia wykładni celowościowej należałoby dojść do wniosku, że o ile osoba pozbawiana prawa własności otrzymuje świadczenie ekwiwalentne (i to niezależnie od wysokości dopłat wyrównawczych) będziemy mieli do czynienia z odszkodowaniem sprawiedliwym oraz odpowiadającym słusznemu odszkodowaniu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

[734] Za obowiązkiem zapewnienia nieruchomości podobnej opowiada się m.in. T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 188.
[735] Nieruchomość podobna jest to nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość.
[736] M. Stańko, *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego* (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 96 i nast.

Podobnie, jak to ma miejsce w przypadku odszkodowania w formie pieniężnej dopłaty do nieruchomości zamiennej powinny podlegać waloryzacji.[737] Tylko bowiem taka wykładnia analizowanych przepisów prowadzi do należytej ochrony osoby uprawnionej oraz ekwiwalentności świadczenia odszkodowawczego.

W literaturze przedmiotu spotkać można pogląd, zgodnie z którym zamiana nieruchomości jest dopuszczalna do czasu wydania decyzji ZRiD, ponieważ z chwilą kiedy decyzja stanie się ostateczna, własność nieruchomości leżących w pasie drogi przechodzi z mocy prawa na odpowiedni podmiot publiczny.[738] Wydaje się jednak, że powyższy pogląd nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach specustawy drogowej. Przyznanie nieruchomości zamiennej nie jest bowiem jednoznaczne z zawarciem umowy zamiany nieruchomości. Należałoby przyjąć, że organ pomimo wydania decyzji ZRiD oraz wygaśnięcia praw do nieruchomości znajdujących się w granicach pasa drogowego może przyznać osobie uprawnionej nieruchomość zamienną w miejsce odszkodowania w formie pieniężnej. Ponadto za słuszne należy uznać twierdzenie, zgodnie z którym wniosek o przyznanie tego typu nieruchomości może zostać złożony, aż do momentu ostatecznego zakończenia postępowania odszkodowawczego, a więc także w trakcie postępowania przed organem II instancji.[739]

Nieruchomość zamienna, jako szczególna forma odszkodowania może zostać przyznana wyłącznie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Nie przewiduje się natomiast powyższego sposobu naprawienia szkody w stosunku do podmiotów uprawnionych z tytułu praw obligacyjnych lub ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości. Do powyższych wniosków prowadzi wykładnia gramatyczna art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe nie stanowi natomiast o naruszeniu zasady równości wobec prawa, albowiem zgodnie z wcześniejszymi uwagami różne prawa majątkowe mogą być objęte odmiennymi formami ochrony prawnej.[740] W przypadku użytkownika wieczystego nieruchomością zamienną będzie nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste.[741]

Nie ma przeszkód prawnych, aby nieruchomość zamienna mogła zostać przyznana również osobie, która została pozbawiona wyłącznie części nieruchomości w procedurze ZRiD.[742] Będzie to natomiast prowadziło do szczególnej sytuacji, w której dana osoba stanie się właścicielem dwóch nieruchomości (zamiennej oraz części dotychczasowej

[737] Wyrok NSA z 15.06.1993 r., IV SA 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115.
[738] Tak B. Sagan, *op. cit.,* s. 66.
[739] Wyrok WSA w Gliwicach z 21.04.2008 r., II SA/Gl 1002/07, System LEX nr 518807.
[740] Por. J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza…, s. 324 i nast.,
[741] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami…,* s. 251
[742] Za takim stanowiskiem m.in. *J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza…,* s. 389, E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami…,* s. 251, NSA w wyroku z 27.4.1983 r., SA/Kr 146/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 26. Pogląd przeciwny por. M. Wolanin, *Wybrane problemy…,* s. 53.

nieruchomości). Przyjmując powyższą możliwość należy wskazać, że żaden z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zakazuje przyznania nieruchomości zamiennej w tego typu okolicznościach. Ponadto, o ile nieruchomość zamienna stanowi naprawienie uszczerbku poniesionego przez osobę wywłaszczoną mamy do czynienia z odszkodowaniem słusznym. Z punktu widzenia celowościowego zapłata odszkodowania w formie gotówkowej może również prowadzić do takiej samej sytuacji faktycznej (osoba uprawniona nabywa drugą nieruchomość w zamian za otrzymane odszkodowanie).

Nieruchomość zamienna przyznawana jest z zasobów Skarbu Państwa lub z zasobów właściwej jednostki samorządu terytorialnego (w zależności od tego, na czyją rzecz przechodzi prawo własności nieruchomości objętych decyzją ZRiD). Ponadto zgodnie z art. 131 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, nieruchomość zamienna może zostać przyznana nie tylko z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (określonego w art. 21 powyższej ustawy), ale także z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednak przyznanie nieruchomości zamiennej spośród nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu wymaga uprzedniego porozumienia z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych.

10.3. Odszkodowanie dotyczące tzw. resztówek nieruchomości

Z szczególną formą odszkodowania mamy do czynienia na gruncie art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, który to przepis stanowi, że jeżeli na potrzeby drogi przejęta jest wyłącznie część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości (tzw. resztówka).[743] Wydaje się, że *ratio legis* powyższej formy odszkodowania wynika z okoliczności, że wyzbycie się bezużytecznej nieruchomości (w zamian za zwrot równowartości) może w niektórych przypadkach być korzystniejszym odszkodowaniem dla osoby uprawnionej. Dalsze korzystanie z gruntu objętego skutkami decyzji ZRiD będzie w pewnych sytuacjach zbędne lub nawet niemożliwe.[744] Wydaje się, że sama możliwość żądania wykupu nieruchomości, jako szczególna forma realizacji roszczeń

[743] Nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego będzie zależało od tego, na rzecz którego z podmiotów przeszła własność nieruchomości objętych decyzją ZRiD.
[744] Przykładowo, gdy z uwagi na małą powierzchnię wydzielonej nieruchomości nie nadaje się ona do zabudowy.

odszkodowawczych jest słusznym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony interesów indywidualnych osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. Przyznając jednostce roszczenie o wykup nieruchomości ustawodawca przyjął prymat interesu właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości nad interesem publicznym.[745] W analizowanym przypadku Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego mają bowiem obowiązek nabycia rzeczy, która faktycznie nie jest potrzebna dla prawidłowej budowy drogi publicznej.

W opisanych przypadkach obowiązek złożenia stosownego wniosku o wykup części nieruchomości ciąży na jej właścicielu. Podobnie jak wykazanie, że zachodzi możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Powoduje to, że organ nie ma obowiązku ustalania z urzędu, czy dana nieruchomość nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele.[746] Również w tym przypadku właściwą drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest wyłącznie droga cywilnoprawna.[747] Oznacza to, że postępowanie w sprawie wykupu nieruchomości nie jest kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego, a stanowi zupełnie nowe postępowanie odszkodowawcze. Umowa dotycząca nabycia części nieruchomości nie może zostać zawarta zanim decyzja ZRiD uzyska walor ostateczności.[748]

Przepisy specustawy drogowej nie stanowią podstawy do udzielenia jednoznacznej odpowiedzi, czy o wykup nieruchomości będzie można się ubiegać także wówczas, gdy nieruchomość może być wykorzystana na dotychczasowe cele, ale ich realizacja na skutek wydania decyzji ZRiD została znacznie utrudniona. Wydaje się, że wykładnia językowa przemawia przeciwko takiemu rozwiązaniu. Z drugiej zaś strony art. 13 ust. 3 specustawy stanowi o prawidłowym wykorzystaniu na dotychczasowe cele, co w okolicznościach konkretnej sprawy może prowadzić do wniosku, że ograniczona możliwość korzystania z gruntu w dotychczasowy sposób powoduje, że korzystanie przestaje spełniać wymóg prawidłowości. Ponadto wydaje się, że szeroka potrzeba ochrony interesów osoby dotkniętej skutkami decyzji ZRiD powinna przemawiać za możliwością żądania wykupu także wówczas, gdy nieruchomość faktycznie nie była wykorzystywana na określone cele, ale zachodziła taka możliwość.[749] W dalszej kolejności należałoby stanąć na stanowisku, że

[745] Por. wyrok NSA z 18.11.1982 r., I SA 982/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 108.
[746] Postulowanym byłoby wprowadzenie w ustawie mechanizmu, zgodnie z którym obowiązek przeprowadzenia badania w zakresie możliwości wykorzystania nieruchomości ciążyłby bezpośrednio na organie administracji. Prowadziłoby to do właściwej ochrony osób uprawnionych do odszkodowania, które często na skutek braku dostatecznej znajomości regulacji prawnych nie mają wiedzy, że nie mogą korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób (np. że dochodzi do ograniczenia możliwości zabudowy).
[747] Tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 10.03.2010 r., I SA/Wa 2126/09, System LEX nr 606533, WSA w Warszawie w wyroku z 13.08.2008 r., I SA/Wa 477/08, System LEX nr 563050, NSA w postanowieniu z 25.10.2005 r., I OW 215/05, System LEX nr 201437.
[748] Por. M. Wolanin, *Nieruchomości w procesie…,* System Legalis.
[749] Tak M. Wolanin, *Skutki prawne…,* s. 122.

roszczenie o wykup pozostaje aktualne także wówczas, gdy część nieruchomości może być przeznaczona na inne (w tym także dochodowe) cele.[750]

Roszczenie o wykup nieruchomości przysługuje niezależnie od tego, czy dana nieruchomość została przeznaczona na cele publiczne (np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz czy podmiot zobowiązany do wykupu ma faktyczną potrzebę wykorzystania takiej nieruchomości.[751]

11. Uwagi dodatkowe oraz przedawnienie roszczeń odszkodowawczych

Szczególne regulacje dotyczące formy odszkodowania przewidziane zostały w art. 18 ust. 1g dotyczącym rodzinnych ogrodów działkowych oraz art. 11g ust. 2 dotyczącym ograniczeń w korzystaniu nieruchomości. Uwagi w przedmiocie powyższych przepisów zostały poczynione we wcześniejszej części niniejszej pracy. Należy jednakże nadmienić, że również we wskazanych przypadkach przyjęte przez ustawodawcę formy odszkodowania nie wykraczają poza sposoby naprawienia szkody omówione w niniejszym rozdziale tj. formę pieniężną, przyznanie nieruchomości zamiennej oraz wykup nieruchomości.

Dodatkowo należy wspomnieć, że o ile dochodzi do stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji odszkodowawczej lub decyzji ZRiD osoba uprawniona będzie zobowiązana do zwrotu odszkodowania (art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Obowiązek zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania powstaje z mocy samego prawa, a ustawodawca nie przewidział podstawy do orzekania w tym zakresie przez organ administracji.

Na zakończenie rozważań dotyczących możliwości dochodzenia odszkodowania na gruncie specustawy drogowej kilka uwag należałoby poświęcić zagadnieniom związanym z przedawnieniem roszczeń odszkodowawczych. Instytucja przedawnienia wywiera bowiem bezpośredni wpływ na sytuację prawną podmiotów pozbawionych praw majątkowych, albowiem w sytuacjach prawnie uzasadnionych może stanowić istotną przeszkodę w ubieganiu się o wypłatę odszkodowania Problem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych występuje przede wszystkim w przypadkach, w których mamy do czynienia z cywilnoprawną drogą dochodzenia zapłaty odszkodowania (realizacji świadczenia odszkodowawczego). Zgodnie z wcześniejszymi uwagami na gruncie przepisów specustawy

[750] Zob. na gruncie podobnych zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, M. Stańko, *op. cit.*, s. 102.
[751] Na ten temat zob. wyrok NSA z 12.1.1982 r., I SA 982/82, ONSA 1989, nr 1, poz. 23.

drogowej takie przypadki będą dotyczyły w szczególności: roszczeń odszkodowawczych osób uprawnionych z tytułu praw obligacyjnych (art. 19 ust. 2), roszczeń z tytułu likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych (art. 18 ust. 1g), roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego o wykup nieruchomości (art. 13 ust. 3), roszczeń wszystkich osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania z tytułu opóźnienia w wypłacie (odsetki) oraz niedokonania lub nienależytego dokonania waloryzacji. Roszczenia, o których mowa powyżej niezależnie od źródła ich powstania mają charakter cywilnoprawny i tym samym podlegają przedawnieniu.[752] Na gruncie prawa cywilnego nie jest bowiem prawnie dopuszczalnym, aby podmiot zobowiązany do realizacji roszczeń odszkodowawczych pozostawał w trwałej i nieograniczonej czasowo niepewności, co do wykonania ciążących na nim obowiązków. W związku z brakiem ogólnych regulacji prawnych dotyczących przedawnienia roszczeń w prawie administracyjnym koniecznym jest sięgnięcie w powyższych przypadkach do przepisów prawa cywilnego.[753] Konsekwencją upływu terminu przedawnienia nie jest całkowite wygaśnięcie roszczenia, lecz oddalenie powództwa.[754] W praktyce oznacza to, że pomimo upływu tego typu terminów osoba uprawniona do uzyskania odszkodowania będzie mogła zwrócić się o naprawnienie szkody do podmiotu zobowiązanego. O ile podmiot zobowiązany spełni roszczenie, to pomimo upływu wskazanych terminów nie będzie mógł skutecznie kwestionować dokonanej czynności – żądając zwrotu odszkodowania.

Od terminów przedawnienia należy odróżnić terminy zawite, których upływ powoduje całkowite wygaśnięcie roszczenia o naprawienie szkody.[755] Z takim terminem mamy przykładowo do czynienia na gruncie analizowanego wcześniej art. 36 w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które to przepisy umożliwiają dochodzenie wskazanych roszczeń w terminie 5 lat - licząc od dnia wejścia w życie planu lub jego zmiany. Innym szczególnym przypadkiem terminu zawitego jest regulacja zawarta w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Powyższy przepis wskazuje, że odszkodowanie jest ustalane i wypłacane według zasad i trybu opisanego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, tylko na wniosek właściciela nieruchomości złożony od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., a po upływie tego okresu roszczenie wygasa. Przepis ten był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 19.05.2011 r. uznał, że art. 73 ust. 4 jest

[752] Por. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2006, s. 448.
[753] Zob. J. Boć, *Wyrównanie strat…,* s. 143.
[754] Szerzej m.in. Z. Radwański, *op. cit.*, s. 304, B. Kordasiewicz, *Problematyka dawności* (w:) *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna.* Tom 2, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 570-571.
[755] Na ten temat: T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu…,* komentarz do art. 37, System LEX.

zgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji RP.[756] Argumenty podniesione w powyższym rozstrzygnięciu przez TK służą najczęściej, jako szerokie uzasadnienie konieczności obowiązywania terminów zawitych oraz terminów przedawnienia również w prawie administracyjnym. Otóż dochodzenie roszczeń odszkodowawczych uzależniona jest od aktywności i staranności uprawnionego, zgodnie z zasadą *ius civile vigilantibus scriptum est*. Przepisy prawa wymagają dbałości uprawnionego w zakresie dochodzenia ochrony tych praw, co jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Z drugiej strony ograniczenia czasowe związane z dochodzeniem roszczeń służą stabilności finansów publicznych, dla których istotne znaczenie ma możliwość planowania przyszłych wydatków budżetowych oraz zabezpieczanie środków finansowych na te cele przeznaczonych.

W tym miejscu można wskazać, że zarówno przepisy specustawy drogowej, jak również regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawierają szczególnych zasad dotyczących przedawnienia, a tym samym nie wskazują jakichkolwiek terminów w tym zakresie. W tej sytuacji zasadnym wydaje się sięgnięcie do art. 118 KC przewidującego 10-letni termin przedawnienia roszczeń majątkowych.[757]

Z wyłączeniem wskazanych powyżej sytuacji, gdy roszczenie o zapłatę będzie dochodzone na drodze postępowania cywilnego, stosunek odszkodowawczy powstający na podstawie przepisów specustawy drogowej oraz w związku z wydaniem decyzji ZRiD będzie miał charakter administracyjnoprawny.[758] W tego typu sytuacjach roszczenie o zapłatę odszkodowania nie będzie ulegało przedawnieniu, albowiem przepisy prawa administracyjnego nie przewidują przedawnienia roszczeń o charakterze publicznoprawnym.[759] O ile zasadą jest, że uprawnienia majątkowe w prawie cywilnym ulegają przedawnieniu zgodnie z art. 117 § 1 KC, o tyle wydaje się, że uprawnienia majątkowe w prawie publicznym ulegają przedawnieniu lub wygaśnięciu tylko wtedy, gdy

[756] Wyrok TK z 19.05.2011 r., K 20/09, Dz. U. Nr 115, poz. 7008.

[757] M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…,*komentarz do art. 128, s. 441, wyrok WSA w Białymstoku z 18.12.2007 r., II SA/Bk 707/07, System LEX nr 480199, w którym jednakże zaprezentowano pogląd, że wszystkie roszczenia odszkodowawcze z tytułu wywłaszczenia mają charakter majątkowy (cywilnoprawny), a więc ulegają przedawnieniu.

[758] Zgodnie z *uwagami wprowadzającymi* zawartymi w niniejszym Rozdziale pracy.

[759] Por. M. Pyziak-Szafranicka, *Kodeks Cywilny. Część Ogólna Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafranicka, Warszawa 2009; R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 554-555. A. Stępień-Sporek A., F. Sporek F. *Przedawnienie i terminy zawite*, Warszawa 2009.

zostało to wyraźnie określone przez ustawodawcę.[760] Zarówno specustawa drogowa, jak również ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewidują wyraźnych podstaw przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. W orzecznictwie można odnaleźć również pogląd głoszący, że przedawnienie roszczeń powinno być oceniane niezależnie od charakteru stosunku prawnego będącego podstawą roszczenia.[761] Zgodnie z wskazanym poglądem roszczenie o zapłatę odszkodowania nie podlega przedawnieniu, o ile jego podstawą jest decyzja administracyjna, albowiem obowiązki, nałożone decyzją administracyjną, podlegają wykonaniu niezależnie od upływu czasu, chyba że konkretny przepis prawa stanowi inaczej.

Niezależnie od powyższego stanowiska, w literaturze przedmiotu akcentowany jest również pogląd, zgodnie z którym skoro ustawodawca wprowadza na podstawie przepisów prawa publicznego terminy przedawnienia lub wygaśnięcia roszczeń majątkowych (np. wspomniany art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oznacza to, że co do zasady roszczenia takie ulegają przedawnieniu, a wyłączną konsekwencją braku wskazania terminu przedawnienia w prawie publicznym będzie konieczność zastosowania terminów przedawnienia wynikających z kodeksu cywilnego.[762] Powyższy pogląd jest jednak sporny, a jego uzasadnienie nie czyni nieaktualnym twierdzenia, zgodnie z którym skoro ustawodawca miał zamiar wprowadzić szczególne terminy przedawnienia lub terminy zawite w ustawie o gospodarce nieruchomościami lub specustawie drogowej mógł skorzystać z takiej możliwości analogicznie, jak ma to miejsce w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym brak przepisów o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu wydania decyzji ZRiD należy raczej interpretować, jako brak przedawnienia roszczeń administracyjnoprawnych. Przy czym nie mamy tutaj do czynienia z jakąkolwiek luką prawną, lecz świadomym zaniechaniem ustawodawcy, który ilekroć

[760] Tak m.in. wyrok NSA w Warszawie z 6.02.2009 r., I OSK 335/08, System LEX nr 599060; wyrok NSA z17.06.2009 r., I OSK 874/08; System LEX nr 561302, wyrok NSA z 28.07.2011 r., I OSK 1339/10, System LEX nr 1082633.

[761] Tak NSA w wyroku z dnia 27.06.1990, IV SA 1118/97, System LEX nr 47350.

[762] Por. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014, System LEX. Za poglądem o przedawnieniu roszczeń z tytułu wywłaszczenia opowiadają się również m.in. T. Woś, *Wywłaszczenie*…, s. 228 oraz J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*…, s. 441. Ogólnie za przedawnieniem roszczeń w prawie publicznym por. m.in. W. Stachurski., *Przedawnienie w prawie podatkowym – wybrane zagadnienia (w:) Ordynacja podatkowa – w teorii i praktyce*, red. L. Etel, Białystok 2008, s. 180 i nast. Warto również zwrócić uwagę na pogląd T. Wasilewskiego (A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1966, Z. 1, s. 65 i nast.), zgodnie z którym przedawnienie, które powoduje wygaśnięcie prawa odnosi się wyłącznie do uprawnień adresata aktu administracyjnego i to tylko wówczas, jeżeli niewykonywanie uprawnień sprowadza stan niepewności ze szkodą dla interesu społecznego. Przedawnienie nie odnosi się nigdy do obowiązków adresata aktu administracyjnego. Natomiast prawo administracyjne nie zna przedawnienia o charakterze tworzącym prawa dla adresata aktu administracyjnego. Opisywana różnorodność poglądów na temat przedawnienia oraz złożony charakter wskazanej tematyki mogący być podstawą osobnego opracowania nie pozwalają na jego kompleksową analizę w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej.

przewiduje przedawnienie tego typu roszczeń w prawie publicznym daje temu wyraz w konkretnym przepisie prawa.[763] Wydaje się, że powyższym poglądem kierowali się również autorzy projektowanych przepisów ogólnych prawa administracyjnego.[764] Wskazany projekt w art. 16 zakłada wprowadzenie ogólnej zasady przedawnienia w prawie administracyjnym wykluczającej możliwość nałożenia obowiązku po upływie pięciu lat od dnia zaistnienia ku temu faktycznej podstawy. Jednocześnie projektowane przepisy nie przewidują przedawnienia dochodzenia uprawnień przyznanych na mocy przepisów prawa lub odzwierciedlonych w treści decyzji administracyjnej.

Za brakiem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wynikających z przepisów specustawy drogowej przemawiają również względy natury celowościowej. Wydaje się bowiem, że o ile jednym z podstawowych założeń wprowadzenia instytucji przedawnienia roszczeń w prawie cywilnym jest wygaśniecie ochrony prawnej podmiotów, które są nieaktywne w dochodzeniu swoich praw[765], o tyle w specustawie drogowej obowiązek przyznania odszkodowania ciąży z urzędu na organie administracji publicznej (art. 12 ust. 4b specustawy drogowej). Innymi słowy adresat decyzji ZRiD nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji zaniechania w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych, jeżeli obowiązek ustalenia oraz wypłaty odszkodowania został nałożony na organ administracji na podstawie przepisu prawa i to niezależnie od aktywności (wniosku) ze strony osoby pozbawionej praw majątkowych.

Niezależnie od sporu w doktrynie oraz orzecznictwie w przedmiocie charakteru roszczeń odszkodowawczych z tytułu wywłaszczenia oraz podleganiu takich roszczeń przepisom kodeksu cywilnego o przedawnieniu, do interesujących wniosków dochodzi E. Lemańska, która stwierdza, że: *„Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące okresu po nastąpieniu wywłaszczenia, a przed wydaniem decyzji ustalającej odszkodowanie z tego tytułu nie upoważniają do wniosku, że uprawniony do odszkodowania dysponuje – w każdym z uregulowanych w tej ustawie przypadków ingerencji wywłaszczeniowych – prawem posiadającym jednoznaczny kształt wymagalnego roszczenia (w znaczeniu materialnoprawnym i procesowoprawnym). Wynika to z faktu braku jednoznacznych regulacji o możliwości wystąpienia przez uprawnionego bezpośrednio wobec zobowiązanego z żądaniem zaspokojenia oraz braku jednoznacznych regulacji, zgodnie z*

[763] Co w pewien sposób odróżnia sposób postępowania ustawodawcy w prawie cywilnym (w którym istnieją ogólne terminy przedawnienia roszczeń) oraz w prawie publicznym (w którym takie terminy nie obowiązują i nie zostały wskazane).
[764] Projekt przepisów ogólnych prawa administracyjnego, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2010, Z. 2, s. 9 i nast.
[765] Por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2009, s. 55 i nast.

którymi postępowanie odszkodowawcze może zawsze toczyć się na wniosek uprawnionego. Trudno więc bronić tezy o zdecydowanie normatywnie roszczeniowym charakterze prawa do odszkodowania w tym okresie. Z kolei na etapie po wydaniu decyzji ustalającej odszkodowanie nie zagwarantowano normatywnie uprawnionemu administracyjnoprawnego środka przymuszenia zobowiązanego do realizacji decyzji odszkodowawczej (spowodowania egzekucyjnego wykonania obowiązku zapłaty), co z pewnością wyklucza co najmniej procesowoprawny aspekt prawa do odszkodowania.[766] Powyższe z kolei prowadzi do konkluzji, że nawet przyjmując cywilnoprawny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej, brak możliwości zakwalifikowania roszczeń odszkodowawczych z tytułu wywłaszczenia, jako „roszczeniowych" w rozumieniu prawa cywilnego – wyklucza zastosowanie do takich roszczeń instytucji przedawnienia według zasad kodeksu cywilnego. Można dodać, że roszczenia odszkodowawcze powstające na podstawie specustawy drogowej, o ile nie są dochodzone na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi, nie nadają się do wykonania w postępowaniu cywilnym, nie powinny również tym samym podlegać przedawnieniu.

[766] E. Lemańska, *op. cit*., System LEX.

Rozdział 7. Wybrane aspekty proceduralne związane z ochroną interesu indywidualnego w postępowaniu w przedmiocie decyzji ZRiD

1. Uwagi ogólne

Przepisy specustawy drogowej wprowadzają różnego rodzaju odstępstwa w stosunku do „ogólnych" regulacji procesowych zawartych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tym też zakresie specustawa drogowa stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów wskazanych aktów prawnych. Analiza poszczególnych rozwiązań procesowych zawartych w specustawie drogowej prowadzi do jednoznacznego wniosku, że podstawowym celem wprowadzenia odstępstw od zasad „ogólnych" było dążenie do zapewnienia szybkości postępowania w przedmiocie decyzji ZRiD. Powstaje więc pytanie, czy regulacje procesowe przedmiotowej ustawy nie naruszają standardów ochrony praw podmiotowych?

Zagadnienia procesowe mają istotny wpływ na ocenę standardów ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu w sprawie ZRiD. Można bowiem dojść do wniosku, że również z regulacji procesowych wynikają dla jednostek określone prawa i obowiązki związane z ochroną szeroko rozumianych interesów. W zależności od tego w jaki sposób ustawodawca ukształtował procedurę administracyjną, możemy mówić o możliwości efektywnej lub nieefektywnej ochrony praw majątkowych. Szczegółowa analiza wszystkich problemów związanych z przebiegiem postępowania w sprawie ZRiD mogłaby bez wątpienia stanowić przedmiot odrębnej pracy naukowej i w związku z tym podjęcie się takiej analizy oznaczałoby wykroczenie poza ramy niniejszego tematu rozprawy doktorskiej. Ponadto należy podkreślić, że część zagadnień proceduralnych (np. dotyczących zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie ZRiD i wydania decyzji ZRiD) została opisana we wcześniejszych częściach pracy, a więc nie ma potrzeby ponownego przeprowadzenia analizy w tym zakresie.[767]

Wydaje się jednak, że niezależnie od powyższego osobną i szerszą uwagę należałoby poświęcić wybranym zagadnieniom procesowym związanym z nadaniem decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności oraz z możliwością wnoszenia środków zaskarżenia wobec tego typu decyzji. Należy bowiem w pierwszej kolejności wyjaśnić, że nadanie decyzji

[767] Należy zauważyć, że zagadnienia procesowe oraz materialnoprawne są ze sobą ściśle powiązane i w wielu sytuacjach koniecznym lub przynajmniej wskazanym jest omawianie tego typu zagadnień wspólnie.

ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności ma wymierny wpływ na skuteczną możliwość ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych. Odnosząc się do problematyki prawnej związanej z przepisami dotyczącymi wnoszenia środków odwoławczych od rozstrzygnięć wydanych w „specprocedurze" drogowej należy zauważyć, że normami prawnymi, które *„w pierwszym rzędzie ukierunkowane są na ochronę interesów prawnych, są normy określające legitymację procesową, a zaraz po nich są to normy, które legitymowanemu już podmiotowi dają szereg praw procesowych na czele z odwołaniem do organu wyższego stopnia i skargą do sądu administracyjnego."*[768] Zagadnienia związane z środkami zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym stanowią ciekawą, lecz jednocześnie złożoną problematykę prawną. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania przedmiot badań powinien odnosić się do omówienia podstawowych odstępstw wynikających z przepisów specustawy drogowej w stosunku do regulacji kpa oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności

Zgodnie z art. 15 KPA postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym co oznacza, że co do zasady skutki prawne powinna wywoływać decyzja, od której strona nie wniosła odwołania lub która nie została zakwestionowana przez organ odwoławczy. Odwołanie od decyzji jest środkiem suspensywnym względnie, co oznacza że wniesienie odwołania, co do zasady skutkuje zawieszeniem rozstrzygnięcia, od którego wskazany środek jest wnoszony.[769] Jak zauważa C. Martysz: *„Artykuł 15 k.p.a., wprowadzając zasadę dwuinstancyjności postępowania, zagwarantował możliwość zaskarżenia każdej decyzji nieostatecznej. Decyzja taka nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie tego środka zaskarżenia powoduje wstrzymanie jej wykonalności (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.). Od tej zasady k.p.a. przewiduje trzy wyjątki: decyzja podlega wykonaniu, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (art. 130 § 4), gdy decyzji został nadany rygor wykonalności natychmiastowej (art. 108 i art. 130 § 3 pkt 1) oraz gdy decyzja podlega natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt*

[768] Tak W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy…,* s. 19.
[769] Por. R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. (Uwagi wybrane)* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw.dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga. Kraków 2001, s. 614 i 615.

2)".[770]Powyższe okoliczności pozwalają dojść do wniosku, że istota natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych sprowadza się do tego, że dana decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny mimo, że nie jest jeszcze ostateczna (art. 130 KPA).

Podstawowym przepisem dotyczącym nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym jest art. 108 ust. 1 KPA, zgodnie z którym: *decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.* Wydaje się, że ustawodawca uznał, że zasady zawarte w powyższym przepisie nie są wystarczające dla należytej ochrony interesu publicznego oraz spełnienia postulatów szybkości postępowania w przedmiocie decyzji ZRiD, w związku z czym wprowadził w treści specustawy drogowej odrębny przepis przewidujący szczególne przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Przesłanki, o których mowa w zdaniu poprzednim zostały określone w treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którym: *wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.*

Z punktu widzenia ochrony praw majątkowych nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności ma istotne znaczenie, albowiem prowadzi do natychmiastowego pozbawienia prawa korzystania z nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego (art. 17 ust. 3 specustawy drogowej). Nadanie wskazanego rygoru oznacza, że dana decyzja wywołuje skutki prawne już od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia stronie (w przypadku gdy klauzula o nadaniu rygoru została zawarta w treści decyzji) albo od chwili wydania postanowienia w tym zakresie.[771] Decyzja taka podlega wykonaniu także wówczas, jeżeli strona wniosła od niej odwołanie. W ten sposób nadanie rygoru należy uznać za jednoznaczne z ingerencją w istotę danego prawa, które traci swoją dotychczasową funkcję i nie może być wykonywane przez osobę uprawnioną. Jednocześnie konsekwencją nadania

[770] C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, komentarz do art. 130, Warszawa 2010, System LEX.
[771] Tak B. Sagan, *op. cit.*, s. 69. Przy czym należy zauważyć, że w literaturze sporne jest, czy faktycznie rygor natychmiastowej wykonalności wywołuje skutki od momentu doręczenia decyzji lub postanowienia, czy też bezpośrednio od momentu jego nadania (Por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, komentarz do art. 130, Warszawa 2013, System LEX.

rygoru jest wyłączenie reguły wyrażonej w art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, zgodnie z którą minimalny termin do opuszczenia oraz wydania nieruchomości przez dotychczasowe osoby uprawnione wynosi 120 dni (licząc od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna). Ocena, czy istnieją przesłanki nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności, należy do organu, który wydał decyzję. Jednocześnie nadanie rygoru nie zależy od uznania administracyjnego. Ilekroć właściwy organ stwierdzi, że istnieją przesłanki określone w art. 17 specustawy drogowej, wówczas obowiązany jest nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.[772] W doktrynie zauważa się, że „*przepis art. 108 § 1 określa przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, których wystąpienie nie oznacza jednak obowiązku nadania decyzji tego rygoru. Przepis bowiem stanowi, że decyzji "może być nadany" ten rygor, a wobec tego organ na zasadzie uznania rozstrzyga o jego nadaniu. Tym, między innymi, odróżnia się natychmiastowa wykonalność decyzji z mocy odrębnych ustaw*[773] *od nadania rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy art. 108, że ustawodawca rozstrzyga o niezwłocznym wykonaniu decyzji, co wiąże organ, który musi w decyzji zamieścić stosowną klauzulę*".[774]

Dla oceny konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych podstawowe znaczenie ma treść przesłanek nadania rygoru wskazana w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Uzasadnieniem powyższej tezy jest okoliczność, że to przedmiotowe przesłanki decydują o tym, w jakich sytuacjach możliwie jest natychmiastowe wykonanie decyzji. W zależności bowiem od treści konkretnego przepisu stanowiącego podstawę nadania rygoru, organ administracji ma szerokie lub wąskie uprawnienia w tym zakresie. Należałoby stanąć na stanowisku, że w postępowaniu dotyczącym decyzji ZRiD w całości wyłączone zostało zastosowanie art. 108 KPA, a więc jedynymi przesłankami nadania rygoru natychmiastowej wykonalności są przesłanki wynikające z treści specustawy drogowej.[775] Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że *„określenie w przepisie szczególnym odrębnej przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, w przypadku braku wyraźnego przepisu zarówno nie wyłącza stosowania przesłanek z art. 108 § 1 KPA (przesłanki ustanowione mocą przepisu szczególnego traktować należy jako dodatkowe w stosunku do reguł KPA), jak i metodologii związanej z nadaniem rygoru (składnik decyzji bądź postanowienia i konsekwencje z tego*

[772] Por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit*, komentarz do art. 130, System LEX.
[773] Do których należy zaliczyć również specustawę drogową.
[774] J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 108, System LEGALIS. Podobnie Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 320.
[775] Tak WSA w Warszawie w wyroku z 23.5.2007 r., I SA/WA 2040/06, System LEGALIS. Częściowo odmiennie M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 241, który stoi na stanowisku, że ochrona zdrowia lub życia ludzkiego wskazana w art. 108 KPA może być dodatkową przesłanką nadania rygoru decyzji ZRiD.

wynikające)".[776] Opisane stanowisko nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 11c specustawy drogowej, który wskazuje że do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Ponadto treść art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wydaje się wyraźnie wskazywać, że ustawodawca zamierzał wprowadzić indywidualne (odrębne od opisanych w kpa) przesłanki nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności. Tym samym należy dojść do konkluzji, że katalog przesłanek nadania rygoru wskazany w powyższym przepisie ma charakter zamknięty.

Wskazując w treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej przedmiotowe przesłanki ustawodawca posłużył się pojęciami „interesu społecznego" oraz „interesu gospodarczego". Tym samym wyłącznie wystąpienie jednej z powyższych kategorii interesów uzasadnia zaopatrzenie decyzji ZRiD w rygor natychmiastowej wykonalności. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy można dojść do wniosku, że ustawodawca konstruując treść art. 71 ust. 1 i wyważając interes indywidualny związany z danym prawem majątkowym, jak również interes publiczny związany z budową drogi publicznej przyznał pierwszeństwo interesowi publicznemu. Pojęcia interesu społecznego oraz interesu gospodarczego nie doczekały się definicji ustawowej, w związku z czym pozostają pojęciami nieostrymi. Pojęciem interesu społecznego, jako jedną z przesłanek nadania decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności posługuje się również art. 108 ust. 1 KPA. Wydaje się, że interes społeczny można rozumieć jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych interesów, traktowanych jako wspólny podmiot. Może on występować jako interes ogólnokrajowy, interes powiatu czy interes gminy.[777] Interesem społecznym nie będzie natomiast interes fiskalny państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.[778] Na gruncie przepisów specustawy drogowej interesem społecznym może być w szczególności interes związany z poprawą bezpieczeństwa drogowego, z zapewnieniem zdrowia lub życia ludzkiego na skutek budowy dróg lub nawet bezpieczeństwa państwa (zakładając, że drogi publiczne mogą również wymiernie wpływać na takie bezpieczeństwo). Interesem społecznym nie jest interes pojedynczej osoby lub grupy osób, o ile ochrona tych interesów nie znajduje szerszego celu społecznego. Definiując natomiast interes gospodarczy

[776] Tak M. Dyl, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, komentarz do art. 108, Warszawa 2013, System LEGALIS.
[777] M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 55. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu*…s. 33 i nast.
[778] Zob. wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, Państwo i Prawo 1994, z. 9, s. 111.

należałoby stanąć na stanowisku, że nie chodzi o jakikolwiek interes gospodarczy (w tym w szczególności prywatny interes inwestora realizującego inwestycję drogową[779]), lecz interes publiczny[780] – w również tym związany z zapobieżeniem powstaniu strat w gospodarce narodowej lub gospodarce jednostki samorządu terytorialnego. Interes gospodarczy może również sprowadzać się do uzyskania dodatkowych środków w budżecie państwa lub budżecie jednostki samorządu terytorialnego (np. uzyskanie finansowania z UE za budowę danej drogi publicznej), nawet jeżeli utrata takich środków nie będzie oznaczała straty w danym budżecie.[781]

Przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności nie powinny być interpretowane rozszerzająco.[782] Po pierwsze przemawia za tym okoliczność, że wyjątków nie należy interpretować szeroko (*exceptiones non sunt extendendae*), co dotyczy również wyjątków od przesłanek wskazanych w art. 108 ust. 1 KPA. Ponadto samo nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności wprowadza wyjątek od zasady niewykonalności decyzji przed uzyskaniem cechy ostateczności.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami można dojść do wniosku, że zastosowanie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej prowadzi do szczególnej ingerencji w prawa majątkowe osoby dotkniętej skutkami decyzji ZRiD. Wymaga bowiem wskazania, że decyzja ZRiD zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności wywołuje skutek w postaci istotnego ograniczenia prawa majątkowego osoby uprawnionej, pomimo że taka osoba nie zdążyła jeszcze skorzystać z środków odwoławczych od decyzji ZRiD Powyższe okoliczności powodują, że konstytucyjne standardy ochrony prawa własności, w tym w szczególności standardy wynikające z treści art. 2 Konstytucji RP (zasada ochrony praw nabytych) przemawiają za zawężającą wykładnią art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Dodatkowo należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 18.11.1993 r., zgodnie z którym ilekroć dochodzi do ograniczeń w prawach podmiotowych na skutek uznania prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym, przesłanki zastosowania ograniczeń powinny zostać poddane szczegółowej kontroli sądowej.[783]

[779] Przepisy specustawy drogowej nie przewidują w ogóle możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności z uwagi na wyjątkowo ważny interes strony postępowania (a więc w sposób tożsamy, jak ma to miejsce na gruncie art. 108 KPA).
[780] Tak również M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 242.
[781] Przyjmując, że nie stanowi straty brak uzyskania środków, które wcześniej nie stanowiły majątku Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.
[782] Tak na gruncie art. 108 KPA m.in. wyrok NSA z 19.02.1998 r., V SA 686/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 147, LexPolonica nr 330914, wyrok NSA z 30.6.2006 r., I OSK 116/06, System LEX nr 266225.
[783] Wyrok SN z 18.11.1993 r., ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181, LexPolonica nr 300754.

Specustawa drogowa nie przewiduje możliwości nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności z urzędu. Tym samym przesłanki nadania rygoru powinny być precyzyjnie wskazane w treści wniosku złożonego w tym zakresie przez zarządcę drogi. Pojęcia interesu społecznego oraz interesu gospodarczego, którymi posłużył się ustawodawca w treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej nie mogą być utożsamiane z budową drogi publicznej. Wydaje się, że jest to warunek uznania powyższego przepisu za spełniający konstytucyjne standardy ochrony praw majątkowych. Przyjmując bowiem, że cele związane z budową dróg publicznych mieszczą się w przesłankach nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, organy administracji miałyby możliwość zaopatrzenia w przedmiotowy rygor każdej decyzji ZRiD. Jednocześnie wskazana interpretacja prowadziłaby do wniosku, że analizowany przepis jest przepisem „pustym", a przesłanki w nim wskazane nie mają jakiejkolwiek doniosłości prawnej (dodatkowego znaczenia normatywnego). Należy więc zgodzić się z poglądem M. Wolanina, że nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności może dotyczyć wyłącznie sytuacji wyjątkowych i nie występujących standardowo w przypadku realizacji każdej inwestycji drogowej.[784] Jednocześnie nie sposób uznać za słuszne stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądowym i przemawiającego za możliwością zastosowania art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, w każdym przypadku w którym zachodzi konieczność poprawy jakości bezpieczeństwa ruchu drogowego.[785] Poprawa bezpieczeństwa drogowego wiąże się bowiem co do zasady z budową lub przebudową każdej drogi publicznej. Bezpieczeństwo drogowe mieści się w przesłance interesu społecznego, o ile zachodzą pewne niestandardowe okoliczności związane z bezpieczeństwem na danej drodze (np. na skutek działania czynników zewnętrznych doszło do nagłego uszkodzenia danej drogi lub droga jest miejscem licznych wypadków oraz kolizji drogowych). Jednocześnie wystąpienie powyższych okoliczności powinno być przedmiotem wszechstronnej oceny materiału dowodowego przez organ wydający decyzję ZRiD, a ponadto okoliczności uzasadniające nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności powinny znajdować odzwierciedlenie w treści wniosku złożonego przez inwestora.[786] Podobnie nie można uznać, jako przesłanki nadania rygoru decyzji ZRiD pilnej potrzeby objęcia przez wykonawcę placu budowy.[787] Sama bowiem konieczność wszczęcia realizacji robót budowlanych nie oznacza, że w danym przypadku dochodzi do szczególnej potrzeby ochrony interesu publicznego. Rolą organu administracji jest dokładne zbadanie, jakie z punktu

[784] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 243.
[785] Tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z 3.7.2007 r., I SA/Wa 1447/06, System LEX nr 355067.
[786] Por. wyrok NSA z 26.11.2001 r., OSA 5/01, ONSA 2002, z. 2, poz. 50, System LEX nr 50459.
[787] Odmiennie WSA w Warszawie w wyroku z 13.05.2009 r., I SA/ Wa 329/09, System LEX nr 551900.

widzenia interesu publicznego będą konsekwencje zaniechania terminowego objęcia placu budowy przez wykonawcę. W tożsamy sposób należy podejść do zagadnień związanych z możliwością utraty środków finansowych z Unii Europejskiej na skutek nieterminowej realizacji drogi publicznej.[788] Przed nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności organ powinien ustalić, czy można uniknąć tego typu straty (np. na skutek zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie) oraz jaki w rzeczywistości będzie rozmiar strat. Innymi słowy organ ma obowiązek wyjaśnić, czy potencjalny uszczerbek w interesie publicznym wymaga koniecznie natychmiastowej ingerencji w prawo majątkowe jednostki dotkniętej skutkami decyzji ZRiD.

Wbrew powyższemu stanowisku w judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności. Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8.11.2012 r.: *organ wydający decyzję ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji (nadania rygoru natychmiastowej wykonalności - przyp. aut.), a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Zauważyć należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozerwalnie związany z interesem społecznym. W sprawie kontrolowanej przez Sąd, organy trafnie przyjęły, że realizowana droga poprawi jakość i bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz zreorganizuje ruch na jednej z ruchliwych ulic R. Tak opisany i zakładany cel realizowanej drogi może być uznany za interes społeczny, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecjonalnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie nie naruszyły one granic uznania przy orzekaniu o natychmiastowej wykonalności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. Dla przedstawionej oceny nie bez znaczenia jest także szczególny charakter ustawy, na podstawie której wydawana jest decyzja."*[789] W podobny sposób interpretował treść art. 17 ust. 1 specustawy drogowej NSA w wyroku z dnia 29.11.2011 r., w który stwierdzono, że: *„Nie można zgodzić się z poglądem, że powoływanie się na poprawę jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników drogi nie jest uzasadnionym przypadkiem, o którym mowa w art. 17 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, gdyż problem ten dotyczy wszystkich dróg w Polsce. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o pozwoleniu na budowę drogi na podstawie ww. przepisu nie jest uzależnione od tego, czy*

[788] Okoliczność ta jest częstą przesłanką nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności (por. m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 14.2.2007 r., I SA/Wa 1716/06, niepubl., WSA w Warszawie w wyroku z 13.09.2007r., I SA/Wa 537/07, System LEX nr 384357.

[789] Wyrok WSA w Rzeszowie z 8.11.2012 r., II SA/Rz 740/11, System LEX nr 1241346.

dana okoliczność mająca uzasadniać nadanie tego rygoru występuje bardzo często, czy też rzadko. Istotne jest to, czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego lub gospodarczego".[790] Wydaje się, że zaprezentowane stanowiska są przykładem niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Przyjęcie za słuszne tez przemawiających za swobodną wykładnią powyższego przepisu oznaczałoby, że jakiekolwiek dodatkowe przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności byłyby w zasadzie zbędne. Wystarczyłoby bowiem aby w treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej ustawodawca wskazał, że każdej decyzji ZRiD, jako decyzji niewątpliwie realizowanej w interesie publicznym organ może nadać rygor natychmiastowej wykonalności. Zaprezentowane stanowisko sądów administracyjnych wykracza poza wykładnię celowościową analizowanej regulacji prawnej. Posłużenie się przez ustawodawcę ogólnymi przesłankami „interesu gospodarczego" oraz „interesu społecznego" nie oznacza, że ustawodawca uznał za wymagający szczególnej ochrony (i tym samym nadania rygoru natychmiastowej wykonalności) każdy cel społeczny i gospodarczy. Prowadziłoby to bowiem do zachwiania równowagi pomiędzy interesem publicznym, a interesami prywatnymi. Wydaje się, że używając powyższych pojęć ustawodawca chciał uniknąć kazuistyki, która w przypadkach wymagających ochrony interesu publicznego jest niewskazana. W związku z czym poprzestał na opisaniu przedmiotowych przesłanek w sposób bardzo ogólny. Nie jest to jednak równoznaczne z pozostawieniem organom stosującym prawo pełnej swobody w ustaleniu, które wartości spełniają przesłanki wskazane w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. W tym zakresie bowiem organy administracji zobowiązane są stosować przepisy specustawy drogowej z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych (w tym w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji RP). Oznacza to w szczególności, że właściwy organ ma obowiązek powstrzymania się od nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności, ilekroć stanowiłoby to nadmierną ingerencję w prawo majątkowe oraz ilekroć nie jest to konieczne dla rzeczywistej realizacji interesów społecznych lub gospodarczych. Organ powinien każdorazowo ustalić, czy zagrożenie interesu społecznego lub gospodarczego ma realny charakter i czy zostało to należycie udowodnione (a nie tylko uprawdopodobnione) przez inwestora drogi publicznej. Wykazanie istnienia (od strony pozytywnej) dobra chronionego w danej sprawie administracyjnej musi być wyraźne.

[790] Wyrok NSA z 29.11.2011 r., II OSK 2013/11, System LEX nr 1152140. Za szeroką wykładnią przesłanek umożliwiających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności wypowiedziały się także m.in. NSA w wyroku z 4.11.2011 r., I OSK 1910/10, System LEX nr 1131496, WSA w Olszynie w wyroku z 16.06.2011 r., II SA/Ol 299/11, System LEX nr 852150, WSA w Kielcach w wyroku z 10.11.2010 r., II SA Ke/ 649/10, System LEX 753327, WSA w Warszawie w wyroku z 13.05.2009 r., I SA/ Wa 329/09, System LEX nr 551900.

Podstawy obowiązku dokładnego uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności należy również poszukiwać w treści zasady ogólnej wyrażonej w art. 7 kpa, która wymaga od organu administracji uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Organ administracji publicznej, stosując omawiany mechanizm, powinien dążyć do równowagi pomiędzy interesem społecznym i indywidualnym.[791] Należy mieć na uwadze, że: *"nadając rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wyłącznie ze względu na interes społeczny, organy administracji muszą brać pod uwagę słuszny interes obywatela. Nawet najbardziej słuszny interes społeczny nie uprawnia do lekceważenia słusznego interesu obywateli".*[792] Warto również zauważyć, że stosując wykładnię art. 17 ust. 1 specustawy drogowej w powyższych sprawach sądy w ogóle nie odwoływały się do konstytucyjnych zasad związanych ze standardami ochrony praw majątkowych. Natomiast ilekroć dochodzi do ingerencji w prawa majątkowe zasady te powinny mieć kluczowe znaczenie w procedurze interpretacji norm prawnych.

Posłużenie się przez ustawodawcę nieostrymi przesłankami nadania rygoru natychmiastowej wykonalności może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia zachowania konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa, jak również zasady proporcjonalności (stosowanej jednakże wyłącznie pomocniczo w procedurze wykładni art. 17 ust. 1 specustawy drogowej). Ingerencja w prawa majątkowe powinna bowiem następować na podstawie przepisów konkretnych oraz jednoznacznych. Brak precyzji legislacyjnej prowadzi w praktyce (czego przykładem są wskazane orzeczenia sądów administracyjnych) do szerokiego interpretowania treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, co z uwagi na standardy ochrony konstytucyjnej jest niewłaściwe. Na usprawiedliwienie działania ustawodawcy można przyjąć, że kazuistyczne wskazanie przypadków, w których interes publiczny wymagałby nadania decyzji ZRiD rygoru jest niezwykle skomplikowane, a to z uwagi na różnorodność stanów faktycznych w konkretnych sprawach dotyczących budowy dróg publicznych. Dodatkowo należy wskazać, że również w treści art. 108 ust. 1 KPA posłużono się pojęciami niedookreślonymi. Nie mniej biorąc pod uwagę powszechnie stosowaną wykładnię art. 17 ust. 1 specustawy drogowej postulowanym byłoby wprowadzenie zmian w treści tego przepisu jednoznacznie wskazujących, że nie każdy przypadek budowy drogi publicznej uzasadnia nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, a przesłanki uzasadniające nadanie rygoru powinny być przesłankami szczególnymi oraz indywidualnymi. W tym zakresie wskazanym byłoby posłużenie się

[791] Tak M. Dyl, *op. cit.*, komentarz do art. 108, Warszawa 2013, System LEGALIS.
[792] Wyrok WSA w Warszawie z 17.5.2006 r., I SA/WA 1735/05, System LEX nr 858892.

w treści specustawy drogowej zapisem sugerującym, aby nadanie rygoru było „niezbędne" dla ochrony interesu publicznego. Przykładowo pojęciem tego typu posłużył się ustawodawca w treści art. 108 ust. 1 KPA. Powoduje to, że judykatura dokonując wykładni wskazanego przepisu przyjmuje zazwyczaj, że: *„Odwołując się do pojęcia "niezbędności" niezwłocznego działania, ustawodawca uznaje, że może to nastąpić wówczas, gdy w danym czasie i w danej sytuacji nie można się obejść bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 k.p.a… Zagrożenie (interesu społecznego – przyp. aut.) to musi mieć realny charakter i nie może być tylko prawdopodobne, a okoliczność ta musi być uwidoczniona w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności".*[793]

Przechodząc do analizy skutków prawnych, które powoduje nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności należy dojść do wniosku, że decyzja zaopatrzona w taki rygor nie wywołuje bezpośrednich konsekwencji prawnorzeczowych (w tym nie prowadzi do wywłaszczenia prawa własności). Zgodnie bowiem z treścią art. 12 ust. 4 specustawy drogowej przejście nieruchomości objętych skutkami ZRiD na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego następuje wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji ZRiD. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami rygor natychmiastowej wykonalności nie wyłącza prawa do wniesienia odwołania, jak również nie powoduje, że decyzja ZRiD staje się ostateczna. Natomiast nadanie przedmiotowego rygoru wpływa bezpośrednio na prawo posiadania oraz korzystania z nieruchomości, ponieważ zgodnie z art. 17 ust. 3 specustawy drogowej decyzja ZRiD zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi, jak również uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych.[794] Od momentu nadania rygoru dotychczasowe osoby uprawnione (właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba uprawniona na podstawie ograniczonych praw rzeczowych) powinny wydać nieruchomość właściwemu zarządcy drogi celem wszczęcia na niej realizacji robót budowlanych. Wszelkie zaniechania w powyższym zakresie będą skutkowały możliwością przymusowej ingerencji w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej (art. 17 ust. 5 specustawy drogowej). Zgodnie z wcześniejszymi uwagami zastosowane przez organ art. 17 ust. 1 specustawy prowadzi do sytuacji, w której dana osoba nie może korzystać ze swojego

[793] Tak wyrok NSA z 15.07.2010 r., II OSK 1134/09, System LEX nr 597140.
[794] Wśród skutków nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wskazanych w art. 17 ust. 3 specustawy drogowej ustawodawca nie wskazał wygaśnięcia dotychczasowych praw majątkowych.

prawa. Nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności należy faktycznie postrzegać, jako szczególnego rodzaju wywłaszczenie prawa majątkowego. Skutkiem bowiem nadania rygoru jest naruszenie istoty danego prawa majątkowego. Tracąc możliwość korzystania z rzeczy, osoba uprawniona traci podstawowy składnik prawa majątkowego świadczący o jego funkcji. W opisanej sytuacji przepisy dotyczące nadania rygoru natychmiastowej wykonalności powinny być oceniane w głównej mierze na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, nie zaś na podstawie regulacji dotyczących zasady proporcjonalności, która to zasada zgodnie z wcześniejszymi uwagami znajduje bezpośrednie zastosowanie, o ile nie dochodzi do naruszenia istoty danego prawa. Ewentualną okolicznością, która może przemawiać za tym, że zastosowanie art. 17 ust. 1 nie prowadzi do wywłaszczenia (naruszenia istoty prawa własności) jest teoretycznie czasowy charakter ingerencji w prawo majątkowe. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi uwagami nadanie rygoru nie powoduje wygaśnięcia prawa majątkowego oraz nie pozbawia strony możliwości zaskarżenia decyzji ZRiD, a tym samym szansy odzyskania nieruchomości. Niezależnie od powyższego można dojść do wniosku, że czasowy charakter utraty korzystania z rzeczy na skutek nadania rygoru jest wyłącznie teoretyczny. Zgodnie z art. 31 ust. 2 specustawy drogowej *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.* Tak więc zważywszy, że decyzja ZRiD zaopatrzona w rygor uprawnia do natychmiastowego wszczęcia robót budowlanych, możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD oraz odzyskania nieruchomości jest tylko hipotetyczna.

Oceniając treść art. 17 ust. 1 specustawy drogowej pod względem spełnienia przesłanek wynikających z konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności należy w pierwszej kolejności dojść do wniosku, że przepis ten spełnia warunki wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wymaga wyjaśnienia, że cele które leżą u podstaw nadania rygoru natychmiastowej wykonalności są celami publicznymi, o których mowa w powyższym przepisie. Należy bowiem zaznaczyć, że takie same cele przyświecają nadaniu decyzji ZRiD przedmiotowego rygoru, jak w przypadku wydania samej decyzji ZRiD. W obydwu sytuacjach są to cele związane z budową dróg publicznych. Celów, o których mowa w zdaniach poprzednich nie należy natomiast utożsamiać z przesłankami nadania rygoru,

a więc interesem społecznym oraz interesem gospodarczym.[795] Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie służy bowiem realizacji powyższych interesów, a jest wyłącznie podyktowane ich wystąpieniem w okolicznościach danej sprawy. Konieczność spełnienia dodatkowych przesłanek nie zmienia ogólnego postulatu, zgodnie z którym decyzja ZRiD zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności stanowi podstawę budowy dróg publicznych (przy czym nadanie rygoru ma sprzyjać przyspieszeniu postępowania administracyjnego oraz szybszemu rozpoczęciu robót budowlanych).

W dalszej kolejności należałoby rozważyć, czy okolicznościom związanym z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności towarzyszy przyznanie osobie uprawnionej słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Odpowiedzi w powyższym zakresie udziela art. 12 ust. 4g specustawy drogowej, zgodnie z którym to przepisem: *jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.* Wykładnia art. 12 ust. 4g prowadzi do wniosku, że ustawodawca w przypadku nadania rygoru decyzji ZRiD zrezygnował z uzależnienia ustalenia i wypłaty odszkodowania od uzyskania przez decyzję waloru ostateczności. Oznacza to, że osobie uprawnionej przysługuje odszkodowanie także wówczas, gdy złożyła odwołanie od decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 1e punkt 2 specustawy drogowej nadanie rygoru nie pozbawia osoby wywłaszczonej prawa do uzyskania dodatkowego odszkodowania z tytułu wcześniejszego tj. dobrowolnego opuszczenia nieruchomości. Żaden z przepisów specustawy drogowej nie przewiduje rozróżnienia wysokości odszkodowania przyznanego w zależności od sytuacji, czy decyzja ZRiD została zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności, czy też nie.
W powyższych okolicznościach należy dojść do wniosku, że przepisy specustawy drogowej dotyczące nadania przedmiotowego rygoru nie uchybiają zasadzie słusznego odszkodowania. Konsekwencją nadania rygoru jest bowiem bezpośredni obowiązek wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Jedyny zarzut, jaki można podnieść w odniesieniu do wskazanych regulacji jest związany z tym, że podobnie jak to ma miejsce w przypadku wydania decyzji ZRiD, ustawodawca nie uzależnił nadania rygoru od jednoczesnego przyznania odszkodowania na rzecz osoby uprawnionej. Decyzja odszkodowawcza jest bowiem wydawana z 60-dniowym „opóźnieniem" w stosunku do momentu nadania rygoru

[795] Przyjmując tezę przeciwną zachodziłaby wątpliwość, czy interes gospodarczy uzasadniający nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności mieści się w konstytucyjnym pojęciu celu publicznego.

natychmiastowej wykonalności (art. 12 ust. 4g specustawy drogowej). W powyższym zakresie pozostają ponadto aktualne wszystkie wcześniejsze uwagi dotyczące możliwości powstania dalszych opóźnień związanych z przyznaniem odszkodowania (np. na skutek wydłużenia terminu do wydania decyzji ustalającej odszkodowanie), co może prowadzić do sytuacji, w której osoba pozbawiona korzystania z nieruchomości będzie oczekiwała przez długi okres czasu na wypłatę odszkodowania. Unikając szczegółowego powtarzania argumentacji zaprezentowanej we wcześniejszej części rozprawy należy podkreślić, że z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika konieczność przyznania odszkodowania w tym samym momencie, w którym dochodzi do ingerencji w prawo własności. Taka interpretacja art. 21 ust. 2 stanowiłaby wykładnię rozszerzającą i byłaby sprzeczna z aktualnym stanowiskiem TK oraz ETPC. Ponadto przepisy specustawy drogowej w aktualnym kształcie w istotny sposób łagodzą negatywne skutki związane z koniecznością oczekiwania na wypłatę odszkodowania, jak również utratą prawa do korzystania z nieruchomości. Po pierwsze zgodnie z art. 12 ust. 5a ustawodawca wprowadził obowiązek przyznania zaliczki w wysokości 70% ustalonego odszkodowania na rzecz osoby uprawnionej. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 4 specustawy drogowej właściwy zarządca drogi jest zobowiązany w przypadku nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności do przyznania osobie uprawnionej lokalu zamiennego. Jednocześnie lokal zamienny przysługuje wyłącznie osobom pozbawionym praw do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny. W ten sposób w gorszej sytuacji znajdować się będą osoby, które były posiadaczami nieruchomości o innym przeznaczeniu (np. nieruchomości usługowe). Powyższe nie oznacza automatycznego naruszenia standardów konstytucyjnych. Oceniając ewentualną nadmierność ingerencji w prawo majątkowe należy również brać pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości oraz jej znaczenie z punktu widzenia interesów życiowych osoby wywłaszczanej.[796] Wydaje się, że nieruchomości mieszkaniowe mają podstawowe znaczenie biorąc pod uwagę potrzeby bytowe jednostek, co prowadzi do wniosku, że prawa do tego typu nieruchomości mogą być objęte szczególną ochroną prawną. Na marginesie można natomiast dodać, że postulowanym byłoby rozszerzenie przez ustawodawcę możliwości przyznania lokalu zamiennego innym podmiotom, które znajdą się w szczególnej sytuacji faktycznej np. utraciły miejsce wykonywania pracy. Wzmacniałoby to standardy ochrony interesu

[796] Wyrok ETPC z 29.11.2011 r. w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce (9072/02).

indywidualnego oraz ułatwiałoby ocenę przepisów z punktu widzenia stopnia nadmierności ingerencji w prawa majątkowe.

Wobec braku szczególnych wymogów związanych z lokalem zamiennym zastosowanie znajdzie przepis art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z 21.6.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, według którego lokalem zamiennym jest: *lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m2 powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego - 20 m2 tej powierzchni.* Należy dojść do wniosku, że przyznanie lokalu zamiennego jest wyłącznie rozwiązaniem tymczasowym – mającym na celu złagodzenie negatywnych skutków natychmiastowego pozbawienia możliwości korzystania z nieruchomości mieszkaniowej. Przedmiotowe lokale mogą być zajmowane przez uprawnione osoby tylko przez określony czas tj. do upływu terminu 120 dni, liczonego od dnia, w którym decyzja ZRiD stałą się ostateczna. Po upływie wskazanego terminu osoby te powinny opuścić przyznany lokal.[797]

Treść art. 17 ust. 4 specustawy drogowej oraz przesłanki przyznania lokalu zamiennego były przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 23/05.[798] Trybunał nie badał jednakże powyższego przepisu pod względem spełnienia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych, lecz pod względem obowiązków związanych finansowaniem lokalu zamiennego. W powyższym zakresie TK zauważył, że: *„Wnioskodawcy kwestionują art. 17 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym w przypadku gdy decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajecie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe dotyczy nieruchomości zabudowanej, GDDKiA jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Zdaniem wnioskodawców, użycie przez ustawodawcę słowa "wskazanie" oznaczać może, iż to faktycznie gmina zobowiązana będzie do zapewnienia tego lokalu. Tezę taka mogłoby umacniać brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw*

[797] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych….,* s. 247.
[798] Wyrok TK z 6.6.2006, K. 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

domowych o niskich dochodach. Zwrócić jednak należy uwagę na to, ze w analizowanym przypadku chodzi o rozwiązanie, które stanowi lex specialis w stosunku do istniejącego rozwiązania. Wskazanie lokalu przez organ uprawniony oznacza tu także, ze na tym organie ciąża obowiązki związane z zabezpieczeniem środków finansowych koniecznych do zaspokojenia potrzeb tego typu, ujmowanych w wymiarze lokalnym. Ustawodawca bowiem nie może - w myśl Konstytucji – obciążać jednostek samorządu terytorialnego nowymi zadaniami bez zabezpieczenia niezbędnych do tego środków finansowych. Stad tez kwestionowana regulacja, w kontekście wcześniejszych rozważań i przepisów skarżonej ustawy, jest zgodna z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jednostki samorządu terytorialnego maja bowiem prawo do wyrażania opinii w kwestii wniosku GDDKiA o ustaleniu lokalizacji drogi. Opinia taka nie ma co prawda charakteru wiążącego, jednak każdorazowo powinna być brana pod uwagę przez wojewodę podejmującego decyzje. W opinii takiej jednostki samorządu terytorialnego mogą zatem wskazać na ewentualne trudności związane z zajęciem nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe. Potencjalne trudności związane ze wskazaniem przez GDDKiA lokalu zamiennego nie mogą jednak przesadzać o niekonstytucyjności wskazanego przez wnioskodawcę przepisu".

Przyznanie prawa do lokalu zastępczego pełni w pewnym zakresie funkcję odszkodowawczą, ponieważ czasowo niweluje skutki szkody poniesionej w związku z pozbawieniem możliwości korzystania z nieruchomości objętej decyzją ZRiD. W połączeniu z możliwością ubiegania się o odszkodowanie z tytułu pozbawienia prawa majątkowego przepisy dotyczące nadania rygoru natychmiastowej wykonalności są zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że przepisy specustawy drogowej nie przewidują uprawnienia do uzyskania odszkodowania za okres pobawienia możliwości korzystania z nieruchomości (w związku z nadaniem rygoru i przejęciem posiadania przez zarządcę drogi).[799] O ile bowiem decyzja ZRiD zostanie uznana za naruszającą prawo (art. 31 ust. 2 specustawy drogowej), osoba uprawniona będzie miała prawo dochodzenia dodatkowego odszkodowania na drodze postępowania cywilnego (na podstawie art. 417^1 KC). Powyższe oznacza również możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu sprzecznego z prawem pozbawienia prawa możliwości korzystania z rzeczy. Z drugiej zaś strony, o ile decyzja ZRiD okaże się ważna i uzyska walor ostateczności osoba uprawniona otrzymuje odszkodowanie z tytułu utraty danego prawa majątkowego. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami odszkodowanie to nie musi być odszkodowaniem

[799] Taki zarzut wobec przepisów specustawy formułuje M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 250.

pełnym, lecz słusznym w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Odszkodowanie słuszne, nie oznacza zaś obowiązku naprawienia szkody w całości. Odszkodowanie nie musi więc pokrywać kosztów związanych z przeprowadzką, w tym kosztów związanych z koniecznością opłacenia lokalu zastępczego w okresie obowiązywania rygoru natychmiastowej wykonalności. Na marginesie rozważań należy podkreślić, że przepisy specustawy drogowej nie uzależniają obowiązku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności od wniesienia przez inwestora zabezpieczenia na poczet ewentualnej szkody powstałej w następstwie wykonania wadliwej decyzji ZRiD.

Oceniając powyższe przepisy pod względem zachowania zasady zaufania obywateli do państwa oraz ochrony praw nabytych należałoby dojść do wniosku, że nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności, co do zasady nie powoduje naruszenia wskazanych zasad. Ocena w powyższym zakresie sprowadza się w szczególności do ustalenia, czy ingerencja w prawo majątkowe związana z nadaniem rygoru nie jest nadmierna (konieczność), czy istnieją łagodniejsze środki ochrony interesu publicznego (przydatność), a także czy odstępstwo od przedmiotowych zasad jest podyktowane koniecznością ochrony innych wartości chronionych konstytucyjnie[800]. Wydaje się, że podstawowy problem związany z jednoznacznymi ustaleniami w powyższym zakresie sprowadza się do oceny przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wskazanych w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Należy bowiem podkreślić, że pojęciami „interesu społecznego" oraz „interesu gospodarczego", jako wartościami konstytucyjnie chronionymi nie posługuje się zarówno art. 21 Konstytucji RP, jak również art. 31 oraz 64 Konstytucji RP. Wydaje się, że pod powyższymi pojęciami należałoby rozumieć pewne szczególne okoliczności przyczyniające się do realizacji dróg publicznych. Okoliczności te należałoby rozpatrywać w sposób ściśle powiązany z zasadniczym celem wydania decyzji ZRiD, a mianowicie z budową dróg publicznych. Przykładowo bowiem sam szeroko rozumiany interes gospodarczy *de facto* nie stanowi wartości konstytucyjnie chronionej. Odczytując przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, jako interes społeczny oraz gospodarczy związany z budową dróg publicznych można przyjąć, że przesłanki te stanowią wartości chronione konstytucyjnie na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Powyższe trudności dotyczące wykładni przesłanek nadania rygoru decyzji ZRiD przemawiają dodatkowo za ich bardzo wąską interpretacją. Jednocześnie wzmacniają postulat związany z koniecznością jak

[800] Ustalenie przez organ administracji, czy nadanie rygoru jest konieczne powinno mieć miejsce niezależnie od tego, że art. 17 ust. 1 nie posługuje się pojęciem „niezbędności" w analogiczny sposób, jak ma to miejsce na gruncie art. 108 KPA.

najszybszego doprecyzowania ich treści przez ustawodawcę, w szczególności poprzez przykładowe wskazanie w art. 17 ust. 1 wartości konstytucyjnie chronionych uzasadniających nadanie rygoru (np. zdrowie ludzkie, ochrona finansów publicznych, bezpieczeństwo państwa)

Ponadto oceniając potrzebę uchwalenia art. 17 ust. 1 specustawy drogowej z punktu widzenia potrzeby oraz konieczności jego zastosowania w poszczególnych przypadkach budowy dróg publicznych nasuwa się wniosek, że w praktyce mogą zajść sytuacje, w których organ nie będzie miał możliwości skorzystania z innych (równie skutecznych) środków ochrony interesu publicznego. Postulaty szybkości postępowania w sprawie decyzji ZRiD mogą w okolicznościach konkretnej sprawy przemawiać za natychmiastowym rozpoczęciem robót budowlanych. Chodzi w szczególności o sytuacje, w których brak rozpoczęcia robót budowlanych może prowadzić do istotnego zagrożenia zdrowia lub życia ludzkiego, bądź spowodowania istotnych uszczerbków w budżecie państwa. W tego typu sytuacjach oczekiwanie na uzyskanie przez decyzję ZRiD waloru ostateczności może prowadzić do naruszenia interesu publicznego. Zwykłe instrumenty zawarte w specustawie drogowej (w tym skrócone terminy rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji ZRiD) mogą okazać się niewystarczające dla ochrony interesu publicznego. Powyższe pozwala ocenić art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, jako co do zasady spełniający wymóg konieczności oraz przydatności. Nadmierność skutków związanych z nadaniem decyzji ZRiD natychmiastowej wykonalności jest skutecznie niwelowana poprzez przyznanie osobie uprawnionej odszkodowania z tytułu wydania decyzji ZRiD (i to niezależnie od uzyskania przez decyzję waloru ostateczności), a także przyznanie prawa do lokalu zastępczego (osobom pozbawionym praw do nieruchomości mieszkaniowych).

Okoliczności, które pozwalają na uznanie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej za zgodny z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP przemawiają jednocześnie za przyjęciem tezy, że w przypadku nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Należy bowiem zauważyć, że zaopatrzenie decyzji ZRiD w przedmiotowy rygor powoduje, że adresaci takiej decyzji znajdują się w odmiennej sytuacji prawnej oraz faktycznej od osób dotkniętych skutkami decyzji pozbawionej rygoru. Zastosowanie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wymusza konieczność natychmiastowego opuszczenia nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi oraz powoduje brak możliwości pozostawania na nieruchomości (co ma miejsce w przypadku osób dotkniętych skutkami „zwykłej" decyzji ZRiD) przez okres nie krótszy niż 120 dni licząc od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Opisane rozróżnienie nie

prowadzi jednakże do nieusprawiedliwionej dyskryminacji określonej grupy adresatów decyzji ZRiD. Wyważając interes publiczny związany z koniecznością natychmiastowej budowy drogi oraz interes prywatny związany z możliwością korzystania z nieruchomości powinno się przyjmować konieczność szerszej ochrony interesu publicznego.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami do oceny art. 17 ust. 1 specustawy drogowej nie powinna znajdować bezpośredniego zastosowania zasada proporcjonalności, albowiem ingerencja w prawo majątkowe, jaka następuje w następstwie nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje ograniczenie naruszające istotę danego prawa. Powyższa zasada, a w szczególności sposób jej zastosowania wypracowany na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny mogą mieć natomiast znaczenie pomocnicze, w szczególności do oceny stopnia nadmierności ingerencji związanego z pozbawieniem osoby uprawnionej możliwości korzystania z nieruchomości.

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami ocena w przedmiocie spełniania konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych odnosi się również do etapu stosowania prawa. W okolicznościach dotyczących zastosowania art. 17 specustawy drogowej oznacza to, że organ administracji nadając decyzji ZRiD rygor natychmiastowej wykonalności powinien podejmować działania z możliwie najmniejszą ingerencją w interesy indywidualne osób uprawnionych. W szczególności, jeżeli ochrona interesu społecznego lub gospodarczego jest możliwa poprzez natychmiastowe wszczęcie robót budowlanych wyłącznie na części nieruchomości objętych pasem drogowym, organ powinien ograniczyć nadanie rygoru wyłącznie do koniecznej części decyzji ZRiD. W innych bowiem sytuacjach działanie organu może zostać uznane za nadmierne oraz nie spełniające warunków wynikających z art. 2 Konstytucji RP, ewentualnie z pomocniczo stosowanych przesłanek zasady proporcjonalności.

Na zakończenie uwag poczynionych w niniejszej części pracy warto zaznaczyć, że nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności nie oznacza, że strona nie może zaskarżyć rozstrzygnięcia w powyższym zakresie. O ile bowiem decyzji administracyjnej zostaje nadany rygor bezpośrednio w jej treści, stronie przysługuje od tej decyzji odwołanie. Jak zauważa W. Dawidowicz brak jest przeszkód, aby przedmiotem odwołania od decyzji uczynić wyłącznie rozstrzygnięcie w sprawie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.[801] W przypadku, gdy rygor został nadany w drodze osobnego postanowienia (po uprzednim wydaniu decyzji ZRiD), wówczas stronie przysługuje zażalenie (art. 108 § 2

[801] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 209.

KPA). Rygor natychmiastowej wykonalności wygasa z momentem wydania przez organ odwoławczy decyzji zmieniającej lub uchylającej decyzję opatrzoną rygorem albo uchylającej rygor.[802] Natomiast w przypadku wniesienia zażalenia na postanowienie o nadaniu rygoru - z dniem wydania postanowienia organu wyższego stopnia o uchyleniu postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Można zauważyć, że samo wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia o nadaniu rygoru, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione (art. 143 KPA). Podobnie zgodnie z art. 129 § 2 i 3 KPA, wniesienie odwołania w terminie nie wstrzymuje wykonania decyzji, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności oraz gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Również wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie powoduje z mocy prawa wstrzymania wykonalności decyzji administracyjnej (art. 61 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Zarówno organ odwoławczy, jak również sąd może jednakże, w uzasadnionych przypadkach, wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji (art. 135 KPA oraz art. 61 § 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).[803] Zastosowanie powyższych przepisów nie zostało wyłączone w specustawie drogowej, co oznacza że osobie uprawnionej przysługują „ogólne" środki ochrony prawnej przed skutkami związanymi z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności.[804] Powyższe rozwiązanie należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad związanych z ochroną prawa własności, w tym w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa, zasady równości wobec prawa oraz zasady prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych. Do "uzasadnionych przypadków", o których mowa powyżej zaliczyć należy: prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej, wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych, zmiana okoliczności uzasadniających nadanie rygoru.[805] Przyjmuje się, że postanowienie

[802] Por. szerzej G. Łaszczyca, *Postanowienie w kwestii uchylenia zabezpieczenia (art. 100 § 3 i art. 108 § 1 k.p.a.),* (w:) *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, System LEX.

[803] Por. szerzej R. Sawuła, *Suspensywność skargi sądowo-administracyjnej*, Samorząd Terytorialny 2000, Nr 1-2, s. 197 i nast.

[804] Przykładowo odrębne reguły dotyczące wstrzymania natychmiastowego rygoru wykonalności decyzji zostały zawarte w innej specustawie tj. w treści art. 37 ust. 3 ustawy z 29.6.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 r., Nr 135, poz. 789).

[805] B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, komentarz do art. 135 KPA, System LEGALIS.

o wstrzymaniu rygoru może zostać podjęte przez organ odwoławczy z urzędu lub na wniosek strony.[806]

3. Środki zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych w procedurze ZRiD - zagadnienia wybrane

3.1. Prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych oraz prawo do sądu na gruncie Konstytucji RP

Uprawnienie do wnoszenia środków odwoławczych od decyzji administracyjnych jest podstawowym źródłem ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym. Brak przedmiotowego uprawnienia byłby jednoznaczny z pozbawieniem jednostki efektywnej ochrony przed ingerencją w prawa majątkowe na skutek wydania decyzji ZRiD. Prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych objęte zostało bezpośrednią ochroną konstytucyjną i znalazło wyraz w art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym: *każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.* Dodatkowo można zaznaczyć, że osobie dotkniętej skutkami decyzji ZRiD przysługuje prawo do sądu znajdujące konstytucyjną podstawę w art. 45 Konstytucji RP. W procedurze administracyjnej (a więc również w postępowaniu w sprawie ZRiD) prawo to jest wykonywane przed sądami administracyjnymi, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

Prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych nie stoi w sprzeczności oraz nie zastępuje prawa do sądu. W szczególności prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnej nie powinno być zastępowane prawem zaskarżenia do sądu, albowiem sąd nie jest instytucją tej samej natury, co organ administracji.[807] Zasady szybkości postępowania, podziału władzy oraz demokratycznego państwa prawnego zawierają postulaty, aby zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego istniała obok prawa do sądu.[808] Nie jest prawidłową taka wykładnia art. 78 Konstytucji RP, która *„prowadziłaby do uznania, iż materialnie równoważnym korelatem środka odwoławczego od decyzji organu pierwszej instancji jest skarga do sądu administracyjnego".*[809]

[806] Por. K. Gilbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, komentarz do art. 135, Warszawa 2013, System LEGALIS
[807] J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo 2002, Nr 5, s. 9.
[808] Por. wyrok TK z 3.12.1997 r., K 1/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 68.
[809] Wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.

Podobnie, jak prawo do sądu również prawo do wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych zaliczane jest do publicznych praw podmiotowych.[810]W literaturze tematu przyjmuje się, że prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji powinno mieć szerokie zastosowanie do wszystkich rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych - rozumianych, jako kwalifikowanych i mających procesową formę czynności wszelkich organów władzy publicznej, nie tylko organów administracyjnych, lecz także i sądów.[811] Szeroka interpretacja analizowanego przepisu prowadzi do wniosku, że w obszarze prawa administracyjnego podmiotem, od którego rozstrzygnięcia przysługuje odwołanie będzie *„zatem każdy podmiot, który wyposażony jest przez normy kompetencyjne do rozstrzygania w pierwszej instancji, niezależnie czy stanowi on część struktury państwa, czy też podmiotu innego niż państwo”.*[812] Według przeważającego stanowiska doktryny prawo do zaskarżenia obejmuje wszystkie rozstrzygnięcia, a więc także mające charakter incydentalny i niekończący postępowania w danej sprawie.[813] Na gruncie prawa administracyjnego zakres analizowanego przepisu odnosił się przede wszystkim do rozstrzygnięć indywidualnych, z których wynikają określone prawa lub obowiązki dla stron. Nie będą natomiast objęte jego treścią czynności materialno-techniczne, zaświadczenia oraz zawiadomienia, które nie prowadzą do indywidualnej i konkretnej normy.[814] Przenosząc powyższe wnioski na grunt specustawy drogowej zasada wskazana w art. 78 Konstytucji RP będzie odnosiła się przede wszystkim do prawa zaskarżenia decyzji ZRiD oraz decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, jak również poszczególnych postanowień wydawanych w toku postępowania w sprawie lokalizacji i budowy drogi publicznej.

Ochroną konstytucyjną na podstawie art. 78 Konstytucji RP objęta jest „strona”, a więc każdy uczestnik postępowania, który został formalnie dopuszczony do udziału w postępowaniu dotyczącym jego praw, obowiązków lub sytuacji prawnej (podmiot mający interes prawny).[815] Art. 78 Konstytucji RP nie przewiduje szczegółowych wymagań dotyczących postępowania odwoławczego, pozostawiając ten zakres ustawodawcy zwykłemu.

[810] Na ten temat m.in. Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, System LEX; P. Dąbrowski, *Zagadnienie prawa do odwołania administracyjnego - źródło, istota i granice*, Casus 2010, Nr 57, s. 29-34.
[811] Tak Z. Kmieciak, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2012, Nr 5, s. 6.
[812] M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, Tom 2, red. R. Hauser, Warszawa 2012, s. 282.
[813] Por. T. Wiśniewski, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych (w:) Ars et Ius. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 305 i nast. Odmiennie SN w uchwale z 5.10.2004 r., III SZP 1/04, OSNP 2005, Nr 8, poz. 118.
[814] Por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) *Konstytucyjne podstawy…,* s. 283 i nast.
[815] Tak J. Boć, *Konstytucje Rzeczpospolitej…,* s. 109.

Nie mniej dokonując wykładni powyższego przepisu przyjmuje się, że to *„konstytucyjny standard zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji wymaga, aby w postępowaniu przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności zagwarantowano w szczególności: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność wewnętrzną jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd”.*[816]

3.2. Zasada dwuinstancyjności postępowania oraz prawo do wnoszenia odwołań od decyzji wydawanych w trybie specustawy drogowej

Na gruncie procedury administracyjnej, ochrona o której mowa powyżej znajduje odzwierciedlenie w treści art. 15 KPA. Powyższy przepis formułuje zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia.[817] Powszechnie przyjmuje się, że wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa.[818] Zgodnie z poczynionymi uwagami zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie wyklucza przysługującego jednostce prawa do sądu. W procedurze administracyjnej prawo to znajduje potwierdzenie w art. 52 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Warunkiem skorzystania z prawa do sądu na podstawie powyższego przepisu jest co do zasady wyczerpanie środków zaskarżenia przysługujących stronie zgodnie z regulacjami KPA.

Prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych, jak również zasada dwuinstancyjności nie znajdują wyłączenia na gruncie przepisów specustawy drogowej, ponieważ jak wynika z treści art. 11g ust. 1 specustawy drogowej od decyzji ZRiD służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym jest wojewoda (w przypadku wydania decyzji przez starostę) lub minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (w przypadku wydania decyzji przez wojewodę). Należałoby przyjąć, że przyznanie prawa odwołania od decyzji administracyjnej na gruncie

[816] Wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.
[817] G. Łaszczyca, (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, komentarz do art. 15, System LEX.
[818] Tak m.in. wyrok NSA z 10.4.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, Nr 1, poz. 36 oraz wyrok NSA z 10.3.1995 r., SA/WR 1699/94, System LEX nr 26588.

ustawy szczególnej wobec KPA jest zbędne zważywszy na okoliczność obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania. W związku z tym wydaje się, że podstawowym celem art. 11g ust. 1 specustawy drogowej jest wskazanie organów właściwych do rozpoznania odwołań od decyzji ZRiD. Przepisy specustawy drogowej nie przewidują również wyłączenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydawanych w procedurze ZRiD do sądu administracyjnego.

Zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie należy rozumieć wyłącznie w sposób formalny. Dla prawidłowej realizacji przedmiotowej zasady, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnego stopnia. Nieodzowne jest również, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z tych organów postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone.[819] Oznacza to między innymi, że organ odwoławczy nie tylko bada decyzję ZRiD pod względem formalnym, ale również rozpatruje materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu przed organem I instancji.[820] Powyższe stwierdzenie ma dużą doniosłość na gruncie problematyki ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu ZRiD, albowiem zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna w sposób praktyczny służyć możliwości ochrony tego typu interesów. Należałoby przyjąć, że rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest takim samym aktem stosowania prawa, jak rozstrzygnięcie organu I instancji. W tej sytuacji działanie organu odwoławczego nie ma wyłącznie charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym.[821] Przy czym można zauważyć, że powyższe nie oznacza konieczności przeprowadzania przez organ II instancji pełnego postępowania dowodowego.[822]

---

[819] Wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992 Nr 3-4 poz. 95.

[820] Z zasady dwuinstancyjności wynika obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, co powoduje, że przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest wyłącznie weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Jednocześnie można zwrócić uwagę na pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 14.10.1999 r. (IV SA 1313/98, niepubl.), zgodnie z którym przeprowadzenie całego postępowania wyjaśniającego oraz dowodowego przez organ II instancji naruszałoby zasadę dwuinstancyjności, albowiem pozbawiałoby stronę prawa do odwołania.

[821] T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r. (III AZP 11/86)*, Państwo i Prawo 1989, z. 8, s. 147.

[822] Przykładowo zdaniem B. Adamiak (na podstawie art. 136 KPA), organ odwoławczy jest uprawniony wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, o ile natomiast zachodzi potrzeba przeprowadzenia takiego postępowania w szerszym zakresie konieczne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji (B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 136, System LEGALIS). Z. Kmieciak zwraca natomiast uwagę, że dwuinstancyjność postępowania administracyjnego nie stanowi celu samego w sobie. Organ II instancji w szczególności, jeżeli zachodzi wyłącznie potrzeba uzupełnienia dowodów może według własnego uznania przeprowadzić postępowanie odwoławcze we własnym zakresie lub zlecić przeprowadzenie takiego postępowania organowi I instancji (Z. Kmieciak, *Odwołania…,* System LEX).

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna zapewnić stronie pełne oraz wszechstronne rozpoznanie sprawy w tym podnoszonych przez stronę twierdzeń oraz wniosków dowodowych. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 22.03.1996r.: *„…istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji. Skoro organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego i nie rozpatrzył sprawy merytorycznie, organ odwoławczy, uchylając zaskarżone postanowienie, powinien był przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania… Organ odwoławczy bowiem - w ramach kontroli instancyjnej - "rozstrzyga ponownie sprawę pod względem merytorycznym, przeprowadzając w miarę potrzeby dalsze postępowanie wyjaśniające", nie może natomiast rozstrzygać sprawy co do istoty w sytuacji, gdy organ I instancji nie badał sprawy merytorycznie, lecz jedynie załatwił ją.”*[823]

Z zasady dwuinstancyjności postępowania nie wynika wniosek, iż stronie przysługuje odwołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc nieuwzględniających w całości lub w części żądania zawartego we wniosku.[824] Strona w postępowaniu administracyjnym, w tym również w postępowaniu ZRiD broni swojego interesu prawnego, a ochrona tego interesu może w niektórych przypadkach polegać na wniesieniu odwołania od decyzji pozytywnej (przyznającej określone prawo). W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że konkretyzacja zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach KPA, w tym w szczególności w treści Rozdziału 10 KPA zatytułowanego „odwołania”. Z zastrzeżeniem przepisu dotyczącego organów uprawnionych do rozpoznania odwołań od decyzji wydawanych w postępowaniu ZRiD przepisy specustawy drogowej nie wprowadzają odstępstw od zasad wnoszenia odwołań opisanych w Rozdziale 10 KPA.[825] Należy podkreślić, że wniesienie odwołania od rozstrzygnięć podejmowanych w procedurze ZRiD jest każdorazowo warunkiem koniecznym kontroli decyzji administracyjnej. Z zasady dwuinstancyjności nie wynika bowiem obowiązek wszczynania postępowania odwoławczego z urzędu[826]. Odwołanie jest środkiem zaskarżenia wyłącznie nieostatecznych decyzji administracyjnych. Stanowi podstawowy środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym zarówno ze względu na krąg decyzji administracyjnych podlegających zaskarżeniu, jak i na szerokie podstawy zaskarżenia umożliwiające

[823] Wyrok NSA z 22.03.1996 r., SA/Wr 1996/95, OSNA 1997r. nr 1 poz. 35.
[824] Por. m.in. G. Łaszczyca, (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, komentarz do art. 15, System LEX oraz wyrok NSA z 10.04.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.
[825] Tak B. Sagan, *op. cit.*, s. 50.
[826] Wyrok NSA z 25.5.1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 51.

kwestionowanie zarówno legalności, jak i zasadności decyzji.[827] W procedurze ZRiD odwołanie będzie środkiem zaskarżenia skierowanym przede wszystkim przeciwko decyzji ZRiD oraz decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania. W praktyce katalog przypadków, w których osoba dotknięta skutkami decyzji ZRiD będzie mogła skorzystać z możliwości wniesienia odwołania będzie faktycznie szerszy. Jak zauważa A. Wróbel: *„w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym przyjęty jest pogląd, że odwołanie służy nie tylko od decyzji nieostatecznej wydanej w postępowaniu zwyczajnym, lecz także od decyzji wydanej w pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 156), decyzji odmawiającej wznowienia postępowania (art. 149 § 3), decyzji wydanej w wyniku wznowienia postępowania (art. 151 § 1) lub decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 2), decyzji w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 154, 155, 161 i 163) oraz od decyzji wydanych na podstawie art. 162”.*[828] Pomimo, że decyzja ZRiD, jako rozstrzygnięcie stanowiące podstawę wszczęcia robót budowlanych drogi publicznej zostało określone przez ustawodawcę mianem zezwolenia (nie zaś decyzji) w żaden sposób nie ogranicza to uprawnień związanych z możliwością wniesienia odwołania od powyższego rozstrzygnięcia. Faktycznie bowiem ZRiD stanowi szczególny rodzaj decyzji administracyjnej. Kryterium kwalifikującym dany akt administracji publicznej, jako decyzję administracyjną jest zewnętrzne, władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jednostki, spełniające wymaganie posiadania minimum elementów przewidzianych przez przepisy prawa procesowego.[829] Powyższe cechy i kryteria spełnia ZRiD, które w szczególności udziela uprawnień związanych z budową drogi publicznej, jednocześnie nakładając na inwestora określone obowiązki, o których mowa w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej.

Zgodnie z art. 128 KPA odwołanie od decyzji ZRiD nie musi zostać szczegółowo uzasadnione, lecz wystarczy że z jego treści wynika, iż strona nie jest zadowolona z rozstrzygnięcia podjętego przez organ. Oczywiście powyższe stanowi wyłącznie warunek formalny odwołania. Natomiast w praktyce zapewnienie skutecznej ochrony interesu

.

[828] Zob. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit., komentarz do art. 128*, System LEX wraz z powołanym orzecznictwem sądowym.

[829] J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 126. W wyroku NSA z 20.7.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, Nr 9-10, poz. 169, wskazano, że: *"Pisma zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 KPA, jeżeli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji".*

w postępowaniu odwoławczym może w znacznej mierze zależeć od argumentacji zaprezentowanej w treści odwołania. Zgodnie z art. 63 § 1 KPA odwołania w procedurze ZRiD mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Treść odwołania powinna spełniać wymogi wynikające z art. 63 § 2 i § 3 oraz art. 128 KPA. Wymaganym jest więc, aby odwołanie zawierało co najmniej: wskazanie osoby, od której pochodzi, wskazanie jej adresu, żądanie oraz podpis wnoszącego, a w razie ustnego wniesienia do protokołu - także podpis pracownika, który go sporządził.

Przepisy specustawy drogowej nie przewidują odstępstw w przedmiocie legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji ZRiD. Uprawniona do wniesienia odwołania będzie więc co do zasady strona postępowania ZRiD. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami stroną postępowania będzie każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 KPA).[830] Interes prawny w postępowaniu odwoławczym będą posiadali w szczególności właściciele i użytkownicy wieczyści gruntów położonych w granicach pasa drogowego.[831]Z tym jednakże zastrzeżeniem, że nie posiada właściwej legitymacji procesowej właściciel lub użytkownik wieczysty, który podnosi zarzuty dotyczące decyzji ZRiD w części wyłącznie odnoszącej się do nieruchomości innego właściciela lub użytkownika wieczystego. Interes prawny należy bowiem wywodzić ze swojego prawa majątkowego. Skuteczna ochrona interesu prawnego będzie jednakże wymagała nie tylko wykazania w toku postępowania odwoławczego prawa do nieruchomości, ale również że doszło do naruszenia konkretnego przepisu (głównie prawa materialnego) z tym prawem związanym.[832] W literaturze sporny jest pogląd, czy pojęcie interesu prawnego w postępowaniu odwoławczym (do wszczęcia postępowania odwoławczego) jest w pełni jednoznaczne z pojęciem interesu prawnego w postępowaniu przed organem I instancji.[833] Zgodnie z subiektywną koncepcją legitymacji strony upoważnionej do wniesienia odwołania, samo twierdzenie odwołującego, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jej interesu

[830] Bardziej szczegółowo na temat strony w postępowaniu ZRiD por. uwagi zawarte w rozdziale niniejszej pracy dotyczącym pojęcia interesu indywidualnego.
[831] Właściciele i użytkownicy wieczyści gruntów położonych poza granicami pasa drogowego wyznaczonego w treści decyzji ZRiD będą posiadali interes prawny w postępowaniu odwoławczym, o ile będą w stanie wykazać naruszenie konkretnej normy prawnej dotyczącej należących do nich nieruchomości.
[832] Por. wyrok NSA z 3.08.2012 r., II OSK 1203/12, System LEX nr 1251766.
[833] Szerzej na ten temat m.in. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 130 i nast. wraz z powołaną tam literaturą oraz orzecznictwem.

prawnego lub obowiązku, daje podstawę do wszczęcia postępowania odwoławczego.[834] Przyjęcie teorii subiektywnej oznacza, że organ odwoławczy nie weryfikuje we wstępnej fazie postępowania odwoławczego twierdzeń odwołującego o przysługującym jemu interesie prawnym.[835] W takiej sytuacji wniesienie odwołania powoduje konieczność wszczęcia postępowania odwoławczego, natomiast weryfikacja stanowiska dotyczącego interesu prawnego następuje w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie przed organem odwoławczym. Postulat szerszej ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu administracyjnym przemawiałby za subiektywnym pojmowaniem interesu prawnego w postępowaniu odwoławczym, za czym może również przemawiać treść art. 78 Konstytucji RP.[836] Jak zauważa Z. Kmieciak: „*Ponieważ omawiane uregulowanie nie wskazuje kryteriów zaskarżenia wydanego w pierwszej instancji aktu, można założyć, że wystarczającą w tym względzie przesłanką jest niezadowolenie z niego strony (art. 78 zdanie drugie Konstytucji RP powierzył ustawodawcy tylko określenie trybu zaskarżenia oraz wyjątków od kształtującej prawo każdej ze stron zasady; w odniesieniu do zakresu sprawowanej przez NSA i inne sądy administracyjne, respektującej w pełni założenia skargowości kontroli działalności administracji publicznej, do zwykłego ustawodawstwa odsyła przepis art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Interes w zaskarżeniu zapadłego aktu występuje więc zawsze w razie uznania niezgodności rozstrzygnięcia ze stanowiskiem (żądaniem) strony. Ustalenie, że orzeczenie lub decyzja są dla niej niekorzystne, wyłamuje się spod rygorów zobiektywizowanych ocen. Jest ono raczej wynikiem indywidualnego, subiektywnego przekonania o tym, co (jakie rozstrzygnięcie) zaspokaja potrzeby strony. Podejście to odpowiada założeniom charakterystycznej dla procedur sądowych wielu europejskich systemów prawa idei gravamen”.*[837] Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uchwale 7 sędziów z dnia 5.07.1999 r. w przypadku stwierdzenia przez organ odwoławczy, że decyzja została wniesiona przez podmiot nieposiadający interesu prawnego organ wydaje decyzję o

[834] Tak m.in. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 127, System LEGALIS. Odmienne stanowisko por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, komentarz do art. 130, System LEX przyjmując, że pojęcie strony w postępowaniu przed organem I instancji oraz organem II instancji należy pojmować w tożsamy sposób (z uwzględnieniem teorii obiektywnej).

[835] Odmiennie zwolennicy koncepcji obiektywnej. Por. m.in. J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 228, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 172, W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie* ... s. 130.

[836] Należy jednak mieć na uwadze, że zastosowanie subiektywnej teorii może wpływać na przedłużenie postępowania administracyjnego, a tym samym godzić w interesy innych podmiotów (o przeciwstawnych interesach w stosunku do odwołującego).

[837] Z. Kmieciak, *Odwołania…,* System LEX. Za subiektywną teorią interesu w postępowaniu odwoławczym również E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 226.

umorzeniu postępowania odwoławczego. NSA wypowiedział się w powyższej uchwale za subiektywną teorią strony postępowania odwoławczego. Za przyjęciem powyższej teorii mogłyby przemawiać również względy proceduralne. Gdyby przyjąć, że organ bada legitymację strony we wstępnej fazie postępowania odwoławczego, wówczas stwierdzenie braku legitymacji powoduje konieczność wydania postanowienia o niedopuszczalności odwołania. Takie postanowienie jest niezaskarżalne w drodze zażalenia, dlatego też nie istnieją podstawy do eliminacji takiego postanowienia w trybie nadzwyczajnych postępowań administracyjnych. Zdaniem sądu wyrażonym w powyższej uchwale, zgoda na możliwość wydania postanowienia o niedopuszczalności odwołania wniesionego przez podmiot nieposiadający legitymacji procesowej oznaczałaby akceptację dla „gabinetowego" rozstrzygania w trybie pozaprocesowym, z jednoczesnym wyłączeniem ustanowionych w postępowaniu administracyjnym gwarancji ochrony praw strony. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz postulat ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu ZRiD należałoby się opowiedzieć za subiektywną teorią legitymacji w postępowaniu odwoławczym, z tym zastrzeżeniem że organ I instancji powinien mieć możliwość samodzielnego stwierdzenia braku legitymacji tych podmiotów, które w sposób oczywisty nie mają interesu w danym postępowaniu administracyjnym.[838]

Organ administracji nie może wyłączyć lub ograniczyć legitymacji strony do wniesienia odwołania poprzez szczególne zapisy zawarte w treści decyzji ZRiD. Jak zauważa NSA w wyroku z dnia 19.05.2003 r.: *"z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwołania się od tej decyzji na zasadach ogólnych, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej - to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się".*[839]

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami interesu prawnego w postępowaniu odwoławczym od decyzji ZRiD nie będą posiadały osoby uprawnione do nieruchomości na podstawie praw obligacyjnych (np. najem lub dzierżawa). Decyzja ZRiD nie oddziałuje bowiem bezpośrednio na te prawa. Odwołania od decyzji organu pierwszej instancji nie może również złożyć organizacja społeczna, ponieważ z mocy art. 28 ust. 3 ustawy prawo budowlane w zw. z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, organizacja taka nie może być dopuszczona do udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym na prawach strony. Wyłączenie to nie dotyczy jednak

[838] Wydaje się, że takie rozwiązanie pozwoliłoby chronić również interes pozostałych stron w postępowaniu administracyjnym (np. inwestora, dla którego wniesienie odwołania będzie co do zasady oznaczało brak wykonalności decyzji administracyjnej).
[839] Wyrok NSA z 19.5.2003 r., OPK 31/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 122.

sytuacji, w której w ramach postępowania o wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji była przeprowadzona ponowna ocena oddziaływania projektowanej inwestycji drogowej na środowisko lub ocena oddziaływania tej inwestycji na obszary Natura 2000. W takim przypadku za stronę omawianej decyzji należy również uznać organizację ekologiczną, nawet jeżeli nie zgłosiła uwag i wniosków podczas przeprowadzanych ocen i jeżeli nie zostało skutecznie odmówione stosownym postanowieniem prawo udziału tej organizacji w prowadzonym postępowaniu.[840]

Przyjmuje się, że prawo do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym (i to niezależnie od wcześniejszego wzięcia udziału w postępowaniu przed organem I instancji) posiada również prokurator - na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w związku z art. 129 § 2 KPA.[841] Na tożsamych zasadach legitymacja do wniesienia odwołania przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich - na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka - na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6.1.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. Uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia przez wskazane podmioty jest niezależne od istnienia po ich stronie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, lecz stanowi konsekwencję przyznania tym podmiotom przez właściwe przepisy prawa tzw. zdolności proceduralno administracyjnej.[842]

Prawo strony do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego udziału w postępowaniu administracyjnym. Prawo wniesienia odwołania na decyzję ZRiD ma nie tylko osoba, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją ZRiD, ale również osoba która wprawdzie nie brała w nim udziału, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28 KPA.[843]

Zgodnie z art. 129 § 2 KPA termin do wniesienia odwołania od decyzji ZRiD wynosi 14 dni. Przedmiotowa decyzja doręczana jest na piśmie jedynie inwestorowi (art. 11f ust. 3 specustawy drogowej). W związku z czym termin do wniesienia odwołania przez inwestora

[840] Tak M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 168. Szerzej na temat udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym por. J. Niczyporuk, *Organizacja ekologiczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w:) Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E.Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 372 i nast.

[841] Por. wyrok NSA z 29.09.2005 r., II OSK 34/05, OSP 2006, z. 12, poz. 137. Odmiennie w przedmiocie możliwości złożenia odwołania przez prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym zob. WSA w Gliwicach z 21.3.2005 r., 4/II SA/KA 1659/03, Legalis, także B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 127, System LEGALIS.

[842] Na temat wskazanego pojęcia zob. szerzej J. Niczyporuk, *W sprawie zdolności proceduralnoadministracyjnej (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego*. *Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr.hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła. Przemyśl-Rzeszów 2009, s.242-250.

[843] Wyrok NSA z 4.02.1993 r., SA/Kr 558/92, Samorząd Terytorialny 1993, nr 10, s. 78 i nast.

liczony jest od dnia doręczenia decyzji. Pozostałym stronom decyzja doręczana jest w drodze publicznego ogłoszenia tj. poprzez obwieszczenia w urzędach wojewódzkich lub w starostwie powiatowym (zależnie od tego, który organ wydał decyzję pierwszej instancji) oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. W ten sposób dla pozostałych stron postępowania termin do wniesienia odwołania powinien być liczony od dnia publicznego ogłoszenia (upływu 14 dni, przez który to okres ogłoszenie jest publikowane) i to niezależnie od tego kiedy osoba uprawniona faktycznie zapoznała się z treścią ogłoszenia lub treścią decyzji ZRiD. Jak zauważa M. Wolanin „*Termin 14 dni do złożenia odwołania od tak publicznie doręczonej decyzji liczony jest zatem od pierwszego dnia następującego po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia o decyzji. W istocie więc decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się ostateczna dopiero po upływie 28 dni od dnia publicznego ogłoszenia o jej wydaniu, jeżeli oczywiście nie zostało w tym terminie złożone odwołanie”*.[844] Jeżeli decyzja ZRiD została ogłoszona w różnych terminach (np. na stronie internetowej oraz w prasie) termin do wniesienia środka odwoławczego powinien być liczony od momentu najpóźniejszego z ogłoszeń.[845] Za powyższym (korzystnym dla adresatów decyzji ZRiD) sposobem interpretacji przepisów dotyczących liczenia terminów do wniesienia odwołania przemawia okoliczność, że przedmiotowe regulacje są z jednej strony niejednoznaczne, a z drugiej mają wymierny wpływ na uprawnienie do ochrony przed skutkami ingerencji w prawa konstytucyjnie chronione. W tej sytuacji niedozwolona jest wykładnia analizowanych przepisów na niekorzyść osoby uprawnionej. We wskazanych okolicznościach nie sposób zgodzić się z poglądem głoszącym, że wniesienie odwołania przed rozpoczęciem biegu terminu do dokonania tej czynności jest przedwczesne i nie może wywoływać skutków prawnych[846]. W praktyce stosowania specustawy drogowej przyjęcie wskazanego poglądu za słuszny mogłoby prowadzić do naruszenia standardów ochrony osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. Może bowiem zdarzyć się sytuacja, w której organ dostarczy zawiadomienie o wydaniu przedmiotowej decyzji zanim jeszcze dojdzie do publicznego jej ogłoszenia. W takim przypadku strona składając odwołanie od decyzji (kierując się przesłanym zawiadomieniem) mogłaby złożyć odwołanie zanim termin do jego wniesienia rozpoczął swój

[844] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 170. Podobnie J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, komentarz do art. 49, System LEGALIS oraz WSA w wyroku z 30.10.2007 r., IV SA/Wa 1276/07, ONSA 2009, Nr 2, poz. 28. Odmienne stanowisko wyraził NSA w postanowieniu NSA z dnia 20.10.2011 r., II OSK 2136/11, System LEX nr 1070376 oraz wyroku z 23.03.2010 r., II OSK 45/10, System LEX nr 597602, w których NSA wskazuje, że termin należy liczyć od pierwszego dnia, w którym strona mogła zapoznać się z treścią decyzji (pierwszego dnia publikacji ogłoszenia).
[845] Por. wyrok NSA z 5.04.2011 r., II OSK 234/11, System LEX nr 992514.
[846] Por. wyrok NSA w Warszawie z 5.6.2008 r., I OSK 831/07, System LEX nr 523914.

bieg. Przyjęcie tezy, że odwołanie wniesione przed terminem jest bezskuteczne naraża stronę na dotkliwe skutki prawne, ponieważ uchybienie terminowi powoduje co do zasady bezskuteczność odwołania[847]. Wydaje się natomiast, że obywatele (adresaci decyzji administracyjnych) w opisanych okolicznościach nie powinni ponosić negatywnych skutków niejednoznacznego formułowania przepisów prawnych. Niewątpliwie zaś o niejednoznaczności możemy mówić na grunice przepisów specustawy (art. 11f ust. 3), która jak wynika z powyższego nie wskazuje w sposób niebudzący wątpliwości od kiedy należy liczyć termin do wniesienia odwołania.

Zgodnie z wnioskami poczynionymi we wcześniejszych częściach niniejszej pracy, wskazany sposób doręczeń decyzji ZRiD nie powoduje naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony interesu jednostki. Dodatkowo można podkreślić, że brak doręczenia decyzji na piśmie oraz okoliczność liczenia terminu do wniesienia odwołania od momentu publicznego ogłoszenia o decyzji ZRiD nie narusza prawa strony do sądu. Należy bowiem uznać, że każda osoba zainteresowana skutkami decyzji ZRiD ma możliwość uzyskania informacji o wydaniu przedmiotowej decyzji. Budowa dróg publicznych nie następuje w „próżni". Realizacja inwestycji drogowych powoduje zazwyczaj konieczność wywłaszczenia wielu nieruchomości, co sprawia że informacja o inwestycji staje się powszechnie rozpowszechniona w regionie jej lokalizacji. Osoba uprawniona nie powinna być zaskoczona wydaniem tego typu decyzji, w szczególności że wcześniej uzyskuje informację o wszczęciu postępowania w sprawie ZRiD. Warto podkreślić, że pisemna informacja o wszczęciu postępowania w przedmiocie ZRiD, jak również o wydaniu decyzji ZRiD jest doręczana właścicielom oraz użytkownikom wieczystym gruntów położonych w granicach pasa drogowego (11d ust. 5 oraz 11f ust. 3 specustawy drogowej).

W tym miejscu można wyjaśnić, że wprowadzając obowiązek pisemnego zawiadamiania o wydaniu decyzji ZRiD podmiotów, o których mowa powyżej ustawodawca nie przewidział, jakie będą skutki przedmiotowych zawiadomień. W szczególności nie jest jednoznaczne, czy zawiadomienia mają jakikolwiek wpływ na bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji ZRiD. Rozstrzygając powyższe zagadnienie należałoby mieć na względzie, że przepisy specustawy drogowej dotyczące zawiadomień stanowią regulacje szczególne w rozumieniu

[847] Termin do wniesienia odwołania ma charakter zawity (tak m.in. WSA w Łodzi z 15.10.2008 r., II SA/ŁD 367/08, System LEX nr 509916). Termin ten jednak podlega przywróceniu (szerzej por. R. Sawuła, *Suspensywność wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i zażalenia w Kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk Lublin 2010, s. 697-707).

art. 49 KPA.[848] Powyższe stwierdzenie ma w szczególności doniosłość prawną z punktu widzenia konstytucyjnej oceny art. 11d ust. 5 oraz 11f ust. 3 specustawy drogowej. Albowiem możliwość doręczenia decyzji poprzez publiczne ogłoszenie nie stanowi *novum* na gruncie polskiego prawa i znajduje odzwierciedlenie w przepisach „ogólnych" postępowania administracyjnego. Tym samym dokonując oceny wskazanych regulacji nie możemy mówić o naruszeniu równości wobec prawa tj. poprzez wprowadzenie niedozwolonego wyjątku od „powszechnie przyjętych" sposobów doręczania decyzji administracyjnych. W dalszej kolejności ocenę skutków prawnych zawiadomień o wydaniu decyzji ZRiD należałoby przeprowadzić z uwzględnieniem treści art. 49 KPA. Zgodnie ze wskazanym przepisem zawiadomienie uważa się każdorazowo za dokonane po upływie 14 dni od publicznego ogłoszenia. Innymi słowy to dzień ogłoszenia (i upływ dalszych 14 dni) powinien mieć decydujące znaczenie dla ustalenia momentu, od którego należy liczyć termin do wniesienia odwołania, nie zaś termin doręczenia zawiadomienia pisemnego.

Na mocy art. 11f ust. 6 specustawy drogowej, opisany sposób doręczenia decyzji organu pierwszej instancji stosuje się również wobec decyzji wydawanych przez organy odwoławcze. Natomiast podobnie jak decyzja ZRiD jest doręczana na piśmie wnioskodawcy, tak również decyzja odwoławcza powinna zostać doręczana w ten sam sposób podmiotowi „wnioskującemu" o wszczęcie postępowania odwoławczego, a więc składającemu odwołanie. Za taką interpretacją przemawiają względy racjonalności, z których wynika że decyzja odwoławcza powinna być doręczana w formie pisemnej przede wszystkim podmiotowi najbardziej nią zainteresowanemu, a więc inicjującemu postępowanie odwoławcze.

W treści art. 11g ust. 2 specustawy drogowej ustawodawca wprowadził szczególne terminy, w których powinno dojść do rozpoznania sprawy przed organem odwoławczym oraz sądem administracyjnym. Zgodnie z powyższym przepisem odwołanie strony od decyzji ZRiD rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy.[849] Powyższe terminy mają niewątpliwie wpływać na przyspieszenie postępowania w sprawie lokalizacji oraz budowy drogi publicznej, a tym samym umożliwić inwestorowi szybsze uzyskanie ostatecznej decyzji ZRiD, która jest podstawą wszczęcia robót budowlanych. Spełnienie postulatu szybkości postępowania powoduje jednocześnie, że osoba uprawniona ma mniej czasu na przygotowanie się do rozprawy. Wydaje się, jednak że

[848] Tak również P. Wajda, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R, Hauser, M. Wierzbowski, komentarz do art. 108, Warszawa 2013, System LEGALIS.

[849] W doktrynie przyjmuje się (z powołaniem na literalną wykładnię analizowanego przepisu), że 2 – miesięczny termin nie dotyczy sprawy ze skargi kasacyjnej rozpoznawanej przez NSA (zob. K.A Wąsowski, *op. cit.*, Komentarz do art. 11 g, System LEX).

powyższe nie oznacza naruszenia prawa do sądu oraz innych konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki. Wymaga bowiem podkreślenia, że ustawodawca nie skrócił w treści specustawy drogowej terminów do wniesienia odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego, co oznacza że osoba dotknięta ma tyle samo czasu na przygotowanie środka odwoławczego, jak osoby ubiegające się o ochronę swoich praw na podstawie „ogólnych" przepisów postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego.[850] Ponadto terminy wskazane w art. 11g ust. 2 specustawy drogowej nie są terminami skrajnie krótkimi i w zasadzie w pewien sposób zapewniają ochronę interesów adresata decyzji ZRiD, ponieważ przyczyniają się do szybszego zakończenia procedury ZRiD (niwelując niekorzystny dla strony stan niepewności). Dodatkowo należy wskazać, że treść art. 35 § 3 KPA dopuszcza wskazywanie w przepisach szczególnych odrębnych terminów, w których powinno nastąpić rozpoznanie spraw administracyjnych (w tym również w postępowaniu odwoławczym). Z punktu widzenia ochrony interesów stron postępowania administracyjnego terminy rozpoznania środków odwoławczych mogą mieć znaczenie odszkodowawcze.[851] O ile bowiem strona będzie w stanie wykazać, że na skutek zwłoki w rozpoznaniu sprawy (uchybienia terminom wskazanym w art. 11g ust. 2) poniosła szkodę związaną z wydaniem decyzji ZRiD, wówczas będzie mogła domagać się odszkodowania z tego tytułu. Powyższa możliwość zachodzi w szczególności wówczas, gdy na skutek zastosowania art. 32 ust. 2 specustawy drogowej sąd stwierdza, że decyzja ZRiD została wydana z naruszeniem prawa, a osoba uprawniona występuje z tego tytułu z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 417^1 KC. Podmiotem uprawnionym do dochodzenia odszkodowania będzie również inwestor, który na skutek zwłoki w rozpoznaniu sprawy nie może wszcząć robót budowlanych i który z tego tytułu doznał szkody. Niezależnie od powyższego zgodnie z art. 35 § 5 KPA do powyższych terminów rozpoznania sprawy administracyjnej nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W szczególności wskazane terminy do rozpoznania

[850] W tym zakresie należy zauważyć, że podstawowa różnica zachodzi głównie względem przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ponieważ art. 35 § 3 KPA przewiduje miesięczny termin na rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym (wobec 30 dniowego terminu wskazanego w specustawie drogowej). Natomiast art. 7 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej załatwienia na pierwszym posiedzeniu. Powyższa ustawa nie zawiera natomiast konkretnego terminu, w którym musi dojść do zakończenia sprawy sądowej. Należy jednakże dojść do wniosku, że w praktyce rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej trwa dłużej niż 2 miesiące.

[851] Naruszenie terminu stanowi przykład działania organu administracji sprzecznego z prawem wypełniającego przesłanki art. 417 § 2 KC.

sprawy nie biegną, jeżeli środek odwoławczy dotknięty jest brakami formalnymi, a strona została wezwana do ich uzupełnienia.[852] W praktyce oznacza to, że organ będzie ponosił odpowiedzialność wyłącznie z opóźnienie w rozpoznaniu sprawy w terminie z przyczyn przez siebie zawinionych.

Na marginesie rozważań można podkreślić, że przepisy specustawy drogowej nie zawierają regulacji umożliwiającej nałożenie kary na organ odwoławczy w przypadku nierozpoznania sprawy w terminie wskazanym w art. 11 g ust. 2. Mechanizm nakładania kar został natomiast wprowadzony w art. 11h specustawy drogowej w celu zmobilizowania organu I instancji do terminowego wydania decyzji ZRiD. Na podstawie wskazanego przepisu: *w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.* Wskazany przepis jest nakierowany na ochronę interesów inwestora składającego wniosek o wydanie decyzji ZRiD. Pośrednio służy on również ochronie interesu publicznego albowiem celem art. 11 g ust. 2 było zapewnienie szybkiego zakończenia postępowania w sprawie ZRiD, co w dalszej kolejności powinno przyczynić się do szybszej budowy dróg publicznych. Brak jest podstaw do bezpośredniego lub chociażby odpowiedniego zastosowania art. 11h specustawy drogowej w sprawach wszczętych na skutek odwołania lub skargi na decyzję ZRiD. Natomiast środkiem ochrony interesu prawnego osoby dotkniętej skutkami ZRiD w przydatku opóźnień w rozpoznaniu sprawy odwoławczej może być zażalenie na bezczynność organu (art. 37 KPA). W przypadku zwłoki w rozpoznaniu sprawy sądowej stronie przysługują środki prawne opisane w ustawie z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami specustawa drogowa przewiduje, że organem odwoławczym od decyzji ZRiD wydanej przez starostę jest wojewoda, natomiast wydanej przez wojewodę minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.[853] W literaturze tematu podkreśla się: *„Pomimo że wojewoda jest organem ogólnej, zespolonej administracji rządowej, a starosta pełni funkcję przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego w samorządowym*

[852] Tak postanowienie NSA z 21.07.2011 r., II OPP 20/11, System LEX nr 852941.
[853] Analizowany przepis wprowadza wyjątek od zasady wyrażonej w art. 17 KPA, zgodnie z którą organem odwoławczym od decyzji starosty jest samorządowe kolegium odwoławcze.

powiecie, to ze względu na rządowy (a nie samorządowy) charakter regulacji ustawy specjalnej postępowanie odwoławcze powinien prowadzić organ administracji rządowej, którym w tym przypadku jest wojewoda".[854] Szczególna właściwość organów rozciąga się także na sprawy związane z odwołaniem od decyzji o ustaleniu odszkodowania.[855] Ponadto wojewoda oraz minister będą również właściwymi organami do rozpatrywania zażaleń na postanowienia wydawane w pierwszej instancji odpowiednio przez starostę lub wojewodę (art. 127 § 2 w zw. z art. 144 KPA). Na gruncie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia spotkać można dwa sprzeczne poglądy dotyczące właściwości instancyjnej organów rozpatrujących środki odwoławcze od rozstrzygnięć w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym ze stanowisk nie jest wymagane, aby środek zaskarżenia został rozpoznany przez organ znajdujący się wyżej w hierarchii organów publicznych.[856] Natomiast drugi pogląd przewiduje, że w wyniku wniesienia środka odwoławczego sprawa powinna trafić do organu wyższej instancji, który powinien mieć pełną kompetencję do rozpoznania sprawy.[857] Bardziej słusznym wydaje się pierwsze z powyższych stanowisk, gdyż z przepisów konstytucyjnych nie wynika w sposób jednoznaczny, że środki odwoławcze nie mogą być kierowane do organów usytuowanych na tym samym poziomie hierarchii organizacyjnej. Ponadto należy przyjąć, że szerokie rozumienie zasady zaskarżalności odpowiada wypracowanym przez Radę Europy standardom prawa do dobrej administracji, w świetle których zaskarżenie może dokonywać się w ramach ponownej kontroli aktu przez ten sam organ lub kontroli przez organ wyższego stopnia.[858] Niezależnie od powyższego analizowane zagadnienie nie budzi wątpliwości w toku oceny przepisów specustawy drogowej albowiem odwołania od decyzji ZRiD oraz odwołania od decyzji odszkodowawczych kierowane są w każdym przypadku do organów wyższego stopnia. Ponadto specustawa nie przewiduje jakichkolwiek wyjątków od zasad „ogólnych" w przedmiocie wnoszenia pozostałych środków zaskarżenia, w tym zażaleń na postanowienia wydawane w toku procedury ZRiD, a w także środków kontroli sądowej. Z punktu widzenia standardów ochrony interesu indywidualnego (w postępowaniu w przedmiocie budowy dróg publicznych) powierzenie rozstrzygania o środkach odwoławczych organom położonym wyżej w hierarchii organizacyjnej należy ocenić pozytywnie. Zastosowany model spełnia

[854] Tak K.A Wąsowski, *op. cit.*, komentarz do art. 11 g, System LEX.
[855] Zob. Postanowienie NSA z 02.03.2010 r., I OW 182/09, System LEX nr 606373.
[856] Zob. wyrok TK z 13.7.2009 r., SK 46/08, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 154 oraz Z. Kmieciak, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)* (w:) *Współczesne zagadnienie prawa i procedury administracyjnej*, Warszawa 2009, s. 139.
[857] Zob. wyrok TK z 15.05.2000 r., SK 29/99, OTK 2000, nr 4, poz. 110, wyrok TK z 4.03.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25.
[858] Por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) *Konstytucyjne podstawy…,* s. 291 i 292.

wymogi zasady dwuinstancyjności wskazanej w art. 15 KPA i jednocześnie w większym stopniu zapewnia niezależność właściwego organu przy rozpoznawaniu środka odwoławczego.

3.3. Nadzwyczajne środki zaskarżenia decyzji wydawanych w trybie specustawy drogowej

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami odwołanie od decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu odszkodowania stanowi podstawowy środek weryfikacji nieostatecznych decyzji. Niezależnie od uprawnienia do wniesienia odwołania przepisy KPA przewidują również możliwość skorzystania z tzw. nadzwyczajnych trybów zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych opisanych w szczególności w art. 145 KPA (postępowanie w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego) oraz 156 KPA (postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej). Przedmiotem postępowania nadzwyczajnego, w przeciwieństwie do postępowania jurysdykcyjnego, nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy według określonych w prawie kryteriów, ale zbadanie prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym. Środki zaskarżenia uruchamiające nadzwyczajne tryby kontroli przysługują co do zasady wyłącznie od ostatecznych decyzji administracyjnych. Zastosowanie jednego ze wskazanych trybów wymaga zaistnienia wady kwalifikowanej, która została wskazana w przepisach KPA.

Do katalogu nadzwyczajnych postępowań administracyjnych zaliczane jest również postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej.[859] Z tym, że wskazane postępowanie nie jest wszczynane w następstwie wniesienia środka zaskarżenia.

Możliwość skorzystania z środków nadzwyczajnych nie jest uzależniona od wcześniejszego wniesienia odwołania. Odwołanie wnoszone jest bowiem od decyzji nieostatecznej. Strona może korzystać z instytucji wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej dopiero po zakończeniu zwykłego postępowania odwoławczego (lub gdy upłynął już termin do wniesienia odwołania). Nie stoi na przeszkodzie zaskarżenia ostatecznej decyzji ZRiD okoliczność, że strona zaniechała wcześniej skorzystania ze zwyczajnej drogi odwoławczej.[860]

[859] B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 145, System LEGALIS.
[860] Por. C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Tom II. Komentarz do art. 104-269, komentarz do art. 145, Warszawa 2010, System LEX.

Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu nadzwyczajnym podlegają dalszemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14.06.1991 r., zgodnie z którą: *"Decyzje, wydane w sprawach o wznowienie postępowania (art. 145 KPA) lub o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 KPA), w postępowaniach wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego".*[861] Nie trudno zauważyć, że pomiędzy sądowym, a jednym z nadzwyczajnych trybów odwoławczych zachodzi pewna konkurencyjność. Adresat ostatecznej decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu odszkodowania będzie mógł wybrać, z której drogi zaskarżenia decyzji skorzystać. Teoretycznie możliwe jest również skorzystanie jednocześnie z dwóch wskazanych dróg weryfikacji decyzji administracyjnej, z zastrzeżeniem że w takim przypadku postępowanie sądowe będzie musiało zostać zawieszone na podstawie art. 56 KPA. Ograniczenia w zakresie możliwości skorzystania z trybu nadzwyczajnego zachodzą wówczas, jeżeli postępowanie sądowe zostało prawomocnie zakończone. Przykładowo jeżeli doszło do oddalenia przez sąd skargi na decyzję ZRiD, wznowienie postępowania jest możliwe tylko w przypadku, gdy zostaną ujawnione lub wystąpią przesłanki do wznowienia postępowania wymienione w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 KPA.[862] Nie ma natomiast żadnych przeszkód wznowienia postępowania, jeżeli sąd odrzucił skargę lub umorzył postępowanie. W takim bowiem przypadku podstawą rozstrzygnięcia sądowego nie są okoliczności merytoryczne (przesłanki z art. 145 lub 156 KPA), ale przyczyny formalne.

Zwracając uwagę na znaczenie oraz szczególne cechy analizowanych trybów weryfikacji decyzji ostatecznych, wznowienie postępowania: "*ma na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której została już wydana decyzja ostateczna. Konieczność istnienia tego rodzaju instytucji proceduralnej powstaje na tle potrzeby rozwiązania takich sytuacji, kiedy po wydaniu decyzji ostatecznej ujawniła się wadliwość postępowania (w szczególności dowodowego), na którym oparto ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej albo, gdy powstały później okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. W tych warunkach decyzje rozstrzygające ostatecznie sprawę administracyjną stają się wadliwe, jednakże*

[861] Uchwała SN z 14.6.1991 r., III AZP 2/91, OSNCP 1992, Nr 1, poz. 3.
[862] Por. Wyrok NSA z 30.04.1986 r., SA/Wr 137/86, ONSA 1986, nr 1, poz. 29.

charakterystyczną cechą ich wadliwości jest to, że nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej, lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji z pewnymi okolicznościami, inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie lub powstanie określonych faktów"[863] Natomiast stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej następuje z uwagi na wady tkwiące w samej decyzji. Celem postępowania w tym zakresie jest derogowanie z porządku prawnego decyzji nieprawidłowych i w sposób kwalifikowany sprzeczny z zasadami tego porządku. W dalszej kolejności należy zauważyć, że kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga problemu konfliktu pomiędzy nadzwyczajnymi trybami zaskarżenia, a w szczególności nie wskazuje, który z trybów ma pierwszeństwo zastosowania. Na temat zbiegu wskazanych postępowań wypowiedział się NSA między innymi w wyroku z dnia 9.08.1990 r. konkludując, że nie ma przeszkód do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie, w której zostało wszczęte i toczy się postępowanie o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną.[864] W literaturze zwraca się uwagę na różnice związane z rozstrzygnięciami podejmowanymi w obydwu wskazanych trybach. Jak zauważa B. Adamiak: „*...należy mieć na uwadze, że pomimo ogólnej tożsamości przedmiotu tych dwóch trybów postępowania - weryfikacja decyzji, uruchomienie omawianych trybów ma zasadniczo odmienne następstwa dla weryfikowanej decyzji i dla sprawy administracyjnej będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w weryfikowanej decyzji. Tryb wznowienia postępowania powoduje nie tylko wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego przez jej uchylenie, ale zapewnia również możliwość ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, o której rozstrzygała weryfikowana decyzja. Tryb stwierdzenia nieważności decyzji nie tylko ogranicza się do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, ale powoduje uznanie, iż decyzja od samego początku nie była zdolna do wywołania skutków prawnych, a więc następstwem nie jest tylko przerwanie wywoływania dalszych skutków prawnych, jak jest w przypadku uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania".*[865] Z uwagi na wskazane różnice pomiędzy analizowanymi trybami zasadnym jest pogląd, zgodnie z którym w przypadku zbiegu przesłanek zastosowania obydwu trybów należałoby każdorazowo stosować tryb dalej idący, a mianowicie stwierdzenia nieważności.[866] Tryb ten bowiem prowadzi do uchylenia skutków wadliwej decyzji *ex tunc*, a więc od momentu jej wejścia

[863] W. Dawidowicz, *Postępowanie…,* s. 242.
[864] Wyrok NSA z 9.8.1990 r., IV SA 543/90, ONSA 1991, Nr 1, poz. 1 (wyrok z aprobującą glosą B. Adamiak, J. Borkowskiego, OSP 1992, Nr 5, poz. 120).
[865] B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 145, System LEGALIS.
[866] Tak m.in. C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, komentarz do art. 145, Warszawa 2010, System LEX.

w życie.[867] Można również dojść do wniosku, że o pierwszeństwie danego trybu w żaden sposób nie decyduje moment wszczęcia postępowania z zastosowaniem jednego z nich.[868] Z punktu widzenia proceduralnego, o ile jednocześnie toczą się wobec tej samej decyzji ZRiD odrębne postępowania na podstawie art. 145 oraz 156 KPA, wówczas należałoby zawiesić postępowanie w sprawie wznowienia postępowania. Tego typu procedura nie może być podjęta na nowo, aż do momentu umorzenia postępowania w spawie stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD.[869]

Nadzwyczajne tryby postępowania, o których mowa powyżej wyznaczają granicę zasady trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 KPA. Jak zauważa J. Jendrośka w odniesieniu do powyższej zasady: *"w temacie tym rzeczywistość społeczna i gospodarcza splatają się z regulacją prawną i refleksją teoretyczną. Dylematy współczesnego prawa administracyjnego trzeba bowiem uzgadniać z wymogami praworządności i pewności obrotu administracyjnoprawnego oraz z należytą ochroną interesu publicznego i jednoczesną ochroną interesu indywidualnego w zmieniającym się stanie faktycznym i prawnym".*[870] Zasada trwałości decyzji administracyjnych służy ochronie szczególnych wartości, do których można zaliczyć między innymi pewność oraz stabilność obrotu prawnego.[871] Trwałość decyzji ostatecznych nie oznacza ich całkowitej niezmienności, lecz możliwość ich weryfikacji jedynie w sytuacjach szczególnych. Należy dojść do wniosku, że tego typu sytuacje uosabiają przyczyny wskazane w art. 145 § 1, 145a oraz 156 KPA. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 26.10.1992 r.: *"Wzruszenie ostatecznej decyzji będącej wyjątkiem od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szczególnie wnikliwego postępowania, uwzględniającego w pełni art. 7, 8 i 77 k.p.a., a także - wypełniającego zawarte w art. 1 Konstytucji wskazania o stosowaniu w praktyce zasad demokratycznego państwa prawnego".*[872] Ponadto warto podkreślić, że możliwość weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi pewien istotny wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Przenosząc powyższe twierdzenie na grunt specustawy drogowej należy zauważyć, że o ile dochodzi do uchylenia

[867] Wyrok NSA z 26.2.2010 r., II OSK 442/09, System LEX nr 592102.
[868] Por. J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z 19.11.1992 r., SA/Kr 914/92, Przegląd Sądowy 1994, Nr 7-8, s. 159).
[869] Por. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 17.11.2006 r. (I OSK 42/06),* Casus 2007, Nr 2, s. 44.
[870] J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 297.
[871] M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady kodeksu postępowania administracyjnego; orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992, s. 116.
[872] Wyrok NSA z 26.10.1992 r., III SA 907/92, System LEX nr 59737.

lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji ZRiD osoba uprawniona (a więc inwestor) traci możliwość budowy drogi publicznej. W pewien sposób wpływa to również na prawa innych podmiotów dotkniętych skutkami decyzji ZRiD, albowiem konsekwencją skutecznego zaskarżenia takiej decyzji może być konieczność zwrotu otrzymanych odszkodowań z tytułu wywłaszczenia. Potwierdzenie tezy, że prawa wynikające z decyzji administracyjnych zaliczane są do praw słusznie nabytych można znaleźć w orzeczeniu TK z dnia 15.08.1998 r., które wskazuje, że wszelkie ograniczenia praw uzyskanych na podstawie decyzji powinny być ściśle interpretowane.[873] Powyższe oznacza, że ścisłej interpretacji wymagają przede wszystkim przesłanki zastosowania trybów nadzwyczajnych określone w treści art. 145 § 1 i 145a oraz 156 KPA.[874]

Przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, jak również stwierdzenia nieważności decyzji administracyjne, którymi posłużył się ustawodawca w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter katalogu zamkniętego. Przepis szczególny może jednakże przewidywać odrębne przesłanki stanowiące podstawę weryfikacji decyzji ostatecznych[875] Należy przyjąć, że przepisu o którym mowa w zdaniu poprzednim nie zawiera specustawa drogowa.

Specustawa drogowa nie wprowadza szczególnych terminów oraz trybu postępowania w sprawie wznowienia postępowania w przedmiocie decyzji ZRiD, jak również postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tego typu decyzji. Należy więc uznać, że pełne zastosowanie w tym zakresie znajdą przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie na podstawie art. 11g ust. 3 oraz 31 ust. 1 specustawy drogowej ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia dotyczące treści rozstrzygnięć, które mogą zostać wydane w następstwie weryfikacji decyzji wydawanych w specprocedurze drogowej. Przedmiotowe ograniczenia zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

3.4. Skarga do sądu administracyjnego na decyzje wydawane w trybie przepisów specustawy drogowej

Skarga do sądu administracyjnego jest kolejnym środkiem weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Również w tym przypadku specustawa drogowa nie wprowadza szczególnych wymogów związanych z trybem oraz terminami wnoszenia skarg na decyzję

[873] Wyrok TK z 15.08.1998 r., K 10/98, OTK z 1998, Nr 5, poz. 64.
[874] Tak również C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.,* komentarz do art. 145, System LEX. Por. również wyrok NSA z 12.10.2010 r., II GSK 902/09, System LEX nr 746320 oraz wyrok NSA z 9.09.2010 r., I OSK 372/10, System LEX nr 745225.
[875] J. Jamiołkowski, *Glosa do wyroku NSA z 26.1.2009 r. (II OSK 51/08),* Casus 2009, Nr 2, s. 36.

ZRiD oraz decyzję o ustaleniu wysokości odszkodowania. Powyższe powoduje, że w tym zakresie znajdzie pełne zastosowanie ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z treści art. 16 § 2 KPA wynika, że decyzje administracyjne mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach. Tym samym podobnie, jak w przypadkach nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych, również prawo do sądu wyznacza granice zasady trwałości decyzji administracyjnych. Wskazany przepis stanowi wyraz konstytucyjnej zasady prawa do sądu wyrażonej w art. 45 oraz 77 ust. 2 Konstytucji RP. Oprócz zapewnienia ochrony prawnej przed skutkami wadliwych decyzji administracyjnych kontrola sądowa ma na celu ujednolicenie wykładni prawa, jak również wzmocnienie przestrzegania prawa przez organy administracji.[876] Jak zauważa SN w uchwale z dnia 14 czerwca 1991 r.: *„wyjątki od zasady, że zgodność z prawem decyzji administracyjnej jest kontrolowana przez sąd administracyjny, muszą być interpretowane ścieśniająco, a wszelkie wątpliwości co do zakresu tej kontroli muszą być rozstrzygane na rzecz jej sprawowania, a więc w kierunku dopuszczania skargi w najszerszym zakresie".*[877]

Zgodnie z art. 52 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły skarżącemu w do postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator[878], Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Powyższe oznacza, że podmiot składający odwołanie od decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania ma obowiązek w pierwszej kolejności skorzystać ze zwyczajnej drogi odwoławczej. Oznacza to również, że przedmiotem skargi może być wyłącznie ostateczna decyzja wydana w procedurze specustawy drogowej. Brak możliwości natychmiastowego skorzystania z drogi sądowej może sprawiać wrażenie ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Natomiast faktycznie obowiązek wyczerpania przedsądowych środków zaskarżenia został również ustanowiony w interesie jednostki. Należy bowiem zauważyć, że ochrona przedsądowa wiąże się z mniejszymi wydatkami dla strony (brak opłat w postępowaniu odwoławczym), jak również powoduje pewne odciążenie sądów administracyjnych, co

[876] Tak E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne…,* s. 63.
[877] Uchwała SN z 14.06.1991 r., III AZP 2/91, OSNCP 1992, nr 1, poz. 3.
[878] Jeżeli prokurator brał udział w procedurze ZRiD wówczas obowiązek wyczerpania środków odwoławczych będzie ciążył również na prokuratorze. Por. m.in. uchwała NSA z 10.4.2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 68. Odmienne stanowisko por. uchwała NSA z 10.6.1996 r., OPS 2/96, ONSA 1997, Nr 1, poz. 1, zgodnie z którym prokurator nie jest ograniczony obowiązkiem wyczerpania środków zaskarżenia także jeżeli brał udział w postępowaniu administracyjnym.

w efekcie pozwala na szybsze rozpoznanie spraw sądowych. Wskazany system kontroli rozstrzygnięć administracyjnych jest ponadto zgodny z postulatami prawa europejskiego.[879] Z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych strony postępowania w sprawie ZRiD obowiązek wyczerpania środków odwoławczych umożliwia stronie dokładniejszą kontrolę danego aktu administracyjnego – nie tylko przed niezależny i niezawisły sąd, ale również przez organ administracji w postępowaniu przedsądowym. W literaturze słusznie podkreśla się, że: *„rozmaite formy administratve preliminary proceedings wzmacniają efektywność kontroli sprawowanej przez sądy, gdyż zwiększają szanse dostarczenia im kompletnego, poddanego już wcześniej badaniu w toku prowadzonych z udziałem strony czynności oraz uporządkowanego materiału”.*[880] Konieczność wyczerpania zwyczajnych środków odwoławczych wynika również z zasady, że sąd administracyjny nie zastępuje organów odwoławczych, a jego działania nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.[881]

Funkcja oraz charakter postępowania sądowego różni się od postępowania wszczętego w następstwie wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. W postępowaniu administracyjnym organ rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach strony, a przedmiotowe postępowanie co do zasady nie ma charakteru kontradyktoryjnego. Natomiast postępowanie przed sądem administracyjnym jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym występują dwie strony sporu (organ oraz jednostka), a wykonywana przez sąd kontrola danego aktu administracyjnego stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP.[882] Porównując postępowanie sądowe do postępowania administracyjnego: *„Wspólną cechą tych postępowań jest to, iż wyznaczają one podstawy dla przeprowadzenia weryfikacji zaskarżonego aktu lub czynności. W przypadku postępowania odwoławczego łączy się ona z oceną zarówno zgodności z prawem, jak i zasadności zakwestionowanej decyzji administracyjnej, a co więcej - odbywa się w ramach powtórnego rozpoznania sprawy w jej pełnym zakresie przedmiotowym (co do istoty). Tymczasem celem postępowania przed sądem administracyjnym jest zbadanie wyłącznie zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, co do zasady według formuły właściwej dla orzekania typu kasacyjnego. Przepisy każdego ze wskazanych postępowań tworzą określony zespół gwarancji*

[879] Por. J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 34 i nast. wraz z wskazanym orzecznictwem oraz przepisami prawa UE.
[880] Por. Z. Kmieciak, *Odwołanie…,* System LEX.
[881] Tak wyrok NSA z 2.3.2005 r., FSK 1655/04, System LEX nr 250827.
[882] Szerzej na ten temat m.in. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7 i nast.

proceduralnych, mających chronić prawa stron (uczestników), a w ogólniejszym ujęciu - rzetelność (uczciwość) działania."[883]

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia nie oznacza konieczności wykorzystania tzw. nadzwyczajnych środków weryfikacji decyzji administracyjnych (na podstawie art. 145 i 156 KPA).

Brak spełnienia obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia spowoduje, że sąd odrzuci skargę na decyzję ZRiD lub decyzję o ustaleniu odszkodowania na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.[884] Należy dojść do wniosku, że z analizowanych przepisów nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, czy przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy również rozumieć sytuację, w której strona nie złożyła odwołania od decyzji administracyjnej, a decyzja na skutek upływu terminu stała się ostateczna. Wydaje się, że wykładnia art. 58 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należałoby dokonywać z uwzględnieniem konstytucyjnego prawa do sądu, co przemawia za przyznaniem uprawnienia do złożenia skargi na rzecz osób, które wcześniej nie skorzystały z możliwości złożenia odwołania na podstawie art. 127 i nast. KPA.[885]

Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, również w postępowaniu sądowym podstawą legitymacji do wniesienia skargi jest interes prawny (art. 50 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W literaturze tematu przyjmuje się, że wskazany przepis wprowadza odrębną kategorię interesu prawnego oderwaną od pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym.[886] Uzasadnienia powyższego stanu prawnego należy doszukiwać się w szerokim zastosowaniu kontroli sądowoadministracyjnej (kontrolą tą objęte są nie tylko indywidualne rozstrzygnięcia organów administracji, ale również m.in. uchwały).[887] Nie oznacza to jednakże oderwania interesu prawnego od konkretnej normy prawa. W dalszym ciągu przyjmuje się bowiem, że podmiot uprawniony do wniesienia skargi ma obowiązek wykazać, że poszukuje ochrony prawnej z uwagi na naruszenie normy prawa materialnego lub procesowego przyznającej osobie uprawnionej określone prawo lub nakładające na nią określony obowiązek.[888] Tym samym, gdy skarżący jest zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego (mającymi stanowić podstawę skutecznego

[883] Por. Z. Kmieciak, *Odwołanie…,* System LEX.
[884] Por. postanowienie NSA z 25.9.2007 r., II GSK 136/07, System LEX nr 374841.
[885] Zob. postanowienie NSA z 27.3.2007 r., I GSK 1202/06, System LEX nr 311005, wyrok NSA z 8.3.2005 r., OSK 1253/04, System LEX nr 189254.
[886] Zob. J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 19.082004 r. (OZ 340/04)*, OSP 2005, z. 4, s. 21.
[887] Tak m.in. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 27.09.2000 r. (II SA 2109/0*0), OSP 2001, z. 6, s. 293.
[888] Por. wyrok NSA z 17.4.2009 r., II OSK 547/08, System LEX nr 557818, wyrok WSA w Warszawie z 17.10.2006 r., IV SA/WA 198/06, System LEX nr 283599.

żądania stosownych czynności organu administracji), jego interes ma charakter wyłącznie interesu faktycznego.[889] Interes faktyczny nie stanowi natomiast podstawy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przepisy specustawy drogowej nie stoją na przeszkodzie, aby podstawy interesu prawnego do wniesienia skargi poszukiwać w innych niż przedmiotowa ustawa aktach prawnych, w tym również nie zaliczających się do szeroko rozumianego prawa administracyjnego.[890]

Słusznym wydaje się pogląd, z którego wynika że jeżeli decyzja ZRiD została skierowana do podmiotu niebędącego faktycznie stroną postępowania administracyjnego (nie mającego interesu w rozumieniu art. 28 KPA), podmiot ten będzie posiadał legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego.[891]

Na podstawie art. 50 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy dojść do wniosku, że legitymacja do wniesienia skargi przysługująca prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Człowieka oraz Rzecznikowi Praw Dziecka ma charakter formalny. [892] Podstawą legitymacji skargowej wskazanych podmiotów jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Podmioty te nie muszą wykazywać więc, że w następstwie wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia doszło do naruszenia konkretnego interesu prawnego. Na szczególnych zasadach uprawniona do wniesienia skargi w postępowaniu sądowym jest organizacja społeczna, która może skorzystać z przedmiotowego środka zaskarżenia, jeżeli leży to w zakresie jej statutowej działalności oraz jeżeli brała udział w postępowaniu w przedmiocie ZRiD.

W postępowaniu w sprawie ZRiD bardzo często może dochodzić do sytuacji, w której skargę na decyzję administracyjną będzie wnosiło jednocześnie wiele osób. Podmioty te mogą skorzystać z art. 51 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym *kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania.* Należy zgodzić się z wnioskiem, iż: *„Skorzystanie z instytucji współuczestnictwa wprowadzonej omawianym przepisem jest co do zasady uprawnieniem strony. Artykuł 51 PrPostSAdm stwarza bowiem kilku podmiotom uprawnionym do wniesienia skargi jedynie możliwość, a nie*

[889] Interes faktyczny będzie miała przykładowo osoba, której nieruchomość utraciła na wartości na skutek budowy inwestycji drogowej, lecz która nie jest w stanie wykazać normy prawnej, która została naruszona na skutek wydania decyzji ZRiD.
[890] Por. wyrok NSA z 24.11.2004 r., OSK 919/04, OSP 2005, z. 11, poz. 128.
[891] A. Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 50, System LEX.
[892] Tak m.in. wyrok NSA z 1.2.2008 r., I OSK 5/07, System LEX nr 453847 oraz wyrok NSA z 15.3.2007 r., II OSK 461/06, System LEX nr 339469.

obowiązek, wspólnego występowania w sprawie. W postępowaniu sądowoadministracyjnym każda osoba posiadająca interes prawny uprawniona jest do samodzielnego wniesienia i popierania skargi przed sądem administracyjnym".[893] Z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego może mieć znaczenie, że wnosząc jedną skargę skarżący poniosą wyłącznie jedną opłatę sądową.[894]

Szczegółowy tryb oraz terminy wnoszenia skargi do sądu administracyjnego zostały opisane w rozdziale 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 53 i nast.) Specustawa drogowa nie zawiera w tym zakresie żadnych włączeń, a także innego rodzaju odstępstw.

W treści rozdziału 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zostały przewidziane dalsze sądowe środki zaskarżenia decyzji administracyjnych (w tym m.in. skarga kasacyjna). Z uwagi na okoliczność, iż specustawa drogowa nie przewiduje żadnych modyfikacji w zakresie zastosowania tych środków, jak również z uwagi na ograniczone ramy prawne niniejszej pracy nie będą one przedmiotem odrębnego omówienia.

3.5. Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, a ograniczenia wynikające z art. 11g ust. 3 specustawy drogowej

Szczególną uwagę należy natomiast poświęcić rozstrzygnięciom, jakie mogą zapaść na skutek rozpatrzenia środków zaskarżenia złożonych w postępowaniach objętych przepisami specustawy drogowej. W powyższym bowiem zakresie art. 11g ust. 3 oraz art. 31 wprowadza istotne odstępstwa w stosunku do „przepisów ogólnych".

Odnosząc się w pierwszej kolejności do przepisów KPA należy podkreślić, że odwołanie od decyzji administracyjnej wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję ZRiD (ew. decyzję o ustaleniu odszkodowania). Umożliwia to organowi I instancji uwzględnienie odwołania w całości (w terminie 7 dni od wniesienia odwołania – na podstawie art. 132 i 133 KPA). Uwzględnienie odwołania w powyższym zakresie będzie polegało na wydaniu ponownej decyzji administracyjnej, od której również przysługuje stronie ten sam środek odwoławczy. Brak podstaw do uwzględnienia odwołania

[893] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2013, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, komentarz do art. 51, System LEGALIS.
[894] Zgodnie z art. 214 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi będzie to dotyczyło wyłącznie tzw. współuczestnictwa materialnego, a więc sytuacji w której prawa i obowiązki stron związane z przedmiotem zaskarżenia są wspólne. Szerzej por. wyrok NSA z 16.4.2008 r., II OSK 415/07, System LEX nr 469209.

w całości oznacza, że organ powinien przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, który po rozpoznaniu sprawy wydaje na podstawie art. 138 § 1 KPA decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo

2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo

3) umarza postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy dokonujący w zwykłym trybie kontroli decyzji ZRiD lub decyzji o ustaleniu odszkodowania (na skutek wniesienia odwołania od nieostatecznej decyzji) nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji[895]. Nieważność decyzji może natomiast zostać orzeczona w następstwie złożenia nadzwyczajnych środków odwoławczych, o ile zostaną spełnione przesłanki wskazane w art. 156 § 1 KPA. Możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia została natomiast co do zasady wyłączona w postępowaniu sądowym. Jednakże również w tym trybie sąd uwzględniając skargę wydaje rozstrzygnięcie kasacyjne - uchylając decyzję lub stwierdzając jej nieważność (zgodnie z art. 145 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskazane w art. 145 uprawnienia sądu mają - co do zasady - charakter kasacyjny. „*Oznacza to, że w sprawie będącej przedmiotem orzekania sąd administracyjny nie może rozstrzygnąć co do istoty sprawy będącej przedmiotem zaskarżonego aktu. Sąd utrzyma w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie albo też wyeliminuje je z obrotu prawnego, jeżeli jest ono sprzeczne z prawem. Wyjątki przewidują wyłącznie art. 146 § 2 oraz art. 154 § 2 PrPostSAdm, które umożliwiają wydanie rozstrzygnięcia o charakterze reformatoryjnym*”.[896]

Opisany zakres oraz treść rozstrzygnięć mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD. O ile bowiem w postępowaniu ZRiD znajdowałyby pełne zastosowanie wskazane regulacje prawne rola organu rozpatrującego dany środek zaskarżenia sprowadzałaby się nie tylko do formalnego stwierdzenia, czy decyzja ZRiD została wydana w sposób zgodny z prawem, ale również mogłaby zasadniczo polegać na wydaniu rozstrzygnięcia merytorycznego lub kasacyjnego

[895] Tak wyrok NSA z 12.03.1981 r., SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21 oraz wyrok NSA z 13.09.1999 r., IV SA 39/99, niepubl.

[896] Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P. *op. cit.*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, komentarz do art. 145, System LEGALIS.

(np. uchylającego decyzję).[897] W przedmiocie treści rozstrzygnięć podejmowanych przez organ odwoławczy, jak również sąd administracyjny art. 11g ust. 3 specustawy drogowej wprowadza istotne ograniczenie, albowiem zgodnie z jego treścią: *nie można uchylić decyzji ZRiD w całości, ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości lub działki*. Dalsze ograniczenia wynikają ponadto z treści art. 31 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którymo przepisem: *nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji ZRiD, 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*, a także z art. 31 ust. 2 specustawy drogowej, który stanowi że: *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.* Zacytowane regulacje wprowadzają więc szczególne granice rozstrzygnięć w procedurze zaskarżenia decyzji ZRiD. Niewątpliwie przedmiotowe przepisy wpływają również na standard ochrony interesu indywidualnego w procedurze ZRiD, w tym w szczególności na konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do zaskarżenia przysługujące osobie uprawnionej. Na tle opisanego stanu prawnego powstaje więc pytanie, czy art. 11g ust. 3 jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 45 Konstytucji RP, a także art., 78 Konstytucji RP. Odpowiadając na zasadne pytanie należałoby dojść do podobnych wniosków, jak w przypadku oceny konstytucyjności art. 31 specustawy drogowej wyrażonej na kanwie orzeczenia TK w sprawie o sygn. akt. K. 4/10.[898] W pierwszej kolejności należy wskazać, że analizowany przepis nie narusza istoty prawa do sądu, albowiem nie wyłącza możliwości korzystania z środków odwoławczych. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą TK wypracowaną na podstawie art. 45 Konstytucji RP: *"Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem..., a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do*

[897] W doktrynie można spotkać odmienne stanowiska na temat tego, czy decyzja uchylająca rozstrzygnięcie organu I instancji i umarzająca postępowanie należy do decyzji merytorycznych, czy też kasacyjnych. Za pierwszym stanowiskiem m.in. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Poznań 1995, s. 199.

[898] Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387. Szczegółowa analiza treści wskazanego wyroku TK została zawarta w rozdziale niniejszej pracy poświęconym zasadzie równości wobec prawa oraz zasadzie proporcjonalności.

odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia)".[899] Powyższe uprawnienia składające się na zasadę prawa do sądu nie zostały wyłączone w treści przepisów specustawy drogowej. W szczególności osoba uprawniona może wnieść odwołanie od decyzji ZRiD do organu II instancji, jak również w dalszej kolejności złożyć na przedmiotowe rozstrzygnięcie skargę do sądu administracyjnego oraz skargę kasacyjną do NSA(oczywiście po spełnieniu szczegółowych przesłanek wskazanych w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Ponadto analizowane przepisy nie zmieniają „ogólnych" zasad proceduralnych związanych z tym postępowaniem (w tym również reguł wyrokowania) Natomiast niewątpliwie prawo do sądu oraz prawo do zaskarżenia doznaje na kanwie art. 11g ust. 3 specustawy drogowej ograniczenia, ponieważ w okolicznościach opisanych w treści powyższego przepisu strona nie może uzyskać najbardziej korzystnego dla niej rozstrzygnięcia tj. unieważnienia lub uchylenia całości decyzji ZRiD. O ile zachowana jest istota danego prawa w toku oceny konstytucyjności zastosowanego ograniczenia może znaleźć zastosowanie zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stosując test proporcjonalności należy uznać, że zastosowane w art. 11g ust. 3 ograniczenie jest przydatne oraz konieczne. Obowiązek uchylenia decyzji ZRiD lub stwierdzenia jej nieważności, o ile wadą dotknięta jest wyłącznie część decyzji w nieuzasadniony prowadziłby do wstrzymania całego zamierzenia inwestycyjnego. Cele związane z budową dróg publicznych, w tym bezpieczeństwo drogowe oraz rozwój gospodarczy mieszczą się w wartościach chronionych konstytucyjnie w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast w efekcie derogacji całej decyzji ZRiD dochodzi do sytuacji, w której cele publiczne nie mogą być realizowane. W szczególnych sytuacjach mogłoby to prowadzić do narażenia na straty budżetu Skarbu Państwa (utrata środków finansowych z UE) oraz zagrożeniem życia ludzkiego (np. decyzją ZRiD w zakresie przebudowy objęty jest odcinek drogi o wysokiej liczbie wypadków komunikacyjnych). W opisanych okolicznościach ograniczenie prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania decyzji wynikające z art. 11g ust. 3 specustawy drogowej jest przydatne, a nawet konieczne dla ochrony interesów publicznych. Oceniając ewentualną nadmierność powyższego rozwiązania należy podkreślić, że wskazany przepis nie pozbawia osoby uprawnionej (dotkniętej skutkami wadliwej decyzji ZRiD) uprawnienia do odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych. Przedmiotowe uprawnienie powinno być brane pod uwagę w procedurze

[899] Por. m.in. wyrok TK z 12.3.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14 wraz z powołanym tam orzecznictwem.

ważenia interesu publicznego oraz prywatnego. Naprawienie szkody powoduje bowiem, że ingerencja w prawo majątkowe nie jest co do zasady nadmierna. Dopuszczalność ograniczeń prawa do sądu oznacza, że przedmiotowe prawo nie musi przysługiwać każdej osobie w takim samym zakresie. Szczególne wymogi związane z ochroną interesu publicznego mogą więc uzasadniać takie różnicowanie. Jak zauważył bowiem TK w sprawie o sygn. akt SK 45/09*: „gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych…* n*ie każda odmienność lub specyfika postępowania sądowego musi być a priori traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron. Z Konstytucji nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi operować tym samym instrumentarium procesowym. Swoboda ustawodawcy...w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy".*[900]

Wnioski wyrażone na tle konstytucyjnej zasady prawa do sądu są aktualne również na tle zasady zaskarżalności decyzji administracyjnych wynikającej z art. 78 Konstytucji RP. Dodatkowo należy wskazać, że powyższa zasada nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ ustawodawca w treści art. 78 Konstytucji RP wskazał, że wyjątki od możliwości zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji może przewidywać ustawa. Wydaje się, że wyjątek należy rozumieć przede wszystkim, jako wyłączenie prawa zaskarżenia danego rozstrzygnięcia.[901] Przy takiej wykładni wskazanego pojęcia należy dojść do wniosku, że przepisy specustawy drogowej nie wyłączają możliwości zaskarżenia decyzji ZRiD, a jedynie ograniczają treść rozstrzygnięcia wydanego przez organ odwoławczy. Tym samym art. 11g ust. 3 specustawy drogowej nie należałoby kwalifikować, jako wyjątku od wskazanej zasady konstytucyjnej. Nie mniej skoro ustawodawca konstytucyjny dopuścił możliwość całkowitego wyłączenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych w toku postępowania administracyjnego, tym bardziej dopuszczalne jest wprowadzanie ograniczeń w stosowaniu tego prawa. Warto podkreślić, że przeprowadzenie testu na okoliczność, czy dane wyłączenie jest zasadne przebiega w sposób tożsamy, jak w przypadku

[900] Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97.
[901] Tak m.in. wyrok TK z 18.10.2004 r., P 8/04 OTK-A 2004, Nr 9, poz. 92. Przy czym należy uznać, za dyskusyjne czy ustawodawca może faktycznie całkowicie wyłączyć zaskarżenie każdego aktu administracyjnego (np. pozbawiającego praw majątkowych), czy tylko zintensyfikować zakres ograniczeń.

wskazanej powyżej oceny ograniczenia prawa do sądu (w tym z zastosowaniem testu proporcjonalności). Oznacza to, w szczególności, że: *„Ocena konstytucyjności ustawowego wyjątku od prawa podmiotowego do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji a casu ad casum wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: a) czy spełniony został wymóg ustawowej formy wyłączenia; b) czy jest to konieczne i pozostaje w zamierzonej proporcji do rodzaju obciążeń dla strony postępowania; c) czy wyłączenie to można uzasadnić w świetle przesłanek porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia albo wolności i praw innych osób; d) czy wyłączenie nie narusza innych norm konstytucyjnych”*.[902] Dodatkowo wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności rozstrzygnięć administracyjnych należałoby uznać za możliwe, jeżeli oceniane wyłączenie lub ograniczenie jest racjonalne.[903] Należy dojść do wniosku, że treść art. 11g ust. 3 spełnia wszystkie opisane wyżej przesłanki.[904]

Niezależnie od wyrażonej powyżej oceny art. 11g ust. 3 specustawy drogowej można dojść do wniosku, że powyższy przepis nie jest sformułowany w sposób jednoznaczny, a jego wykładnia może budzić pewne wątpliwości. Przykładowo powstaje pytanie, czy w przypadku nieprawidłowego ustalenia katalogu stron postępowania w sprawie ZRiD (np. pominięcia jednego właściciela nieruchomości) decyzja ZRiD powinna być uchylona w całości, czy wyłącznie w części.[905] Za uchyleniem decyzji w całości w podanej sytuacji przemawia okoliczność, że strona która nie brała udziału w postępowaniu na skutek ponownego rozpoznania sprawy będzie miała możliwość wskazywania uchybień nie tylko w części dotyczącej posiadanej przez nią nieruchomości, ale również w odniesieniu do całości decyzji ZRiD. Przykładem wad, które dotyczą całej decyzji ZRiD są między innymi: wydanie decyzji ZRiD przez nieuprawniony organ, wydanie decyzji ZRiD w przedmiocie obiektu budowlanego nie objętego zakresem stosowania specustawy drogowej, wydanie decyzji ZRiD bez wymaganych uzgodnień oraz opinii, o których mowa w art. 11d specustawy drogowej. Nie jest również do końca jasne, czy organ odwoławczy może ograniczyć się do stwierdzenia nieważności decyzji w części lub jej uchylenia, jeżeli wadą dotknięta jest wyłącznie część decyzji, która daje się wyodrębnić z całości danego aktu administracyjnego (decyzja ZRiD może być podstawą wszczęcia robót budowlanych w części niedotkniętej wadą). Biorąc pod uwagę potrzeby ochrony interesów osób uprawnionych, w tym zasady ochrony praw

[902] Por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) *Konstytucyjne podstawy…*, s. 294.
[903] Wyrok TK z 2.7.2009 r., K 1/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 104.
[904] Uzasadniając takie stanowisko w sposób tożsamy, jak w odniesieniu do treści art. 31 specustawy drogowej (por. rozdział niniejszej pracy dotyczący zasady proporcjonalności oraz zasady równości wobec prawa).
[905] Za taki rozwiązaniem opowiada się m.in. WSA w Krakowie w wyroku z 19.02.2013 r., II SA/Kr 1144/12, System LEX nr 1277987.

nabytych oraz zaufania do państwa, jak również potrzeby ochrony interesu publicznego należałoby się opowiedzieć za możliwością pozostawienia w mocy części decyzji niedotkniętej wadami (dającej się wyodrębnić).

Okoliczność, że wszelkie wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów ograniczających dopuszczalność odwołania od danego rozstrzygnięcia należy rozstrzygać na korzyść dopuszczalności odwołania, nie zaś na korzyść jego ograniczenia lub wyłączenia znajduje potwierdzenie w orzeczeniu SN z dnia 1.12.2994 r.[906]

3.6. Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD, a ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami dalsze odstępstwa dotyczące zakresu oraz treści rozstrzygnięć podejmowanych w następstwie wniesienia środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD wynikają z treści art. 31 ust. 1 specustawy drogowej. Zastosowanie powyższego przepisu zostało ograniczone wyłącznie do środków zaskarżenia skierowanych przeciwko ostatecznej decyzji ZRiD. Wymaga również zauważenia, że rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie uruchomienia tzw. nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych mają przede wszystkim charakter kasacyjny, albowiem wiążą się ze stwierdzeniem nieważności zaskarżonego rozstrzygnięcia lub jego u uchyleniem. Przepisy specustawy drogowej wprowadzają istotne ograniczenie dotyczące treści tego typu rozstrzygnięć wobec decyzji ZRiD. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 1 specustawy drogowej *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*. Powyższy przepis nie wyłącza uprawnień strony do skorzystania z nadzwyczajnych środków odwoławczych od decyzji ZRiD, jednakże istotnie ogranicza możliwość uzyskania pożądanego przez stronę rozstrzygnięcia tj. stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Należy wskazać, że ustawodawca uzależnił niedopuszczalność wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego wobec decyzji ZRiD, jeżeli łącznie spełnione zostały dwie przesłanki, a mianowicie rozpoczęta została budowa drogi publicznej oraz wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 14 dni od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Szczególnego podkreślenia wymaga

[906] Uchwała SN z 1.12.1994 r., III AZP 8/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 82.

fakt, że brak możliwości stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji ZRiD nie został uzależniony od momentu, w którym organ decyduje o zastosowaniu art. 156 KPA. Osoba uprawniona ma więc realną możliwość uzyskania stwierdzenia nieważności, o ile złożyła wniosek w terminie wskazanym w art. 31 ust. 1 specustawy drogowej. Opóźnienie w rozpoznaniu sprawy oraz długotrwałe rozstrzyganie przez organ odwoławczy nie będą miały w tym przypadku znaczenia z punktu widzenia pozbawienia strony prawa do zaskarżenia. Natomiast niewątpliwie termin na złożenie wniosku jest terminem rażąco krótkim, co pozwala ocenić art. 31 ust. 1 specustawy drogowej jako istotne ograniczenie prawa do zaskarżenia.

Słusznym jest pogląd, zgodnie z którym określając datę rozpoczęcia robot budowlanych, należy odwołać się do przepisów ustawy prawo budowlane.[907] Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 w/w ustawy rozpoczęcie robót budowlanych następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Za prace tego rodzaju należy uznać: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów, wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Ustalenie, że doszło do rozpoczęcia robót budowlanych nie wymaga stwierdzenia, że nastąpiło wszczęcie „właściwych prac budowlanych", w tym w szczególności wykonanie nawierzchni drogowej. Powyższa okoliczność stanowi szczególne zagrożenie z punktu widzenia możliwości zachowania terminu, o którym mowa w art. 31 ust. 1 albowiem moment, w którym dochodzi do wszczęcia robót budowlanych następuje w praktyce bardzo szybko tj. na początkowym etapie procesu inwestycyjnego.

Ograniczenia wynikające z analizowanego przepisu dotyczą wszystkich tzw. wad kwalifikowanych decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 156 KPA. Niezależnie więc od rodzaju wady kwalifikowanej, a więc również w przypadku rażącego naruszenia prawa nie będzie możliwe stwierdzenie nieważności decyzji ZRiD, o ile spełnione zostały przesłanki wynikające z art. 31 ust. 1 specustawy drogowej.

W treści art. 31 ust. 2 specustawy drogowej ustawodawca wprowadził dalsze istotne ograniczenie - dotyczące treści rozstrzygnięć kasacyjnych wydawanych przez sąd rozpoznający skargę na decyzję ZRiD. Zgodnie z tym przepisem *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*

[907] Tak: B. Sagan, *op. cit.*, s. 93.

wyszczególnionych w art. 145 lub 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższy przepis dotyczy wyłącznie decyzji nieostatecznych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Jednocześnie ograniczenia związane z możliwością skorzystania z prawa do sądu są jeszcze bardziej daleko idące niż ma to miejsce na gruncie art. 31 ust. 1. O ile bowiem niedopuszczalność uchylenia lub stwierdzenia nieważności nieostatecznej decyzji ZRiD uzależniona została również od wszczęcia robót budowlanych, to jednocześnie nie ma znaczenia dla zastosowania wskazanego przepisu moment złożenia wniosku (skargi) wobec decyzji ZRiD. Jeżeli bowiem skarga do sądu wpłynęła zanim doszło do wszczęcia robót budowlanych sąd i tak zobowiązany będzie zastosować art. 31 ust. 2 specustawy drogowej, o ile w momencie wydawania orzeczenia upłynęło 14 dni (licząc od dnia wszczęcia budowy drogi publicznej). W literaturze prawniczej wątpliwości budzi okoliczność, czy art. 31 ust. 2 specustawy drogowej ogranicza możliwość orzekania kasacyjnego także w przypadku wad innych niż kwalifikowane.[908] Wykładnia językowa wskazanego przepisu prowadziłaby do wniosku, że przepis ten dotyczy wyłącznie przyczyn wskazanych w art. 145 lub 156 KPA, a więc wad kwalifikowanych decyzji ZRiD. Nie mniej wydaje się, że należałoby się opowiedzieć za szeroką tj. celowościową wykładnią art. 31 ust. 2 specustawy drogowej.[909] Zważywszy, że ustawa zakazuje stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji ZRiD dotkniętych wadami kwalifikowanymi, tym bardziej zakaz ten powinien również odnosić się do pozostałych wad. Niewątpliwie celem analizowanej regulacji było przyspieszenie procedury drogowej, jak również ochrona budżetu publicznego przed stratami finansowymi, które mogą powstać ilekroć wszczęto roboty budowlane, a decyzja stanowiąca podstawę realizacji prac budowlanych zostaje derogowana z porządku prawnego. Powyższy cel nie zostaje w sposób należyty chroniony, gdyby uznać że wady niekwalifikowane mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia kasacyjnego wobec decyzji ZRiD. Brak jest racjonalnych argumentów pozwalających przyjąć, że kwalifikowane wady (które związane są z najpoważniejszymi brakami w treści decyzji lub w procedurze jej wydawania) objęte są treścią art. 31 ust. 2 specustawy drogowej, natomiast pozostałe wady (co do zasady mniej „rażące") przepisem tym nie są objęte.[910]

Treść analizowanego przepisu rodzi również dalsze wątpliwości dotyczące zakresu jego zastosowania. Z literalnego punktu widzenia art. 31 ust. 2 odnosi się wyłącznie do

[908] Por. m.in. M. Cherka, *op. cit.,* komentarz do art. 31, System LEX.
[909] Podobnie NSA w wyroku z 24.08.2010 r., II OSK 984/10, System LEX nr 746932.
[910] Za wskazanym sposobem interpretowania art. 31 ust. 2 zob. również m.in. wyrok NSA z 3.11.2011 r., II OSK 1947/11, System LEX nr 1132122 oraz wyrok NSA z 20.09.2009 r., II OSK 849/09, System LEX 571958.

nieostatecznej decyzji ZRiD, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Natomiast w praktyce przedmiotem bezpośredniego zaskarżenia do sądu administracyjnego jest zazwyczaj decyzja organu II instancji,[911] która to decyzja z chwilą wydania uzyskuje walor ostateczności, a więc nie jest wymagane wydanie wobec takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W powyższych okolicznościach zasadnym jest więc pytanie, czy ograniczenia wynikające z treści art. 31 ust. 2 specustawy drogowej odnoszą się wyłącznie do decyzji ZRiD wydanej przez organ pierwszej instancji. W literaturze tematu spotkać można stanowisko, zgodnie z którym wskazany przepis jest przepisem treściowo „pustym". Nie znajduje on zastosowania do decyzji wydawanych przez organy II instancji, co powoduje że sąd administracyjny ma w praktyce nieograniczone możliwości wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego.[912] Poglądy orzecznictwa są jednakże w powyższym zakresie niejednoznaczne. Przykładowo zgodnie z orzeczeniem NSA z 19.09.2009 r.: „*stanowisko uznające niedopuszczalność nadawania decyzji o pozwoleniu na budowę drogi rygoru natychmiastowej wykonalności musiałoby prowadzić do uznania, że przepis art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. jest przepisem niemożliwym do zastosowania. W tej sytuacji uznać trzeba, że ustawodawca pod pojęciem decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności rozumiał, zarówno decyzję organu I instancji posiadającą taki rygor, jak i decyzję ostateczną. Każda bowiem decyzja ostateczna, której wykonania nie wstrzymano posiada ze swojej istoty właśnie rygor natychmiastowej wykonalności*".[913] Natomiast zgodnie z orzeczeniem NSA z dnia 30.11.2010 r.*: „przepis art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. nie reguluje w sposób szczególny rozpoznawania skargi na decyzję organu odwoławczego przez sąd administracyjny i nie wyłącza stosowania przez ten sąd środków określonych w art. 145 P.p.s.a. w stosunku do tej decyzji. Z przepisu tego wynika jedynie sposób orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli tej decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności i upłynęło 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi, a są podstawy do objęcia orzekaniem sądu administracyjnego także tej decyzji, a nie tylko zaskarżonej decyzji organu odwoławczego."*[914] Wydaje się, że należałoby się przychylić do poglądu wyrażonego w drugim z cytowanych orzeczeń. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami przepisy zawierające ograniczenia praw chronionych

[911] Na podstawie art. 135 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może objąć treścią orzeczenia również decyzję organu I instancji z zastosowaniem wobec tej decyzji rozstrzygnięć, o których mowa w art. 145 tejże ustawy.
[912] T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 125.
[913] Wyrok NSA z 17.09.2009 r., OSK 993/09, System LEX nr 597989.
[914] Wyrok NSA z 30.11.2010 r., II OSK 2148/10, System LEX nr 746883. Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 19.01.2012 r., VII SA/Wa 2196/11, System LEX nr 1139826.

konstytucyjnie, a więc również prawa do sądu należy interpretować w sposób ścisły. Analizowany przepis jednoznacznie wskazuje, że ograniczenia w sposobie rozpoznania skargi odnoszą się do decyzji ZRID, nie zaś do decyzji organu II instancji. Takie rozumienie art. 31 ust. 2 prawdopodobnie odpowiada również wykładni celowościowej, albowiem uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji organu II instancji nie powoduje wstrzymania robót budowlanych, ponieważ w obrocie prawnych nadal pozostaje decyzja ZRiD wyposażona w rygor natychmiastowej wykonalności. Z drugiej strony można zauważyć, że uchylając decyzję organu II instancji i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania sąd stwarza organowi II instancji możliwość uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD. Decyzja wyposażona w rygor natychmiastowej wykonalności nie jest bowiem decyzją ostateczną i z związku z tym nie znajdzie zastosowanie ograniczenie, o którym mowa w art. 31 ust. 1 specustawy drogowej. W tej sytuacji, o ile organ II instancji stwierdzi nieważność decyzji ZRiD, wówczas dojdzie do konieczności wstrzymania robót budowlanych, a nawet ich rozbiórki. Nie sposób jednoznacznie ustalić, czy takie rozumienie art. 31 ust. 2 było rzeczywiście celem ustawodawcy i czy w opisany sposób ustawodawca chciał chronić interes prywatny.[915] Wydaje się, że ostateczne rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości wymagałoby nowelizacji przepisu oraz bardziej precyzyjnego sformułowania treści ograniczeń zawartych w art. 31 ust. 2 przez ustawodawcę. Doniosłość prawna analizowanych przepisów jest bardzo istotna. W zależności bowiem od przyjętej metody ich wykładni może dojść do pozbawienia prawa własności osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD albo konieczności wstrzymania, a nawet rozbiórki kosztownych robót budowlanych. Z uwagi na wskazane skutki prawne, jak również zasadę zaufania obywateli do państwa i wynikający z tej zasady postulat precyzji przepisów ingerujących w prawa człowieka niedopuszczalne są obecne wątpliwości w przedmiocie interpretacji art. 31 ust. 2 specustawy drogowej.

Konsekwencją wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 2 specustawy drogowej jest wydanie przez sąd orzeczenia wskazującego, że wydanie decyzji ZRiD nastąpiło z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 31 ust. 2 specustawy drogowej). Przedmiotowe rozstrzygnięcie sąd administracyjny powinien wydać również w sytuacji, gdy decyzja dotknięta była niekwalifikowanymi wadami prawnymi, o ile wady te przy zastosowaniu „ogólnych przepisów" prowadziłyby do wydania rozstrzygnięcia o uchyleniu decyzji lub

[915] W analizowanej sytuacji dojdzie bowiem do naruszenia interesu publicznego, kosztem ochrony interesu prywatnego.

stwierdzeniu jej nieważności.[916] Zastosowanie ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 1 i 2 powoduje, że decyzja dotknięta wadą kwalifikowaną pozostaje w mocy.

Ocena art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej z punktu widzenia spełnienia konstytucyjnych standardów ochrony praw podmiotowych została przeprowadzona w rozdziale niniejszej pracy dotyczącym zasady proporcjonalności oraz zasady równości wobec prawa. Należałoby dojść do wniosku, że podstawą przedmiotowej oceny nie będzie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, lecz przepisy formułujące zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) oraz prawa do zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych (art. 78 Konstytucji RP). Należy powtórzyć wcześniejszy wniosek, że ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej nie naruszają istoty prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania. Osoba uprawniona nie zostaje bowiem całkowicie pozbawiona możliwości skorzystania z środków zaskarżenia wobec decyzji ZRiD. Analizując treść art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej pod względem zachowania dalszych zasad konstytucyjnych w tym zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającej z tej zasady reguły zaufania obywateli do państwa należy dojść do wniosku, że ograniczenia wynikające z powyższych przepisów nie są nadmierne. Osoba dotknięta skutkami decyzji ZRiD, wobec które organ odwoławczy lub sąd orzekł, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa nie zostaje pozbawiona roszczeń odszkodowawczych. Po pierwsze osobie uprawnionej przysługuje odszkodowanie z tytułu pozbawienia prawa własności lub innych praw majątkowych realizowane w trybie przepisów specustawy drogowej. Ponadto zważywszy, że wydanie decyzji z naruszeniem prawa oznacza, że działanie organu było nielegalne, osobie uprawnionej przysługuje również roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 § 1 i art. 417^1 § 2 KC.[917] Powyższe pozwala dojść do wniosku, że zastosowanie art. 31 specustawy drogowej nie pozbawia jednostki całkowitej ochrony prawnej. Jednocześnie ustanowienie wskazanego przepisu należy uznać za racjonalne. Ograniczenie możliwości wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych wobec decyzji ZRiD przyczynia się do sprawnego i szybkiego rozpoczęcia realizacji robót budowlanych drogi publicznej. Stwierdzenie nieważności lub uchylenie tego typu decyzji w momencie, gdy doszło już do wykonania części robót budowlanych mogłoby wiązać się z koniecznością rozbiórki drogi lub jej części. Powyższe konsekwencje narażały budżet publiczny na poważne straty. Z uwagi na wysokie koszty prowadzenia inwestycji drogowych tego typu straty mogłyby być wyższe niż w przypadku innych inwestycji celu publicznego. Ponadto wstrzymanie budowy drogi publicznej może w skrajnych przypadkach prowadzić do

[916] Por. M. Cherka, *op. cit.*, komentarz do art. 31, System LEX oraz M. Wolanin, *Odszkodowanie…*, s. 289.
[917] Por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…*, s. 289.

zagrożenia związanego z bezpieczeństwem drogowym, a tym samym zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób. Wydaje się wiec, że w opisanych okolicznościach szczególna ochrona interesu publicznego związanego z budową dróg w sposób racjonalny znajduje pierwszeństwo przed ochroną prawa do sądu lub prawa do zaskarżania decyzji ZRiD. Racjonalność powyższego rozwiązania wynika również z okoliczności, że żaden inny instrument lub mechanizm (w tym również wskazanie krótkich terminów na wydawanie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych w procedurze ZRiD) nie jest w stanie w równym stopniu zapewnić ochrony interesu publicznego związanego z budową dróg. Niezależnie od powyższych wniosków dodatkowego rozważania wymagałoby wprowadzenie w ustawie zapisu ograniczającego zastosowanie art. 31 specustawy drogowej wyłącznie do dróg publicznych o największym znaczeniu dla interesu publicznego.[918] Nie jest jednakże jednoznaczne jaki podmiot, w jakiej procedurze oraz według jakich kryteriów miałby dokonywać kwalifikacji dróg publicznych pod względem ich ważności i znaczenia. Wydaje się, że nie byłoby wystarczającym rozróżnianie dróg wyłącznie z uwagi na wartość inwestycji drogowej lub kategorię drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Ocena z punktu widzenia bezpieczeństwa drogowego, a także znaczenia danej drogi dla społeczeństwa lub gospodarki wykracza bowiem poza wskazane ramy. Wydaje się więc, że zasadnie ustawodawca objął zakresem zastosowania art. 31 specustawy drogowej wszystkie drogi publiczne. Należy bowiem dojść do wniosku, że tego typu drogi łączą się w jeden system komunikacyjny, którego sprawne funkcjonowanie zależy nie tylko od budowy dróg o znaczeniu krajowym, ale również dróg publicznych niższej kategorii. Ponadto postulat dotyczący złego stanu dróg odnosi się aktualnie do dróg publicznych wszelkich kategorii, co jednocześnie wymusza konieczność szerokiego zakresu zastosowania rozwiązań zawartych w specustawie drogowej.

W dalszej kolejności warto nadmienić, że również przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie wydawania przez sąd rozstrzygnięć kasacyjnych. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 wskazanej ustawy w przypadku stwierdzenia wad decyzji administracyjnej sąd administracyjny poprzestaje na stwierdzeniu wydania decyzji z naruszaniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w KPA lub innych przepisach prawa. Art. 31 ust. 2 specustawy drogowej należałoby zaliczyć do innych przepisów prawa. Prowadzi to do wniosku, że już na gruncie formułowania treści ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjny

[918] Por. zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelinskiego do wyroku TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

ustawodawca uznał, że możliwe są odstępstwa od obowiązku wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych, a obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego.

Z punktu widzenia przeprowadzonej oceny mniejsze wątpliwości powinna budzić treść art. 31 ust. 1 specustawy drogowej. Wskazany przepis nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD (także jeżeli doszło do wszczęcia robót budowlanych drogi publicznej), jednakże wymaga natychmiastowej reakcji ze strony podmiotu dotkniętego skutkami decyzji administracyjnej tj. szybkiego złożenia środka odwoławczego od decyzji ZRiD.

Na zakończenie rozważań zawartych w niniejszym rozdziale pracy warto podkreślić, że również przepisy KPA przewidują ograniczenia w zakresie możliwości weryfikacji decyzji ostatecznych po upływie określonego czasu. W szczególności zgodnie z art. 156 § 2 KPA *nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.* Należy uznać, że przepisy specustawy drogowej stanowią *lex specialis* w stosunku do powyższego przepisu, jednakże nie wyłączają jego zastosowania. Oznacza to w szczególności, że jeżeli nie zachodzą przesłanki wynikające z art. 31 specustawy drogowej (np. nie wszczęto robót budowlanych), a jednocześnie zachodzą przesłanki wskazane w art. 156 § 2 KPA (np. decyzja ZRiD wywołała nieodwracalne skutki prawne) wskazane ograniczenia wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego znajdą pełne zastosowanie. W tożsamy sposób znajdą zastosowanie ograniczenia wynikające z art. 146 KPA, zgodnie z którym *uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. (§ 1). Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (§ 2).* Analiza przepisów KPA prowadzi do wniosku, że skutek polegający na stwierdzeniu nieważności, jak również uchyleniu decyzji administracyjnej nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca formułując powyższe regulacje wyszedł z założenia, że nawet kwalifikowane wady w niektórych przypadkach nie mogą prowadzić do wzruszenia decyzji administracyjnej. U podstaw takiego założenia leżą postulaty pewności obrotu prawnego oraz ochrony interesów osób trzecich, a nawet ochrony interesu publicznego. W powyższym zakresie można dojść do wniosku, że przepisy zawierające ograniczenia w przedmiocie możliwości podejmowania rozstrzygnięć kasacyjnych wobec ostatecznej decyzji

administracyjnej (ew. decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności) są wyrazem kompromisu pomiędzy zasadami praworządności, a zasadą trwałości. „*Ponadto ograniczona w czasie wzruszalność zagwarantować ma ponadto równowagę między ochroną sytuacji prawnej podmiotu żądającego wzruszenia ostatecznej decyzji a ochroną innych podmiotów, które działając w zaufaniu do tej samej ostatecznej decyzji i w warunkach prawnych przez nią ukształtowanych nabyły prawa lub obowiązki*”.[919] Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa w niektórych przypadkach taki kompromis należy uznać za pożądany i pożyteczny społecznie. Wskazanie terminów, z upływem których nie jest możliwe uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych przyczynia się również do szeroko rozumianej stabilizacji prawa.[920] Ponadto można dojść do wniosków, że przyjęcie pewnych ograniczeń związanych z możliwością wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych stanowi wyraz konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.[921]

Warto podkreślić, że ograniczenia w przedmiocie zastosowania art. 145 oraz 156 KPA przewidują również „klasyczne” przepisy dotyczące procesu inwestycyjnego, w tym w szczególności art. 56 ust. 7 i 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazane regulacje wyłączają możliwość uchylenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji celu publicznego, jeżeli od doręczenia tej decyzji upłynęło 12 miesięcy.

[919] M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski (w:) *Konstytucyjne podstawy …*, s. 350; Por. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2012, komentarz do art. 156, System LEGALIS.

[920] Por. C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, komentarz do art. 146, System LEX.

[921] Analogicznie do uwag wyrażonych przez TK na temat przedawnienia roszczeń. Por m.in. wyrok TK z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, Nr 4.

Rozdział 8. Uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości objętej decyzją ZRiD

Zgodnie z uwagami poczynionymi we wcześniejszych fragmentach niniejszej pracy wydanie decyzji ZRiD należałoby uznać, za szczególną formę władczej ingerencji administracji publicznej w sferę praw majątkowych jednostki. Cel tego typu ingerencji jest zawsze ściśle określony i wiąże się z koniecznością pozyskania nieruchomości na potrzeby budowy konkretnej drogi publicznej. Inwestycja drogowa, której realizacji powinna dotyczyć decyzja ZRiD jest precyzyjnie opisana w treści wniosku składanego przez inwestora, który zgodnie z art. 11d specustawy drogowej wskazuje w szczególności proponowany przebieg drogi, analizę powiązania drogi z innymi drogami, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości. Zgodnie z powyższym przepisem do wniosku o wydanie decyzji ZRiD należy dołączyć 4 egzemplarze projektu budowlanego odpowiadającego warunkom wynikającym z przepisów ustawy prawo budowlane oraz szczególnych przepisów wykonawczych. W opisanych okolicznościach niezasadnym byłoby więc twierdzenie, że na etapie wydawania decyzji ZRiD inwestycja publiczna, której ma służyć przedmiotowa decyzja ma charakter bliżej nieokreślony i zostanie sprecyzowana w przyszłości.

Z drugiej strony wymaga podkreślenia, że realizacja inwestycji drogowej pomimo wydanej decyzji ZRiD nie zawsze zostanie wszczęta lub zakończona. Pomiędzy momentem, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna, a momentem zakończenia robót budowlanych może dojść do wielu okoliczności niweczących wykonanie decyzji, w tym w szczególności utraty finansowania przeznaczonego na budowę drogi. Wobec powyższych okoliczności powstaje pytanie, czy organy administracji mogą wykorzystać nieruchomość przeznaczoną pod budowę drogi publicznej na inne cele, czy też zachodzi obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jej dotychczasowym właścicielom. Pytanie to ma szczególne znaczenie z punktu widzenia tematu niniejszej pracy, albowiem ewentualne uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości należałoby uznać za szczególny instrument ochrony interesu indywidualnego w procedurze ZRiD.

Jedną z podstawowych zasad obowiązujących na gruncie przepisów wywłaszczeniowych jest zakaz wykorzystywania nieruchomości na cele inne niż określone w decyzji wywłaszczeniowej oraz powiązany z tym zakazem, nakaz zwrotu nieruchomości dotychczasowemu właścicielowi (jeżeli nieruchomość stała się zbędna na określony cel

publiczny).[922] Przedmiotowa zasada powiązana jest z *ratio legis* przepisów o wywłaszczeniu oraz ma zapobiec nadużywaniu instytucji wywłaszczenia do celów innych niż cele publiczne.[923] Wskazaną zasadę można wyinterpretować z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jednakże znajduje ona również odzwierciedlenie w ustawodawstwie zwykłym, w tym w szczególności w treści art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydaje się, że ustawodawca przyznając roszczenie o zwrot nieruchomości uznał, iż kolizje między potrzebą ochrony własności i bezpieczeństwa prawnego a wymogami dopuszczalności ingerencji władczej we własność i uprawnienia jednostki należy rozstrzygać na korzyść uprawnień dotychczasowego właściciela.[924] Analizowana zasada ma charakter generalny i dotyczy z założenia wszystkich decyzji o charakterze wywłaszczeniowym wydawanych na podstawie powyższej ustawy. Dodatkowo należy wskazać, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozszerza zastosowanie przepisów dotyczących zwrotu nieruchomości na inne ustawy zawierające regulacje stanowiące podstawę pozbawienia własności na cele publiczne. W katalogu ustaw objętych powyższym przepisem nie zamieszczono specustawy drogowej. Również przepisy specustawy drogowej nie zawierają odrębnych regulacji stanowiących podstawę żądania zwrotu nieruchomości objętych skutkami decyzji ZRiD. Podstawowym łącznikiem pomiędzy analizowanymi aktami prawnymi jest natomiast art. 23 specustawy drogowej stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym nabywania nieruchomości znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na tle powyższego przepisu powstaje jednakże wątpliwość, czy odesłanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy wyłącznie zagadnień związanych z nabywaniem nieruchomości, czy także związanych z ich zwrotem. Wymaga bowiem zaznaczenia, że regulacje dotyczące zwrotu nieruchomości (art. 136 i nast.) zostały zawarte w odrębnym rozdziale ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wydaje się, że rozstrzygając powyższą wątpliwość należałoby się opowiedzieć za szeroką interpretacją art. 23 specustawy drogowej oraz przyjęciem tezy, że odpowiednie zastosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w specprocedurze drogowej dotyczy wszystkich[925] regulacji zawartych w rozdziałach 4, 5 i 6 tejże ustawy.[926] Po pierwsze należy bowiem wskazać, że systematyka oraz tytuły rozdziałów w obydwu analizowanych ustawach nie są tożsame. W szczególności ustawa o gospodarce nieruchomościami nie

[922] Powyższą zasadę należy obecnie wyprowadzić z art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
[923] T. Woś, *Wywłaszczanie…* , s. 170.
[924] Por. Por. E. Bończak – Kucharczyk, *op. cit.,* Komentarz do art. 136, System LEX.
[925] Z zastrzeżeniem spraw wyraźnie uregulowanych w specustawie drogowej.
[926] Odpowiednio zatytułowanych: „Wywłaszczenie nieruchomości", „Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości", „Zwrot nieruchomości".

zawiera (jak to ma miejsce w przypadku specustawy drogowej) rozdziału zatytułowanego nabywanie nieruchomości. Ponadto analizując przepisy rozdziału 3 specustawy drogowej nasuwa się wniosek, że ustawodawca uregulował w jego treści nie tylko zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości *sensu stricto,* a więc z przymusowym pozbawieniem praw majątkowych, ale również zagadnienia związane z wypłatą odszkodowania z tego tytułu.[927] Powyższa okoliczność pozwana na przyjęcie tezy, że odesłanie zawarte w treści art. 23 specustawy drogowej dotyczy wszystkich zagadnień związanych z przymusowym nabywaniem nieruchomości. Do zagadnień tych należy zarówno wywłaszczenie, jak również odszkodowanie oraz zwrot nieruchomości. Problematyka zwrotu nieruchomości jest ściśle powiązana z problematyką wywłaszczenia nieruchomości. Obowiązek zwrotu nieruchomości dotyczy bowiem w tych sytuacji, w których nabycie nieruchomości w trybie wywłaszczeniowym okazało się zbędne z uwagi na późniejszy brak realizacji celu publicznego. Z uwagi na ścisły związek pomiędzy rozdziałem 4 oraz rozdziałem 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby dojść do wniosku, że zagadnienia związane ze zwrotem nieruchomości stanowią zagadnienia nieuregulowane w rozdziale 3 specustawy o gospodarce nieruchomościami, a przepisy dotyczące zwrotu zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami powinny w tym przypadku znaleźć odpowiednie zastosowanie w sprawach budowy dróg publicznych. Ponadto należy dojść do wniosku, że *„Omawiane odesłanie dowodzi także temu, iż ZasInwDrU nie stanowi odrębnej systemowo regulacji danej sfery poddanej reglamentacji prawnej, lecz zawiera jedynie szczególne regulacje co do niektórych kwestii, zasadniczo uregulowanych w ustawie mającej w zakresie gospodarki nieruchomościami charakter rozwiązań systemowych."*[928] Wskazany tj. ścisły związek pomiędzy analizowanymi aktami prawnymi przemawiałby dodatkowo za koniecznością stosowania przepisów związanych ze zwrotem nieruchomości w sprawach zakończonych wydaniem decyzji ZRiD.

Dalszym argumentem przemawiającym za szeroką interpretacją art. 23 specustawy drogowej są wnioski płynące z zastosowania omawianych wcześniej zasad konstytucyjnych - w tym zasady ochrony praw nabytych oraz zasady równości wobec prawa. Każdorazowa ingerencja w prawa majątkowe powinna wiązać się z zastosowaniem powyższych zasad nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale również jego stosowania oraz wykładni. Przyjęcie tezy, zgodnie z którą przepisy o zwrocie nieruchomości nie mogą być zastosowane w przypadkach

[927] W ustawie o gospodarce nieruchomościami przedmiotowe zagadnienia zawarte zostały w dwóch odrębnych rozdziałach.
[928] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych…,* s. 45.

objętych specustawą drogową prowadziłoby do nieusprawiedliwionej dyskryminacji adresatów decyzji ZRiD (w stosunku do adresatów innych decyzji wywłaszczeniowych związanych z budową inwestycji celu publicznego). Zważywszy, że w określonym czasie w ogóle nie dochodzi do realizacji inwestycji drogowej na podstawie decyzji ZRiD odpadają przesłanki związane z koniecznością szczególnej ochrony prawnej tego typu zamierzeń budowlanych. W tego typu sytuacji traci aktualność teza dotycząca konieczności usprawnienia procedur drogowych z uwagi na szczególną ochronę bezpieczeństwa drogowego oraz zapewnienie rozwoju społecznego i gospodarczego. Zaniechanie realizacji inwestycji drogowej powoduje więc, że nie ma potrzeby szczególnego traktowania nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi publicznej, a tym samym dalszego ograniczania uprawnień dotychczasowych właścicieli nieruchomości (w tym w zakresie żądania zwrotu nieruchomości). Wymaga również podkreślenia, że odebranie prawa do zwrotu nieruchomości w przypadkach objętych specustawą drogową nie byłoby racjonalne oraz sprawiedliwie społeczne, a także mogłoby prowadzić do obejścia przepisów prawa. W praktyce mogłoby dochodzić do patologicznej sytuacji, w której inwestorzy korzystają z procedury drogowej bez faktycznego zamiaru budowy drogi oraz wyłącznie w celu pozyskania gruntów na potrzeby innych inwestycji. W takich przypadkach uznanie, że nieruchomości objęte decyzją ZRiD w ogóle nie podlegają zwrotowi stanowiłoby podstawę do licznych nadużyć.

W literaturze przedmiotu odnotować można również pogląd, zgodnie z którym ewentualnej podstawy żądania zwrotu nieruchomości przejętych w trybie specustawy drogowej należałoby poszukiwać w treści art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[929] Za szerokim zastosowaniem wskazanego przepisu powinna przemawiać wykładnia systemowa oraz celowościowa, a w szczególności wymogi związane z konstytucyjną ochroną osób dotkniętych skutkami decyzji o skutku wywłaszczeniowym (w tym wzgląd na wspomnianą wyżej zasadę równości wobec prawa). Powyższy pogląd chociaż niepozbawiony pewnych racji budzi jednakże poważne wątpliwości. W szczególności należy zauważyć, że wykładnia gramatyczna art. 216 ustawy o gospodarce prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia

z katalogiem ustaw wyraźnie wyliczonych i to bez jakiegokolwiek określenia, że są

[929] Tak J. Parchomiuk, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, Nr 2, s. 67 i nast.

to wyłącznie ustawy przykładowe.[930] Ponadto, gdyby celem ustawodawcy było zastosowanie art. 136 i nast. do wszystkich ustaw przewidujących skutki wywłaszczeniowe zbędnym byłoby wprowadzenie szczegółowego katalogu ustaw w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W takim bowiem przypadku wystarczyłby zapis o charakterze generalnym. Konstrukcja analizowanego art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyraźnie wskazuje, że ustawodawca posłużył się katalogiem zamkniętym. Nawet jeżeli na tle powyższego przepisu mielibyśmy do czynienia z powstaniem pewnych luk prawnych, nie zachodzą podstawy do ich usunięcia w drodze wykładni rozszerzającej. Wykładnia celowościowa nie powinna bowiem prowadzić do wniosków całkowicie sprzecznych z wykładnią językową, a w szczególności do przyznania organom administracji kompetencji (do zwrotu nieruchomości) niemającej jednoznacznej podstawy prawnej.[931] W związku z powyższymi argumentami wydaje się, że możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących zwrotu nieruchomości na podstawie art. 23 specustawy drogowej budzi mniejsze wątpliwości interpretacyjne.

Dalszy i teoretycznie bardziej złożony problem związany ze zwrotem nieruchomości drogowych dotyczy zagadnienia ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomościami wynikających z art. 2a ustawy o drogach publicznych. Z treści powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że drogi publiczne w zależności od ich kategorii stanowić mogą wyłącznie własność Skarbu Państwa lub własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie przyjmuje się, że powyższy przepis wprowadza istotny zakaz przenoszenia prawa własności nieruchomości drogowych. Jak zauważa NSA w wyroku z 12.2.2009 r.: *„Zgodnie z art. 2a ustawy o drogach publicznych drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzki, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Przepis ten określa strukturę własnościową dróg publicznych w sposób niedopuszczający wyjątków. Z przepisu tego wynika zarazem zakaz przenoszenia własności dróg publicznych na rzecz podmiotów innych niż wymienione w tym przepisie. A zatem z woli ustawodawcy drogi publiczne zostały zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności*

[930] Wykładnia językowa analizowanego przepisu dominuje aktualnie w orzecznictwie oraz doktrynie. Por. w szczególności T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 196, Ł. Strzępek, *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, Rejent 2003, Nr 2, s. 104, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, s. 543, wyrok NSA z 17.04.2000 r., I SA 775/99, System LEX nr 557776, wyrok NSA z 29.10.2001 r., II SA/Kr 786/01, OSP 2002, z. 9, poz. 119, wyrok WSA w Poznaniu z 4.02.2004 r., II SA/Po 3076/01, System LexPolonica nr 1115792.

[931] Por. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 20.06.2001 (II SA/Gd 2869/00)*, OSP 2002, z. 4, poz. 53.

między podmiotami wymienionymi w cyt. art. 2a ustawy o drogach publicznych, wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii."[932] Zdaniem składu orzekającego w powyższej sprawie należałoby dojść do wniosku, że roszczenie o zwrot nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej nie przysługuje dotychczasowemu właścicielowi, albowiem prowadziłoby to do sytuacji, w której podmiot nieuprawniony staje się posiadaczem własności publicznej. Sprzeczny bowiem z ustawą o drogach publicznych jest stan, w którym droga publiczna jest przedmiotem własności osoby fizycznej lub innego podmiotu niebędącego Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do powyższego poglądu można stwierdzić, że nie jest on do końca usprawiedliwiony. Zgodzić należy się z twierdzeniem, że mienie publiczne stanowi szczególny przedmiot prawa własności. Zazwyczaj bowiem tego typu mienienie jest związane z szczególnymi funkcjami społecznymi, a co za tym idzie również z pewnymi szczególnymi ograniczeniami w jego rozporządzaniu.[933] Celem tego typu ograniczeń jest między innymi ochrona własności publicznej przed uszczupleniem. Zdefiniowanie dróg publicznych, jako składnika mienia publicznego związane jest z funkcją, jaką pełnią drogi w społeczeństwie.[934] Obiekty drogowe nie służą bowiem z reguły celom prywatnym, lecz przede wszystkim są budowane i eksploatowane w szeroko rozumianym interesie publicznym. Każdy ma prawo do korzystania z dróg publicznych, a prawo to może zostać ograniczone wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie. W ten sposób drogi publiczne można zaliczyć do dóbr użyteczności publicznej (*res omnium communes*).[935] Warunek możliwości powszechnego korzystania z dróg publicznych nie mógłby zostać co do zasady spełniony, jeżeli nieruchomości drogowe pozostawałyby przedmiotem własności osób prywatnych. W takiej bowiem sytuacji organy administracji publicznej dysponowałyby ograniczonymi możliwościami oddziaływania na osoby posiadające uprawnienia do nieruchomości drogowych oraz egzekwowania zapewnienia dostępności do dróg dla wszystkich uczestników ruchu. Pomimo, że drogi publiczne stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek

[932] Wyrok NSA z 12.2.2009 r., I OSK 361/08, System LEX nr 516045. Podobnie m.in. NSA w wyroku z 2.9.2010r., I OSK 1438/09, System LEX nr 745018 , WSA w Gdańsku w wyroku z 29.05.2003 r., II SA/Gd 1206/01, ONSA 2004, nr 2, poz. 72, WSA w Krakowie w wyroku z 19.10.2012 r., II SA/KR 1018/12, System LEX nr 1234978, WSA w Krakowie w wyroku z 7.09.2011 r., II SA/KR 1098/11, System LEX nr 966385 oraz M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s. 196.

[933] Zob. szerzej m.in. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 25; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 105.

[934] W. Szydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, Nr 3, s. 143.

[935] W. Szydło, *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, Samorząd Terytorialny 2013, Nr 1-2, s. 116.

samorządu terytorialnego również podmioty posiadające uprawnienia właścicielskie nie są wyłącznie uprawnionymi do korzystania z nieruchomości drogowych.[936] Jednocześnie należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym nie ma generalnej normy zakazującej obrotu nieruchomościami lub innymi rzeczami stanowiącymi mienie publiczne. W niektórych sytuacjach (np. w stosunku do wód publicznych) podstawę wyłączenia prawa do rozporządzania rzeczą stanowi przepis szczególny.[937] Jednakże również taki przepis nie został jednoznacznie sformułowany w treści ustawy o drogach publicznych. Takiego przepisu nie stanowi również art. 2a ustawy o drogach publicznych, który wskazuje jakie podmioty są właścicielami dróg, jednocześnie nie stanowiąc, że przeniesienie praw do nieruchomości drogowej na podmiot nieuprawniony zagrożone jest sankcją nieważności.

W dalszej kolejności można wskazać, że nabycie (w trybie specustawy drogowej) praw do nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej nie jest jednoznaczne z powstaniem drogi w rozumieniu pojęcia, którym posługuje się art. 2a ustawy o drogach publicznych. O charakterze drogi publicznej decydują bowiem warunki formalne (takie jak nadanie drodze odpowiedniego statusu) oraz warunki techniczne związane z wybudowaniem danej drogi, jako obiektu budowlanego. Nadanie drodze odpowiedniej kategorii wymaga podjęcia uchwały przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich)[938] lub rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej.[939] W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych jest niemożliwe w stosunku do nieruchomości stanowiących własność podmiotu prywatnego.[940] Oznacza to, że w praktyce stosowania przepisów specustawy drogowej nadanie nieruchomości statusu drogi publicznej odbywa się po tym jak decyzja ZRiD stała się ostateczna. Można podkreślić, że uchwała lub rozporządzenie zaliczające nieruchomość do określonej kategorii dróg nie wywołują skutków prawnorzeczowych i nie mogą być podstawą nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub

[936] M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne (wybrane zagadnienia)*, Kontrola Państwowa 1997, Nr 1, s. 57.
[937] Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 236; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 118.
[938] Podstawę prawną w tym zakresie stanowi art. 6 ust. 2, 6a ust. 7, 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.
[939] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.
[940] Por. m.in. wyrok NSA z 28.05.2009 r., I OSK 148/09, System LEX nr 574429, wyrok WSA w Gliwicach z 30.09.2009 r., II SA/Gl 506/09, System LEX nr 569867 oraz wyrok WSA w Lublinie z 16.12.2010 r., III SA/Lu 259/10 System LEX nr 757074.

jednostkę samorządu terytorialnego (zastępując niejako decyzję ZRiD).[941] Jak zauważa W. Szydło: *„Procedury te same w sobie nie prowadzą przecież (i nie powinny prowadzić) do żadnych zmian w zakresie prawnorzeczowych uprawnień. Procedury te mogą być bowiem skutecznie uruchomione dopiero w sytuacji, w której dana nieruchomość jest już własnością gminy. Samo zaś jej przeprowadzenie, w tym podjęcie przez radę gminy uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 2 u.d.p., nie doprowadzi do żadnych zmian w stosunkach własnościowych. Stąd też prywatny właściciel nieruchomości objętej uchwałą rady gminy, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.d.p., nadal pozostanie jej właścicielem i będzie mógł nią swobodnie rozporządzać w obrocie prawnym".*[942] Powyższa konkluzja ma istotne znaczenie z punktu widzenia zastosowania prawa do żądania zwrotu nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi. Można postawić tezę, że samo zaliczenie drogi do określonej kategorii, jako niepowodujące skutków prawno-rzeczowych nie ma znaczenia z punktu widzenia możliwości zastosowania art. 136 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nadanie drodze określonego statusu powinno zostać dokonane po jej zrealizowaniu oraz po spełnieniu przez drogę odpowiednich warunków technicznych.[943] Rozwijając powyższą tezę należałoby odwołać się do definicji drogi zawartej w art. 4 punkt 2 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z przedmiotową definicją przez drogę należy rozumieć *budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.* Analiza powyższej definicji prowadzi do wniosku, że drogą w rozumieniu art. 2a ustawy o drogach publicznych nie będzie nieruchomość objęta skutkami decyzji ZRiD, której właściwy organ nadał status drogi publicznej w drodze uchwały lub rozporządzenia. Do powstania drogi dojdzie więc dopiero w następstwie realizacji robót budowlanych i to w takim zakresie, aby możliwe było prowadzenie na danej nieruchomości ruchu drogowego. Droga powinna bowiem stanowić całość techniczno-użytkową, co wymaga nie tylko realizacji nawierzchni drogowej, ale również wybudowania urządzeń oraz instalacji koniecznych do prawidłowego korzystania z drogi. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami realizacja robót budowlanych warunkuje zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii. Jak słusznie zauważa M. Wolanin: „*Droga może być prawnie uznana za drogę publiczną dopiero po zaliczeniu jej do jednej z ustawowo określonej kategorii dróg publicznych. Zaliczenie to może jednak nastąpić dopiero po*

[941] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.07.2010 r., VII SA/Wa 505/10, System LEX nr 695235 oraz P. Zaborniak, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r. (II SA/Gl 506/09*), Samorząd Terytorialny 2009, Nr 5, s. 75–80.
[942] W. Szydło, *Prawnorzeczowy status…,* s. 121.
[943] Por. M. Wolanin, *Specprocedura…,* s. 4.

wybudowaniu drogi, jako obiektu budowlanego, a więc po uzyskaniu przez nią prawnie określonych warunków techniczno-użytkowych odpowiednich do kategorii, do której droga ma być zaliczona. Kategoria drogi publicznej nie może być zatem nadana dopóty, dopóki droga nie będzie wybudowana jako obiekt budowlany, skoro drogą w ramach ustawowej definicji jest dopiero obiekt budowlany o skonkretyzowanych parametrach technicznych, wpływających na przypisanie tej drogi do określonej klasy techniczno-użytkowej. Kategoria drogi publicznej stanowi normatywnie określony w DrPublU wyznacznik mający odzwierciedlać funkcjonalność drogi w całej sieci drogowej. Jeżeli bowiem ustawodawca wskazał w art. 2 ust. 1 DrPublU, że drogi publiczne dzielą się na cztery kategorie, zależnie od funkcji w sieci drogowej, to znaczy, że kategoria drogi publicznej jest pochodną pełnionej przez nią funkcji w sieci drogowej"[944].

Wskazane okoliczności prowadzą do wniosku, że zakaz rozporządzania nieruchomością drogową (w tym zakaz zwrotu nieruchomości na rzecz dotychczasowego właściciela) powstaje nie wcześniej niż od momentu zakończenia robót budowlanych i oddania drogi do użytku. Powyższy wniosek nie jest pozbawiony odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów administracyjnych.[945] Mając na uwadze powyższe wyłącznie za częściowo właściwy jest pogląd SN wyrażony w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2013 r., zgodnie z którym *„Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego dróg publicznych przewidziane w art. 2a u.d.p. dotyczy nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 u.d.p.), albo w rozsądnym okresie (np. ze względu na plany inwestycyjne) taką budowlą się stanie"*. Brak jest bowiem przekonywujących argumentów pozwalających na przyjęcie tezy, że drogą w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jest również nieruchomość, która dopiero w przyszłości (chociażby najbliższej) zostanie budowlą.[946]

Warto również zwrócić uwagę na pogląd jeszcze dalej idący, zgodnie z którym nawet jeżeli dojdzie do budowy drogi możliwy jest zwrot nieruchomości, ponieważ własność drogi (jako obiektu budowlanego) nie rozciąga się na własność samej nieruchomości. Jak zauważa P. Zaborniak: *„Wypowiedź Sądu o wykluczeniu z obrotu prawnego dobra publicznego jest prawidłowa, ale wyłącznie w odniesieniu do drogi rozumianej jako budowla przeznaczona do*

[944] Tenże, s. 7.
[945] Przykładowo w wyroku z 21.10.1991 r., IV SA 914/91, ONSA 1992, Nr 1, poz. 3 NSA zauważył: *„Realizacja inwestycji w postaci budowy ulicy, stanowiąca negatywną przesłankę rozstrzygnięcia w zakresie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości… musi wiązać się z konkretnymi robotami i nakładami inwestycyjnymi, wskazującymi na wykonanie takiego obiektu budowlanego. Nie jest równoznaczne z wykonaniem (wybudowaniem) ulicy jedynie wydzielenie pasa gruntu przeznaczonego pod ulicę"*
[946] Postanowienie SN z 10.04.2003 r., IV CSK 514/12, System LEX nr 1331351.

prowadzenia ruchu, czyli dobra powszechnego użytku. Przytoczony przepis (art. 2a ustawy o drogach publicznych – przyp. aut.) daje podstawy do zaistnienia wyjątków od zasady zaliczającej do części składowych gruntu budynki i inne urządzenia trwale z nim związane (art. 48 KC).”[947] Powyższe stanowisko budzi pewne wątpliwości, ponieważ wydaje się, że celem art. 2a ustawy o drogach publicznych nie było wprowadzenie wyjątku od zasady *superficies solo cedit* wyrażonej w art. 47 § 2 KC. Z samego zapisu, zgodnie z którym własność drogi (jako budowli) przysługuje wyłącznie Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego nie można wywodzić tezy, iż własność obiektu może istnieć w oderwaniu od własności nieruchomości. Droga jest bowiem budowlą położoną w granicach pasa drogowego stanowiącego konkretną nieruchomość. Sposób budowy drogi oraz to w jaki sposób jest ona związana z podłożem pozwala dojść do każdorazowego wniosku, że droga jest budowlą trwale połączoną z gruntem i nie służy wyłącznie do przejściowego użytku z nieruchomości. W ten sposób droga spełnia wszystkie przesłanki z art. 47 § 2 KC.[948]

Z uwagi na brak jednoznacznej normy prawnej zakazującej obrotu nieruchomościami drogowymi przekonujący jest również pogląd, zgodnie z którym przeniesienie prawa własności do tego typu nieruchomości (także zabudowanej drogą) na rzecz osoby prywatnej jest możliwe, jednakże powoduje że nieruchomość traci w konsekwencji dokonanego rozporządzenia status drogi publicznej.[949] Wydaje się, że w taki sposób spełniony zostaje zasadniczy cel ustanowienia art. 2a ustawy o drogach publicznych dotyczący zakazu przekazania uprawnień do nieruchomości drogowej osobom prywatnym. Powyższa koncepcja nabiera szczególnego sensu na gruncie instytucji zwrotu nieruchomości. Przyjmując bowiem, że dana nieruchomość objęta decyzją ZRiD nie została przeznaczona pod budowę drogi (i spełnione zostały przesłanki z art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie zachodzi potrzeba dalszego utrzymywania zakazu wynikającego z art. 2a ustawy o drogach publicznych. Zasadniczo nie ma bowiem zagrożenia, że droga[950] jako obiekt budowlany wykorzystywany dla potrzeb ruchu znajdzie się w rękach osoby prywatnej, która ograniczy dostęp do tej infrastruktury osobom trzecim. W powyższym przypadku powstaje jednakże pewna wątpliwość, czy uchwała lub rozporządzenie o nadaniu nieruchomości statusu drogi

[947] P. Zaborniak, *Glosa do wyroku NSA z 12.09.2009 r. (I OSK 361/08)*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 2, s. 107.
[948] Na takim stanowisku stoi również M. Wolanin, *Specprocedura realizacji inwestycji drogowej – Cz. III*, Nieruchomości 2000, nr 6, System LEGALIS, który wskazuje, że „*Droga, jako obiekt budowlany, nie jest również połączona z gruntem dla przemijającego użytku, lecz stanowi taki rodzaj obiektu ze względu na swoją funkcjonalność, że pozostawanie jej na gruncie ma charakter trwały i nieprzemijający. Oznacza to, że spełnia ona warunki cywilistycznej definicji części składowej (art. 47 § 2 KC), nieobjętej ustawowym wyjątkiem od zasady związania prawnego części składowej gruntu z prawem własności gruntu (art. 49 KC).”*
[949] W. Szydło, *Prawnorzeczowy status….,* s. 127.
[950] Która w tym przypadku nie zostaje wybudowana.

publicznej nie stanowi przeszkody w przedmiocie rozporządzenia nieruchomością drogową. Należałoby przyjąć, że w przypadku w którym dochodzi do zwrotu nieruchomości na rzecz dotychczasowego właściciela właściwy organ ma obowiązek uchylenia aktu prawnego zaliczającego drogę do odpowiedniej kategorii. Słusznym wydaje się więc teza, zgodnie z którą zaliczenie drogi do określonej kategorii nie jest nieodwracalne i nie powinno stanowić przeszkody do żądania zwrotu nieruchomości przez dotychczasowego właściciela.[951] W ten sposób dojdzie do usunięcia sprzeczności pomiędzy stanem prawnym wynikającym z decyzji stanowiącej podstawę zwrotu oraz aktem nadającym status drogi.[952] Jednocześnie straci aktualność twierdzenie, iż dochodzi do naruszenia art. 2a ustawy o drogach publicznych, gdyż osoba prywatna nie będzie właścicielem nieruchomości o statusie nieruchomości drogowej.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowiska wydaje się, że należałoby się opowiedzieć za poglądem umożliwiającym szerokie możliwości rozporządzania gruntami drogowymi. Powoduje to, że o ile spełnione zostają warunki opisane w art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość zajęta pod budowę drogi publicznej powinna zostać zwrócona dotychczasowemu właścicielowi. Dotyczy to również sytuacji, w których nieruchomość uzyskała status drogi publicznej, a także jeżeli na nieruchomości zrealizowano inwestycję sprzeczną z celem decyzji ZRiD. Zwrot nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi na rzecz dotychczasowego właściciela nie spowoduje, że naruszony zostanie zakaz wynikający z art. 2a ustawy o drogach publicznych. Utrata statusu drogi publicznej spowoduje, że osoba prywatna nie stanie się właścicielem drogi w rozumieniu powyższego przepisu. Powyższy pogląd nie powinien budzić żadnych wątpliwości w szczególności wówczas, jeżeli nie doszło do budowy obiektu drogowego (decyzja ZRiD nie została wykonana), a dana nieruchomość nie jest wykorzystywana dla potrzeb ruchu drogowego. Możliwość żądania zwrotu nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg należy odczytywać biorąc pod uwagę konstytucyjne zasady ochrony praw majątkowych. Ponad powołane wcześniej argumenty należy zauważyć, że decyzja ZRiD jest przejawem zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.[953] Możliwość wywłaszczenia praw majątkowych powinna być dokonywana wyłącznie w celach publicznych. O ile cel publiczny nie zostaje spełniony (nie dochodzi do wykonania decyzji ZRiD) koniecznym jest dokonanie zwrotu

[951] Por. J. Parchomiuk, *Zwrot nieruchomości…,* s.85.
[952] Na możliwość wprowadzenia drogi do obrotu cywilnoprawnego w następstwie pozbawienia drogi charakteru drogi publicznej zwraca również uwagę (jednakże bez szerszego uzasadnienia) R. Skwarło, Glosa *do uchwały SN z 13.10.2004 r. (III CZP 52/04)*, Samorząd Terytorialny 2006, Nr 11, s. 74.

nieruchomości, która w ten sposób stała się zbędna z punktu widzenia interesów publicznych. Każda inna interpretacja art. 136 Ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 2a ustawy o drogach publicznych prowadziłaby do sprzeczności z *ratio legis* art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Należy ponadto podkreślić, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości podnoszona jest przez Trybunał Konstytucyjny do zasady rangi konstytucyjnej.[954] Wyłączenie lub istotne ograniczenie roszczenia o zwrot prowadziłoby do obejścia prawa, a w szczególności sytuacji, w których instytucja wywłaszczenia mogłaby zmierzać do przymusowego odebrania praw majątkowych do nieruchomości, które w dalszej kolejności w ogóle nie byłyby wykorzystywane na cele publiczne. Przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stanowią szczególnego rodzaju zabezpieczenie interesów osób pozbawianych praw majątkowych tj. przewidujące gwarancje odzyskania uprawnień do nieruchomości w przypadku, gdy realizacja celu publicznego okazałaby się nieskuteczna.[955]

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami przepisy specustawy drogowej nie zawierają szczególnych regulacji dotyczących prawa do żądania zwrotu nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi publicznej. W tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 136 i nast.). Dokładniejsze omówienie przesłanek oraz procedury zwrotu nieruchomości było do tej pory przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny i wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania.[956] Zwracając wyłącznie uwagę na podstawowe zagadnienia związane z możliwością żądania zwrotu nieruchomości drogowych należałoby dojść w pierwszej kolejności do wniosku, że dotychczasowy właściciel będzie mógł żądać zwrotu, o ile nieruchomość stanie się zbędna na cele określone w decyzji ZRiD[957] lub właściwy organ podejmie decyzję o wykorzystaniu nieruchomości na inny cel niż wynikający z decyzji ZRiD.[958] Pojęcie „zbędności" zostało zdefiniowane w treści art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym to przepisem: *Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:*

[954] Por. Wyrok TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216.
[955] Ł. Strzępek, *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, Rejent 2013, Nr 2, s. 93
[956] Zob. m.in. M. Szewczyk, *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Rejent 1992, nr 7-8, Ł. Strzępek, *Przesłanki zwrotu…*, s. 92 i nast., J. Iwulski, J. Kwaśniewski, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1995, Nr 12, s. 11 i nast., G. Bieniek, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej – problematyka prawna*, Zielona Góra 1994, T. Woś, *Wywłaszczanie…*, s. 215 i nast., E. Klat-Górska, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, Nr 2, poz. 140 i nast., M. Wolanin, *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Monitor Prawniczy 1994, nr 3, Z. Truszkiewicz, *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1993, Nr 12.
[957] Art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 23 specustawy drogowej.
[958] Art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 23 specustawy drogowej.

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Jak słusznie podkreśla M. Szewczyk: *„Rzecz znamienna, że w świetle art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. nie ma znaczenia to, czy cel wywłaszczenia został zrealizowany i odpadł dopiero później, czy też nie został zrealizowany nigdy. Istotne jest natomiast jedynie to, że cel ten odpadł, a więc że dana nieruchomość, po jej wywłaszczeniu, stała się faktycznie zbędna dla realizacji celu, dla którego dokonano wywłaszczenia".*[959]

Biorąc pod uwagę odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazane powyżej terminy (od upływu których zależy zwrot) należałoby liczyć od momentu, w którym decyzja ZRiD stała się ostateczna. Dotychczasowy właściciel ma obowiązek uzyskiwania informacji o upływie terminów, o których mowa w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami we własnym zakresie. Jednocześnie żaden z przepisów ustawy nie nakłada na właściwy organ obowiązku informowania o spełnieniu przesłanek opisanych w art. 137. Terminy z upływem których nieruchomość staje się zbędna z punktu widzenia wywłaszczenia mają również na celu mobilizowanie organów administracji do szybszego działania, a tym samym ochronę interesu publicznego, na rzecz którego doszło do ingerencji w prawa majątkowe. Nie ma natomiast znaczenia, z jakich przyczyn organ nie zrealizował inwestycji drogowej w terminach wynikających z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[960] Ponadto można wysunąć wniosek, że dla zachowania 10-letniego terminu nie jest wystarczające zrealizowanie wyłącznie części inwestycji drogowej objętej decyzją ZRiD, w tym w szczególności wykonanie samej nawierzchni drogowej.[961] Dla uznania, że osobie uprawnionej nie przysługuje roszczenie o zwrot inwestycja drogowa powinna zostać zakończona w całości. Przy czym decydującym momentem dla oceny stanu realizacji robót budowlanych powinien być dzień złożenia wniosku o zwrot nieruchomości.[962]

Ze szczególnym przypadkiem zbędności nieruchomości na dotychczasowy cel mamy do czynienia wówczas, gdy organ zamierza przeznaczyć nieruchomość na inne potrzeby niż

[959] M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 497. Inaczej natomiast m.in. NSA w wyroku z 4.12.2008 r., I OSK 1725/07, System LEX nr 52606 oraz z dnia 20.08.2008 r., I OSK 1189/08, System LEX nr 1015985, w których przyjęto, że o ile cel wywłaszczenia został osiągnięty, to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia.
[960] Por. M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.,* s. 185, T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 268
[961] Zob. Wyrok SN z 6.03.2002 r., III RN 11/01, OSNAPiUS 2002, Nr 21, poz. 513.
[962] Wyrok NSA z 14.03.1994 r., IV SA 1949/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 43.

wynikające z decyzji ZRiD (np. zamiar realizacji inwestycji innej niż drogowa). W takim przypadku właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o powziętym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli osoba uprawniona nie złoży stosownego wniosku o zwrot nieruchomości w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia, wówczas uprawnienie wygasa (art. 136 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości przysługuje wyłącznie byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom (art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z przedmiotowego uprawnienia nie mogą natomiast skorzystać użytkownicy wieczyści oraz osoby, które dysponowały ograniczonymi prawami rzeczowymi.[963] Należy uznać, że powyższe ograniczenie nie powoduje naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, albowiem zgodnie z poczynionymi wcześniej uwagami zasada ta przewiduje możliwość rozróżnienia ochrony prawnej wobec poszczególnych praw majątkowych. Z uwagi na okoliczność, iż własność jest najszerszym prawem podmiotowym do rzeczy, to właściciel (a nie osoba posiadająca ograniczone prawo rzeczowe) powinna decydować o skorzystaniu z prawa do zwrotu nieruchomości. Przyjęcie szerszego katalogu osób uprawnionych do wystąpienia z analizowanym żądaniem prowadziłoby w skrajnych sytuacjach do odzyskania przez właściciela prawa do nieruchomości w sposób sprzeczny z jego wolą (zakładając, że wniosek o zwrot nieruchomości złożył np. użytkownik nieruchomości). Wydaje się, że roszczenie o zwrot przysługuje nie tylko bezpośrednim spadkobiercom byłego właściciela, ale również dalszym spadkobiercom.[964] Za taką wykładnią analizowanych przepisów przemawia okoliczność, że art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie posługuje się pojęciem „bezpośredniego" spadkobiercy. W takiej sytuacji osoby uprawnione do spadku po spadkobiercach dotychczasowego właściciela nieruchomości są również jego spadkobiercami w rozumieniu prawa cywilnego.[965] Pozostając przy analizie kręgu osób uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości należałoby dojść do konkluzji, że ustawodawca w sposób nieusprawiedliwiony pominął w tym zakresie następców prawnych osoby prawnej, która była właścicielem nieruchomości. Za przyznaniem roszczenia o zwrot następcom prawnym osób

[963] Odmiennie w stosunku do użytkowników wieczystych Z. Truszkiewicz, *Problematyka…,* s. 12.
[964] Tak z powołaniem na art. 922 KC Ł. Strzępek, *op. cit.,* s. 100.
[965] Dodatkowo uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości będzie przysługiwało nabywcy spadku (osobie, która weszła w prawa i obowiązki spadkobiercy na podstawie art. 1053 KC). Na ten temat por. NSA w wyroku z 27.04.2007 r., I OSK 844/06, System LEX nr 329149.

prawnych przemawia zasada równości wobec prawa. W szczególności względy racjonalności oraz sprawiedliwości społecznej przemawiają za nierozróżnianiem standardów ochrony prawa własności osób prawnych oraz osób fizycznych. W opisanych okolicznościach należałoby podnieść postulat *de lege ferenda* za nowelizacją treści art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Za ugruntowany można uznać pogląd, zgodnie z którym o ile nieruchomość była przedmiotem współwłasności z wnioskiem o zwrot muszą wystąpić wszyscy dotychczasowi współwłaściciele lub ich spadkobiercy – pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.[966]

Biorąc pod uwagę zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa należałoby się opowiedzieć za taką interpretacją powyższych przepisów, która przewiduje możliwość żądania zwrotu nieruchomości drogowej także wówczas, gdy na nieruchomości jest realizowana inna droga niż wskazana w decyzji ZRiD (w szczególności droga innej kategorii).[967] W takim bowiem przypadku dochodzi do modyfikacji rodzaju inwestycji drogowej, przez co ostatecznie realizowany cel publiczny odbiega od celu wskazanego w decyzji ZRiD. Podzielić można stanowisko, zgodnie z którym właściwy organ powinien dokonywać ścisłej wykładni celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej.[968] Ponadto nasuwa się wniosek, że roszczenia o zwrot nieruchomości nie wyłącza również zrealizowanie innego (niż wskazany w decyzji ZRiD) celu publicznego mieszczącego się w katalogu celów publicznych objętych treścią art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.[969] Jednocześnie zgodnie z dominującym poglądem roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje osobie uprawnionej, jeżeli cel publiczny został zrealizowany (doszło do budowy drogi publicznej), a następnie nieruchomość na skutek zmiany sposobu korzystania nieruchomość zostaje wykorzystana na inne przeznaczenie.[970] Ponadto roszczenie o zwrot nieruchomości nie będzie skuteczne, jeżeli nieruchomość została zbyta w międzyczasie przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na rzecz podmiotu trzeciego.[971] Wydaje się bowiem, że w takim przypadku osoba trzecia będzie korzystała z uprawnień wynikających z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Natomiast dotychczasowemu właścicielowi

[966] Por. M. Wolanin, *Skuteczność roszczenia…,* s. 15, Wyrok NSA z 5.01.2001 r., IV SA 2217/98, System LEX nr 550461.
[967] Por. wyrok NSA z 16.06.1994 r., IV SA 1116-1117/93, ONSA 1995, Nr 2, s. 197.
[968] Zob. wyrok NSA z 22.08.2003 r., I SA 2622/01, System LEX nr 149521 oraz wyrok NSA z 28.11.2000 r., I SA 1650/99, System LEX nr 54429.
[969] Zob. T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 260.
[970] Tak m.in. J. Iwulski, J. Kwaśniewski, *Zwrot…,* s. 9 oraz NSA w wyroku z 27.08.2009 r., I OSK 1138/08, System LEX nr 552276.
[971] Por. M. Gdesz, A. Trembecka, *op. cit.*, s. 190.

nieruchomości lub jego spadkobiercom pozostanie roszczenie odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na zasadach opisanych w art. 417^1 KC. Podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej będzie sprzeczne z prawem działanie powyższych podmiotów. Należy bowiem dojść do wniosku, że pomimo braku jednoznacznej normy zakazującej zbycie wywłaszczonych nieruchomości, taki zakaz można wyinterpretować z treści art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Działając w granicach prawa podmioty zobowiązane powinny liczyć się z obowiązkiem zwrotu nieruchomości oraz podejmować czynności zapobiegające uniemożliwieniu realizacji roszczenia o zwrot.[972] W orzecznictwie sądów administracyjnych można również spotkać pogląd, zgodnie z którym jeżeli doszło do nieuprawnionego zbycia nieruchomości będącej wcześniej przedmiotem wywłaszczenia na właściwym organie ciąży obowiązek podjęcia działań zmierzających do odzyskania nieruchomości oraz przekazania jej dotychczasowemu właścicielowi.[973] Judykatura oraz doktryna nie wypracowały natomiast jednoznacznego stanowiska na temat konsekwencji cywilnoprawnych analizowanego zakazu zbywania nieruchomości. Zgodnie z pierwszym z poglądów zakaz zbycia nieruchomości, o którym mowa powyżej nie oznacza, że czynność prawna mająca za przedmiot nieruchomość objętą decyzją ZRiD będzie nieważna. Należy bowiem podkreślić, że naruszenie zakazu nie jest obwarowane sankcją pozwalającą wzruszyć skutki czynności rozporządzających nieruchomością. Nieważność umowy miałaby bowiem miejsce w przypadku sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa (art. 58 § 1 KC).[974] Dodatkowo za wskazanym stanowiskiem ma przemawiać rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych. Odmienny pogląd głosi natomiast, że *„Przyjęte rozumienie art. 136 GospNierU (art. 47 GospWywłNierU) oznacza, że te przepisy zawierają normę prawną zakazującą zawierania umów o określonej treści, jeśli ich przedmiotem jest nieruchomość uprzednio wywłaszczona, bez realizacji ustawowo przewidzianej procedury. Do tego zakazu nie odnosi się rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych, która chroni nabywcę w dobrej wierze w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. Tymczasem w omawianym przypadku nie ma stanu niezgodności, w szczególności nie jest kwestionowane, że Skarb Państwa (jednostka*

[972] Por. Wyrok SN z 12.09.2009 r., V CSK 187/09, System LEX nr 529690 oraz SN z 21.06.2007 r., IV CSK 81/07, OSNC 2008, Nr 2, poz. 40.
[973] Tak m.in. wyrok NSA z 10.07.2008 r., I OSK 557/07, System LEX nr 1016272.
[974] Por. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 136, System LEX. Por. również Orzeczenie SN z 30.04.1987 r., III CZP 19/87, OSNC Nr 7–8/1988, poz. 96., wyrok NSA z 5.1.2010 r., I OSK 420/09, System LEX nr 595371, wyrok NSA z 26.6.2008 r., I OSK 1054/07, niepubl., wyrok WSA w Krakowie z 25.3.2009 r., II SA/Kr 1243/08, System LEX nr 569628.

samorządu terytorialnego) nie był w dacie umowy właścicielem nieruchomości. Chodzi tu o wadliwość umowy z powodu naruszenia zakazu ustawowego, a nie jej ewentualną nieskuteczność wskutek rozporządzenia nieruchomością przez osobę nieuprawnioną zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych będzie chronić dopiero kolejnego nabywcę, w razie dalszego zbycia nieruchomości".[975] Niewątpliwie powyższe stanowisko jest bardziej pożądane z punktu widzenia ochrony interesów indywidualnych osób pozbawionych praw majątkowych w procedurze ZRiD. Jego zastosowanie w praktyce prowadzi bowiem do możliwości bezpośredniego odzyskania nieruchomości przez byłego właściciela, jak również wyłącza obowiązek wszczynania dalszego (z reguły długotrwałego) postępowania o zapłatę odszkodowania. Powyższy obowiązek przerzucony zostaje natomiast na osoby, które nabyły (również w dobrej wierze) nieruchomość przeznaczoną pierwotnie na realizację celów publicznych, co powoduje że osoby takie zostają pozbawione pełnej ochrony prawnej. Z analizowanego stanowiska wynika ponadto, że jeżeli zamiarem racjonalnego ustawodawcy było zapewnienie byłemu właścicielowi nieruchomości pełnej ochrony prawnej, powinien wskazać na skutek w postaci nieważności zbycia nieruchomości bezpośrednio w treści art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Biorąc pod uwagę doniosłość społeczną oraz konstytucyjną zagadnień związanych ze zwrotem nieruchomości powyższa aktywność ustawodawcy byłaby postulowana.

Analizując powyższe przeciwstawne stanowiska z punktu widzenia treści art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami wydaje się jednak, że bardziej właściwym jest pierwszy z wyrażonych poglądów. Z treści wskazanego przepisu nie wynika w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości zakaz zbywania nieruchomości objętych decyzją ZRiD, a w szczególności powyższy przepis nie daje podstaw do przyjęcia, że umowa której przedmiotem jest taka nieruchomość staje się nieważna. Wydaje się, że nieważności czynności prawnej nie można opierać natomiast na wykładni powyższego przepisu przeprowadzonej z zastosowaniem norm konstytucyjnych. Pomimo, że zasada zwrotu nieruchomości znajduje swoją podstawę w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie można na jej podstawie sformułować tezy, że ochrona praw byłego właściciela powinna znajdować pierwszeństwo przed ochroną prawną nabywcy nieruchomości działającego w dobrej wierze. Teza, zgodnie z którą z art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika

[975] Ł. Węgrzynowski, *Cywilnoprawne skutki naruszenia art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 9, s. 462. Por. również wyrok SN z 9.7.2009 r., III CSK 182/09, OSG 2010, Nr 11, poz. 78, s. 3. Na temat nieważności umowy podobnie: NSA wyroku z 26.3.2008 r., I OSK 491/07, System LEX nr 505428, a także NSA w wyroku z 26.6.2008 r., I OSK 1054/07, System LEX nr 497399.

jednoznaczny zakaz zbywania nieruchomości powodujący nieważność czynności prawnej mogłaby wynikać wyłącznie z wykładni rozszerzającej wskazanego przepisu. Taka wykładnia w sytuacjach związanych z ingerencją w prawa majątkowe (w tym przypadku nabywcy nieruchomości) jest niedopuszczalna i to nawet wówczas, gdy wymaga tego ochrona innych wartości konstytucyjnych.

Z powyższym przypadkiem nie tożsama sytuacja, w której doszło do oddania nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej w najem, dzierżawę, użytkowanie, użyczenie lub trwały zarząd. Na podstawie bowiem art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *Jeżeli nieruchomość lub jej część podlegająca zwrotowi została oddana w trwały zarząd lub została obciążona prawem użytkowania, prawa te wygasają z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. Przepis art. 90 ust. 2 stosuje się odpowiednio* (ust. 1*). Najem, dzierżawa lub użyczenie zwracanej nieruchomości wygasa z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna (ust. 2*). Należy zaznaczyć, że powyższy przepis nie przewiduje natomiast wygaśnięcia użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości podlegającej zwrotowi, jak również innych niż użytkowanie ograniczonych praw rzeczowych. Wydaje się, że o ile doszło do ustanowienia użytkowania wieczystego w sposób niedozwolony (sprzeczny z celem decyzji ZRiD) podstawą wygaszenia użytkowania wieczystego będzie stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego, jako wydanej w sposób rażąco sprzecznej z prawem (art. 156 § 1 KPA).[976] Niezależnie od powyższego konstrukcję art. 138 ustawy o gospodarce nieruchomościami można uznać za wadliwą z uwagi na ograniczenie treści przepisu wyłącznie do niektórych praw rzeczowych oraz obligacyjnych. Wskazany przepis budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady równości wobec prawa oraz zaufania obywateli do państwa. Jednocześnie problem wygaśnięcia praw ciążących na nieruchomości podlegającej zwrotowi wiąże się również z zagadnieniem konfliktu pomiędzy różnymi interesami prywatnymi. Ustawodawca musi bowiem zdecydować, czy w szerszym zakresie chronić prawa osób wywłaszczonych, czy też osób którym przysługują prawa rzeczowe lub obligacyjne do nieruchomości, na której nie zrealizowano celu publicznego. Źródłem zabezpieczenia interesów drugiej z wskazanych grup osób są również przepisy rangi

[976] Tak również T. Woś, *Wywłaszczanie…,* s. 287. Autor zwraca jednocześnie uwagę na trudności związane ze zwrotem nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste zostało ustanowione w formie umowy. Przyjmuje się bowiem, że przedmiotowa umowa nie staje się nieważna z mocy prawa (zob. uchwała SN z 30.04.1987 r., III CZP 18/87, OSNCP 1998, Nr 7-8, poz. 96 oraz uchwała NSA z 16.03.1998 r., OSP 7/97, ONSA 1998, Nr 3, poz. 74).

konstytucyjnej w tym zasada ochrony praw słusznie nabytych. Prowadzi to do wniosku, że żadna z osób uprawnionych nie może być całkowicie pozbawiona ochrony prawnej. Nawet więc w sytuacji, gdy dotychczasowy właściciel nieruchomości odzyskuje nieruchomość obciążoną prawem osoby trzeciej (z uwagi na brak spełnienia przesłanek z art. 138 ustawy o gospodarce nieruchomościami) przysługuje jemu roszczenie odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 417^1 KC.[977]

Jeżeli na cele oznaczone w decyzji ZRiD zostanie ostatecznie wykorzystana wyłącznie część nieruchomości objęta treścią decyzji, wówczas zwrotowi na rzecz osoby uprawnionej podlega pozostała jej część (art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Warto zauważyć, że powyższy przepis został zmieniony na podstawie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 9 stycznia 2009 r.[978] Przed powyższą zmianą dopuszczalność zwrotu części nieruchomości na rzecz dotychczasowego właściciela była wyłączona w przypadku, gdy zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy część nieruchomości nie mogła zostać samodzielnie zagospodarowana. Powodem nowelizacji ustawy w powyższym zakresie był wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 6/05[979], w którym TK stwierdził, że prawo do żądania zwrotu nieruchomości znajduje również podstawę w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Prawo to nie może być ograniczone w sposób wskazany w art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ prowadziłoby to do nieusprawiedliwionego naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady proporcjonalności.

Warunkiem zwrotu nieruchomości jest wcześniejszy zwrot przez osobę uprawnioną odszkodowania przyznanego w związku z wydaniem decyzji ZRiD lub zwrot nieruchomości zamiennej. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bezpośrednią podstawą zwrotu nieruchomości, jak również ustalenia wysokości odszkodowania podlegającego zwrotowi jest decyzja administracyjna (art. 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Należałoby uznać, że jeżeli decyzja ZRiD była wadliwa (nie zachodziły przesłanki do wydania tej decyzji) właściwym postępowaniem skierowanym przeciwko tej decyzji jest przede wszystkim postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności, nie zaś postępowanie dotyczące zwrotu nieruchomości.[980]

[977] Z uwagi na sprzeczne z prawem (celem decyzji ZRiD) obciążenie nieruchomości podlegającej zwrotowi na rzecz osoby trzeciej.
[978] Dz. U. z 2009 r., Nr 42, poz. 335.
[979] Wyrok TK z 3.04.2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41.
[980] Por. G. Bieniek, Z. Marmaj, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Zielona Góra 1994, s. 137.

Rozdział 9. Rys prawnoporównawczy

1. Kilka uwag na temat szczególnych ustaw infrastrukturalnych na tle wybranych ustawodawstw innych państw

Zgodnie z uwagami poczynionymi w Rozdziale 3 niniejszej pracy pojęcie interesu publicznego ma charakter zmienny, a jego zakres znaczeniowy zależy między innymi od czasu, miejsca a także konkretnego systemu prawnego. Szerokie rozumienie interesu publicznego będzie niewątpliwie bezpośrednio wpływało za zakres ochrony interesu indywidulanego jednostki. Można bowiem wysunąć wniosek, że ilekroć ustawodawca zmierza do zintensyfikowania ochrony poszczególnych wartości publicznych będzie to prowadziło do zwiększonej ingerencji w interesy poszczególnych jednostek. Zazwyczaj w tego typu sytuacjach organy administracji publicznej będą wyposażane w szczególne środki prawne oraz kompetencje umożlwiające sprawne oraz szybkie pozyskiwanie nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji infrastrukturalnych.[981] Jednocześnie wydaje się, że powodem tworzenia szczególnych przepisów wywłaszczeniowych będzie nie tylko sama budowa dróg (ewentualnie innych inwestycji infrastrukturalnych), ale również dalsze wartości oraz cele publiczne, których realizacja jest możliwa dzięki rozwojowi sieci infrastrukturalnej.[982] Tego typu wartości i cele nie muszą mieć charakteru stałego oraz uniwersalnego i mogą występować wyłącznie w określonym momencie oraz na określonym obszarze. Ponadto realizacja założonego przez ustawodawcę celu, co do zasady powinna spowodować, że ustawa szczególna traci swoje znaczenie i zostaje derogowana z systemu prawnego.[983] Może się jednak również zdarzyć, że na skutek zmiany celów publicznych lub potrzeb społecznych ustawa będzie dalej obowiązywała w celu ochrony lub osiągnięcia innych wartości. Powyższą zależność można także zaobserwować dokonując analizy przepisów dotyczących budowy dróg publicznych, nie tylko na tle polskiego ustawodawstwa, lecz również w innych systemach prawnych. Uchwalanie specustaw infrastrukturalnych nie jest bowiem nowym pomysłem legislacyjnym.

[981] Przykładem tego typu instrumentów prawnych jest omawiana w treści niniejszej pracy decyzja ZRiD.
[982] Zgodnie z uwagami poczynionymi w Rozdziale 2 niniejszej pracy celami, którym miało służyć ustanowienie specustawy drogowej oraz dalsze jej nowelizacje było m.in. wykorzystanie środków finansowych z Unii Europejskiej, rozwój gospodarki, czy też możliwość organizacji Euro 2012.
[983] Taka sytuacja będzie miała miejsce w przypadku specustawy drogowej, która zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami przestanie obowiązywać w 2020 roku.

Tytułem przykładu na terenie USA w dniu 2 sierpnia 1956 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 czerwca 1956 r. zatytułowana *Federal Aid Highway Act.*[984] Jednym z głównych założeń autorów powyższego aktu prawnego było zwiększenie bezpieczeństwa państwa poprzez rozwój wewnętrznej sieci dróg łączących poszczególne strategicznie miejsca oraz obiekty położone w różnych częściach USA.[985] Zgodnie z przewidywaniami nowe drogi miały tworzyć tzw. Międzystanowy System Dróg (*Interstate System of Roads)* o łącznej długości około 44.0000 mil.[986] Można przyjąć, że wskazana ustawa jest kolejnym przykładem tzw. „specustawy" drogowej, albowiem jest przepisy poświęcone są wyłącznie autostradom oraz elementom infrastruktury transportowej. Podobnie, jak w przypadku o ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, również ustawa amerykańska zawiera szczególne regulacje dotyczące nabywania gruntów pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych (sekcja 109 i nast.). Tytułem przykładu, ze wskazanych przepisów wynika, że Sekretarz ds. Handlu (*Secretary of Commerce*) działający w imieniu rządu Federalnego, lecz na wniosek władz poszczególnych Stanów jest uprawniony do nabywania wszelkich nieruchomości potrzebnych do budowy, przebudowy lub modernizacji dróg wchodzących w skład Międzystanowego Systemu Dróg (*Interstate System of Roads).* Sekretarz ds. Handlu jest zobowiązany do dokonania przymusowego wykupu nieruchomości, wyłącznie wówczas, gdy właściwe władze stanowe nie zdołały nabyć nieruchomości dobrowolnie oraz spełnione zostały pozostałe warunki związane w szczególności z pokryciem przez władze stanowe kosztów postępowania wywłaszczającego.

Znacznie większe tradycje w porównaniu do ustawodawstwa amerykańskiego w zakresie stanowienia szczególnych ustaw infrastrukturalnych ma Wielka Brytania. Jednym z pierwszych aktów prawnych, który przewidywał szczególne reguły wywłaszczania nieruchomości pod tego typu inwestycje była ustawa dotycząca budowy linii kolejowej pomiędzy miejscowościami Wandsworth oraz Croydon z 1801 roku (tzw. *Surrey Iron*

---

[984] Ustawa z dnia 29 czerwca 1956 roku - Federal Aid Highway Act (tekst: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf).

[985] Szerzej na ten temat R.F. Weingroff, *Federal-Aid Highway Act of 1956, Creating the Interstate System*, Washington 2010. Zwraca się uwagę, że jednym z pomysłodawców ustawy był Prezydent D. Eisenhower, który potrzebę rozwoju sieci dróg w USA upatrywał w dobrze rozwiniętym systemie infrastrukturalnym na terenie Europy, w szczególności Niemiec (por. http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Aid_Highway_Act_of_1956). Niewątpliwie na wprowadzenie nowych regulacji miały więc wpływ doświadczenia powojenne oraz zamiar dodatkowego zabezpieczenia bezpieczeństwa państwa poprzez utworzenie sprawnej sieci drogowej.

[986] R. F. Weingroff, *The Greatest Decade 1956-1966* (źródło: http://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/50interstate.cfm.

Railway).[987] Warto podkreślić, że powyższa ustawa dotyczyła konkretnej i indywidualnie oznaczonej inwestycji[988] oraz przewidywała procedury przymusowego wykupu nieruchomości, a także zasady wypłaty odszkodowania z tego tytułu.[989] Podmiotem uprawnionym do wykupu nieruchomości, na których zlokalizowana była linia kolejowa były prywatne spółki kolejowe odpowiedzialne za budowę połączenia. Co istotne, przepisy ustawy przewidywały również ochronę spółek kolejowych przed roszczeniami ze strony właścicieli nieruchomości sąsiadujących z linią kolejową z tytułu immisji (np. hałasu lub uciążliwych zapachów). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że faktycznymi przyczynami uchwalenia powyższej ustawy, jak również podobnych ustaw szczególnych były raczej cele indywidualne (biznesowe) poszczególnych inwestorów, niż motywy związane z ochroną interesu publicznego.[990] Powodem wejścia w życie ustawy były przede wszystkim wartości komercyjne, a mianowicie linia kolejowa miała służyć celom przemysłowym i była przeznaczona głównie do transportu węgla, materiałów budowlanych oraz produktów rolniczych przewożonych przez prywatne podmiotu. Nawet jeżeli powyższe cele służyły pośrednio dobru społecznemu, to zyski z korzystania z infrastruktury usytuowanej na wywłaszczonych gruntach przypadały bezpośrednio spółkom kolejowym. W doktrynie podkreśla się, że założenia które przyświecały uchwaleniu powyższego aktu prawnego wpisywały się w proces zmian społecznych oraz technologicznych związanych z tzw. rewolucją przemysłową. Przejście od produkcji rolniczej i rzemieślniczej do produkcji przemysłowej na dużą skalę spowodowało gwałtowny rozwój ośrodków przemysłowych, co w konsekwencji doprowadziło do konieczności rozwoju połączeń infrastrukturalnych pomiędzy poszczególnymi miastami Wielkiej Brytanii.[991] Jednocześnie wskazana ustawa zapoczątkowała proces tworzenia dalszych ustaw specjalnych wykorzystywanych w procesie budowy i utrzymania innych - indywidualnie wskazanych linii kolejowych, kanałów oraz przystani morskich.[992] Warto zaznaczyć, że ustawy dotyczące konkretnych inwestycji traciły co do zasady byt prawny, gdy dochodziło do zrealizowania zamierzenia budowlanego.

[987] Ustawa Wandsworth and Croydon Act 1801 (niepubl.), por. Dorian Gerhold, *The rise and fall of the Surrey Iron Railway, 1802-46, Surrey Archaeological Collections*, London 2010.
[988] Podobnym rozwiązaniem (a więc odnoszącym się wyłącznie do jednego zamierzenia budowlanego) jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2009 r., Nr 84 poz. 700).
[989] B. Denyer-Green, *Compulsory Purchase and Compensation*, London 2005, s. 16.
[990] Report of Law Commision, *Towards a compulsory purchase code: (1) Compensation*, London 2002, s. 11.
[991] J. M. Eamon, G.M. McGrath, *Compulsory Purchase and Compensation in Ireland: Law and Practice*, London 2013, s. 4 i nast.,
[992] R. Davies, *Law of Compulsory Purchase and Compensation*, 1994 r., Rozdział 1.

Wydaje się, że pierwszą brytyjską ustawą szczególną dotyczącą wywłaszczenia oraz budowy inwestycji infrastrukturalnych o charakterze generalnym – nie odnoszącą się do konkretnego zamierzenia budowlanego - była ustawa *Land Clauses Consolidation Act*.[993] Warto zaznaczyć, że powyższa ustawa posługiwała się pojęciem *„the special act"* - co można przetłumaczyć, jako specustawę lub ustawę szczególną.[994] Wskazana ustawa normowała ogólne ramy prawne dotyczące różnego rodzaju inwestycji infrastrukturalnych w tym generalne przepisy dotyczące procedury wywłaszczeniowej oraz zapłaty odszkodowania. Natomiast konkretyzacja wskazanych regulacji oraz uprawnienie dla właściwych podmiotów do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego następowało na podstawie konkretnej specustawy (*the special act).*[995] W dalszej kolejności brytyjskie ustawodawstwo zaczęło stopniowo odchodzić od stanowienia ustaw szczególnych dotyczących zindywidualizowanych inwestycji infrastrukturalnych, lecz proces ten rozpoczął się dopiero pod koniec XIX wieku. Istotnymi aktami prawnymi zawierającymi normy wywłaszczeniowe wyłącznie o charakterze generalnym były *Acquisition of Land Act* z 1919 roku oraz *Town and Country Planning Act* z 1947 roku.[996] Warte odnotowania jest, że obydwie ustawy zostały uchwalone w związku z koniecznością realizacji szczególnych celów publicznych związanych z odbudową zniszczeń powojennych. Potwierdza to również podniesioną wcześniej tezę o zmiennym charakterze pojęcia interesu publicznego oraz prowadzi do wniosku, że ustawy infrastrukturalne o szczególnym charakterze są stanowione zazwyczaj, ilekroć wymagają tego wyjątkowe wartości lub cele całego społeczeństwa. Za tego typu wartości można uznać potrzeby związane z odbudową zniszczonej infrastruktury.[997] Jednocześnie wymaga podkreślenia, że pomimo czasowego charakteru

[993] Ustawa *Land Clauses Consolidation Act* z 8.05.1845 r. (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/8-9/18/ contents).

[994] Por. wstęp do *Land Clauses Consolidation Act 1845*. Ustawa przewidywała ogólne ramy prawne dotyczące różnego rodzaju inwestycji infrastrukturalnych w tym przepisy dotyczące procedury wywłaszczeniowej oraz zapłaty odszkodowania. Natomiast konkretyzacja wskazanych przepisów oraz uprawnienie dla właściwych podmiotów do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego następowało na podstawie konkretnej specustawy (*the special act).* Ustawa była następnie inkorporowana w innych państwach wchodzących w skład Brytyjskiego Imperium oraz stanowiła podstawę rozwoju tzw. ustaw szczególnych w procesie inwestycyjnym. Szerzej na temat ustawy: Report of Law Commision, *op. cit*., s. 11 i nast.

[995] Późniejszych odpowiedników *Wandsworth and Croydon Act 1801* dotyczących innych inwestycji infrastrukturalnych.

[996] Ustawa *Aquisition of Land Act 1919* (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1919/57/section/7/enacted) oraz Ustawa *Town and Country Planning Act 1947* (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/53/contents). Na marginesie można zauważyć, że pierwsza ze wskazanych ustaw zerwała z dotychczas stosowaną metodą ustalania wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia określaną mianem *„value to the owner"* (metoda ta zakładała ustalanie odszkodowania indywidualnie w każdym przypadku, z uwzględnieniem oszacowania ceny, jaką konkretny właściciel byłby w stanie zapłacić za wywłaszczaną nieruchomość). Począwszy od ustawy z 1919 roku podstawą wypłaty odszkodowania była cena nieruchomości ustalana na podstawie ceny rynkowej.

[997] Report of Law Commision, *op. cit*., s. 12 i nast.

powyższego celu, wybrane rozwiązania prawne opisane we wskazanych ustawach nie straciły na zastosowaniu i były odzwierciedlane w nowszych aktach prawnych.[998]

W aktualnym stanie prawnym podobnie, jak to ma miejsce na gruncie polskiego prawa, również w Wielkiej Brytanii możliwość dokonywania wywłaszczenia podyktowana jest celami publicznymi. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że organy administracji publicznej nie mają prawa przymusowego pozyskiwania nieruchomości w sytuacjach innych, niż przewidziane wyraźnie przez władzę ustawodawczą. To Parlament decyduje, jakie zamierzenia będą stanowiły cel publiczny uzasadniający ingerencję w prawo własności. Jednocześnie wszelkie wątpliwości dotyczące tego, czy dane zamierzenie stanowi cel publiczny powinny być każdorazowo rozstrzygane na korzyść obywatela.[999] W literaturze przedmiotu podkreśla się częstokroć, że uzasadnieniem dokonywania wywłaszczenia w Wielkiej Brytanii oraz tworzenia przepisów temu służących jest tzw. dobro wspólne (*for the good of all*), co należy rozumieć w ten sposób, że indywidualna strata osoby wywłaszczonej znajduje wyrównanie w korzyści, którą zyskuje szersza wspólnota, a której jednostka jest uczestnikiem.[1000] Z przepisów prawa powszechnie obowiązującego powinno wynikać jednoznaczne uprawnienie dla właściwych organów administracji do ingerencji w prawa majątkowe jednostki, a zakres oraz treść takiego uprawnienia powinna być w każdej sprawie badana przez sąd z szczególną wnikliwością.[1001]

W aktualnym stanie prawnym obowiązującym na terytorium Wielkiej Brytanii zagadnienia prawne związane z budową dróg reguluje przede wszystkim specustawa zatytułowana *Highways Act* z 1980 roku.[1002] W porównaniu z polską specustawą drogową zakres przedmiotowy *Highways Act* jest znacznie szerszy, ponieważ oprócz zagadnień związanych z pozyskiwaniem nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg obejmuje ona również między innymi przepisy związane z ustrojem i organizacją administracji drogowej (sekcja 1 i nast.), z klasyfikacją dróg (sekcja 12), czy też oceną odziaływania inwestycji drogowej na środowisko (sekcja 105A i nast.). Szczegółowe przepisy dotyczące procedury wywłaszczeniowej poprzedzającej budowę dróg przewidziane zostały w Rozdziale 12 ustawy

[998] Por. np. *Acquisition of Land Act 1981*(tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/67/contents). Wskazana ustawa stanowi w pewnym zakresie odpowiednik ustawy o gospodarce nieruchomościami i zawiera ogólne przepisy dotyczące wywłaszczenia, znajdujące zastosowanie w zakresach nieunormowanych specustawami.

[999] Por. Wyrok Izby Lordów z dnia 10.05.1920 r. w sprawie *A-G przeciwko De Keyser's Royal Hotel Ltd,* AC 508, HL – wskazujący dodatkowo na konieczność zawarcia w ustawie precyzyjnego upoważnienia (powers) określającego, jakie jakie nieruchomości (oraz na jakie potrzeby) mogą być przedmiotem wywłaszczenia.

[1000] Por. N.E. Hutchison, J.R. Rowan-Robinson, *Utility Wayleaves: A compensation Lottery*, London 2002.

[1001] Por. Wyrok Supreme Court z dnia 12.05.2010 r. w prawie *Sainsbury's Supermarkets Ltd przeciwko Wolverhampton City Council & Anor,* [2010] UKSC 20 (http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2010/20.html).

[1002] Ustawa *Highways Act 1980* (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/66/contents).

(sekcja od 238 do 271). Organem administracji prowadzącym postępowanie jest co do zasady Minister Infrastruktury.[1003] W odróżnieniu od polskiej specustawy drogowej *Highways Act* przewiduje, że w pierwszej kolejności pozyskiwanie gruntów drogowych powinno następować w drodze rokowań, a więc poprzez dobrowolną sprzedaż (ust. 239). Ustawa dopuszcza również możliwość dokonywania zamiany nieruchomości przeznaczonych do wywłaszczenia na nieruchomości, którymi dysponuje organ wywłaszczający. Dopiero w sytuacji odmowy dobrowolnej sprzedaży nieruchomości właściwy organ administracji może wydać tzw. nakaz wywłaszczenia nieruchomości (*compulsory purchase order*). Zważywszy na przywołane wcześniej orzeczenia brytyjskich sądów wskazujące na konieczność precyzyjnego sprecyzowania celu publicznego, na który może nastąpić wywłaszczenie, analizowana ustawa w sposób kazuistyczny opisuje cele drogowe, dla zaspokojenia których właściwy organ może nabywać nieruchomości.[1004] Inaczej niż ma to miejsce na gruncie polskiej specustawy drogowej, specjalne upoważnienie do dokonania wywłaszczenia może być udzielane przez organy administracji na rzecz podmiotów prywatnych (np. właścicieli obiektów mostowych).[1005] Warto podkreślić, że w zakresie odszkodowania z tytułu wywłaszczonych nieruchomości drogowych *Highways Act* odsyła do osobnej ustawy *Land Compensation Act* z 1973.[1006]

Szczególne cele publiczne legły również u podstaw uchwalenia specustaw drogowych w Niemczech po II Wojnie Światowej. Przedmiotowe cele były przede wszystkim związane ze zmianami ustrojowymi, jakie na terenie Niemiec nastąpiły po zakończeniu wojny, koniecznością odbudowy stanu infrastruktury, a także zapewnienia jednolitego systemu transportowego na terenie RFN. Na podstawie analizy uzasadnienia projektu ustawy

[1003] W zależności jednak od kategorii obiektu drogowego podmiotami właściwymi do nabywania nieruchomości mogą być także inne podmioty np. rady miejskie (*Councils of City*) lub Sekretarz Stanu (*Secretary of State*) – por. ust. 246 *Highways Act.*

[1004] Przykładowo ust. 240 Highways Act wskazuje na możliwość nabywania nieruchomości przeznaczone na cele związane z miejscami odpoczynku dla podróżujących drogami oraz sanitariatów.

[1005] Por. ust. 242 Highways Act.

[1006] Ustawa *Land Compensation Act 1973* (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/26/contents). Przepisy odszkodowawcze obowiązujące w Wielkiej Brytani są bardzo szczegółowe i rozbudowane. Zasadniczo aktualnie podstawą wypłaty odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości. W odróżnieniu o polskiej specustawy drogowej osoba pozbawiona nieruchomości ma prawo żądać dodatkowego odszkodowania z tytułu wszelkich kosztów związanych z koniecznością nabycia nowej nieruchomości (w tym kosztów notarialnych, pomocy prawnej, zawiadomień kierowanych do klientów o nowym adresie itp.). W szczególnych przypadkach brytyjskie ustawodawstwo przewiduje możliwość żądania odszkodowania z tytułu utraconych korzyści np. w plonach rolnych lub związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (sekcja. 5 w/w ustawy). Ustawa przewiduje również możliwość uzyskania zaliczki (90%). Co szczególnie istotne analizowane umożliwiają właścicielom nieruchomości sąsiednich dochodzenie zapłaty odszkodowania z tytułu utraty wartości nieruchomości spowodowanej budową drogi publicznej (a więc odmiennie niż to ma miejsce na gruncie specustawy drogowej). Szerzej na temat szczegółowych zakresu oraz zasad wypłaty odszkodowania w postępowaniach wywłaszczeniowych w Wielkiej Brytanii por. R. Davies, *op.cit.*, 1994 r., Rozdział 4.

o drogach dalekobieżnych z 1953 roku[1007]można wysunąć wniosek, że ustanowienie wskazanego aktu prawnego znalazło swoje źródło w treści wcześniejszej ustawy z dnia 2 marca 1951 roku o stosunkach prawno-majątkowych autostrad Związku (Federacji) oraz innych dróg Związku transportu dalekoprzestrzennego (*Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs*).[1008] Zgodnie bowiem z § 1 oraz § 3 w/w ustawy z 1951 roku ze skutkiem od dnia 24 maja 1949 roku autostrady oraz drogi należące przed zakończeniem II Wojny Światowej do Rzeszy Niemieckiej stały się w nowym ustroju prawnym własnością Federacji. Od tego samego momentu Związek (*Bund*) stał się także posiadaczem wszelkich innych praw majątkowych, które należały wcześniej do przedsiębiorstwa państwowego określonego jako „*Reichsautobahnen"* a także tych, które wcześniej powstały lub zostały przeznaczone na wyłączny cel związany z autostradami Rzeszy Niemieckiej (§1 zd. 2). Związek stał się ponadto uprawnionym z tytułu wszelkich praw na nieruchomościach, które zostały przeznaczone na cele związane z innymi drogami Rzeszy Niemieckiej, jak również uprawnionym z roszczeń o przeniesienie lub ograniczenie prawa własności na nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg (§ 3 zd. 2). Ponadto zgodnie z § 6 ust. 1 ustawy z 1951 roku Związek został ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 1950 roku podmiotem odpowiedzialnym za budowę nowych dróg autostrad i dróg federalnych. Z powyższych przepisów wynika więc, że kwestie związane z autostradami i innymi drogami federalnymi nie miały być regulowane przez ustawodawstwo poszczególnych landów, lecz z uwagi na to, że to Związek jest za te drogi odpowiedzialny, musi powstać odrębna ustawa federalna w tym zakresie.

Z uzasadnienia projektu ustawy o drogach dalekobieżnych można natomiast wywnioskować, że regulacji na płaszczyźnie Związku wymaga konieczność zachowania jednolitości w stosunkach prawno-majątkowych dróg dalekobieżnych, należących wyłącznie do Związku i wykraczających daleko poza obszar pojedynczego „landu" (kraju związkowego).[1009]

Z powyższych zapisów analizowanych aktów prawnych wynika, że ustawa o drogach dalekobieżnych miała stworzyć formalne podstawy pod budowę nowych dróg w Republice Federalnej Niemiec oraz przyspieszyć procedury umożliwiające odbudowę zniszczeń

[1007] Ustawa z dnia 6.09.1953 r. – Bundesfernstraβengesetz (Ustawa o drogach dalekobieżnych) (Federalny Dziennik Ustaw, I S. 1388). Uzasadnienie projektu w/w ustawy: Drucksache Nr 01/4248 z 10.04.1953, Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode1949 (tekst: www: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/01/042/0104248.pdf.)
[1008] Ustawa z dnia 2.03.1951 r. o stosunkach prawno-majątkowych autostrad Związku oraz innych dróg Związku transportu daleko przestrzennego (Federalny Dz. U. z 1951 r., I S. 157, ze zm.).
[1009] Patrz str. 13 w.w uzasadnienia.

powojennych w sieci infrastrukturalnej.[1010] Począwszy od wejścia w życie przedmiotowych ustaw, a po przeprowadzeniu pierwszych inwestycji związanych z powojenną odbudową państwa, władze w RFN zaczęły tworzyć nową koncepcje budowy dróg, która miała obowiązywać przez wiele kolejnych lat. Zaczęto w szczególności analizować, jak powinna wyglądać zamknięta sieć drogowa, która miałaby czynić zadość już wtedy dającemu się zauważyć wzrostowi liczby pojazdów mechanicznych. Wydaje się, że nowe przepisy miały na celu nadrobienie pewnych zaległości, które powstały w stanie infrastruktury po zakończeniu II Wojny Światowej. W okresie powojennym (przed wejściem w życie ustawy o drogach dalekobieżnych) większość działań administracji związana była z odbudową gospodarki niemieckiej, w szczególności z usuwaniem najpoważniejszych szkód wojennych w przemyśle oraz na budownictwie mieszkaniowym. Tytułem przykładu można zauważyć, że w 1936 roku kwoty przeznaczone na budowę oraz utrzymanie dróg stanowiły około 6 % wszystkich wydatków państwowych. Natomiast w roku 1950 było to niespełna zaledwie 1,5 %.[1011]

Można wysunąć wniosek, że nowe przepisy spowodowały osiągnięcie zakładanych celów oraz umożliwiły wzrost wydatkowania kwot związanych z budową dróg publicznych, a co za tym idzie zintensyfikowanie liczby inwestycji infrastrukturalnych. Przykładowo w 1951 roku wydatki na inwestycje drogowe wynosiły 580, 2 mln marek niemieckich przy jednoczesnym poziomie wydatków związanych z usuwaniem szkód wojennych w wysokości 152, 3 mln marek niemieckich. Jednocześnie już w 1954 roku na inwestycje drogowe wydano łącznie (tj. na całym obszarze RFN) 1037, 8 mln marek niemieckich, w tym na usuwanie szkód wojennych – 140, 9 mln marek.[1012]

Konieczność uchwalenia analizowanych ustaw drogowych była również podyktowana dużym wzrostem liczby pojazdów mechanicznych. Należy wziąć także pod uwagę, iż w roku 1950 w RFN było już ponad 2 mln samochodów, tj. o 120 000 więcej niż w 1938 roku[1013]. Wzrosła zwłaszcza ilość pojazdów ciężarowych, omnibusów, pociągów itp. Badania natężenia ruchu przeprowadzone po dalszych kilku latach tj. na przełomie 1952 oraz 1953

[1010] W 1950 roku 36% dróg federalnych wymagało bowiem naprawy, 11% miało zniszczoną nawierzchnię, a tylko 53 % nadawało się do normalnego użytkowania (bez nadzwyczajnych nakładów finansowych). Z powyższego wynika, że aż 11.000 km dróg federalnych musiało zostać naprawionych. Tak: E. Schleicher, . *10 Jahre Straßenbau der Bundesrepublik. Die Straßenbauindustrie – Leistungen und Wandlung (1954-1963)* (w:) *Bitumen*, 1964, nr 6, s. 152

[1011] Por. E. Schleicher, *op. cit*, s. 152. Z badań przeprowadzonych przez E. Schleichera wynika, że w roku 1950 wydano na inwestycje drogowe (rozumiane jako budowa nowych oraz przebudowa i rozbudowa już istniejących dróg): na płaszczyźnie Federacji – 112,6 mln marek niemieckich, w tym na usuwanie szkód wojennych – 34, 6 mln marek niemieckich a na pozostałe inwestycje drogowe – 78 mln marek niemieckich.

[1012] E. Schleicher, *op. cit.*, s. 152.

[1013] E. Schleicher, *op. cit.*, s. 153.

roku wykazały, że na drogach federalnych poruszało się wówczas dwa razy więcej pojazdów mechanicznych (1.178 samochodów na dzień) niż na przełomie 1936 i 1937 roku.[1014]

Uszczegółowiona analiza ustawy o drogach dalekobieżnych została zawarta w punkcie 3 niniejszego Rozdziału. Pozostając jednak przy problematyce celów związanych z ochroną interesu publicznego - stanowiących powód tworzenia szczególnych ustaw infrastrukturalnych - warto zaznaczyć, że nie zawsze cele takie zostają osiągnięte przez ustawodawcę. Na skutek zmieniających się okoliczności faktycznych (np. postępu cywilizacyjnego) częstokroć zachodzi potrzeba zmian w prawie dostosowujących specustawy do nowych realiów. Tytułem przykładu - w ustawodawstwie niemieckim - zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o przyspieszeniu postępowań w sprawie planowania dla projektów infrastrukturalnych[1015] (uchwalona w dniu 9 grudnia 2006 roku), obowiązujące w Niemczech przepisy dotyczące planowania, budowy oraz przebudowy federalnych dróg dalekobieżnych, kolejowych urządzeń przemysłowych, federalnych dróg wodnych oraz lotnisk nie spełniały wymagań, jakie stawiał przed nimi rozszerzony z dniem 1 maja 2004 roku rynek wewnętrzny Unii Europejskiej (w zakresie transparentności, obliczalności oaz sprawności procesów decyzyjnych w administracjach Federacji oraz poszczególnych landów). W związku z przedmiotowymi zmianami w gospodarce rynkowej, Niemcy zaczęły w większym stopniu niż dotychczas pełnić rolę preferowanego ośrodka dla podmiotów świadczących usługi logistyczne oraz przemysłu, a także rolę państwa tranzytowego. Mając na uwadze powyższe okoliczności zaistniała szczególna potrzeba zapewnienia sprawnej infrastruktury drogowej na terenie Niemiec, a wskazana ustawa wprowadziła dalsze regulacje szczególne mające na celu przyspieszenie procesu budowy dróg dalekobieżnych.[1016]

Opisane przypadki szczególnych ustaw infrastrukturalnych w innych państwach pozwalają wysunąć również wniosek, że cele związane z budową dróg są wyjątkowo istotne z punktu widzenia interesu publicznego, a tym samym niejednokrotnie wymagają odrębnego traktowania przez ustawodawcę. Przykłady z innych systemów prawnych wskazują, że polska specustawa drogowa nie jest rozwiązaniem wyjątkowym i odbiegającym od standardów legislacyjnych w krajach, w które dysponują rozwiniętą siecią dróg oraz autostrad.

[1014] A. Gall, *Straßen und Straßenverkehr (19./20. Jahrhundert),* źródło http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46333?pdf=true.
[1015] Drucksache Nr 16/15 z 04.11.2005, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, (tekst: http://dip21.bundestag.de /dip21/btd/16/000/1600054.pdf)
[1016] Szerzej na temat postępowania wywłaszczeniowego w prawie niemieckim w punkcie 3 niniejszego Rozdziału.

2. Standardy ochrony praw majątkowych na gruncie niemieckiej ustawy zasadniczej

Zgodnie z uwagami poczynionymi we wstępie do niniejszej pracy zasadnym wydaje się odniesienie szczegółowej analizy prawnoporównanwczej do regulacji prawnych obowiązujących w Niemczech. Zważywszy, iż założeniem specustawy drogowej było doprowadzenie do szybkiej i sprawnej budowy dróg publicznych, wzorców porównawczych należałoby poszukiwać w tych państwach, w których siec drogowa jest najlepiej rozwinięta. Z punktu widzenia ilości dróg szybkiego ruchu państwo niemieckie ma aktualnie najbardziej rozwiniętą sieć drogową w całej Unii Europejskiej, albowiem łączną długość szybkich tras w Niemczech szacuje się na 12.326 km.[1017] Powyższe skłania do postawienia zasadniczego pytania, czy budowa dróg w Niemczech odbywa się kosztem interesu jednostek, a w szczególności czy standardy ochrony interesów indywidualnych są odmienne od obowiązujących na gruncie polskiej Konstytucji RP.

Udzielając odpowiedzi na powyższe pytania należałoby w pierwszej kolejności poszukiwać w prawie niemieckim normy prawnej zezwalającej na ingerencję władzy publicznej w prawo własności, co sprowadza się w szczególności do wskazania pewnego odpowiednika art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wydaje się, że podstawową normę w powyższym zakresie stanowi art. 14 ust. 3 GG (Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.5.1949 r.), zgodnie z którym wywłaszczenie jest możliwe dla dobra ogółu (*Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig*). Wskazany przepis stanowi pewnego rodzaju rozwinięcie art. 14 ust. 2 GG, zgodnie z którym ustawodawca niemiecki podkreślił społeczny charakter prawa własności, wskazując że własność zobowiązuje (*Eigentum verpflichtet*). Na tle powyższego przepisu można mówić o społecznym związaniu własności (*Sozialbindung*), która umożliwia ustawodawcy zarówno dokonywanie wywłaszczenia, jak również kształtowanie treści prawa własności, jednakże z uwzględnieniem wartości konstytucyjnie chronionych.[1018] W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że art. 14 ust. 2 GG kierowany jest nie tylko do ustawodawcy zwykłego, ale również do obywateli a także organów stosujących prawo.[1019] Podobnie, jak to ma miejsce na gruncie Konstytucji RP, również z powyższych

[1017] Na dalszych miejscach pod względem ilości dróg szybkiego ruchu znajdują się Francja (10.843 km) oraz Hiszpania (10.826 km). W Polsce ilość tego typu tras wynosi obecnie 2.549 km (źródło: http://polska.newsweek.pl/autostrady-drogi-szybkiego-ruchu-infrastruktura-drogowa-newsweek-pl,artykuly,272315,1.html).

[1018] Por. Wyrok BVerfG z 17.11.1966 r. (BVerfGE 20, 350, 255).

[1019] Tak m.in. O. B. Bryde, *Grundgesetz – Kommentar*, Band 1, red. I. von Münch, München 2000, s. 928 i nast.

przepisów nie wynika w sposób jednoznaczny, czy przedmiotem wywłaszczenia mogą być wszystkie prawa majątkowe, czy też art. 14 ust. 3 GG odnosi się wyłącznie do prawa własności rozumianego, jako najszersze z praw do rzeczy.[1020] Wydaje się, że ostatecznie orzecznictwo sądów niemieckich stanęło na stanowisku, iż pojęcie *Eigentum* należy rozumieć, jako każdy tytuł prawny o charakterze własnościowym.[1021] Podobnie, jak to ma miejsce na gruncie prawa polskiego, art. 14 ust. 3 GG przewiduje odszkodowanie (*Entschädigung*) z tytułu wywłaszczenia wskazując, że odszkodowanie następuje po sprawiedliwym wyważeniu interesu społecznego i osób wywłaszczonych. W wypadku sporu dotyczącego wysokości odszkodowania dopuszczalne jest dochodzenie roszczeń przed sądami powszechnymi. W literaturze niemieckiej przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu ingerencji w prawo własności znajduje podstawę w koncepcji rekompensaty za dobra poświęcone dla realizacji zadań publicznych (*tzw. allgemeine Aufopferungsgedanken*).[1022] Powyższa koncepcja stanowi wyraz próby pogodzenia interesów publicznych i związaną z tymi interesami konieczność sięgnięcia po składniki majątkowe należące do osób prywatnych, z interesem jednostek poddanych władczej ingerencji państwa. Obowiązek odszkodowawczy wynikający z przepisów niemieckiej ustawy zasadniczej powinien znajdować odzwierciedlenie w akcie prawnym stanowiącym podstawę wywłaszczenia. Brak odszkodowania z tytułu ingerencji w prawa majątkowe jest, co do zasady jednoznaczny ze sprzecznością danego aktu z ustawą zasadniczą.[1023] Jednocześnie wystąpienie wskazanego braku oznacza, że osoba pozbawiona praw majątkowych nie może dochodzić odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie innych przepisów prawa, lecz w pierwszej kolejności powinna wystąpić o uchylenie wadliwego przepisu.[1024] Środkiem ochrony prawnej powinna być w takim przypadku skarga konstytucyjna (*Verfassungsbeschwerde*).[1025] Powyższa interpretacja art. 14 GG wskazuje na pewne podobieństwa z rozwiązaniami przyjętymi, na gruncie Konstytucji RP. Zgodnie

[1020] Przy czym ochroną prawną objęte są wyłącznie prawa nabyte (*das Erworbene*) tj. istniejące w momencie dokonania wywłaszczenia, nie zaś prawa które dopiero w przyszłości mają być uzyskane prze jednostkę (por. H. Jarass (w:) H. Jarass, B. Pieroth, *Grundsetz fur die Bundesrepublik Deutschland,. Kommentar*, München 2002, s. 382.

[1021] Wyrok BVerfG z 15.7.1981 r. (BVerfGE 58, 300).

[1022] Por. F. Ossenbühl, *Staatschaftungsrecht*, München 1998, s. 146 oraz H.J. Papier, *Kommentar zum art. 14 GG* (w:) *T. Maunz, G. Dürig, Grundsetz. Kommentar*, München 1993, s. 262.

[1023] Por. K. Heinz, K. Schmitt, *Vorgang des Primärrechtsschutzes und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, Nr 6, s. 522 i nast.

[1024] Wyrok BVerfG z 15.7.1981 r. (BVerfGE 58, 300) oraz H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 667.

[1025] Zgodnie z art. 93 ust. 4a GG o skargach konstytucyjnych wniesionych przez każdego, kto uważa że jego prawo podstawowe zostało naruszone przez władzę publiczną rozstrzyga Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Das Bundesverfassungsgericht*).

bowiem z wcześniejszymi uwagami art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie może być bezpośrednią podstawą roszczeń odszkodowawczych z tytułu wywłaszczenia, jeżeli stosowne roszczenie nie zostało przyznane w akcie prawnym powodującym skutek wywłaszczeniowy.

Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy szczególnie interesujące wydaje się zagadnienie, w jaki sposób na gruncie prawa niemieckiego dochodzi do rozróżnienia wywłaszczenia od innych ingerencji w prawo własności (nie powodujących skutków wywłaszczeniowych). Pierwotnie na gruncie literatury prawniczej oraz orzecznictwa przyjmowano, że z uwagi na społeczną funkcję prawa własności ingerencję w dane prawo należałoby oceniać z uwzględnieniem sytuacji faktycznej danego prawa, z której wynikają określone obowiązki.[1026] Przykładowo oznaczało to, że z uwagi na położenie nieruchomości w obszarze drogowym właściciel musi liczyć się z ingerencjami w prawo własności związanymi z istnieniem drogi (np. jej poszerzeniem), albowiem jest to immanentna cecha związana ze stanem faktycznym danej nieruchomości. Powyższa koncepcja nie była jednak jednoznaczna oraz w sposób nieusprawiedliwiony powodowała nierównomierne nałożenie na społeczeństwo ciężarów związanych z wywłaszczeniem. Aktualnie przyjmuje się, że cechami ingerencji mającej charakter wywłaszczenia w rozumieniu art. 14 GG są:

„1) zamierzona (celowa) ingerencja w prawo własności;

2) na podstawie aktu prawnego (normatywnego albo administracyjnego);

3) która prowadzi do pełnego lub częściowego pozbawienia uprawnień właścicielskich;

4) która opiera się na zgodnej z konstytucją podstawie ustawowej, określającej zarazem sposób i rozmiar odszkodowania”.[1027]

Z powyższego wynika, że za wywłaszczenie będzie uznane w szczególności takie działanie, które prowadzi do całkowitego pozbawienia prawa własności. Nie oznacza to bynajmniej, że ingerencje polegające na ograniczeniu prawa własności są całkowicie dopuszczalne i to bez jednoczesnej rekompensaty z tego tytułu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 GG najczęściej przyjmuje się, że ustawodawstwo zwykłe może precyzować treść oraz ograniczenia prawa własności. Jednocześnie ograniczenia nie mogą prowadzić do nierównego rozłożenia ciężarów na poszczególnych obywateli, a także do zbyt daleko idącej ingerencji w istotę prawa własności. Uciążliwość ingerencji powinna być oceniana z zastosowaniem zasady proporcjonalności. Ograniczenia, o których mowa powyżej powinny zostać uznane za zgodne z konstytucją,

[1026] Por. A. Achtenberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1996, s. 729, F. Ossenbühl, *op. cit.,* s . 172.
[1027] Por. J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza…, s. 15 wraz z powołanym orzecznictwem.

jeżeli z ich tytułu została przyznana rekompensata.[1028] Należy podkreślić, że również w tym przypadku osoba dotknięta ograniczeniem prawa własności nie będzie mogła dochodzić odszkodowania bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych, o ile mechanizmu odszkodowawczego nie przewiduje bezpośrednio akt prawny powodujący ograniczenie praw majątkowych.[1029] W tym miejscu warto zwrócić uwagę na okoliczność, że odróżnienie wywłaszczenia od innych ograniczeń prawa własności wymagających rekompensaty wydaje się na gruncie prawa niemieckiego bardziej skomplikowane, niż ma to przykładowo miejsce w świetle Konstytucji RP. W literaturze prawniczej można spotkać wiele odmiennych teorii na temat innych niż wywłaszczenie ingerencji o podobnym skutku. Do wskazanych koncepcji można zaliczyć między innymi tzw. *Schutzwürdigkeitstheorie* (zgodnie z którą wywłaszczeniem jest każda ingerencja w zasługującą na ochronę z punktu widzenia ocen społecznych oraz przepisów prawa wskazujących na istotę prawa własności), tzw. *Substanzminderungstheorie* (zgodnie z którą do wywłaszczenia dochodzi, gdy prawo własności zostało pozbawione swojej treści w taki sposób, że nie może spełniać przypisanych mu funkcji gospodarczych) oraz tzw. *Privatnützigkeitstheorie* (z której wynika, że wywłaszczeniem jest każde pozbawienie dotychczasowego właściciela możliwości korzystania z rzeczy dla osobistego użytku).[1030] W zależności od przyjętej teorii różny będzie standard ochrony praw majątkowych. Na gruncie powyższych teorii można również spotkać pogląd, zgodnie z którym uprawnienie ustawodawcy do kształtowania treści prawa własności i powodowanych z tego tytułu ograniczeń jest tym większe, im bardziej dane prawo wypełnia funkcje społeczne (np. nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne).[1031] W powyższym zakresie wydaje się, że wyznaczenie istoty prawa własności (jako dozwolonej granicy ingerencji w prawa majątkowe), jak to czyni Trybunał Konstytucyjny na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych, może stanowić koncepcję bardziej jednoznaczną oraz czytelną.

Niezależnie od powyższego wydaje się, że również na gruncie prawa niemieckiego można wyprowadzić zasadę, zgodnie z którą ilekroć określone ograniczenie prawa własności jest nieproporcjonalne i nadmierne, wówczas osobie dotkniętej skutkami ograniczenia należy się rekompensata z tego tytułu.[1032] Podstawy zasady proporcjonalności (*Verhältnismäßigkeitprinzip*) można doszukiwać się w zarówno w treści art. 19 ust. 1 i 2 GG,

[1028] Tak m.in. H. Wohlgemuth, *Vom enteignenden Eingriff zur ausgleichspflichtingen Inhaltsbestimmung*, Baurecht 1993, Nr 3, s. 294, H. Jarass (w:) H. Jarass, B. Pieroth, *op. cit.*, s. 399, F. Ossenbuhl, *op. cit.*, s . 182.
[1029] H. Mauer, *Allgemeinens…*, s. 667. Tak również L. Bosek, *Konstytucyjne…*, s. 571 i nast. wraz z powołaną tam literaturą niemieckojęzyczną.
[1030] F. Ossenbuhl, *op. cit.*, s . 170 i nast., H.J. Papier, *op. cit.*, s. 132 i nast.
[1031] Por. D. Hesselberger, *Das Grundgesetz. Kommentar für politische Bildung*, Bonn 2001, s. 153.
[1032] Por. H. Jaras, *op. cit.*, s . 399 i nast.

zgodnie z którym ograniczenia praw podstawowych są możliwe na podstawie lub na mocy ustawy, o ile nie naruszają istoty danego prawa (*Wesensgehalt*), jak również w zasadzie państwa prawnego.[1033] W literaturze zaznacza się, że termin „zasada proporcjonalności" wywodzi się właśnie z niemieckiego systemu prawa.[1034] W tym miejscu warto podkreślić, że podobnie jak ma to miejsce na gruncie Konstytucji RP, również niemiecka ustawa zasadnicza nie zawiera przepisu stanowiącego podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku ograniczeń nie naruszających istoty prawa własności. W literaturze niemieckiej przyjmuje się, że ograniczenia nie naruszające istoty danego prawa należy odróżnić od wywłaszczenia lub ingerencji podobnych do wywłaszczenia (które *de facto* powodują naruszenie istoty prawa majątkowego).[1035] Zgodnie bowiem z wcześniejszymi uwagami warunkiem uznania tego typu ingerencji za zgodne z ustawą zasadniczą będzie przyznanie odpowiedniej rekompensaty z tego tytułu. Można wskazać, że ilekroć dochodzi do ograniczenia prawa majątkowego ocena danej ingerencji przeprowadzona z zastosowaniem zasady proporcjonalności wymaga ustalenia, czy dane ograniczenie jest przydatne (*Geeignetheit*), konieczne (*Erforderlichkeit*) oraz proporcjonalne *sensu stricto* (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*).[1036] Przy czym wydaje się, że powyższe przesłanki są rozumiane w sposób tożsamy, jak to ma miejsce na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.[1037] W szczególności oznacza to, że dokonując ograniczenia danego prawa ustawodawca ma obowiązek stosowania środków najmniej uciążliwych i jednocześnie wystarczających dla osiągnięcia danego zamierzenia. Pomiędzy środkami, a założonym celem powinny zachodzić proporcje, powodujące że dane ograniczenie ma więcej zalet, aniżeli wad. Ograniczenia nie powinny być więc dalej idące, niż jest to konieczne dla osiągnięcia celu działania ustawodawcy.[1038] Dokonując ważenia dóbr z zastosowaniem zasady proporcjonalności ustawodawca niemiecki powinien uwzględnić wartości wynikające z ustawy zasadniczej.[1039] Z tym, że należy wyjaśnić, że podobnie jak to ma miejsce na gruncie polskiego prawa,

[1033] Tak wyrok BVrfGE z 15.12.1965 r. (1 BvrR 513/65). Należy zauważyć, że podobnie jak w prawie polskim również niemiecki ustawodawca nie wyraził zasady proporcjonalności wprost w treści przepisów GG.
[1034] K. Wojtyczek, Zasada…, s. 669.
[1035] H. Siekmann, G. Duttge, *Staatsrecht I*: *Grundrechte*, Frankfurt am Main 2000, s. 285 i nast.
[1036] Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepuplik Deutschland, Bd. III/2, Allgemeine Lehren der Grundrechte: Grundrechtstatbestand, Grundrechtsbeeinträchtigungen und Grundrechtsbegrenzungen, Grundrechtsverluste und Grundpflichten, Schutz der Grundrechte, Grundrechtskonkurrenzen, Grunderchtssystem, München 1994*, s. 775.
[1037] Por. m.in. G. Ress, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im deutschen Recht (w:) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in europäischen Rechtsordnung*, Heidelberg 1985, s. 18.
[1038] Tak K. Stern, op. cit, s. 626.
[1039] *tenże*, s. 635.

również prawo niemieckie nie zawiera przepisu precyzującego hierarchie wartości lub praw podmiotowych.

Analizując powyższe okoliczności można dojść do wniosku, że niemieckie prawo konstytucyjne wyróżnia trzy różne formy ingerencji w prawa majątkowe tj. wywłaszczenie, ograniczenia treści oraz zakresu prawa własności wymagające odszkodowania (odpowiednik ingerencji naruszających istotę prawa na gruncie Konstytucji RP), oraz ograniczenia treści oraz zakresu prawa własności nie wymagające odszkodowania (odpowiednik ingerencji, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).[1040] Wywłaszczenie od pozostałych ingerencji odróżnia to, że na jego podstawie dochodzi do pozbawienia prawa własności rzeczy lub jej części. Granica pomiędzy pozostałymi ograniczeniami w zakresie treści oraz zakresu prawa własności jest trudna do uchwycenia i wymaga odrębnej analizy poszczególnych stanów fatycznych.

Dodatkowo warto podkreślić, że z art. 14 ust. 3 GG jednoocznie wynika, że wywłaszczenie może następować zarówno na podstawie ustawy (a więc przykładowo w drodze decyzji administracyjnej *tzw. Administrativenteignung*), jak również w drodze ustawy (*Legalenteignung*). Wskazany stan prawny powoduje, że nie zachodzą wątpliwości podnoszone na gruncie prawa polskiego, a mianowicie czy podstawą wywłaszczenia musi być każdorazowo decyzja administracyjna. Jednocześnie wymaga wyjaśnienia, że wywłaszczenie na podstawie ustawy oraz wywłaszczenie na podstawie decyzji administracyjnej w pewien sposób wykluczają się wzajemnie. Ustawodawca zwykły wskazując okoliczności, w których dochodzi do wywłaszczenia powinien zdecydować się na jedną ze wskazanych form co powoduje, że nie jest możliwie pozostawienie decyzji w powyższym zakresie do swobodnego uznania ustawodawcy[1041].

Inaczej niż na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP niemiecka ustawa zasadnicza wskazuje w treści art. 14 GG właściwy tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, których ochrony należy poszukiwać przed sądami powszechnymi (*ordentliche Gerichte).* Rozwiązanie polegające na wskazaniu trybu postępowania jednoznacznego i jednakowego dla wszystkich postępowań odszkodowawczych należy uznać za słuszne. Z tym jednak zastrzeżeniem, że nawiązując do wcześniejszych uwag tryb cywilnoprawny należałoby uznać za spełniający standardy ochrony praw podmiotowych w mniejszym stopniu, niż to ma miejsce w przypadku zastosowania trybu administracyjnego.

[1040] I. von Münch, *op. cit*, s. 422.
[1041] O. Kimminich, *Eigentum-Erbrecht-Enteignung* (w:) *Bonner Kommentar zum Grundgezetz*, Heidelberg 1992, 350 i nast.

Warto również podkreślić, że w obydwu analizowanych ustawach konstytucyjnych podobne są również przesłanki warunkujące dopuszczalność wywłaszczenia. O ile na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest „o celu publicznym", o tyle art. 14 ust. 3 GG uzależnia wywłaszczenie od „dobra ogółu" (*Wohle der Allgemeinheit*). Przy czym nie może budzić wątpliwości, że budowa dróg publicznych na gruncie prawa niemieckiego powinna być rozumiana jako zamierzenie spełniające wskazany wymóg dobra ogółu uzasadniający wywłaszczenie. W doktrynie przyjmuje się, że o ile dany akt prawny powodujący pozbawienie prawa własności nie wypełnia przesłanki wynikającej z art. 14 ust. 3 GG, wówczas możemy mówić o jego sprzeczności z ustawą zasadniczą.[1042]Wydaje się, że w sposób podobny, jak to ma miejsce na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pojęcia dobra ogółu nie należy utożsamiać z interesami państwa lub organów administracji, lecz interesem społecznym.[1043] Dalszą przesłanką wywłaszczenia jest również odszkodowanie należne osobie wywłaszczonej. Przy czym z art. 14 ust. 3 GG nie wynika, że odszkodowanie powinno być słuszne, lecz ustalane na podstawie sprawiedliwej oceny interesów ogółu oraz osób zainteresowanych. W doktrynie niemieckiej sporne jest, czy wskazane odszkodowanie powinno w każdym przypadku odpowiadać wartości rynkowej wywłaszczonego dobra.[1044] Jednocześnie brak jest również jednoznacznych przesłanek, aby odszkodowanie pokrywało zawsze utracone korzyści (*lucrum cessans*). Wydaje się, iż również orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stoi na stanowisku, iż z treści art. 14 ust. 3 GG nie można wyprowadzać obowiązku wypłaty odszkodowania odpowiadającego pełnej wysokości poniesionej szkody.[1045] Powyższe okoliczności mogą przemawiać, za tożsamym rozumieniem słusznego oraz sprawiedliwego odszkodowania na gruncie polskiej oraz niemieckiej ustawy zasadniczej.

[1042] O. Kimminich, *op. cit*., s. 330.

[1043] B.O. Bryde, *op. cit.*, s. 933. W tym też zakresie wykluczonym jest dokonywanie wywłaszczenia na rzecz osób prywatnych, z wyjątkiem jednakże sytuacji, w której podmiot prywatny realizuje zadania publiczne (por. wyrok BVerfGE z 20.03.1984 r. (1 BvL 28/82), 66, 248 (257)). Nie mniej należałoby przyjąć, że w sytuacjach w których wywłaszczenie następuje na rzecz osób prywatnych dobro ogółu powinno być bezpośrednim, nie zaś wyłącznie pośrednim celem wywłaszczenia. Jednocześnie wywłaszczenie nie jest wykluczone wyłącznie z tego powodu, że osoba prywatna osiągnie z tego tytułu pewne korzyści.

[1044] Zob. I. von Münch, *Staatsrecht II, Stuttgart 2002*, s. 427.

[1045] Por. wyrok BVerfG z 18.12.1968 r. (BVerfGE 24, 367, 421) oraz M. Baldus, B. Grzeszick, S. Wienhues, *Staatshaftungrecht*, Berlin 2009, s. 99, wskazując że ustalenie wysokości odszkodowania ma służyć nie tylko interesowi właściciela, ale także interesowi publicznemu (w tym także fiskalnym interesom państwa). Na podobnym stanowisku stoi Federalny Sąd Najwyższy, Federalny Sąd Najwyższy, który jednakże wskazuje, że ilekroć jest to możliwe osoba dotknięta skutkami wywłaszczenia powinna otrzymywać wynagrodzenie w pełnej wartości rynkowej, albowiem tylko w taki sposób odszkodowanie spełnia swój cel polegający na wyrównaniu uszczerbku (poświęcenia) po stronie uprawnionej do odszkodowania. Tak m.in. Wyrok BGH z 28.09.1972, III ZR 44/70 (BGHZ 59, 250, 258 i n.)

Na zakończenie warto zauważyć, że co oczywiste standardy ochrony praw podmiotowych w niemieckiej konstytucji wyznaczane są również przez zastosowanie zasady równości wobec prawa (art. 3 GG). Wykładnia powyższej zasady dokonywana przez niemieckie sądy oraz trybunały jest podobna, jak ma to miejsce na gruncie Konstytucji RP, co powoduje że nie jest wykluczone stosowanie odmiennych rozwiązań prawnych, w sytuacji gdy jest to podyktowane innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie.[1046] Ochrony interesu indywidualnego należy ponadto poszukiwać w zasadzie zaufania obywateli do państwa. Powyższa zasada (podobnie, jak ma to miejsce w polskim prawie konstytucyjnym) jest wyprowadzana przez doktrynę niemiecką z zasady państwa prawnego.[1047]

3. Ochrona interesu indywidualnego w ustawodawstwie zwykłym dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych na terenie Niemiec

3.1. Prawo krajowe, a prawo poszczególnych landów

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego na terenie Niemiec dotyczące lokalizacji oraz budowy dróg publicznych mają szczególnie złożony charakter, a to z uwagi na podział tamtejszego ustawodawstwa na prawo krajowe (prawo federalne) oraz prawo lokalne (prawo poszczególnych landów). Z punktu widzenia prawa federalnego podstawowe znaczenie dla analizowanej problematyki ma ustawa o drogach dalekobieżnych z dnia 6 sierpnia 1953 roku (*Bundesfernstraβengesetz*).[1048] Wskazany akt prawny podobnie, jak ma to miejsce na gruncie specustawy drogowej stanowi podstawę władczej ingerencji organów administracji publicznej w prawa majątkowe poszczególnych podmiotów w celu realizacji inwestycji drogowych.[1049] Należałoby dojść do wniosku, że ustawa o drogach dalekobieżnych może

[1046] Por. L. Garlicki, J. Trzciński, *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 4 i nast. wraz z powołanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego RFN.
[1047] Tak m.in. B. Pieroth, *Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz des Vertrauenssschutzes*, Juristen-Zeitung 1984 nr 21, s. 971.
[1048] Federalny Dziennik Ustaw I, s. 1388 ze zm.
[1049] Zgodnie z § 19 federalnej ustawy o drogach dalekobieżnych: *ust. 1. Podmiotom odpowiedzialnym za budowę federalnych dróg dalekobieżnych przysługuje w celu realizacji ich zadań uprawnienie do wywłaszczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne, o ile jest ono niezbędne dla wykonania planów budowy, ustanowionych lub zatwierdzonych na podstawie § 17 ustawy. Nie wymaga się badania innych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia.*
ust. 2. Ustanowiony lub zatwierdzony plan budowy stanowi podstawę postępowania wywłaszczeniowego i jest dla organu wywłaszczeniowego wiążący.
ust. 2a. Jeżeli uczestnik postępowania wyraził pisemną zgodę na przeniesienie albo ograniczenie własności lub innego prawa, postępowanie o odszkodowanie za wywłaszczenie może być prowadzone bezpośrednio.
ust. 2b. Ustępy 1,2 oraz 2a stosuje się odpowiednio do wymienionych w § 17f obiektów (np. posterunków policji, lądowisk dla helikopterów, zakładów pomocy powypadkowej itp.- uwaga autora).
ust. 3. uchylony.

zostać również zaliczona do aktów o charakterze szczególnym (tzw. specustaw), albowiem w jej treści uregulowano wyłącznie zagadnienia związane z budową dróg i to w sposób odrębny od wynikającego z klasycznych ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego w Niemczech.[1050] Obok wskazanej ustawy o znaczeniu federalnym poszczególne landy dysponują odrębnymi „ustawami drogowymi", które odnoszą się do dróg innych, niż wymienione w ustawie o drogach dalekobieżnych. Przykładowo na terytorium landu Nadrenii Północnej-Westfalii[1051] obowiązuje ustawa z 23 września 1995 roku o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia (*Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*).[1052] Przepisy dotyczące wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z budową dróg zostały zawarte w szczególności treści § 42 wyżej wymienionej ustawy.[1053]

Porównując zakresy zastosowania ustawy o drogach dalekobieżnych oraz specustawy drogowej należy zwrócić uwagę na daleko idące podobieństwa pomiędzy analizowanymi aktami prawnymi. Podobnie, jak specustawa drogowa, również ustawa o drogach dalekobieżnych dotyczy wyłącznie dróg publicznych. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w szczególności w treści § 1 ust. 1 wskazanej ustawy, zgodnie z którym drogami dalekobieżnymi są drogi publiczne, które tworzą powiązaną sieć komunikacyjną oraz służą transportowi daleko przestrzennemu albo są przeznaczone do służenia takiemu transportowi. Jednocześnie ustawodawca niemiecki podzielił drogi dalekobieżne na: autostrady federalne oraz federalne drogi tranzytowe (§ 1 ust. 3 ustawy o drogach dalekobieżnych).[1054]Zgodnie z § 1 ust. 5 analizowanej ustawy dla federalnych dróg

---

ust. 4. uchylony.
ust. 5. W pozostałym zakresie stosuje się obowiązujące dla dróg i ulic publicznych ustawy wywłaszczeniowe poszczególnych landów (krajów związkowych)."

[1050] W tym w szczególności wobec ustawy z dnia 23 czerwca 1960 roku – *Baugesetzbuch* (Federalny Kodeks Budowlany) (Federalny Dziennik Ustaw, I S. 2414) oraz ustaw poszczególnych landów dotyczących wywłaszczenia np. z ustawy z dnia z 20 czerwca 1989 roku o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia (*Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen*) (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń landu Nadrenia Północna-Westfalia 1989 s. 366).

[1051] W treści rozprawy doktorskiej posłużono się przykładem regulacji obowiązujących w landzie Nadrenia Północna-Westfalia z uwagi na okoliczność, iż jest to najbardziej uprzemysłowiony oraz zaludniony kraj związkowy Niemiec o silnie rozwiniętej sieci dróg publicznych (źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Nadrenia_P%C3%B3%C5%82nocna-Westfalia)

[1052] Dziennik Ustaw i Rozporządzeń landu Nadrenia Północna-Westfalia 1995, s.1028

[1053] Zgodnie z § 42 ust. 1 ustawy o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia: *podmiotowi odpowiedzialnemu za budowę dróg przysługuje w ramach ustanowionego planu budowy albo zezwolenia na ten plan uprawnienie do wywłaszczenia. Uchwała o ustanowieniu planu budowy jak również zezwolenie na plan są wiążące dla organu wywłaszczeniowego. Do wywłaszczenia stosuje się ustawę o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia.*

[1054] Należy podkreślić, iż tymczasowe przejęcie nadrzędnych funkcji komunikacyjnych przez drogę podrzędną (niezaliczającą się do kategorii dróg dalekobieżnych) nie czyni z niej drogi nadrzędnej (dalekobieżnej) (por. wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Meklemburgii-Pomorzu Przednim z 10.05.2005 r., 1 L 293/03). Dodatkowo wymaga wyjaśnienia, iż droga federalna biegnąca równolegle i w bezpośredniej

dalekobieżnych tworzy się odrębne oznaczenia oraz wprowadza się ich numerację. Nieruchomość drogowa uzyskuje status federalnej drogi dalekobieżnej w następstwie przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny (§ 2 ustawy o drogach dalekobieżnych). Przy czym warunkiem przeznaczenia na cel publiczny jest to, że: podmiot odpowiedzialny za budowę dróg i ulic jest właścicielem nieruchomości, która ma służyć jako droga lub ulica albo właściciel lub inny podmiot uprawniony do użytkowania nieruchomości wyraził zgodę na przekazanie albo podmiot odpowiedzialny za budowę dróg i ulic uzyskał posiadanie nieruchomości w drodze umowy, w drodze wprowadzenia w posiadanie (§ 18 f ust. 1 ustawy o drogach dalekobieżnych). Należy zauważyć, że na podstawie przepisów specustawy drogowej przeznaczenie nieruchomości na cele drogowe następuje bezpośrednio w treści decyzji ZRiD i nie wymaga wcześniejszego-odrębnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Przejście prawa własności nieruchomości przeznaczonej na budowę drogi oraz przeznaczenie nieruchomości na ten cel odbywa się na gruncie polskiego prawa w tym samym momencie (na podstawie tego samego aktu administracyjnego). Natomiast jak wynika z wcześniejszych rozważań, zaliczenie nieruchomości drogowej do odpowiedniej kategorii dróg następuje na podstawie uchwały lub rozporządzenia właściwego organu (art. 5 i nast. ustawy o drogach publicznych). Nadanie drodze kategorii jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym nie wymaga zgody dotychczasowego właściciela (jeżeli wcześniej doszło do wywłaszczenia na potrzeby inwestycji drogowej). Powyższe okoliczności powodują, że mechanizm przeznaczania nieruchomości na cele związane z budową dróg w ustawodawstwie niemieckim nie jest identyczny z wynikającym z treści specustawy drogowej. Wydaje się, że można postawić tezę, iż w prawie niemieckim przeznaczanie prywatnych gruntów na cele inwestycji drogowych odbywa się kilkuetapowo.[1055] Powoduje to przedłużenie procedury administracyjnej, lecz jednocześnie wiąże się ze skuteczniejszą ochroną interesu indywidualnego osób uprawnionych, które nie są zaskoczone wywłaszczeniem, a co za tym idzie mają więcej czasu na przygotowanie się do ochrony swoich interesów.

przestrzennej bliskości do nowo wybudowanej autostrady traci stopniowo przeznaczenie do służenia transportowi daleko bieżnemu (por. wyrok BVerwG z 3.05.2013 r., 9A 17.12).

[1055] Dodatkowo potwierdza zaprezentowaną tezę okoliczność, iż przedmiotem wywłaszczenia mogą być co do zasady wyłącznie nieruchomości, które zostały wcześniej objęte tzw. planem budowy (*Planfeststellungsverfahren*), którego zatwierdzenie odbywa się w osobnej procedurze administracyjnej (§ 17b ustawy o drogach dalekobieżnych oraz § 42 ust. 1 ustawy o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia).

O przekazaniu nieruchomości na cel publiczny decyduje najwyższy Krajowy Urząd ds. Budowy Dróg i Ulic (*Die Oberste Landesstraßenbaubehörde*).[1056] Ustawa o drogach dalekobieżnych nie odnosi się do budowy wszelkich dróg o charakterze publicznym, lecz jak wynika z wcześniejszych uwag znajduje ona zastosowanie wyłącznie do budowy federalnych autostrad oraz dróg o tranzytowych.[1057] Prowadzi to do wniosku, iż o zaliczeniu danej drogi do kategorii dróg dalekobieżnych decyduje sposób jej wykorzystania (przeznaczenie) w sieci infrastruktury drogowej państwa. Jednocześnie pozwala to postawić tezę, iż drogi dalekobieżne, o których mowa w analizowanej ustawie stanowią w pewnym zakresie odpowiednik polskich dróg krajowych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Do dróg zaliczanych do niższej kategorii zastosowanie znajdą ustawy krajowe poszczególnych landów. Do takich ustaw zalicza się przykładowo wskazana wyżej ustawa o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia. Znajduje ona zastosowanie do federalnych dróg dalekobieżnych, tylko o tyle, o ile jest to wyraźnie w niej wskazane. Drogami publicznymi w rozumieniu przedmiotowej ustawy są te ulice, drogi i place, które mają służyć transportowi publicznemu na terenie landu (§ 2 ust. 1).[1058] Powyższa ustawa także może zostać uznana za akt prawny o szczególnym charakterze (specustawę drogową), albowiem zawiera ona regulacje wyłącznie w przedmiocie lokalizacji oraz budowy jednego typu obiektów budowlanych tj. dróg publicznych. Jednocześnie przeprowadzona powyżej analiza wskazanych przepisów pozwala dojść do wniosku, że na terytorium Niemiec obowiązują specustawy drogowe, które odnoszą się *de facto* do wszystkich dróg publicznych, a więc zarówno dróg o znaczeniu krajowym, jak również lokalnym. Biorąc pod uwagę wysoki

[1056] Decyzja Krajowego Urzędu ds. Budowy Dróg i Ulic o przeznaczeniu danej nieruchomości na cele związane z budową dróg publicznych podlega ogłoszeniu w wydawanym przez land (kraj związkowy) dzienniku urzędowym.

[1057] Dodatkowo można zauważyć, iż zgodnie z § 1ust. 4 ustawy o drogach dalekobieżnych na drogę publiczną składają się:
1.Konstrukcja drogi, czyli w szczególności: grunt, podbudowa ulicy, nawierzchnia ulicy, wiadukty, tunele, przepusty, wały, rowy przydrożne, urządzenia odwadniające, skarpy, mury wspierające, urządzenia chroniące przed hałasem, pobocza, pasy bezpieczeństwa i pasy oddzielające;
2. Przestrzeżeń powietrzna nad konstrukcją drogi;
3. Przynależności, czyli w szczególności znaki drogowe oraz nasadzenia roślin;
4. Urządzenia do pobierania opłat drogowych;
5.Obiekty dodatkowe, czyli przede wszystkim takie, które służą budowlanej administracji drogowej, np. magazyny, punkty odbioru itp.;
6. Obiekty dodatkowe na autostradach, w szczególności: stacje benzynowe, warsztaty samochodowe, strzeżone parkingi itp.

[1058] Zgodnie z § 3 ust. 1 ustawy o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia drogi publiczne dzieli się ze względu na ich znaczenie komunikacyjne na następujące grupy:
- drogi krajowe (w landzie),
- drogi obwodowe (stanowiące odpowiednik polskich dróg powiatowych),
- drogi gminne,
- inne drogi publiczne.

rozwój niemieckiej sieci dróg publicznych można postawić pewną ogólną tezę, iż specustawy drogowe są potrzebne w praktyce oraz spełniają założenia związane z realizacją interesów publicznych. Powyższe pozwala również ocenić w sposób pozytywny decyzję ustawodawcy o wprowadzeniu specustawy drogowej do polskiego porządku prawnego, jak również o rozszerzeniu zakresu jej zastosowania na wszystkie drogi publiczne.

3.2. Osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania oraz zakres odszkodowania

Również na gruncie prawa niemieckiego aktualne pozostaje twierdzenie, iż dla oceny standardów ochrony interesu indywidualnego w procedurze lokalizacji oraz budowy dróg publicznych podstawowe znaczenie mają przepisy przyznające odszkodowanie z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe. Podobnie, jak ma to miejsce na podstawie specustawy drogowej, również ustawa o drogach dalekobieżnych nie reguluje w sposób wyczerpujący zagadnień związanych z odszkodowaniem, odsyłając w tym zakresie do § 94 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz ustaw wywłaszczeniowych poszczególnych landów (§ 19 ust. 5 ustawy o drogach dalekobieżnych).[1059] Przykładowo należy wskazać, iż zgodnie z § 94 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz z analogicznym § 9 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia odszkodowania może się domagać ten podmiot, którego prawo zostanie poprzez wywłaszczenie naruszone, wskutek czego powstanie w majątku takiej osoby szkoda. Dokonując analizy wskazanych przepisów należałoby uznać, iż krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości drogowych został określony w prawie niemieckim szerzej niż ma to miejsce w treści polskiej specustawy drogowej. Uprawnionym do odszkodowania jest nie tylko właściciel, użytkownik wieczysty oraz osoba uprawniona z tytułu ograniczonych praw rzeczowych, ale również co do zasady każda inna osoba która w następstwie wywłaszczenia poniosła szkodę majątkową (jeżeli wobec takiej osoby została skierowana uchwała wywłaszczeniowa).

Oceniając inne przepisy dotyczące odszkodowania należałoby zwrócić również uwagę na treść § 97 ust. 1 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz analogicznego § 12 ust. 1 ustawy

[1059] Ustawy wywłaszczeniowe poszczególnych landów, co do zasady dotyczą wyłącznie inwestycji realizowanych na obszarze danego landu. Nie mniej należy zauważyć, iż przykładowo ustawa wywłaszczeniowa landu Nadrenia Północna- Westfalia(*Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen*) z 20 czerwca 1989 roku (Dziennik ustaw i rozporządzeń landu Nadrenia Północna-Westfalia 1989 s. 366) dotyczy (zgodnie z § 19 ust. 5 ustawy o drogach dalekobieżnych) także dróg dalekobieżnych, jeżeli budowa takiej drogi pociąga za sobą konieczność wywłaszczeń w tym landzie.

o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia, które to przepisy dotyczą praw ciążących na nieruchomościach będących przedmiotem wywłaszczenia. Zgodnie z powyższymi przepisami prawa istniejące na przeznaczonej do wywłaszczenia nieruchomości, a także prawa osobiste, które uprawniają do posiadania lub użytkowania tej nieruchomości albo ograniczają zobowiązanego w korzystaniu z nieruchomości, mogą zostać na przedmiotowej nieruchomości zachowane, o ile da się je pogodzić z celem wywłaszczenia. Powyższe rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę niemieckiego (nie mające swojego odpowiednika w specustawie drogowej) jest źródłem dodatkowej ochrony interesów osób dotkniętych skutkami realizacji inwestycji drogowych. Należy bowiem podkreślić, że prawo niemieckie nie przewiduje automatycznego wygaśnięcia wszystkich praw ciążących na nieruchomościach objętych decyzją wywłaszczeniową.[1060] Jest to rozwiązanie bardzo słuszne, albowiem w praktyce może się okazać, iż dotychczasowe prawa mogą obciążać nieruchomość pomimo przeznaczenia jej na cele drogowe i to bez uszczerbku dla osób uprawnionych. Ponadto dalsze zachowanie praw może być korzystniejsze z punktu widzenia interesu indywidualnego, aniżeli ich wygaśnięcie oraz przyznanie z tego tytułu odszkodowania.

Kolejne rozwiązania korzystne z punktu widzenia interesów osób dotkniętych skutkami decyzji wywłaszczeniowych w prawie niemieckim zawiera § 97 ust. 2 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz analogicznie § 12 ust. 2 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia. Na podstawie powyższych przepisów w zamian za utratę prawa ciążącego na wywłaszczanej nieruchomości (które nie może zostać zachowane), możliwe jest za zgodą właściciela obciążenie takim samym prawem nieruchomości zastępczej (zamiennej) albo innej nieruchomości należącej do podmiotu czerpiącego korzyści z wywłaszczenia. Dodatkowe nakłady, które powstają po stronie osób uprawnionych, w związku z nabyciem prawa tego samego rodzaju na innej nieruchomości, pokrywa na ich wniosek podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania. Również w tym przypadku wymaga podkreślenia, iż specustawa drogowa nie umożliwia obciążenia prawami ciążącymi na nieruchomości wywłaszczanej innej nieruchomości, chociażby właściciel takiej nieruchomości wyraził na to zgodę. W tym przypadku brak tożsamych regulacji w prawie polskim należałoby uznać w pewien sposób za sprzeczne z interesem publicznym. Otóż mogłoby się okazać, że obciążenie prawami ciążącymi na nieruchomości przeznaczonej pod

[1060] Celem przypomnienia należy zwrócić uwagę na treść art. 12 ust. 4c specustawy drogowej, zgodnie z którym jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, prawa te wygasają.

budowę drogi innego gruntu byłoby rozwiązaniem mniej kosztownym z punktu widzenia finansów publicznych i jednocześnie bardziej korzystnym dla uprawnionego.

W dalszej kolejności można zauważyć, że katalog osób uprawnionych do odszkodowania z tytułu wygaśnięcia praw rzeczowych ciążących na nieruchomości został doprecyzowany w treści § 97 ust. 3 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz § 12 ust. 3 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia. Zgodnie z wskazanymi przepisami, jeżeli prawa podmiotów uprawnionych nie mogą zostać zachowane ani zastąpione prawami tego samego rodzaju na innej nieruchomości należy przy wywłaszczaniu nieruchomości wypłacić osobne (odrębne) odszkodowania:

1. uprawnionym z tytułu dziedzicznego prawa zabudowy, uprawnionym z prawa dożywocia, jak również posiadaczom służebności i innych uprawnień nabywczych na nieruchomości,
2. posiadaczom praw osobistych, które uprawniają do posiadania lub użytkowania nieruchomości, jeżeli uprawniony znajduje się w posiadaniu nieruchomości,
3. posiadaczom praw osobistych, które uprawniają do nabycia nieruchomości albo ograniczają zobowiązanego w korzystaniu przez niego z nieruchomości.

Wskazane regulacje dodatkowo potwierdzają, iż uprawnienie do odszkodowania przysługuje nie tylko osobom uprawnionym na podstawie ograniczonych praw rzeczowym, ale również osobom dysponującym innymi prawami do nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi.[1061] Za posiadaczy praw osobistych uprawnionych do odszkodowania należy uznać, również osoby uprawnione na podstawie wszelkich praw obligacyjnych (np. najem, dzierżawa). Dla porównania należy przypomnieć, iż na podstawie art. 19 ust. 2 specustawy drogowej odszkodowanie zostaje przyznane wyłącznie uprawnionym z tytułu wybranych praw obligacyjnych (najem, dzierżawa, użyczenie). Ponadto właściwą drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez tego typu podmioty jest postępowanie cywilne przed sądem powszechnym, co powoduje że sytuacja prawna osób uprawnionych na podstawie praw obligacyjnych jest mniej korzystna niż sytuacja prawna osób, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości. W zaistniałych okolicznościach należałoby więc uznać, że również w tym zakresie ustawodawstwo niemieckie zawiera regulacje lepiej chroniące interes indywidulany, aniżeli przepisy obowiązujące na terytorium Polski.

[1061] Uprawnienie do uzyskania odszkodowania przysługuje przykładowo również osobom uprawnionym na podstawie prawa pierwokupu (wpisanego do księgi wieczystej). Por. wyrok Wyższego Sądu Krajowego w Oldenburgu z 13.05.1993, 7 U (Baul) 4/9., z którego wynika że: *„... ponieważ powstałe wcześniej rzeczowe prawo pierwokupu wnioskodawcy wygasło na skutek wykonania ustawowego prawa pierwokupu przez gminę zgodnie z § 28 ust. 2 zd. 5 kodeksu budowlanego, wnioskodawcy przysługuje roszczenie o wypłatę odrębnego odszkodowania na podstawie § 28 ust. 6 zd. 2, 97 ust. 3 nr. 3 kodeksu budowlanego, w oparciu o wartość rynkową tego prawa (§93 i n. kodeksu budowlanego).”*

Podobnie, jak ma to miejsce na gruncie specustawy drogowej, również ustawodawstwo niemieckie nie wprowadza zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za pełną szkodę poniesioną w związku z wywłaszczeniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg (a więc odpowiedzialności obejmującej zarówno stratę, jak również utracone korzyści). Nie mniej należy zauważyć, iż zakres odszkodowania przysługującego osobie uprawnionej nie zostaje ograniczony wyłącznie do wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości.[1062] Przykładowo zgodnie z § 13 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia, jeżeli wywłaszczana jest nieruchomość zamieszkana (*ein bewohntes Grundstück*), wówczas najemcy, dzierżawcy oraz innemu podmiotowi uprawnionemu do użytkowania nieruchomości, który w wyniku wywłaszczenia traci swoje prawo do korzystania z nieruchomości - celem zminimalizowania lub wyrównania strat gospodarczych, które przy uwzględnieniu okoliczności osobistych stanowią dla niego rażącą dolegliwość (a nie zostaną pokryte w ramach odszkodowania, o którym mowa w § 10-12 ustawy ani nie mogą zostać wyrównane przez zastosowanie innych środków) – przysługuje roszczenie o pieniężne wyrównanie strat, o ile wymagają tego zasady słuszności. Wyrównanie rażącej dolegliwości (*Härteausgleich*) może nastąpić także poprzez udzielenie preferencyjnej pożyczki albo obniżenie oprocentowania już zaciągniętego kredytu. Wyrównanie rażącej dolegliwości następuje wyłącznie na wniosek. O żądaniu wniosku właściwy organ rozstrzyga w uchwale o wywłaszczeniu. Wydaje się, że cele przyświecające ustawodawcy niemieckiemu przy okazji tworzenia powyższego przepisu były zbliżone, jak w przypadku uchwalania art. 18 ust. 1f specustawy drogowej[1063]. Należy jednakże zauważyć, że dodatkowa odpowiedzialność odszkodowawcza, o której mowa w analizowanym § 13 nie ogranicza się wyłącznie do z góry ustalonej kwoty pieniężnej, lecz umożliwia wyrównanie wszelkich strat (o ile przemawiają za tym względy słuszności) związanych z utratą dotychczasowego miejsca zamieszkania. Również w tym zakresie rozwiązanie, z którego skorzystał niemiecki ustawodawca należy uznać za bardziej korzystne z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego. Wymaga bowiem podkreślenia, iż uszczerbek majątkowy związany z utratą nieruchomości mieszkaniowej może być różny w zależności od okoliczności faktycznych danego przypadku.[1064] Stała kwota dodatkowego odszkodowania może okazać się

[1062] Zgodnie z § 93 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz z § 8 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia za wywłaszczenie pod budowę dróg publicznych należy się odszkodowanie za powstałą w wyniku wywłaszczenia utratę prawa (*Rechtsverlust*) oraz za inne powstałe w wyniku wywłaszczenia szkody majątkowe (tzw. *Folgeschaden*, czyli szkody pośrednie).

[1063] Udzielenie dodatkowej ochrony osobom, które na skutek wydania decyzji wywłaszczeniowej tracą nieruchomość mieszkaniową.

[1064] Koszty zakupu nieruchomości (w tym koszty notarialne) będą różne w zależności od wartości gruntu.

niewystarczająca w szczególności dla pokrycia wszystkich kosztów związanych z koniecznością poszukiwania oraz zakupu nowej nieruchomości mieszkaniowej.[1065]

Dodatkowo z punktu widzenia ochrony interesu publicznego istotne znaczenie wywiera § 93 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz analogiczny § 8 ust. 3 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia. Na podstawie wskazanych przepisów przy ustalaniu wysokości odszkodowania należy uwzględnić ewentualne korzyści majątkowe, jakie mogą powstać dla osoby uprawnionej do odszkodowania (na skutek wywłaszczenia). Jeżeli uprawniony do uzyskania odszkodowania przyczynił się w sposób zawiniony do powstania szkody majątkowej stosuje się odpowiednio § 254 niemieckiego kodeksu cywilnego.[1066] Powyższy przepis jednoznacznie uprawnia właściwy organ do miarkowania odszkodowania w przypadku, jeżeli na wysokość szkody miało wpływ zachowanie osoby dotkniętej skutkami wywłaszczenia.

Zgodnie z ust. 4 wyżej wymienionych przepisów wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości z chwili, w której właściwy organ wywłaszczeniowy rozstrzyga wniosek o wywłaszczenie.[1067] Odszkodowanie za powstałą w wyniku wywłaszczenia utratę prawa oblicza się według wartości rynkowej nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu albo innych wywłaszczanych rzeczy. Miarodajna dla wyceny szkody jest wartość rynkowa nieruchomości z chwili, w której właściwy organ wywłaszczeniowy rozstrzyga wniosek o wywłaszczenie. Można podkreślić, że zgodnie z powyższymi przepisami o odszkodowaniu oraz wywłaszczeniu organ rozstrzyga w jednym rozstrzygnięciu administracyjnym, co pozwala uniknąć wątpliwości (które zachodzą na gruncie specustawy drogowej), czy rozłączenie decyzji odszkodowawczej od rozstrzygnięcia w przedmiocie pozbawienia prawa własności spełnia konstytucyjne przesłanki słusznego odszkodowania. Wymaga wyjaśnienia, iż w prawie niemieckim wywłaszczenie następuje na podstawie uchwały podejmowanej przez właściwy organ po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej (§ 112 Federalnego Kodeksu

[1065] Należy przypomnieć, iż na gruncie art. 18 ust. 1f specustawy drogowej wynosi ona 10.000 zł

[1066] Zgodnie z § 254 niemieckiego kodeksu cywilnego: *ust. 1. Jeżeli do powstania szkody przyczyniło się zawinione zachowanie poszkodowanego, zobowiązanie do odszkodowania oraz jego zakres zależą od okoliczności, w szczególności od tego, jak dalece szkoda została spowodowana w przeważającym stopniu przez jedną albo drugą stronę.*
ust. 2. Powyższe obowiązuje także wtedy, gdy zawinienie poszkodowanego ogranicza się tylko do tego, że zaniechał on zwrócenia uwagi dłużnikowi na niebezpieczeństwo powstania nadzwyczajnie wysokiej szkody, którego dłużnik nie znał ani nie mógł znać, albo że zaniechał on zapobiec szkodzie lub ją zmniejszyć. Przepis § 278 stosuje się odpowiednio.

[1067] Podobnie, jak na podstawie art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którym wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji.

Budowlanego oraz § 29 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia).

Z powyższych przepisów wynika również, iż przy ustalaniu wysokości odszkodowania nie bierze się w szczególności pod uwagę zmian wartości nieruchomości, które powstały na skutek planowanego wywłaszczenia. Wydaje się więc, iż w analizowanym zakresie przepisy Rozporządzenia (w szczególności we wcześniejszych fragmentach niniejszej pracy § 36 przedmiotowego aktu prawnego) w szerszym zakresie chronią interesy osoby wywłaszczonej, albowiem umożliwiają obliczenie wysokości odszkodowania z uwzględnieniem drogowego przeznaczenia nieruchomości.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami odszkodowanie w prawie niemieckim obejmuje również tzw. szkody pośrednie.[1068] Zgodnie z § 96 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz § 11 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia z powodu innych powstałych na skutek wywłaszczenia szkód majątkowych odszkodowanie wypłaca się tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim szkody te nie zostały już uwzględnione przy obliczaniu odszkodowania za utratę danego prawa majątkowego. Odszkodowanie za powstanie innych szkód majątkowych ustala się, w drodze sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu oraz interesu poszkodowanego za:

1. przejściową lub trwałą stratę, którą ponosi dotychczasowy właściciel w swojej działalności zawodowej lub zarobkowej, jednakże tylko do sumy nakładów, które są niezbędne, aby umożliwić korzystanie z innej nieruchomości w taki sam sposób jak z nieruchomości wywłaszczanej[1069],
2. zmniejszenie wartości, które powstaje w pozostawionej poszkodowanemu na skutek wywłaszczenia części nieruchomości lub części przestrzennie i gospodarczo powiązanego posiadania gruntu[1070]albo w innej nieruchomości na skutek wywłaszczenia prawa na

[1068] W literaturze tematu szkody pośrednie charakteryzuje się, jako wymuszone i bezpośrednie skutki wywłaszczenia, które zwiększają wymiar narzuconego poszkodowanemu poświęcenia związanego z budową drogi publicznej (tak M. Siebeck, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwatlungsrecht*, Berlin 1999, s. 307).

[1069] Por. wyrok BGZ z 8.02.1971 r., III ZR 65/70 1 (BGHZ 43,300), zgodnie z którym utrata możliwości prowadzenia działalności zawodowej, czy zarobkowej jest skutkiem wywłaszczenia i jako taka musi zostać finansowo zrekompensowana. Warunkiem jest jednak to, aby utrata możliwości zarobkowania nie była już uwzględniona w odszkodowaniu za wywłaszczenie.

[1070] Jeżeli przedmiotem wywłaszczenia jest tylko część nieruchomości, wartość pozostałej części nieruchomości może ulec znacznemu zmniejszeniu (przewyższającemu prosty rachunek ekonomiczny wynikający z podziału nieruchomości na osobne części). Przyczyną tego typu sytuacji może być w szczególności okoliczność, że pozostawiona poszkodowanemu część nieruchomości w aspekcie budowlanym lub rolniczym może nie nadawać się do użytkowania. Ustawodawca niemiecki przewidział opisywaną sytuację umożliwiając osobie dotkniętej skutkami decyzji wywłaszczeniowej dochodzenie dodatkowego odszkodowania na podstawie § 96 ust. 1 zd. 2 nr 2 Federalnego Kodeksu Budowlanego (szerzej na ten temat por. G. Krohn G., *Berliner Kommentar zum*

nieruchomości, o ile zmniejszenie wartości nie zostało już uwzględnione przy ustalaniu odszkodowania,

3. niezbędne nakłady związane z konieczną na skutek wywłaszczenia przeprowadzką.[1071]

Powyższe przepisy dodatkowo potwierdzają, iż w prawie niemieckim odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu wywłaszczenia na cele związane z budową dróg nie może być utożsamiana wyłącznie z wartością nieruchomości. Odszkodowanie przyznane osobie uprawnionej w szerszym zakresie powinno umożliwiać takiemu podmiotowi odtworzenie warunków życiowych lub gospodarczych, jakie miały miejsce zanim doszło do wywłaszczenia. Nie oznacza to jednakże, iż ustawodawca niemiecki przyznaje osobom dotkniętym skutkami wywłaszczenia pełne odszkodowanie. Zasadniczo należy dojść do wniosku, że również prawo niemieckie nie przewiduje zasady zwrotu pełnej wysokości utraconych korzyści, na skutek lokalizacji oraz budowy drogi publicznej. W orzecznictwie sądowym BGH przyjmuje się bowiem, że odszkodowanie o którym mowa w Federalnym Kodeksie Budowlanym oraz ustawach wywłaszczeniowych (*Entschädigung*) nie powinno być w pełni utożsamiane z odszkodowaniem w klasycznym rozumieniu, jakim posługuje się prawo cywilne (*Schadensersatz*).[1072] W szczególności nie będzie uprawniony do odszkodowania w postaci utraconych korzyści podmiot, który na skutek budowy drogi publicznej został zmuszony do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej lub przeniesienia miejsca wykonywania takiej działalności w mniej atrakcyjną lokalizację.[1073]

BauGB, Berlin 1995, § 96, numer brzegowy 8 oraz wyrok BGH z 10 kwietnia 1997 roku, III ZR 111/96, www.dejure.org.).

[1071] Należy wyjaśnić, iż obowiązek zapłaty podatku dochodowego od zysku ze sprzedaży nieruchomości dokonanej celem uniknięcia wywłaszczenia nie stanowi tzw. szkody pośredniej wymagającej odszkodowania w rozumieniu § 96 ust. 1 zd. 1 kodeksu budowlanego (uchwała BGH z 22.2.2002 r., III ZR226/10, www.dejure.org.).

[1072] Na ten temat por. m.in. Wyrok BGH z 28.09.1972 r., III ZR 44/70 (BGHZ 59, 250, 258 i n.), w którego uzasadnieniu wskazano: *„Poprzez przedwczesne rozwiązanie umowy dzierżawy zostało skarżącemu (w sposób dający się scharakteryzować jako wywłaszczenie) odebrane prawo do dzierżawienia gruntu, a więc za pozbawienie dotychczasowej pozycji prawnej, którą posiadał na podstawie umowy dzierżawy należy mu się „stosowne" odszkodowanie. Ponieważ w ustawowych przepisach leżących u podstaw tego wywłaszczenia nie przewidziano niczego innego, wylicza się „stosowne" odszkodowanie zgodnie z całkowitą wartością skonfiskowanego prawa, i jest ono poprzez tą wartość ograniczone w górę i w dół. Ta wartość nie jest jednak w żadnym razie, jak chce tego rewizja nadzwyczajna, wymierzana na podstawie tego, co dzierżawca mógłby wygospodarować z przedmiotu dzierżawy w określonym czasie albo w całym pozostałym okresie trwania umowy dzierżawy. Takie rozumienie odpowiadałoby bowiem temu wynikającemu z cywilnego prawa odszkodowawczego. Inaczej niż cywilne świadczenie odszkodowawcze (Schadenersatzleistung) – które ma poszkodowanemu w znaczeniu majątkowym zapewnić pozycję, którą miałby gdyby nie wystąpiło zdarzenie powodujące szkodę – odszkodowanie za wywłaszczenie służy wyrównaniu spowodowanego przez wywłaszczenie przesunięcia majątkowego. Nie jest ono zatem ukierunkowane na jakąś fikcyjną sytuację majątkową, lecz na wartość odbieranego w drodze wywłaszczenia prawa."*

[1073] Por. wyrok BGH z 10.12.1998, III ZR 233/97 (BGHZ 140, 200, 205), w którym Federalny Sąd Najwyższy stwierdził, że odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści nie mieści się w zakresie tzw. szkód pośrednich, o których mowa w art. 96 Federalnego Kodeksu Budowlanego. Podobnie H. Westermann, K.-H. Gursky., D. Eickmann, *Sachenrecht*, Heidelberg 2011, s. 196.

Podobnie, jak ma to miejsce na gruncie prawa polskiego, również przepisy obowiązujące w niemieckim prawie drogowym nie zapewniają należytej ochrony prawnej podmiotom, których nieruchomości znajdują się poza granicami pasa drogowego.[1074] Na gruncie regulacji Federalnego Kodeksu Budowlanego przyjmuje się, że nie jest uprawnionym do uzyskania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia podmiot, który tylko pośrednio został dotknięty skutkami wywłaszczeniowymi. Innymi słowy roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie przysługuje wyłącznie temu podmiotowi, przeciwko którego prawu własności (innemu prawu majątkowemu) wymierzony jest konkretny akt administracyjny, nie zaś temu podmiotowi, na którego prawa taki akt administracyjny pośrednio negatywnie oddziałuje.[1075] Powyższe nie oznacza, że właściciele oraz użytkownicy nieruchomości sąsiednich zostają całkowicie pozbawieni ochrony prawnej w związku z budową drogi publicznej. Przykładowo zgodnie z § 8a ust. 4 ustawy o drogach dalekobieżnych, jeżeli dojazdy i dojścia do nieruchomości zostaną na dłuższy czas (wskutek budowy dróg publicznych) przerwane albo korzystanie z nich zostanie znacznie utrudnione, podmiot odpowiedzialny za budowę dróg zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania (*Ersatz*) albo do stosownej rekompensaty pieniężnej (*Entschädigung in Geld*). Zgodnie natomiast z § 8a ust. 7 przedmiotowej ustawy, jeżeli wskutek budowy lub przebudowy drogi dalekobieżnej nieruchomość zostanie na dłuższy czas pozbawiona dostępu do światła, czy powietrza lub dostęp ten będzie znacznie ograniczony, podmiot odpowiedzialny za budowę dróg zobowiązany jest do wypłaty za powstałe w ten sposób szkody majątkowe stosownej rekompensaty pieniężnej na rzecz osób dotkniętych powyższymi skutkami (*Entschädigung in Geld*).

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami warto zaznaczyć, że w niemieckim prawie kwestie związane z wywłaszczeniem nieruchomości na cele drogowe oraz odszkodowaniem z tego tytułu są rozstrzygane w jednym akcie administracyjnym (§ 112 oraz 113 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz § 29 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia).[1076] Nie mniej na wniosek uczestnika postępowania organ

[1074] a które to nieruchomości na skutek budowy drogi publicznej nie mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób.
[1075] M. Aust, R. Jacobs, *Die Enteigungsentschädigung*, Berlin 2007., s. 120.
[1076] Zgodnie z § 113 Federalnego Kodeksu Budowlanego uchwała w przedmiocie wywłaszczenia powinna określać:
1. podmioty dotknięte wywłaszczeniem oraz podmiot czerpiący korzyści z wywłaszczenia (tj. właściwy organ władzy publicznej),
2. innych uczestników postępowania,
3. cel wywłaszczenia oraz termin, w ciągu którego nieruchomość powinna zostać na ten cel wykorzystana,
4. przedmiot wywłaszczenia,

wywłaszczeniowy ma obowiązek podjęcia wstępnego rozstrzygnięcia w przedmiocie przeniesienia lub obciążenia prawa własności nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu. W takim przypadku organ wywłaszczeniowy orzeka zapłatę z góry całości przewidywanego odszkodowania na rzecz osoby uprawnionej. Powyższy mechanizm nie mający swojego odpowiednika w specustawie drogowej, umożliwia uzyskanie odszkodowania przez osobę uprawnioną zanim jeszcze dojdzie do pozbawienia takiej osoby praw majątkowych do nieruchomości. Stanowi to kolejny przykład rozstrzygnięcia korzystnego z punktu widzenia ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu związanym z lokalizacją oraz budową dróg publicznych na terenie Niemiec.

3.3. Natychmiastowa wykonalność uchwały w przedmiocie wywłaszczenia oraz ograniczenia dotyczące możliwości jej zaskarżenia

Podobnie, jak ma to miejsce na podstawie specustawy drogowej, również w niemieckich przepisach dotyczących procesu inwestycyjnego obowiązują regulacje umożliwiające natychmiastową wykonalność uchwał wywłaszczeniowych. Rozwijając powyższą tezę można zauważyć, iż zgodnie z § 117 ust. 1 Federalnego Kodeksu Budowlanego oraz z analogicznym § 33 ustawy o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia, właściwy organ wywłaszczeniowy wydaje zarządzenie o wykonalności (*Ausführungsanordnung*) uchwały o wywłaszczeniu wyłącznie wówczas, gdy przedmiotowa uchwała staje się ostateczna, a więc nie podlega zaskarżeniu do organu wyższego stopnia lub jeżeli podmiot czerpiący korzyść z wywłaszczenia wypłacił osobie uprawnionej odszkodowanie pieniężne lub przedpłatę albo złożył stosowne kwoty z tego tytułu do depozytu (z jednoczesną rezygnacją z prawa do odbioru tych kwot). Niezależnie od powyższego właściwy organ wydający uchwałę w przedmiocie wywłaszczenia może również skorzystać z instytucji tzw. przedwczesnego wprowadzenia w posiadanie nieruchomości

5. w przypadku obciążenia nieruchomości innym prawem jego rodzaj, treść, o ile może ona być określona w drodze umowy, a także pozycję prawa, uprawnionych i nieruchomość,
6. w przypadku ustanowienia prawa oznaczenie rodzaju oraz treści stosunku prawnego i podmiotów uczestniczących w jego ustanowieniu,
7. stosunki własnościowe i inne stosunki prawne istniejące przed wywłaszczeniem i mające powstać po wywłaszczeniu,
8. rodzaj i wysokość odszkodowań; wysokość wypłat wyrównawczych zgodnie z § 100 ust. 5 zd. 4 oraz § 101 ust. 1 zd. 2 kodeksu budowlanego ze wskazaniem przez kogo i na czyją rzecz należy je uiścić; odszkodowania pieniężne, z których rekompensuje się szkody podmiotów określonych w § 97 ust. 4 kodeksu budowlanego muszą zostać oddzielnie wykazane,
9. nieruchomość zamienną w przypadku odszkodowania w gruncie.

(*vorzeitige Besitzeinweisung*).[1077] Przykładowo, zgodnie z § 18 f ustawy o drogach dalekobieżnych, jeżeli konieczne jest natychmiastowe rozpoczęcie robót budowlanych drogi publicznej, a właściciel lub posiadacz sprzeciwia się przeniesieniu (w drodze porozumienia) posiadania nieruchomości niezbędnej dla realizacji inwestycji, właściwy organ wywłaszczeniowy wprowadza w posiadanie podmiot odpowiedzialny za budowę dróg na jego wniosek, po ustaleniu planu zabudowy lub po udzieleniu zezwolenia na ten plan. Przy czym uchwała o ustaleniu planu zabudowy lub zezwolenie na plan muszą być wykonalne. Zastosowanie powyższego przepisu wymaga wykazania przez podmiot odpowiedzialny za budowę drogi konieczności natychmiastowego rozpoczęcia robót budowlanych. W praktyce zazwyczaj sprowadza się to do ustalenia, iż realizacja inwestycji drogowej wiąże się z szczególnymi zadaniami transportowymi lub że natychmiastowe rozpoczęcie inwestycji jest podyktowane względami bezpieczeństwa (np. przebudowa odcinka drogi, na którym dochodzi do dużej liczby wypadków drogowych).[1078]

Zgodnie z analizowanym § 18 f ustawy o drogach dalekobieżnych organ wywłaszczeniowy powinien w ciągu 6 tygodni od momentu wpłynięcia właściwego wniosku wyznaczyć rozprawę w przedmiocie natychmiastowego wprowadzenia w posiadanie nieruchomości będącej przedmiotem wywłaszczenia. Uchwałę o przedwczesnym wprowadzeniu w posiadanie doręcza się stronom wciągu 2 tygodni od momentu odbycia rozprawy. Wprowadzenie w posiadanie staje się skuteczne (wykonalne) z chwilą określoną przez organ wywłaszczeniowy w uchwale. Należy jednakże podkreślić, że uchwała w przedmiocie wprowadzenia w posiadanie nieruchomości powinna być wykonalna nie później niż w ciągu 2 tygodni od dnia doręczenia zarządzenia o wprowadzeniu w posiadanie

[1077] Instytucja ta zakłada, że interes ogółu w natychmiastowym rozpoczęciu realizacji projektu budowlanego przewyższa w sposób dający się wykazać interes poszkodowanego (por. uchwała Wyższego Sądu Administracyjnego w Turyndze z 11.03.1999, 2 EO 1247/98 , NVwZ-RR 1999, 488 i n.). Interes publiczny w natychmiastowym rozpoczęciu prac budowlanych występuje m.in. wtedy, kiedy chodzi o projekty, które ustawodawca uznaje za priorytetowe (tak E. A. Marschall, H. W. Schroeter, F. Kastner, *Fernstraßengesetz, Kommentar* (Ustawa o drogach dalekobieżnych. Komentarz), Köln-Berlin-Bonn-München, 1997, § 18f, numer brzegowy 8). Zastosowanie § 18 ust. 1 ustawy o drogach dalekobieżnych jest dopuszczalne nie tylko w przypadku, gdy zachodzi konieczność rozpoczęcia właściwych robót budowlanych. Przesłanki wskazanego przepisu zostają spełnione również wówczas, gdy należy rozpocząć prace przygotowawcze np. badania gleby czy odwierty próbne – nawet, kiedy po ich wykonaniu wystąpią, jeszcze przed rozpoczęciem właściwych prac budowlanych, okresy przerwy (por. E. Allesch, *Aktuelle Rechtfragen straßenrechtlichen Enteignung aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit, (w:) Enteignung für den Straßenbau - Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung*, Berlin 2011, s. 21).

[1078] Wystąpienie okoliczności uzasadniających natychmiastową wykonalność uchwały w przedmiocie wywłaszczenia nie wyłącza obowiązku po stronie właściwego organu administracji do rozważenia, czy interes społeczny związany z budową drogi ma w danym przypadku znaczenie priorytetowe (nad interesem prywatnym). Na ten temat por. W.-D. Friedrich, *Praktische Erfahrungen und Probleme beim straßenrechtlichen Grunderwerb, (w:) Enteignung für den Straßenbau - Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung*, Berlin 2011, s. 11.

bezpośredniemu adresatowi. W następstwie zastosowania instytucji wprowadzenia w posiadanie dotychczasowy właściciel (inna osoba uprawniona) traci możliwość korzystania z nieruchomości, natomiast podmiot na rzecz którego doszło do wydania uchwały o wprowadzeniu w posiadanie może rozpocząć roboty budowlane drogi. Wniesienie środka zaskarżenia przeciwko uchwale o wprowadzeniu w posiadanie nie wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa.

Zastosowanie instytucji *vorzeitige Besitzeinweisung,* co do zasady nie powoduje obowiązku przyznania osobie uprawnionej dodatkowego odszkodowania z tego tytułu. Należy bowiem wyjaśnić, iż podmiot odpowiedzialny za budowę drogi jest zobowiązany do zapłaty odszkodowania za szkody majątkowe powstałe na skutek przedwczesnego wprowadzenia w posiadanie tylko wówczas, gdy poniesiony z tego tytułu uszczerbek nie zostanie wyrównany w ramach odszkodowania za wywłaszczenie. Rodzaj i wysokość ewentualnego dodatkowego odszkodowania ustala organ wywłaszczeniowy w drodze uchwały (§ 18 f ust. 5 ustawy o drogach dalekobieżnych).

Jeżeli uchwalony plan budowy zostanie uchylony, przedwczesne wprowadzenie w posiadanie traci ważność co oznacza, że dotychczasowy posiadacz odzyskuje posiadanie. Podmiot odpowiedzialny za budowę dróg odpowiada w takim przypadku wobec posiadacza za wszystkie powstałe straty majątkowe (§ 18 f ust. 6 ustawy o drogach dalekobieżnych).

Przechodząc do analizy problematyki związanej z możliwością zaskarżenia uchwały w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości należy stwierdzić, iż w treści niemieckich ustaw wywłaszczeniowych brak jest odpowiednika art. 31 ust. 1 polskiej specustawy drogowej. Brak jest również przepisów o treści tożsamej do art. 156 § 2 kpa, na podstawie którego nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej z powodu upływu określonego czasu lub wtedy, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie z § 44 ust. 5 ustawy o postępowaniu administracyjnym obowiązującej na terenie Niemiec[1079] nieważność aktu administracyjnego (*Verwaltungsakt*) można stwierdzić w każdym czasie z urzędu lub na wniosek podmiotu, który ma w tym usprawiedliwiony interes. W tym zakresie należałoby dojść do wniosku, iż regulacje obowiązujące w Niemczech w zakresie prawa do zaskarżania uchwał wywłaszczeniowych w procesie inwestycyjnym w szerszym zakresie chronią interes indywidualny (w tym prawo do sądu), aniżeli interes publiczny związany z budową dróg. Można bowiem uznać, że niezależnie od tego, czy została rozpoczęta budowa drogi publicznej, osoba uprawniona ma możliwość doprowadzenia do unieważnienia takiej decyzji

[1079] Ustawa o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) z dnia 25 maja 1976 roku, (Federalny Dz. U. I s. 102 ze zm).

oraz wstrzymania realizacji procesu inwestycyjnego. Co więcej, przepisy prawa niemieckiego przewidują dodatkowe przesłanki uchylenia uchwały w przedmiocie wywłaszczenia związane z brakiem zapłaty odszkodowania na rzecz osoby dotkniętej skutkami uchwały wywłaszczeniowej. Zgodnie z § 120 Federalnego Kodeksu Budowlanego właściwy organ może na wniosek osoby uprawnionej uchylić uchwałę wywłaszczeniową w przypadku, gdy podmiot czerpiący korzyści z wywłaszczenia nie wypłacił w terminie odszkodowania na rzecz takiej osoby. Uprawnionym do złożenia wniosku o uchylenie uchwały jest każdy uczestnik postępowania, któremu przysługuje odszkodowanie albo który powinien się zaspokoić z takiego odszkodowania na podstawie § 97 ust. 4 Federalnego Kodeksu Budowlanego. Przed uchyleniem przedmiotowej uchwały należy wysłuchać podmiot czerpiący korzyści z wywłaszczenia. Uchwałę uchylającą należy doręczyć wszystkim uczestnikom, a jej odpis dostarczyć właściwej gminie i urzędowi ksiąg wieczystych.

Wnioski

Statystyki dotyczące budowy dróg publicznych jednoznacznie wskazują, że ilość oddanych do użytku dróg w Polsce wzrosła w ostatnich latach przynajmniej kilkukrotnie.[1080] Braki infrastrukturalne nadal są widocznie jednak odnotowywany rozwój sieci drogowej jest w istotnej mierze zasługą wprowadzenia szczególnych regulacji prawnych dotyczących lokalizacji i budowy dróg publicznych w formie tzw. specustawy drogowej. O skuteczności tego typu szczególnych rozwiązań może świadczyć chociażby fakt, że ustawodawca coraz częściej decyduje się na zastosowanie modelu postępowania opartego na przepisach specustawy drogowej dla potrzeb budowy innych inwestycji wymagających szybkiego oraz sprawnego wydawania decyzji administracyjnych.[1081] Uzasadnieniem dla tworzenia specustaw są w szczególności wartości o charakterze konstytucyjnym mieszczące się w pojęciu interesu publicznego. Źródeł ochrony takiego interesu należy poszukiwać między innymi w treści art. 21 ust. 2 oraz 31 ust. 3, a także 64 ust. 3 Konstytucji RP. W przypadku dróg publicznych szczególnymi wartościami usprawiedliwiającymi dążenie ustawodawcy do zapewnienia szybkiej oraz sprawnej procedury inwestycyjnej są przede wszystkim bezpieczeństwo drogowe, a także zamiar zapewnienia rozwoju społecznego oraz gospodarczego, do którego przyczynia się prawidłowo rozwinięta sieć dróg. Dodatkowo należy pamiętać, że budowa dróg publicznych i cele związane z realizacją tego typu inwestycji znajdują również ochronę w międzynarodowym porządku prawnym w tym w szczególności w treści Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wyjątkowe cele związane z budową dróg publicznych nie mogą jednakże stanowić podstawy naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności jednostek dotkniętych skutkami decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Zapewnienie prawidłowej ochrony prawnej tego typu podmiotów jest podstawową rolą ustawodawcy tworzącego tzw. specustawy. Należy dojść do wniosku, iż ochrona interesu indywidulanego w procedurze kończącej się wydaniem decyzji ZRiD sprowadza się w przeważającej mierze do ochrony osób, którym przysługują prawa majątkowe do

[1080] źródło: http://polska.newsweek.pl/autostrady-drogi-szybkiego-ruchu-infrastruktura-drogowa-newsweek-pl,artykuly,272315,1.html).

[1081] Por. w szczególności ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 143, poz. 963 ze zm.); ustawa z dnia 29 czerwca 2011r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 roku, Nr 135, poz. 789 ze zm.).

nieruchomości położonych w liniach podziału drogi publicznej. Jednocześnie wymogi konstytucyjne wynikające z art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nakazują udzielenie stosownej ochrony także innym podmiotom dotkniętym skutkami decyzji ZRiD i to nawet, jeżeli tego typu podmioty nie są bezpośrednimi adresatami decyzji administracyjnej.[1082] Wymaga podkreślenia, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych nie ogranicza się wyłącznie do prawa własności, ale dotyczy również praw rzeczowych oraz obligacyjnych. Niezależnie od powyższego ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych powinna obejmować także ochronę innych praw podmiotowych, aniżeli tylko prawa majątkowe. Tym samym prawami chronionymi na gruncie specustawy drogowej powinny być w szczególności prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych.

Niejednokrotnie realizacja interesu publicznego związanego z budową dróg publicznych będzie prowadziła do konfliktów oraz ingerencji w dalsze interesy o ogólnym charakterze, w tym również interesy związane z budową obiektów celu publicznego. Konflikt pomiędzy wskazanymi interesami powinien być również każdorazowo rozstrzygany przez organy stanowiące oraz stosujące prawo z zachowaniem standardów konstytucyjnych.

Poczynioną w niniejszej pracy próbę wglądu w problematykę ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych scharakteryzować można, podsumowując główne jej tezy i wskazując na proponowane zmiany w treści specustawy drogowej.

Zważywszy na przeprowadzone w treści pracy rozważania *de lege lata* wskazać można, że:

1. Pojęcie interesu publicznego (ogólnego) nie jest pojęciem rozumianym w ten sposób, że interes publiczny stanowi wynik zsumowania interesów indywidualnych poszczególnych jednostek. Interesem indywidualnym będą natomiast określone korzyści lub dążenie do osiągnięcia korzyści, które mają wpływ na pozycje danej jednostki w społeczeństwie, przy czym ambiwalentne z punktu widzenia prawa są te korzyści, które nie znajdują odzwierciedlenia w określonej normie prawnej. Interes publiczny (ogólny) zawiera w sobie również słuszne interesy jednostek. Obydwie kategorie interesu nie są więc sobie całkowicie przeciwstawne. Pojęcie interesu publicznego ma charakter zmienny, a jego zakres znaczeniowy zależy między innymi od czasu, miejsca oraz konkretnego ustroju politycznego.

[1082] Standardy konstytucyjne przemawiają również za ochroną podmiotów, których nieruchomości znajdują się poza pasem drogowym wyznaczonym w decyzji ZRiD, w szczególności jeżeli na skutek budowy drogi dochodzi do istotnego ograniczenia praw majątkowych tego typu podmiotów.

Szerokie rozumienie interesu publicznego będzie niewątpliwie bezpośrednio wpływało za zakres ochrony interesu indywidulanego. Ilekroć ustawodawca będzie zmierzał do zwiększenia ochrony poszczególnych wartości publicznych będzie to potencjalnie prowadziło do zwiększonej ingerencji w interesy poszczególnych jednostek.

2. Budowa dróg publicznych może być częściowo utożsamiana z interesami indywidualnymi poszczególnych jednostek (w tym podmiotów dążących do poprawy bezpieczeństwa drogowego), a częściowo sprzeczna z interesami innych jednostek (w tym podmiotów, którzy zostają pozbawieni prawa majątkowego na potrzeby budowy drogi publicznej). W powyższym zakresie ochrona interesów pierwszej grupy podmiotów będzie każdorazowo następowała kosztem ograniczenia interesów drugiej grupy podmiotów.

3. Żaden z przepisów ustaw dotyczących procesu inwestycyjnego, w tym również przepisy specustawy drogowej nie formułuje nadrzędności interesu osób trzecich nad interesem publicznym, czy też interesem inwestora. Konflikt pomiędzy poszczególnymi kategoriami interesów należy rozstrzygać z zastosowaniem standardów konstytucyjnych, w tym w szczególności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz równości wobec prawa.

4. Pojęcia interesu publicznego oraz celu publicznego nie są tożsame. Celem publicznym rozumianym szeroko jest samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądany wynik tego działania – w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie.

5. Obowiązkiem organu wydającego decyzję ZRiD jest również ochrona interesów osób dotkniętych skutkami inwestycji drogowej. Jeżeli okaże się, że drogę publiczną można zrealizować bez konieczności naruszania interesów takich osób (przy jednoczesnym braku nadmiernego narażania interesu publicznego związanego z budową dróg, w tym ponoszenia niewspółmiernie wysokich kosztów związanych ze zmianą przebiegu drogi) organ powinien odmówić wydania decyzji ZRiD.

6. Najemcy, jak również dzierżawcy nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego nie są stronami postępowania w sprawie decyzji ZRiD. Niezależnie od powyższego przepisy specustawy drogowej nie naruszają konstytucyjnych standardów ochrony praw obligacyjnych.

7. Nabycie *ex lege* przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie specustawy drogowej praw do nieruchomości przeznaczonych pod budowę drogi publicznej mieści się w pojęciu wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych nie jest właściwym tworzenie kolejnej instytucji prawa stanowiącej podstawę ingerencji

w uprawnienia właścicielskie. Mogłoby to bowiem prowadzić do obejścia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wykładnia przepisów Konstytucji RP powinna być elastyczna oraz dostawana do zmian społecznych oraz zmian prawnych w ustawodawstwie zwykłym. Powoduje to konieczność odejścia od tzw. klasycznego pojmowania instytucji wywłaszczenia.

8. Przepisy specustawy drogowej uzależniające wysokość odszkodowania z tytułu pozbawienia praw majątkowych od rynkowej wartości nieruchomości (pozbawiając w ten sposób prawa do dochodzenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści) spełniają wymogi wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne" odszkodowanie, lecz zastosował termin odszkodowanie „słuszne", który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Wszelkie ograniczenia wysokości odszkodowania należy uznawać za wynik pewnego kompromisu pomiędzy interesem indywidualnym i publicznym. Również aktualne orzecznictwo ETPC dopuszcza sytuacje, w których wysokość odszkodowania nie będzie odpowiadała wartości rynkowej odebranego mienia, a tym samym nie będzie odszkodowaniem pełnym.

9. Pomimo „rozłączenia" decyzji wywłaszczeniowej (decyzja ZRiD) od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania w postępowaniu dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych (art. 12 ust. 4d specustawy drogowej) mechanizm ten spełnia postulaty słusznego odszkodowania w rozumieniu Konstytucji RP. Również na gruncie orzecznictwa ETPC nie sposób dojść do wniosku, zgodnie z którym wypłata odszkodowania powinna być przyznana bezpośrednio w orzeczeniu przewidującym pozbawienie prawa własności. Nie mniej powyższe rozwiązanie prawne może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady równości wobec prawa.

10. Przepisy specustawy drogowej w sposób nienależyty chronią interes osób, których nieruchomości położne są poza granicami pasa drogowego, a wobec których w następstwie wydania decyzji ZRiD dochodzi do istotnego ograniczenia w dotychczasowym korzystaniu z nieruchomości. Osoby tego typu zostały w sposób nieusprawiedliwiony pozbawione roszczeń odszkodowawczych (specustawa drogowa nie przewiduje właściwej podstawy do dochodzenia zapłaty odszkodowania w tym zakresie). Odszkodowanie z tytułu ograniczeń prawa własności przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przepis prawa tak stanowi – podstawy prawnej odszkodowania w przypadku istotnych ograniczeń prawa własności należałoby poszukiwać bezpośrednio w treści przepisów powodujących skutki wywłaszczeniowe

(a więc w przepisach specustawy drogowej), nie zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konstytucji RP. Brak przyznania odszkodowania (podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania) w przypadku tak daleko idących ingerencji w prawa majątkowe należałoby uznać za sprzeczne z Konstytucją RP, co może stanowić podstawę do wzruszenia specustawy drogowej oraz domagania się odszkodowania z tytułu bezprawności działania ustawodawcy.

11. Przepisy specustawy drogowej wprowadzają odmienne rozwiązania prawne mające wpływ na standard ochrony interesów indywidualnych - w porównaniu z innymi ustawami dotyczącymi procesu inwestycyjnego. Ocena pod względem zachowania zasady równości wobec prawa może odbywać się nie tylko na tle przepisów specustawy, ale również w odniesieniu do innych ustaw zwykłych. Nie mniej powyższa zasada nie ma charakteru absolutnego i tym samym dopuszcza się nierówność poszczególnych podmiotów, o ile kryterium które było podstawą nierówności znajduje odpowiednie uzasadnienie konstytucyjne i nie prowadzi do nadmiernej dyskryminacji lub uprzywilejowania. Wprowadzając różne rozwiązania prawne wobec podmiotów pozostających w zbliżonej lub takiej samej sytuacji ustawodawca powinien stosować zasady racjonalności oraz proporcjonalności, a także sprawiedliwości społecznej.

12. Podnoszone przez autorów specustawy drogowej postulaty związane z szybką i sprawną lokalizacją oraz budową dróg publicznych stanowią wspólny punkt odniesienia przy analizie wszystkich przepisów specustawy drogowej z punktu widzenia zachowania zasady równości. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności można uznać, że zasady sprawiedliwości społecznej oraz zrównoważonego rozwoju, jak również dobro interesu publicznego przemawiają za szczególnym traktowaniem inwestycji drogowych, a także możliwością stosowania szczególnych instrumentów związanych z ochroną interesów stron postępowania w sprawie decyzji ZRiD.

13. Ustawodawca nie wprowadził do specustawy drogowej przepisów przewidujących jednoczesne (w tym samym terminie) wydawanie osobnych decyzji o odszkodowaniu oraz o pozbawieniu prawa własności. O ile bowiem ustalenie wysokości odszkodowania byłoby warunkiem wydania decyzji wywłaszczającej gwarancje ochrony adresatów decyzji ZRiD byłyby większe. Niezależnie od powyższego nie można jednoznacznie stwierdzić, czy art. 12 ust. 4d specustawy drogowej odpowiada zasadzie równości wobec prawa. Dotychczasowe orzecznictwo ETPC, podobnie jak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie dają jednoznacznych podstaw do ustalenia, gdzie przebiega granica właściwego trybu przyznawania oraz wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. W szczególności nie

można postawić jednolitej tezy, w jakim „najpóźniejszym" terminie (licząc od momentu pozbawienia prawa własności) odszkodowanie powinno zostać wypłacone na rzecz osoby uprawnionej. Przepisy konstytucyjne wyznaczające standardy ochrony praw podmiotowych (w tym również art. 31 ust. 2 Konstytucji RP) mogą znajdować zastosowanie w toku oceny działania organów stosujących prawo. Długotrwałe wydawanie decyzji odszkodowawczej, podobnie jak opóźnienia w wypłacie odszkodowania mogą być podstawą formułowania zarzutów w przedmiocie naruszenia zasady równości wobec prawa.

14. Zważywszy na okoliczność, że okres obowiązywania specustawy drogowej był kilkakrotnie przedłużany przez ustawodawcę nie jest zasadnym powoływanie się na epizodyczny charakter ustawy, jako przesłankę uzasadniającą ewentualne odstępstwa od zasady równości wobec prawa lub innych konstytucyjnych zasad wyznaczających standardy ochrony praw podmiotowych.

15. Cele którym służy budowa dróg publicznych mogą mieścić się w ramach pojęcia porządku publicznego oraz ochrony środowiska (w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Pojęcie porządku publicznego jest kategorią nieokreśloną, która zawiera w sobie między innymi bezpieczeństwo. Niewątpliwie jednym z podstawowych założeń budowy dróg publicznych i to niezależnie od tego, czy mówimy o drogach krajowych, czy też drogach niższej kategorii jest zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

16. Wydaje się, że zasada proporcjonalności *sensu stricto* powinna znaleźć pomocnicze zastosowanie w procesie stanowienia przepisów o charakterze wywłaszczeniowym. Ustawodawca powinien dopuszczać do wywłaszczenia wyłącznie w tych sytuacjach, w których pozbawienie prawa własności lub jego istotne ograniczenie jest niezbędne, a celu publicznego nie można co do zasady osiągnąć w inny sposób. Źródłem tak rozumianej zasady proporcjonalności nie jest jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz zasada demokratycznego państwa prawa.

17. Uprawnienia właściciela nieruchomości położonej w granicach pasa drogowego nie ograniczają się wyłącznie do samego prawa majątkowego do rzeczy. Z przedmiotowym prawem najczęściej sprzężone są inne uprawnienia, których celem jest należyta ochrona prawa majątkowego. Do takich praw należy przykładowo prawo do sądu, które jako prawo człowieka zostało objęte osobną ochroną konstytucyjną w art. 45 Konstytucji RP, jak również prawo do zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP. Art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej stanowią ingerencje w prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych. Przedmiotowy przepis nie powoduje naruszenia

istoty powyższych praw i jednocześnie nie narusza zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

18. Zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wymaga się, aby treść ograniczeń dotycząca praw podmiotowych była precyzyjna i kompletna. Art. 11g ust. 1 punkt 8 f) specustawy budzi zastrzeżenia w powyższym zakresie, w związku z czym postuluje się doprecyzowanie jego treści poprzez jednoznaczne wskazanie, jakie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości mogą zostać ustanowione na skutek wprowadzenia w decyzji ZRiD obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy tzw. dróg innej kategorii.

19. Niejednokrotnie skutkiem budowy drogi publicznej będzie spadek wartości gruntów położonych w najbliższym otoczeniu drogi. Przyczyną spadku wartości będą najczęściej różnego rodzaju immisje z drogi publicznej (hałas, zanieczyszczenie powietrza itp.). O ile spadek wartości nie powstaje na skutek konkretnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, wówczas nie dochodzi do ingerencji w treść danego prawa majątkowego. Podmiot uprawniony w dalszym ciągu może korzystać z wszystkich atrybutów prawa własności (w tym korzystać z nieruchomości, rozporządzać nią, jak również pobierać z niej pożytki). Konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych wynikający zarówno z art. 21 ust. 2, jak również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie ma charakteru nieograniczonego i tym samym nie obejmuje ochrony przed wszystkimi skutkami realizacji dróg publicznych. Braku pełnej ochrony należy poszukiwać w społecznej funkcji prawa własności.

20. Przyznanie dodatkowego odszkodowania z tytułu wcześniejszego opuszczenia nieruchomości (art. 18 ust. 1e specustawy drogowej) oraz z tytułu wywłaszczenia nieruchomości mieszkaniowej (art. 18 ust. 1f specustawy drogowej) nie powoduje naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych. Badając prawidłowość wskazanych standardów ETPC nakazuje, aby brać pod uwagę również znaczenie nieruchomości dla jednostki pozbawianej prawa własności. Wydaje się, że nieruchomości przeznaczone na cele mieszkaniowe mają szczególne znaczenie dla osób pozbawianych praw z tytułu wydania decyzji ZRiD, albowiem z tymi nieruchomościami wiążą się podstawowe potrzeby bytowe i życiowe społeczeństwa. Tym samym przyznanie dodatkowego odszkodowania z tytułu utraty praw do tego typu nieruchomości znajduje uzasadnienie w zasadach sprawiedliwości społecznej.

21. Negatywnie należy ocenić rozwiązania normatywne zawarte w treści art. 18 ust. 1g specustawy drogowej. Należałoby bowiem uznać, iż ustawodawca w sposób nieusprawiedliwiony i sprzeczny z zasadą równości wobec prawa zróżnicował tryb

dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (przewidując dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego) przez właścicieli nieruchomości wchodzących w skład rodzinnych ogrodów działkowych położonych w granicach pasa drogowego. Dodatkowo za sprzeczny z zasadą słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) należy uznać zapis przewidujący naprawienie szkody poniesionej przez podmioty, o których mowa w zdaniu poprzednim w formie nieruchomości zamiennej (art. 18 ust. 1g specustawy drogowej) i to bez jednoczesnego wskazania cech, które powinna spełniać taka nieruchomość.

22. Ograniczenie prawa do zaskarżania decyzji ZRiD oraz prawa do sądu wynikające z treści art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej nie stanowi, co do zasady naruszenia art. 45 oraz 75 Konstytucji RP.

23. Analizując przepisy o charakterze procesowym zawarte w specustawie drogowej należałoby podnieść zastrzeżenie wobec aktualnego brzmienia art. 31 ust. 2. Z powyższego przepisu nie wynika w sposób jednoznaczny, czy ograniczenia dotyczące rozstrzygnięć kasacyjnych wobec decyzji ZRiD mogą zostać zastosowane również w stosunku do decyzji organu II instancji. Doniosłość prawna powyższego problemu jest bardzo istotna. W zależności bowiem od przyjętej metody wykładni może dojść do pozbawienia prawa własności osób dotkniętych skutkami decyzji ZRiD albo konieczności wstrzymania, a nawet rozbiórki kosztownych robót budowlanych.

24. Wydaje się, że zasadnie ustawodawca objął zakresem zastosowania art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej (w zakresie dotyczącym ograniczenia możliwości uchylenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji ZRiD) wszystkie drogi publiczne. Należy bowiem dojść do wniosku, że tego typu drogi łączą się w jeden system komunikacyjny, którego sprawne funkcjonowanie zależy nie tylko od budowy dróg o znaczeniu krajowym, ale również dróg publicznych niższej kategorii.

25. Nieruchomość przeznaczona pod budowę drogi publicznej na podstawie decyzji ZRiD podlega zwrotowi na rzecz dotychczasowego właściciela lub jego spadkobiercy, jeżeli zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 136 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego dróg publicznych wynikające z art. 2a ustawy o drogach publicznych dotyczy wyłącznie nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.

26. Decyzja ZRiD jest przejawem zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wywłaszczenie praw majątkowych powinno być dokonywane wyłącznie w celach publicznych. O ile cel publiczny nie zostaje zrealizowany (nie dochodzi do wykonania decyzji

ZRiD) koniecznym jest dokonanie zwrotu nieruchomości, która w ten sposób stała się zbędna z punktu widzenia interesów publicznych. Każda inna interpretacja art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 2a ustawy o drogach publicznych prowadziłaby do sprzeczności z ratio legis art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

27. Wyłączenie dróg wewnętrznych spod zakresu zastosowania specustawy nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Różnica pomiędzy drogami wewnętrznymi, a drogami publicznymi sprowadza się przede wszystkim do ich funkcji oraz stopnia dostępności. Oznacza to, że wyłącznie budowa dróg publicznych następuje w interesie publicznym rozumianym, jako interes całego społeczeństwa. Ochrona tego interesu jest szczególnym zadaniem państwa, w związku z czym może również uzasadniać wprowadzanie szczególnych procedur inwestycyjnych zmierzających do szybkiego oraz sprawnego realizowania dróg publicznych. W odróżnieniu od powyższego, budowa dróg wewnętrznych leży co do zasady w interesie wąskiej grupy osób.

Opierając się na przeprowadzonej w treści pracy analizie obowiązujących przepisów specustawy *de lege ferenda* wskazać można, że:

1. Przepisy specustawy drogowej, co do zasady gwarantują udział w postępowaniu administracyjnym osobom dotkniętym skutkami decyzji ZRiD.. Nie mniej należałoby podnieść postulat *de lege ferenda* w zakresie wprowadzenia przez ustawodawcę przepisu przewidującego obowiązek doręczania decyzji ZRiD oraz zawiadamiania o jej wydaniu w tym samym dniu. W obecnym stanie prawnym możliwe są sytuacje, w których komunikat o wydaniu decyzji ZRiD trafia do poszczególnych stron postępowania w różnych terminach. Taki stan nie sprzyja pewności prawa, a w skrajnych przypadkach może naruszać standardy ochrony interesu indywidulanego (w tym wynikające z zasady zaufania obywateli do państwa).

2. Postulowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do specustawy drogowej regulacji prawnych przewidujących mechanizmy odszkodowawcze podobne do opisanych w przepisach art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przeprowadzonej analizy wynika, że art. 36 ust. 1 i 3 w szerszym zakresie spełniają konstytucyjne standardy ochrony praw majątkowych.

3. Przepisy specustawy drogowej w aktualnym brzmieniu, co do zasady zapewniają należytą ochronę właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego. Jednakże należy wysunąć postulat doprecyzowania treści art. 12 ust. 4 i 4a specustawy drogowej poprzez jednoznaczne wskazanie, które nieruchomości objęte zostają skutkami wywłaszczeniowymi wynikającymi z decyzji ZRiD. Ponadto wątpliwości natury

konstytucyjnej budzi art. 12 ust. 4g specustawy drogowej powodujący konieczność oczekiwania na ustalenie wysokości odszkodowania w przypadku, gdy dochodzi do nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności, a jednocześnie obowiązku natychmiastowego opuszczenia nieruchomości przez osobę uprawnioną. Oczekiwanym rozwiązaniem byłaby zmiana powyższego przepisu w ten sposób, że właściwy organ będzie miał obowiązek wydania decyzji o wypłacie odszkodowania, w tym samym dniu, w którym dochodzi do nadania decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności.

4. Należy wskazać na potrzebę zmiany treści art. 12 ust. 4c specustawy drogowej poprzez jednoznaczne wskazanie, że ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości wygasają w stosunku do całej nieruchomości, również wówczas gdy na drogę publiczną przeznaczona zostaje wyłącznie część nieruchomości. Niejednokrotnie utrzymywanie tego typu praw wyłącznie na części nieruchomości powoduje, że prawa te tracą swoje społeczno-gospodarcze przeznaczenie. W tego typu sytuacjach osoby uprawnione pozbawione zostają należytej ochrony prawnej wynikającej z art. 21 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji RP.

5. Oczekiwanym rozwiązaniem byłaby również zmiana treści art. 19 ust. 2 specustawy drogowej w taki sposób, aby wskazany przepis dotyczył wszystkich praw o charakterze obligacyjnym. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, jak również biorąc pod uwagę względy racjonalności nie zachodzą przekonywujące powody, dla których analizowany przepis miałby się odnosić wyłącznie do trzech typów umów obligacyjnych (jak to ma miejsce w jego obecnym brzmieniu).

6. Instytucja tzw. bezpiecznej zaliczki stanowi dodatkowe zabezpieczenie interesu osób pozbawianych praw majątkowych w procedurze ZRiD, jednakże nie stanowi wystarczającej gwarancji ochrony tego interesu. Postulowanym byłoby zawarcie w specustawie drogowej rozwiązania nakazującego wypłatę zaliczki z mocy prawa z dniem wydania decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania.

7. Pojęcia interesu społecznego oraz interesu gospodarczego, którymi posłużył się ustawodawca w treści art. 17 ust. 1 specustawy drogowej nie mogą być utożsamiane *explicite* z budową drogi publicznej. Wymaga podkreślenia, iż nadanie decyzji ZRiD rygoru natychmiastowej wykonalności może dotyczyć wyłącznie sytuacji wyjątkowych i nie występujących standardowo w przypadku realizacji każdej inwestycji drogowej. Jednocześnie biorąc pod uwagę sposób wykładni art. 17 ust. 1 specustawy drogowej stosowany przez sądy administracyjne postulowanym byłoby wprowadzenie zmian w treści powyższego przepisu jednoznacznie wskazujących, że nie każdy przypadek budowy drogi publicznej uzasadnia nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Zasadnym byłoby w szczególności

jednoznaczne ograniczenie przesłanek zastosowania powyższego przepisu wyłącznie do sytuacji wyjątkowych.

8. Z punktu widzenia standardów ochrony praw majątkowych prawidłowym rozwiązaniem jest przyznanie prawa do lokalu zamiennego na rzecz osób pozbawionych prawa do lokalu mieszkalnego w procedurze ZRiD (art. 17 ust. 4 specustawy drogowej). Dodatkowo pożądanym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie zakresu zastosowania powyższego przepisu na rzecz innych podmiotów, którzy w następstwie wydania decyzji ZRiD znajdą się w szczególnej sytuacji faktycznej np. na osoby, które utraciły miejsce wykonywania działalności gospodarczej.

Przepisy specustawy drogowej ulegały istotnym zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Wydaje się, że podstawowe cele, a także założenia towarzyszące poszczególnym nowelizacjom nakierowane były głównie na coraz pełniejszą realizację postulatu szybkości postępowania. Zwiększenie standardów ochrony interesu indywidualnego jednostki w postępowaniu dotyczącym lokalizacji oraz budowy dróg publicznych było przy okazji kolejnych zmian treści specustawy wyłącznie zagadnieniem pobocznym. Nie mniej z wyjątkiem zastrzeżeń poczynionych w niniejszej rozprawie dotychczasowe kierunki zmian ustawowych należy ocenić w sposób pozytywny.

Podejmując próbę całościowej oceny regulacji zawartych w specustawie drogowej, należałoby dojść do wniosku, że pomimo poczynionych uwag, a także sformułowania szeregu postulatów *de lege ferenda* analizowane regulacje w przeważającym zakresie spełniają standardy konstytucyjne. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż uchwalenie specustawy drogowej nie stanowi *novum* na tle ustawodawstw innych państw Jak wynika z analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy regulacje o podobnym charakterze znajdują przykładowo zastosowanie na terenie Niemiec. Nie mniej wymaga podkreślenia, że w porównaniu do przepisów specustawy drogowej wybrane regulacje niemieckiego prawa wywłaszczeniowego w pełniejszym zakresie chronią interes osób dotkniętych skutkami inwestycji drogowych i to pomimo zbliżonych standardów ochrony praw człowieka obowiązujących na gruncie Konstytucji RP oraz niemieckiej ustawy zasadniczej.

Wykaz powołanej literatury

Literatura polskojęzyczna

1. Adamiak B. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Adamiak B. (w:) Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
3. Adamiak B., *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej* (w:) *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
4. Balcerzak M., *Odszkodowania za szkody z tytułu naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 41) – z uwzględnieniem spraw polskich* (w:) *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001.
5. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, System LEGALIS.
6. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
7. Banaszak B., *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczpospolitej Pols*kiej, Przegląd Sejmowy 1997, Nr 5.
8. Banaszak B., *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Sześć lat Konstytucji Rzeczpospolitej Polskie*j, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
9. Banaszkiewicz B., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXV, Wrocław 2005.
10. Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
11. Bąkowski T., *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego* (w:) *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. H. Izdebski, Warszawa 2012.
12. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
13. Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55KC*, Kraków 1997.
14. Bednarek, M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.

15. Bieniek G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, T. I, Warszawa 2005.
16. Bieniek G., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000.
17. Bieniek G., Marmaj Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Zielona Góra 1994.
18. Bieniek G., *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej – problematyka prawna*, Zielona Góra 1994.
19. Bieniek, G. *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008.
20. Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1960.
21. Boć J., *Konstytucje Rzeczpospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
22. Boć J., *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji* (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004.
23. Boć J., *Wyrównywanie strat legalnych wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
24. Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym* (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
25. Bodziony B., Gniadzik P., *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003.
26. Bończak–Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, System LEX 2013.
27. Borkowski J. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
28. Borkowski J., *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo 2002, Nr 5.
29. Borkowski J., *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji* (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980.
30. Bosek L., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, T. 2, red. R. Hauser, Warszawa 2012.
31. Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.

32. Chlebny J., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
33. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
34. Czachórski W. (w:) W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.
35. Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy,* Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2010, Nr 3.
36. Czarnik Z., *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej, a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, Casus 1999, Nr 11.
37. Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980.
38. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
39. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
40. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
41. Dąbrowski P., *Zagadnienie prawa do odwołania administracyjnego - źródło, istota i granice,* Casus 2010, Nr 57.
42. Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Część Ogólna*, Warszawa 2003.
43. Drab M. K., *Ochrona właściciela wywłaszczanej nieruchomości, jako przejaw realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
44. Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
45. Duda A., *Przejęcie prawa własności nieruchomości gminnych przez Skarb Państwa w celu budowy pasów drogowych autostrad*, Samorząd Terytorialny 1997, Nr 1-2.
46. Dybowski T., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie prawa własności* (w:) *Sądownictwo a obowiązujący system prawny*, Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13-14 .02. 1992 r. w Popowie.
47. Dybowski T., *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV – lecia*, red. F. Rymarz, Warszawa 2001.

48. Dybowski T., *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku, Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania: Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, Warszawa 1996.
49. Dyl M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, *komentarz do art. 108*, Warszawa 2013, System LEGALIS.
50. Działocha K., *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce* (w:) *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.
51. Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo Budowlane. Komentarz*. System LEX 2006.
52. Falski F., *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2000, Nr 1.
53. Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1979, Z. 11.
54. Gabriel K, *Sposób ustalania odszkodowania za grunty przejmowane pod budowę dróg*, Nieruchomości 2010, nr 4, System LEGALIS.
55. Garlicki L., *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz,* T. III, Warszawa 2003.
56. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001.
57. Garlicki L., *Uwagi do art. 21 Konstytucji* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2002.
58. Garlicki L., Trzciński J., *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.
59. Gdesz M., Trembecka A., *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Warszawa 2011.
60. Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, Nr 4.
61. Gilbowski K., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, System LEGALIS.
62. Gill A., *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego" postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2011, Nr 1.
63. Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach szczególnych*, Wrocław 2010.
64. Gizbert-Studnicki T., *Konflikt dóbr i kolizja norm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, Nr 1.
65. Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999.

66. Góralski W., M., *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych w RFN* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w państwach kapitalistycznych*, red. W.M. Góralski, Warszawa 1979.
67. Groszyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej* (w:) *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.
68. Hemerliński W., *Ochrona Własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Referat z konferencji zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu, Szklarska Poręba, 22.05.2004 r.
69. Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994.
70. Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995.
71. Iserzon E., *Komentarz do k.p.a*., Warszawa 1970.
72. Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, Państwo i Prawo 1965, Z. 11.
73. Iserzon E., (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
74. Iwulski J., Kwaśniewski J., *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1995, Nr 12.
75. Izdebski H. (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, System LEGALIS.
76. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
77. Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
78. Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*., Warszawa 2013, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, komentarz do art. 51, System LEGALIS.
79. Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
80. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
81. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1978.
82. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Poznań 1995.
83. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
84. Jarosz–Żukowska S., *Spory wokół pojęcia wywłaszczenie w ujęciu Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2001, Nr 1.

85. Jarosz-Żukowska S. (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
86. Jarosz-Żukowska S., *„Słuszne" odszkodowanie jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, Przegląd Prawa i Administracji, T. LXVIII, Wrocław 2005.
87. Jarosz-Żukowska S., *Istota prawa własności w ujęciu art. 64 Konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji, T. XLIX, Wrocław 2002.
88. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa 2003.
89. Jarosz – Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
90. Jendrośka J., *Koncepcja strony w postępowaniu administracyjnym* (w:) Prawo – Administracja – Obywatele, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997.
91. Jendrośka J., *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
92. Jendrośka J., *Sytuacja prawna strony*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego 1964, Prawo XII.
93. Jędrzejowski H., Kostórkiewicz L., Rybak S., Świątecki P, *Ustawa o autostradach płatnych. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa-Zielona Góra 1996.
94. Kabat A. (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, System LEX.
95. Kaczor J., *Zasada ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, T. IX.
96. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
97. Katner W. J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.
98. Kępiński M., *Prawo do posiadania własności* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
99. Kijowski D., *Zasada proporcjonalności (adekwatności), jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1990, Nr 6.

100. Klat-Górska E., *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, Nr 2, poz. 140.
101. Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
102. Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)* (w:) *Współczesne zagadnienie prawa i procedury administracyjnej*, Warszawa 2009.
103. Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2012, Nr 5.
104. Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
105. Kmieciak Z., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
106. Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
107. Kordasiewicz B., *Problematyka dawności* (w:) *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna. T. 2*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008.
108. Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001.
109. Kosikowski C., *Zasada ochrony własności* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
110. Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2004.
111. Kwaśnik P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
112. Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
113. Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Przegląd Prawa i Administracji, T. XXXVIII, Wrocław 1997.
114. Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014
115. Leoński Z., *Istota, charakterystyka i źródła prawa budowlanego* (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
116. R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.

117. Longchamps F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo V, Wrocław 1960.
118. Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1968.
119. Longschamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
120. Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
121. Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie przez obwieszczenie* (w:) *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, System LEX.
122. Łaszczyca G., *Postanowienie w kwestii uchylenia zabezpieczenia (art. 100 § 3 i art. 108 § 1 k.p.a.)* (w:) *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, System LEX.
123. Łętowska E., *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950r. Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992.
124. Łętowski J., *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
125. Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003.
126. Martysz C. (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, Warszawa 2010, System LEX.
127. Marzec Z., *Problemy z szacowaniem nieruchomości oraz procedurami odszkodowawczymi*, Warszawa 2010.
128. Masternak-Kubiak M., *Prawo do równego traktowania* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, Warszawa 2000.
129. Matan A., *Akt administracyjny osobowo-rzeczowy: zagadnienia następstwa prawnego,* Roczniki Administracji i Prawa, R. 7/8 (2008.
130. Michalska A., *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa-Poznań 1982.
131. Mik C., *Ochrona własności w prawie europejskim* (w:) *o prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskie*j, red. T. Jasudowicz, Toruń 1996.

132. Mik C., *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994.
133. Mikosz R., *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górniczego (zagadnienia wybrane)*, Rejent 1998, Nr 12.
134. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, *Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone na cele inwestycji liniowych*, red. Daria Predko, Warszawa 2012.
135. Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
136. Mróz-Krysta D., *Specustawa drogowa. Komentarz zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 118),* Warszawa 2014, System LEX.
137. Mróz-Krysta D., *Prawo do słusznego odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publiczne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt: I OSK 2297/11*, Palestra 2013, nr 5-6.
138. Nahajewski M., *Istotne problemy ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne „specustawą drogową"*, Przegląd Legislacyjny 2012, Nr 3.
139. Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
140. Niczyporuk J., *Organizacja ekologiczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (w:) *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E.Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
141. Niczyporuk J., *W sprawie zdolności proceduralnoadministracyjnej (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr.hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła. Przemyśl-Rzeszów 2009.
142. Niczyporuk J., *Pełnomocnictwo administracyjne (w:) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25.IX.2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 120 i nast.
143. Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, System LEGALIS.
144. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
145. Nowak R., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.

146. Nowak-Far A., *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, Prawo Spółek 1999, Nr 7-8.
147. Nowicki M. A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998.
148. Nowopolski L., *Jurydyzacja życia publicznego, a prawa jednostki* (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004.
149. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005.
150. Ohanowicz A., Górski J., *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970.
151. Ohanowicz A., *Zobowiązania*, Poznań 1965.
152. Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982.
153. Pałdyna T., *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2009.
154. Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.
155. Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.
156. Parchomiuk J. (w:) *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. System Prawa Administracyjnego*, T. 12, red. R. Hauser, Warszawa 2010.
157. Parchomiuk J., *Zasada równości wobec ciężarów publicznych (w:) Ius et fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki*, Lublin 2006.
158. Parchomiuk J., *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, Nr 2.
159. Peljan M., *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji autostrad* (w:) B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Prawo wobec wyzwań współczesności, Tom V, Poznań 2008.
160. Peljan M., *Pozbawienie i ochrona prawa własności w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji linii kolejowych* (w:) Forum Naukowe: Instytut Administracji, rok XIV, nr 6(24)/2009 Materialne Prawo Administracyjne. Część III, red. J. Janku, Poznań 2009.
161. Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
162. Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczpospolitej*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, Z. 2.

163. M. Pyziak-Szafranicka, *Kodeks Cywilny. Część Ogólna Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafranicka, Warszawa 2009.
164. Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948.
165. Radecki W., *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody* (w:) *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
166. Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
167. Ramus W., *Prawo wywłaszczeniowe*, Warszawa 1975.
168. Romanowski M., *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, Przegląd Prawa Handlowego 2001, Nr 5.
169. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
170. Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2006.
171. Rudnicki S., *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1996.
172. Sadurski W., *Równość wobec prawa*, Państwo i Prawo 1978, Nr 8-9.
173. Safjan M., *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita, 12.07.1999, Nr 160, s. C2.
174. Sagan B., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
175. Sarnecki P., *Referat z Seminarium Prawa Własności,* Ośrodek Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Krakowie, 11.5.1997 r.
176. Sawuła R., *Suspensywność skargi sądowo-administracyjnej*, Samorząd Terytorialny 2000, Nr 1-2.
177. Sawuła R., Żukowski L., *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. (Uwagi wybrane)* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw.dra hab. Józefa Filipka*, red I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga. Kraków 2001.
178. Sawuła R., *Suspensywność wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania i zażalenia w Kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red . J. Niczyporuk, Lublin 2010.
179. Schmidt-Asmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
180. Siergień J., *Prawo Budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003.
181. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjny,* Warszawa 2009.

182. Smoktunowicz E, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
183. Stachurski W., *Przedawnienie w prawie podatkowym – wybrane zagadnienia* (w:) *Ordynacja podatkowa – w teorii i praktyce*, red. L. Etel, Białystok 2008,
184. Stańko M., *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego* (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.
185. Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
186. Stępień-Sporek A., Sporek F., *Przedawnienie i terminy zawite*, Warszawa 2009.
187. Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
188. Strzępek Ł., *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, Rejent 2003, Nr 2.
189. Suchar T., *Kilka uwag o uwzględnieniu utraconych korzyści w odszkodowaniu za wywłaszczenie*, Samorząd Terytorialny 2013, Nr 1-2.
190. Suchocka H., *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji* (w:) *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990.
191. Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska M., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999.
192. Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
193. Szewczyk M. (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
194. Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym* (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
195. Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym* (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A, Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
196. Szewczyk M., *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego* (w:) *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
197. Szewczyk M., *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Rejent 1992.
198. Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne (wybrane zagadnienia)*, Kontrola Państwowa 1997, Nr 1.

199. Szwajdler W. (w:) W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces Inwestycyjno-Budowlany. Zagadnienia Administracyjno-Prawne*, Toruń 2004.
200. Szwajdler W., *Prawa Inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym (z uwzględnieniem budowy autostrad)*, Toruń 1995.
201. Szydło W., *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, Nr 3.
202. Szydło W., *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, Samorząd Terytorialny 2013, Nr 1-2.
203. Truszkiewicz Z., *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1993, Nr. 12.
204. Wajda P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, System LEGALIS.
205. Walaszek-Pyzioł A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, Nr 1.
206. Wasilewski A., *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1966, Z. 1.
207. Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972.
208. Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957.
209. Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
210. Wąsowski K. A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz* (w:) Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., Warszawa 2012, System LEX.
211. Wesołowski W., *Klasy, warstwy i władza*, Warszawa 1966.
212. Węgrzynowski Ł., *Cywilnoprawne skutki naruszenia art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 9.
213. Wieruszewski R., *Prawo do posiadania własności* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
214. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, Nr 6.
215. Wilkowski W., *Wartość szkód spowodowanych budową infrastruktury podziemnej i nadziemnej*, Warszawa 2007-2008.
216. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

217. Winiarski K., *Własność, a zakres władztwa planistycznego w gminie* (w:) *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.
218. Winiarz J., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1976.
219. Wiśniewski T., *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych (*w:) *Ars et Ius. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
220. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
221. Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
222. Wolanin M., *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Monitor Prawniczy 1994, Nr 3.
223. Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
224. Wolanin M., *Nieruchomość w procesie inwestycyjnym drogi krajowej, cz. IV – nabywanie nieruchomości w drodze wywłaszczenia*, Nieruchomości 2004, Nr 2, System LEGALIS.
225. Wolanin M., *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Monitor Prawniczy 1994.
226. Wolanin M., *Specprocedura realizacji inwestycji drogowej*, Nieruchomości 2010, Nr 4.
227. Wolanin M., *Szczególne formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad*, Przegląd Sądowy 1996, Nr 4.
228. Wolanin M., (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.,* Warszawa 2013, System LEGALIS.
229. Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009.
230. Wolanin M., *Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczaniu praw rzeczowych*, Palestra 1995, Nr 1–2.
231. Wolanin M., *Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości*, Nieruchomości 2009, Nr 7, System LEGALIS.
232. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000.
233. Wolter A., *Prawo - zarys części ogólnej*, Warszawa 1996.

234. Woś T., *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2004.
235. Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialno prawne* (w:) *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23-25.IX.2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
236. Woźniak M., *Interes publiczny, jako przesłanka działań organów planistycznych (w:) przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
237. Wójcik S., *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988.
238. Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
239. Wróbel A. (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,* Warszawa 2013, System LEX.
240. Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy* (w:) *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
241. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
242. Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* (w:) *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
243. Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej,* System Prawa Administracyjnego, Tom 2, red. R. Hauser, M. Wyrzykowski Warszawa 2012.
244. Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, P. Zaborniak, W. Maciejko, System LexPolonica.
245. Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* Warszawa 2008.
246. Zbyb M., *Wywłaszczenie* (w:) *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Bydgoszcz 1997.
247. Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.
248. Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

249. Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999.
250. Zieliński A., *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego,* Kwartalnik Prawa Publicznego 1993, Z. 4.
251. Zieliński M., *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
252. Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada demokratycznego państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1992, Z. 3.
253. Ziembiński M., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
254. Ziemski K.M., *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, Rejent 1996, Nr 2.
255. Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, T. I, Lwów 1939.
256. Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
257. Znamierowski C., *Szkoła prawa, rozważania o państwie*, Warszawa 1988.
258. Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5.
259. Zoll F., *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań,* Warszawa 1948.

Literatura obcojęzyczna

1. Achtenberg A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1996.
2. Allesch E., *Aktuelle Rechtfragen straßenrechtlichen Enteignung aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, (w:) *Enteignung für den Straßenbau - Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung*, Berlin 2011.
3. Aust M., Jacobs R., *Die Enteigungsentschädigung*, Berlin 2007.
4. Baldus M., Grzeszick B., Wienhues S., *Staatshaftungrecht*, Berlin 2009.
5. Bernatzik E., *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien,* Wien 1886.
6. Denyer-Green B., *Compulsory Purchase and Compensation*, London 2005.
7. Eamon J.M., McGrath G.M., *Compulsory Purchase and Compensation in Ireland: Law and Practice*, London 2013.

8. Friedrich D., *Praktische Erfahrungen und Probleme beim straßenrechtlichen Grunderwerb*, (w:) *Enteignung für den Straßenbau - Verfahrensvereinheitlichung – Privatisierung*, Berlin 2011.
9. Gerhold D., *The rise and fall of the Surrey Iron Railway, 1802-46, Surrey Archaeological Collections,* London 2010.
10. Heinz K., Schmitt K., *Vorrgang des Primärrechtsschutzes und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, Nr 6.
11. Hesselberger D., *Das Grundgesetz. Kommentar f*ür *politische Bildung*, Bonn 2001.
12. Hutchison N.E., J.R. Rowan-Robinson J.R., *Utility Wayleaves: A compensation Lottery*, London 2002.
13. Jarass H., Pieroth B., *Grundsetz für die Bundesrepublik Deutschland,. Kommentar*, München 2002.
14. Krohn G., *Berliner Kommentar zum BauGB*, Berlin 1995.
15. Marschall E.A, Schroeter H.W, Kastner F., *Fernstraßengesetz, Kommentar*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1997.
16. Mauer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
17. Münch I., *Grundgesetz – Kommentar*, Band 1, München 2000.
18. Münch I., *Staatsrecht II*, Stuttgart 2002.
19. Kimminich O., *Eigentum-Erbrecht-Enteignung* (w:) *Bonner Kommentar zum Grundgezetz*, Heidelberg 1992.
20. Ossenbühl F., *Staatschaftungsrecht*, München 1998.
21. Papier H. J., *Kommentar zum art. 14 GG* (w:) T. Maunz, G. Durig, *Grundsetz. Kommentar*, München 1993.
22. Pieroth B., *Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz des Vertrauenssschutzes*, Juristen-Zeitung 1984 nr 21
23. Rittstieg H., *Eigentum als Verfassungsproblem. Zur Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*, Darmstadt 1975.
24. Schleicher E., *10 Jahre Straßenbau der Bundesrepublik. Die Straßenbauindustrie – Leistungen und Wandlung (1954-1963).* (w:) *Bitumen*, Berlin 1964, Nr 6, s. 152.
25. Siebeck M., *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwatlungsrecht*, Berlin 1999.
26. Siekmann, H., Duttge G., *Staatsrecht I*: *Grundrechte*, Frankfurt am Main, 2000.
27. Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepuplik Deutschland, Bd. III/2, Allgemeine Lehren der Grundrechte: Grundrechtstatbestand, Grundrechtsbeeintrachtigungen und*

Grundrechtsbegrenzungen, Grundrechtsverluste und Grundpflichten, Schutz der Grundrechte, Grundrechtskonkurrenzen, Grunderchtssystem, München 1994.

28. Weingroff, *Federal-Aid Highway Act of 1956, Creating the Interstate System*, Washington 2010.
29. Westermann H, Gursky K.-H., Eickmann D., *Sachenrecht*, Heidelberg 2011.
30. Wohlgemuth H., *Vom enteignenden Eingriff zur ausgleichspflichtingen Inhaltsbestimmung*, Baurecht 1993, Nr 3.

Varia

1. Adamiak B. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90*, OSP 1992, Nr 5, poz. 120.
2. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 19.11.1992 r., SA/Kr 914/92*, Przegląd Sądowy 1994, Nr 7-8.
3. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 27.09.2000 r., II SA 2109/00*, OSP 2001, Z. 6, s. 293.
4. Gall A., *Straßen und Straßenverkehr (19./20. Jahrhundert)*, źródło: http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46333?pdf=true.
5. Grzybowski M., *Opinia częściowa o rządowym projekcie ustawy „O reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przyjętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach"*, opinia zlecona przez Biuro Studiów i Ekspertyz, niepublikowana.
6. Hermelinski W., *Zdanie odrębne do wyroku TK z 16.10.2012 r., K 4/10*, System LexPolonica nr 3979387.
7. Jackowski M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.1.2007 r., SK 41/07*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 1.
8. Jamiołkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 26.1.2009 r. (II OSK 51/08)*, Casus 2009, Nr 2.
9. Jarosz-Żukowska S., *Glosa do orzeczenia TK z 25.2.1999 r., K 23/98*, Państwo i Prawo 1999, Nr 9.
10. Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z 17.11.2006 r., I OSK 42/06*, Casus 2007, Nr 2.
11. Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 20.06.2001r., II SA/Gd 2869/00*, OSP 2002, Z. 4, poz. 53.

12. Monkiewicz Z., *Opinia prawna z dnia 28.09.2006 r. w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&854
13. Parchomiuk J., *Opinia prawna z dnia 23.07.2008 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, źródło: http://bu169.bu.amu.edu.pl/han/LEXwIntranecie/orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=671.
14. Report of Law Commision, *Towards a compulsory purchase code: (1) Compensation*, London 2002.
15. Sawuła R., *Glosa do wyroku NSA z 8.02.1999 r (II SA Ka 85/97)*, Samorząd Terytorialny 1999, Nr 11.
16. Skwarło R., Glosa *do uchwały SN z 13.10.2004 r., III CZP 52/04*, Samorząd Terytorialny 2006, Nr 11.
17. Zaborniak P., *Glosa do wyroku NSA z 12.09.2009 r., I OSK 361/08*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 2, s. 107.
18. Zaborniak P., *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/Gl 506/09*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 5.
19. Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z 19.08.2004 r., OZ 340/04*, OSP 2005, z. 4.
20. Wojnowska-Ciodyk W., *Opinia prawna z dnia 22.07.2002 r. nt. rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&858.
21. Polska Autostradami Stoi, źródło: http://polska.newsweek.pl/autostrady-drogi-szybkiego-ruchu-infrastruktura-drogowa-newsweek-pl,artykuly,272315,1.html.
22. Nowe autostrady i drogi ekspresowe w Polsce: raport za 2012 i plany na 2013 (MAPY), źródło: http://regiomoto.pl/portal/aktualnosci/nowe-autostrady-i-drogi-ekspresowe-w-polsce-raport-za-2012-i-plany-na-2013-mapy.
23. Wikipedia, http://pl.wikipedia.org/wiki/Specustawa.
24. Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm IV Kadencji, Druk Sejmowy nr 858, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/Wgdruku/858/$file/858.pdf.

25. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Sejm V Kadencji Druk sejmowy nr 854, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/51A72178723768F3C12571B500361C8A/$file/854.pdf.
26. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI Kadencji, Druk sejmowy nr 671, źródło: http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3862.htm.
27. Uzasadnienie do projektu ustawy o przyspieszeniu postępowań w sprawie planowania dla projektów infrastrukturalnych z dnia 9 grudnia 2006 roku, Drucksache Nr 16/15 z 04.11.2005, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode d,
(tekst: www: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/000/1600054.pdf).
28. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 6 sierpnia 1953 roku - Bundesfernstraβengesetz (Ustawa o drogach dalekobieżnych), Drucksache Nr 01/4248 z 10.04.1953, Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode1949,
(tekst: www: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/01/042/0104248.pdf.).
29. Weingroff R.F., *The Greatest Decade 1956-1966*, Źródło: http://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/50interstate.cfm.

Wykaz orzecznictwa

Orzecznictwo sądów administracyjnych

1. Wyrok NSA z 14 stycznia 1981 roku, sygn.: SA 748/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 5.
2. Wyrok NSA z 12 marca 1981 roku, sygn.: SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21.
3. Wyrok NSA z 23 kwietnia 1981 roku, sygn.: SA 681/81, ONSA 1981 Nr 1 poz. 35.
4. Wyrok NSA z 20 lipca 1981 roku, sygn.: SA 1163/81, OSPiKA 1982, Nr 9-10, poz. 169.
5. Wyrok NSA z 08 stycznia 1982 roku, sygn.: SA Po 553/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 6.
6. Wyrok NSA z 12 stycznia 1982 roku, sygn.: I SA 982/82, ONSA 1989, nr 1, poz. 23.
7. Wyrok NSA z 18 listopada 1982 roku, sygn.: I SA 982/82, ONSA 1982, 2, poz. 108.

8. Wyrok NSA z 27 kwietnia 1983 roku, sygn.: SA/Kr 146/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 26.
9. Wyrok NSA z 25 maja 1984 roku, sygn.: II SA 2048/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 51.
10. Wyrok NSA z 30 kwietnia 1986 roku, sygn.: SA/Wr 137/86, ONSA 1986, nr 1, poz. 29.
11. Wyrok NSA z 13 czerwca 1988 roku, sygn.: IV SA 957/87, ONSA 1988, nr 2, poz. 70.
12. Wyrok NSA z 31 grudnia 1988 roku, sygn.: IV SA 757/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 69.
13. Wyrok NSA z 10 kwietnia 1989 roku, sygn.: II SA 1198/88, ONSA 1989, Nr 1, poz. 36.
14. Wyrok NSA z 09 sierpnia 1990 roku, sygn.: IV SA 543/90, ONSA 1991, Nr 1, poz. 1.
15. Wyrok NSA z 21 października 1991 roku, sygn.: IV SA 914/91, ONSA 1992, Nr 1, poz. 3.
16. Wyrok NSA z 26 października 1992 roku, sygn.: III SA 907/92, System LEX nr 59737.
17. Wyrok NSA z 12 listopada 1992 roku, sygn.: V SA 721/92, ONSA 1992 Nr 3-4 poz. 95.
18. Wyrok NSA z 23 grudnia 1992 roku, sygn.: IV SA 956/92, niepubl.
19. Wyrok NSA z 04 lutego 1993 roku, sygn.: SA/Kr 558/92, Samorząd Terytorialny 1993, nr 10.
20. Wyrok NSA z 15 kwietnia 1993 r., I SA 1719/92, OSP 1994, z. 10, poz. 199.
21. Wyrok NSA z 15 czerwca 1993 roku, sygn.: IV SA 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115.
22. Wyrok NSA z 14 marca 1994 roku, sygn.: IV SA 1949/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 43.
23. Wyrok NSA z 16 czerwca 1994 roku, sygn.: IV SA 1116-1117/93, ONSA 1995, Nr 2.
24. Wyrok NSA w Gdańsku z 06 lipca 1994 roku, sygn.: SA/Gd 2799/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 88.
25. Wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn.: I SA 1326/93, System LEX nr 82061.
26. Wyrok NSA z 10 marca 1995 roku, sygn.: SA/WR 1699/94, System LEX nr 26588.
27. Wyrok NSA z 25 września 1995 roku, sygn.: VI SA 13/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 154.
28. Wyrok NSA z 22 marca 1996 roku, sygn.: SA/Wr 1996/95, OSNA 1997r. nr 1 poz. 35.
29. Uchwała NSA z 10 czerwca 1996 roku, sygn.: OPS 2/96, ONSA 1997, Nr 1, poz. 1.

30. Wyrok NSA z 28 listopada 1996 roku, sygn.: SA/BK 1002/96, ONSA 1997, Nr 4, poz. 168.
31. Wyrok NSA z 19 lutego 1998 roku, sygn.: V SA 686/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 147, LexPolonica nr 330914.
32. Uchwała NSA z 16 marca 1998 roku, sygn.: OSP 7/97, ONSA 1998, Nr 3, poz. 74.
33. Wyrok NSA z 02 kwietnia 1998 roku, sygn.: IV SA 1517/97, System LEX nr 43323.
34. Wyrok NSA z 16 października 1998 roku, sygn.: IV SA 1825/96, System LEX nr 43755.
35. Wyrok NSA z 22 października 1998 roku, sygn.: IV SA 116/98, System LEX nr 43747.
36. Wyrok NSA z 09 grudnia 1998 roku, sygn.: IV SA 2213/96, System LEX nr 45866.
37. Wyrok NSA z dnia 06 września 1999 roku, sygn.: IV SA 2473/98, System LEX nr 47873.
38. Wyrok NSA z 13 września 1999 roku, sygn.: IV SA 39/99, niepubl.
39. Wyrok NSA z 04 października 1999 roku, sygn.: IV SA 2213/96, niepubl.
40. Wyrok NSA z 14 października 1999 roku, sygn.: IV SA 1313/98, nepubl.
41. Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 roku, sygn.: IV SA 1484/97, System LEX nr 48653.
42. Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 roku, sygn.: IV SA 1501/99, System LEX nr 48196.
43. Wyrok NSA z 8 lutego 2000 roku, sygn.: I SA 356/99, System LEX nr 57174.
44. Wyrok NSA z 15 lutego 2000 roku, sygn.: SA/Bk 901/99, OSP 2001, nr 4, poz. 61.
45. Wyrok NSA z 17 kwietnia 2000 roku, sygn.: I SA 775/99, System LEX nr 557776.
46. Wyrok NSA z 10 października 2000 roku, sygn.: II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 186.
47. Wyrok NSA z 28 listopada 2000 roku, sygn.: I SA 1650/99, System LEX nr 54429.
48. Wyrok NSA z 05 stycznia 2001 roku, sygn.: IV SA 2217/98, System LEX nr 550461.
49. Wyrok NSA z 29 października 2001 roku, sygn.: II SA/Kr 786/01, OSP 2002, z. 9, poz. 119.
50. Wyrok NSA z 26 listopada 2001 roku, sygn.: OSA 5/01, ONSA 2002, z. 2, poz. 50, System LEX nr 50459.
51. Wyrok NSA z 07 maja 2002 roku, sygn.: I SA 2378/00, System LEX nr 81740.
52. Wyrok NSA z 19 maja 2003 roku, sygn.: OPK 31/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 122.
53. Wyrok WSA w Gdańsku z 29 maja 2003 roku, sygn.: II SA/Gd 1206/01, ONSA 2004, nr 2, poz. 72.

54. Wyrok NSA z 22 sierpnia 2003 roku, sygn.: I SA 2622/01, System LEX nr 149521.
55. Wyrok WSA w Poznaniu z 04 lutego 2004 roku, sygn.: II SA/Po 3076/01, System LexPolonica nr 1115792.
56. Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 października 2004 roku, sygn.: SA/Rz 2015/02, System LEX nr 705885.
57. Wyrok NSA z 04 listopada 2004 roku, sygn.: OSK 730/04, System LEX nr 164681.
58. Wyrok NSA z 24 listopada 2004 roku, sygn.: OSK 919/04, OSP 2005, z. 11, poz. 128.
59. Wyrok NSA z 02 marca 2005 roku, sygn.: FSK 1655/04, System LEX nr 250827.
60. Wyrok NSA z 08 marca 2005 roku, sygn.: OSK 1253/04, System LEX nr 189254.
61. Wyrok WSA w Gliwicach z 21 marca 2005 roku, sygn.: 4/II SA/KA 1659/03,
62. Wyrok WSA w Warszawie z 21 kwietnia 2005 roku, sygn.: IV SA/Wa 107/05, niepubl.
63. Wyrok NSA z 01 czerwca 2005 roku, sygn.: OSK 1483/04, System LEX 179092.
64. Wyrok NSA z 29 września 2005 roku, sygn.: II OSK 34/05, OSP 2006, z. 12, poz. 137.
65. Postanowienie NSA z 25 października 2005 roku, sygn.: I OW 215/05, System LEX nr 201437.
66. Wyrok WSA w Poznaniu z 06 grudnia 2005 roku, sygn.: II SA/Po 428/04, System LEX nr 816762.
67. Wyrok NSA z 26 stycznia 2006 roku, sygn.: II OSK 630/05, System LEX nr 746223.
68. Wyrok WSA w Warszawie z 23 marca 2006 roku, sygn.: I SA/Wa 1216/05, System LEX nr 204798.
69. Uchwała NSA z 10 kwietnia 2006 roku, sygn.: I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 68.
70. Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2006 roku, sygn.: I SA/WA 1735/05, System LEX nr 858892.
71. Wyrok NSA z 30 czerwca 2006 roku, sygn.: I OSK 116/06, System LEX nr 266225.
72. Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2006 roku, sygn.: IV SA/WA 198/06, System LEX nr 283599.
73. Wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2007 roku, sygn.: I SA/Wa 1716/06, niepubl.,
74. Wyrok NSA z 05 marca 2007 roku, sygn.: I OSK 580/06, System LEX nr 337477.
75. Wyrok NSA z 15 marca 2007 roku, sygn.: II OSK 461/06, System LEX nr 339469.
76. Postanowienie NSA z 27 marca 2007 roku, sygn.: I GSK 1202/06, System LEX nr 311005.

77. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn.: I OSK755/06, System LEX nr 337023.
78. Wyrok WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2007 roku, sygn.: IV SA/ Wa 46/07, System LEX nr 338845.
79. Wyrok NSA z 27 kwietnia 2007 roku, sygn.: I OSK 844/06, System LEX nr 329149.
80. Wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2007 roku, sygn.: I SA/WA 2040/06, System LEX nr 346421.
81. Wyrok WSA w Warszawie z 03 lipca 2007 roku, sygn.: I SA/Wa 1447/06, System LEX nr 355067.
82. Wyrok WSA w Warszawie z 13 lipca 2007 roku, sygn.: I SA/Wa 675/07, System LEX nr 355049.
83. Wyrok NSA z 13 września 2007 roku, sygn.: II OSK 1212/06, System LEX nr 377245.
84. Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2007 roku, sygn.: I SA/Wa 537/07, System LEX nr 384357.
85. Postanowienie NSA z 25 września 2007 roku, sygn.: II GSK 136/07, System LEX nr 374841.
86. Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2007 roku, sygn.: VII SA/Wa 2239/06, System LEX nr 439881.
87. Wyrok WSA z 30 października 2007 roku, sygn.: IV SA/Wa 1276/07, ONSAiWSA 2009, Nr 2, poz. 28.
88. Wyrok NSA z 15 listopada 2007 roku, sygn.: II OSK 1510/06, System LEX nr 347969.
89. Wyrok WSA w Opolu z 03 grudnia 2007 roku, sygn.: II SA/Op 445/07, System LEX nr 485730.
90. Wyrok WSA w Warszawie z 06 grudnia 2007 roku, IV SA/Wa 2027/07, System LEX nr 420628.
91. Wyrok WSA w Białymstoku z 18 grudnia 2007 roku, sygn.: II SA/Bk 707/07, System LEX nr 480199.
92. Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2008 roku, sygn.: I SA/Wa 1833/07, System LEX nr 351279.
93. Wyrok NSA z 01 lutego 2008 roku, sygn.: I OSK 5/07, System LEX nr 453847.
94. Wyrok WSA w Warszawie z 07 lutego 2008 roku, sygn.: I SA/Wa 1646/07, System LEX nr 459767.

95. Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2008 roku, sygn.: I SA/Wa 804/07, System LEX nr 357483.
96. Wyrok WSA w Poznaniu z 27 lutego 2008 roku, sygn.: II SA/Po 97/08, System LEX nr 537152.
97. Wyrok WSA w Gdańsku z 05 marca 2008 roku, sygn.: II SA/Gd 692/07, System LEX nr 510456.
98. Wyrok NSA z 26 marca 2008 roku, sygn.: I OSK 491/07, System LEX nr 505428.
99. Wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 roku, sygn.: II SA/Kr 1285/07, System LEX nr 485816.
100. Wyrok NSA z 16 kwietnia 2008 roku, sygn.: II OSK 415/07, System LEX nr 469209.
101. Wyrok NSA z 17 kwietnia 2008 roku, sygn.: I OSK 676/07, System LEX nr 506604.
102. Wyrok NSA z 18 kwietnia 2008 roku, sygn.: II OSK 429/07, System LEX nr 469206.
103. Wyrok WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2008 roku, sygn.: II SA/Gl 1002/07, System LEX nr 518807.
104. Wyrok NSA z 06 maja 2008 roku, sygn.: I OSK 704/07, LexPolonica nr 1994442.
105. Wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2008 roku, sygn.: II SA/Kr 839/07, System LEX nr 505883.
106. Wyrok NSA w Warszawie z 05 czerwca 2008 roku, sygn.: I OSK 831/07, System LEX nr 523914.
107. Wyroku WSA w Gdańsku z 09 czerwca 2008 roku, sygn.: II SA/Gd 73/08, System LEX nr 566749.
108. Wyrok WSA w Gdańsku z 25 czerwca 2008 roku, sygn.: II SA/Gd 307/08, System LEX nr 483127.
109. Wyrok NSA z 26 czerwca 2008 roku, sygn.: I OSK 1054/07, System LEX nr 497399.
110. Wyrok NSA z 10 lipca 2008 roku, sygn.: I OSK 557/07, System LEX nr 1016272.
111. Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lipca 2008 roku, sygn.: II SA/Rz 71/08, System LEX nr 563036.
112. Wyrok NSA z 03 sierpnia 2008 roku, sygn.: I OSK 1302/07, System LEX nr 498329.
113. Wyrok WSA w Warszawie z 13 sierpnia 2008 roku, sygn.: I SA/Wa 477/08, System LEX nr 563050.
114. Wyrok NSA z 20 sierpnia 2008 roku, sygn.: I OSK 1189/08, System LEX nr 1015985.

115. Wyrok WSA w Łodzi z 15 października 2008 roku, sygn.: II SA/ŁD 367/08, System LEX nr 509916.
116. Wyrok NSA z 22 października 2008 roku, sygn.: I SA/Wa 1165/08, System LEX nr 527236.
117. Wyrok NSA z 20 listopada 2008 roku, sygn.: II OSK 1417/07, System LEX nr 543320.
118. Wyrok NSA z 25 listopada 2008 roku, sygn.: II OSK 1111/08, System LEX nr 558785.
119. Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 roku, sygn.: I OSK 1725/07, System LEX nr 52606.
120. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 roku, sygn.: II OSK 1635/07, System LEX nr 515998.
121. Wyrok NSA z 20 stycznia 2009 roku, sygn.: II OSK 1836/07, System LEX nr 478290.
122. Wyrok NSA z 3 lutego 2009 roku, sygn.: I OSK 1414/07, System LEX nr 515986.
123. Wyrok NSA z 6 lutego 2009 roku, sygn..: I OSK 335/08, System LEX nr 599060.
124. Wyrok NSA z 10 lutego 2009 roku, sygn.: I OSK 329/08, System LEX nr 515989.
125. Wyrok NSA z 12 lutego 2009 roku, sygn.: I OSK 361/08, System LEX nr 516045.
126. Wyrok NSA z 25 lutego 2009 roku, sygn.: II OSK 1732/07, System LEX nr 515123.
127. Wyrok NSA z 25 lutego 2009 roku, sygn.: OSK 460/08, System LEX nr 515984.
128. Wyroku WSA w Gliwicach z 16 marca 2009 roku, sygn.: II SA/Gl 1329/08, System LEX nr 543653.
129. Wyrok WSA w Krakowie z 25 marca 2009 roku, sygn.: II SA/Kr 1243/08, System LEX nr 569628.
130. Wyrok NSA z 02 kwietnia 2009 roku, sygn.: I OSK 518/08, System LEX nr 554956.
131. Wyrok NSA z 17 kwietnia 2009 roku, sygn.: II OSK 547/08, System LEX nr 557818.
132. Wyrok WSA w Lublinie z 16 kwietnia 2009 roku, sygn.: II SA/Lu 46/09, System LEX nr 556010.
133. Wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 roku, sygn.: II OSK 12/08, System LEX nr 554936.
134. Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2009 roku, sygn.: VII SA/Wa 1746/08, System LEX nr 507654.
135. Wyrok WSA w Gdańsku z 06 maja 2009 roku, sygn.: II SA/Gd 71/09, System LEX nr 547314.
136. Wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2009 roku, sygn.: I SA/ Wa 329/09, System LEX nr 551900.

137. Wyrok NSA z 28 maja 2009 roku, sygn.: II OSK 852/08, System LEX nr 574325.
138. Wyrok NSA z 28 maja 2009 roku, sygn.: I OSK 148/09, System LEX nr 574429.
139. Wyrok NSA z 17 czerwca 2009 roku, sygn..: I OSK 874/08; System LEX nr 561302.
140. Wyrok NSA z 19 czerwca 2009 roku, sygn.: II OSK 205/09, System LEX nr 561935.
141. Wyrok WSA w Krakowie z 8 lipca 2009 roku, sygn.: II SA/Kr 673/09, System LEX nr 553105.
142. Wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 roku, sygn.: II OSK 881/09, System LEX nr 552887.
143. Wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 roku, sygn.: I OSK 1138/08, System LEX nr 552276.
144. Wyrok NSA z 17 września 2009 roku, sygn.: OSK 993/09, System LEX nr 597989.
145. Wyrok NSA z 20 września 2009 roku, sygn.: II OSK 849/09, System LEX 571958.
146. Wyrok NSA z 22 września 2009 roku, sygn.: I OSK 1519/08, System LEX nr 595179.
147. Wyrok WSA w Łodzi z 25 września 2009 roku, sygn.: II SA/Łd 379/09, System LEX nr 638626.
148. Wyrok WSA w Gliwicach z 30 września 2009 roku, sygn.: II SA/Gl 506/09, System LEX nr 569867.
149. Wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2009 roku, sygn.: II SA/Po 237/09, System LEX nr 573824.
150. Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 roku, sygn.: I SA/Wa 1234/09, System LEX nr 586830.
151. Wyrok NSA z dnia 02 grudnia 2009 roku, sygn.: II OSK 1880/08, System LEX nr 555221.
152. Wyrok WSA w Warszawie z 03 grudnia 2009 roku, sygn.: IV SA/Wa 1128/09, System LEX nr 582040.
153. Wyrok NSA z 05 stycznia 2010 roku, sygn.: I OSK 420/09, System LEX nr 595371.
154. Wyrok NSA z 25 stycznia 2010 roku, sygn.: II OSK 1865/09, System LEX nr 560892.
155. Wyrok NSA z 26 lutego 2010 roku, sygn.: II OSK 442/09, System LEX nr 592102.
156. Postanowienie NSA z 02 marca 2010 roku, sygn.: I OW 182/09, System LEX nr 606373.
157. Wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2010 roku, sygn.: I SA/Wa 2126/09, System LEX nr 606533.
158. Wyrok NSA z 23 marca 2010 roku, sygn.: II OSK 45/10, System LEX nr 597602.
159. Wyrok NSA w Warszawie z 23 kwietnia 2010 roku, sygn.: II OSK 704/09, System LEX nr 597792.

160. Wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2010 roku, sygn.: I SA/Wa 65/10, System LEX nr 673619.
161. Wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2010 roku, sygn.: I SA/Wa 2150/09, System LEX nr 705983.
162. Wyrok WSA w Białymstoku z 15 czerwca 2010 roku, sygn.: II SA/Bk 292/10, System LEX nr 649506.
163. Wyrok NSA z 15 lipca 2010 roku, sygn.: II OSK 1134/09, System LEX nr 597140.
164. Wyrok NSA z 21 lipca 2010 roku, sygn.: I OSK 750/10, System LEX nr 745313.
165. Wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2010 roku, sygn.: VII SA/Wa 505/10, System LEX nr 695235.
166. Wyrok NSA z 05 sierpnia 2010 roku, sygn.: II OSK 1283/09, System LEX nr 737698.
167. Wyrok NSA z 24 sierpnia 2010 roku, sygn..: II OSK 984/10, System LEX nr 746932.
168. Wyrok NSA z 02 września 2010 roku, sygn.: I OSK 1438/09, System LEX nr 745018.
169. Wyrok NSA z 09 września 2010 roku, sygn.: I OSK 372/10, System LEX nr 745225.
170. Wyrok NSA z 23 września 2010 roku, sygn.: I OSK 1548/09, System LEX nr 745080.
171. Wyrok NSA z 12 października 2010 roku, sygn.: II GSK 902/09, System LEX nr 746320.
172. Postanowienie WSA w Warszawie z 26 października 2010 roku, sygn.: I SA/Wa 537/10, System LEX nr 765477.
173. Wyrok WSA w Kielcach z 10 listopada 2010 roku , sygn.: II SA Ke/ 649/10, System LEX 753327.
174. Wyrok WSA w Poznaniu z 14 lipca 2010 roku, sygn.: IV SA/Po 152/10, System LEX nr 675137.
175. Wyrok NSA z 17 listopada 2010 roku, sygn.: I OSK 95/10, System LEX nr 745386.
176. Wyrok NSA z 30 listopada 2010 roku, sygn.: II OSK 2148/10, System LEX nr 746883.
177. Wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2010 roku, sygn.: III SA/Lu 259/10 System LEX nr 757074.
178. Wyrok NSA z 20 grudnia 2010 roku, sygn.: I OSK 296/10, System LEGALIS nr 304863.
179. Wyrok WSA w Gdańsku z 11 stycznia 2011 roku, sygn.: II SA/Gd 389/10, System LEX nr 752484.
180. Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2011 roku, sygn.: II OSK 2348/10, System LEX nr 953047.

181. Wyrok NSA z 14 stycznia 2011 roku, sygn.: II OSK 69/10, System LEX nr 953084.
182. Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2011 roku, sygn.: VII SA/Wa 1135/10, System LexPolonica nr 2562621.
183. Wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2011 roku, sygn.: I SA/Wa 2565/2010, LexPolonica nr 2562503.
184. Wyrok NSA z 18 lutego 2011 roku, sygn.: I OSK 586/10, System LEX nr 1070857.
185. Wyrok WSA w Gdańsku z 04 marca 2011 roku, sygn.: II SA/Gd 428/09, System LEX nr 992927.
186. Wyrok WSA w Białymstoku z 10 marca 2011 roku, sygn.: II SA/BK 807/10, System LEX nr 786776.
187. Wyrok WSA w Warszawie z 18 marca 2011 roku, sygn.: I SA/Wa 1664/10, System LEX nr 1127348.
188. Wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2011 roku, sygn.: V SA/Po 1074/10, System LEX nr 784126.
189. Wyrok NSA z 05 kwietnia 2011 roku, sygn.: II OSK 234/11, System LEX nr 992514.
190. Wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2011 roku, sygn.: I Sa/Wa 1671/10, System LEX nr 1131832,
191. Wyrok WSA w Gliwicach z 30 maja 2011 roku, sygn.: II SA/Gl 51/11 LEX nr 842914.
192. Wyrok WSA w Gdańsku z 01 czerwca 2011 roku, sygn.: II SA/Gd 47/11, System LEX nr 992928.
193. Wyrok WSA w Olszynie z 16 czerwca 2011 roku, sygn.: II SA/ Ol 299/11, System LEX nr 852150.
194. Wyrok WSA w Kielcach z 16 czerwca 2011 roku, sygn.: II SA/Ke 247/11, System LEX nr 852148.
195. Wyrok WSA w Warszawie z 05 lipca 2011 roku, sygn.: I SA/Wa 186/11, System LEX nr 844638.
196. Postanowienie NSA z 21 lipca 2011 roku, sygn.: II OPP 20/11, System LEX nr 852941.
197. Wyrok NSA z 28 lipca2011 roku, sygn..: I OSK 1339/10, System LEX nr 1082633.
198. Wyrok WSA w Białymstoku z 09 sierpnia 2011 roku, sygn.: II SA/BK 384/11, System LEX nr 864329.
199. Wyrok WSA w Krakowie z 07 września 2011 roku, sygn.: II SA/KR 1098/11, System LEX nr 966385.

200. Wyrok NSA z 14 września 2011 roku, sygn.: I OSK 1543/10, System LEX nr 1068426.
201. Postanowienie NSA z 20 października 2011 roku, sygn.: II OSK 2136/11, System LEX nr 1070376.
202. Wyrok NSA z 03 listopada 2011 roku, sygn.: II OSK 1947/11, System LEX nr 1132122.
203. Wyrok NSA z 04 listopada 2011 roku, sygn.: I OSK 1910/10, System LEX nr 1131496.
204. Wyrok NSA z 29 listopada 2011 roku, sygn.: II OSK 2013/11, System LEX nr 1152140.
205. Wyrok NSA z 06 grudnia 2011 roku, sygn.: II OSK 2168/11, System LEX 1162398.
206. Wyrok WSA w Warszawie z 08 grudnia 2011 roku, sygn.: I SA/Wa 2031/11, System LEX nr 1134499.
207. Wyrok NSA z 13 grudnia 2011 roku, sygn.: II OSK 61/11, System LEX 1152179.
208. Wyrok NSA z 20 grudnia 2011 roku, sygn.: I OSK 98/11, System LEX nr 1110747.
209. Wyrok NSA z 19 stycznia 2012 roku, sygn.: I OSK 990/11, System LEX nr 1113279.
210. Wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2012 roku, sygn.: VII SA/Wa 2196/11, System LEX nr 1139826.
211. Wyrok NSA z 03 lutego 2012 roku, sygn.: I OSK 302/11, System LEX nr 1120672.
212. Wyrok WSA w Warszawie z 07 marca 2012 roku, sygn.: I SA/Wa 1554/11, System LEX nr 1137287
213. Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 roku, sygn.: II OSK 208/12, System LEX nr 1251906.
214. Wyrok WSA w Olsztynie z 03 kwietnia 2012 roku, sygn.: II SAB/Ol 6/12, System LEX 1139122.
215. Wyrok WSA w Białymstoku z 03 kwietnia 2012 roku, sygn.: II SA/Bk 768/11, System LEX nr 1143482.
216. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 05 lipca 2012 roku, sygn.: II SA/Ke 52/12, System LEX nr 1366566.
217. Wyrok WSA w Łodzi z 24 lipca 2012 roku, sygn.: II SAB/Łd 76/1, System LEX 1229053.
218. Wyrok NSA z 03 sierpnia 2012 roku, sygn.: II OSK 1203/12, System LEX nr 1251766.

219. Wyrok NSA z 20 sierpnia 2012 roku, sygn.: II OSK 1588/12, System LEX nr 1218392.
220. Wyrok WSA w Poznaniu z 22 sierpnia 2012 roku, sygn.: II SA/ Po 408/12, System LEX nr 1224038.
221. Wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 roku, sygn.: II OSK 1588/12, System LEX nr 1218392.
222. Wyrok WSA w Warszawie z 09 września 2012 roku, sygn.: I SA/ WA 147/10, System LEX nr 750670.
223. Wyrok WSA w Krakowie z 19 października 2012 roku, sygn.: II SA/KR 1018/12, System LEX nr 1234978.
224. Wyrok WSA w Rzeszowie z 08 listopada 2012 roku, sygn.: II SA/Rz 740/11, System LEX nr 1241346.
225. Wyrok NSA z 04 grudnia 2012 roku, sygn.: I OSK 1621/12, System LEX 1285997.
226. Wyrok WSA w Białymstoku z 06 grudnia 2012 roku, sygn.: II SA/Bk 479/12, System LEX nr 1234914.
227. Wyrok WSA w Gliwicach z 04 stycznia 2013 roku, sygn.: II SA/Gl 1336/12, System LEX nr 1296120.
228. Wyrok WSA w Krakowie z 19 lutego 2013 roku, sygn.: II SA/Kr 1144/12, System LEX nr 1277987.
229. Wyrok WSA w Szczecinie z 6 listopada 2013 roku, sygn.: II SA/Sz 913/13, System LEX nr 1411122.
230. Wyrok WSA w Krakowie z 4 marca 2014 roku, sygn.: II SA/Kr 739/13, www.nsa.gov.pl.
231. Wyrok NSA z 25 marca 2014 roku, sygn.: I OSK 2090/12, System LEX nr 1446533.
232. Wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2014 roku, sygn.: VIII SA/Wa 46/14, System LEX nr 1476924.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok TK z 28 maja 1986 roku, sygn.: U 1/86, OTK 1986, poz. 2.
2. Wyrok TK z 09 marca 1988 roku, sygn.: U 7/87, OTK 1987, s. 28.
3. Orzeczenie TK z 14 grudnia 1988 roku, sygn.: K 2/88, OTK 1988, nr 1, poz. 7.
4. Wyrok TK z 04 października 1989 roku, sygn.: K. 3/98 OTK 1989, Nr 1, poz. 2.
5. Wyrok TK z 24 października 1989 roku, sygn.: K 6/89, OTK 1989, nr 1, poz. 7.

6. Wyrok TK z 08 maja 1990 roku, sygn.: K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2.
7. Wyrok TK z 19 czerwca 1990 roku, sygn.: K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.
8. Wyrok TK z 22 sierpnia 1990 roku, sygn.: K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5.
9. Wyrok TK 04 grudnia 1990 roku, sygn.: K 12/90, OTK 1990, nr 1, poz. 7, s. 66.
10. Wyrok TK z 28 maja 1991 roku, sygn.: K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.
11. Wyrok TK z 11 lutego 1992 roku, sygn.: K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127.
12. Wyrok TK z 25 lutego 1992 roku, sygn.: K 3/91, OTK 1992 r. cz. I, s. 34.
13. Wyrok TK z 20 kwietnia 1993 roku, sygn.: P 6/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 8.
14. Wyrok TK z 12 stycznia 1995 roku, sygn.: K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2.
15. Wyrok TK z 25 stycznia 1995 roku, sygn.: W 14/94, OTK 1995 cz. I, poz. 19.
16. Wyrok TK z 15 marca 1995 roku, sygn.: K 1/95, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.
17. Wyrok TK z 26 czerwca 1995 roku, sygn.: K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.
18. Orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 roku, sygn.: K 4/94, OTK 1995, nr 1, poz. 16.
19. Wyrok TK z 09 stycznia 1996 roku, sygn.: K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1.
20. Wyrok TK z 14 maja 1996 roku, sygn.: K30/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 20.
21. Wyrok TK z 03 września 1996 roku, sygn.: K 10/96, OTK 1996, Nr 4 poz. 33.
22. Wyrok TK z 09 czerwca 1997 roku, sygn.: K 24/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 20.
23. Wyrok TK z 05 listopada 1997 roku, sygn.: K. 22/97, OTK 1997, nr 3 – 4, poz. 41.
24. Wyrok TK z 03 grudnia 1997 roku, sygn.: K 1/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 68.
25. Wyrok TK z 25 lutego 1998 roku, sygn.: K 23/08, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25.
26. Wyrok TK z 24 marca 1998 roku, sygn.: K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12.
27. Wyrok TK z 04 maja 1998 roku, sygn.: K. 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.
28. Wyrok TK z 25 maja 1998 roku, sygn.: U. 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.
29. Wyrok TK z 09 czerwca 1998 roku, sygn.: K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
30. Wyrok TK z 12 stycznia 1999 roku, sygn.: P 2/9, Orzecznictwo Sądów Gospodarczych 1999, nr 5, poz. 64.
31. Wyrok TK z 15 sierpnia 1998 roku, sygn.: K 10/98, OTK z 1998, Nr 5, poz. 64.
32. Wyrok TK z 12 stycznia 1999 roku, sygn.: P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
33. Wyrok TK z 16 lutego 1999 roku, sygn.: SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.
34. Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 roku, sygn.: K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40.
35. Wyrok TK z 11 maja 1999 roku, sygn.: P 9/98, OTK 1999 nr 4, poz. 75.
36. Wyrok TK z 11 maja 1999 roku, sygn.: K 13/98, OTK 1999, Nr 4. Poz. 74.
37. Wyrok TK z 17 maja 1999 roku, sygn.: P 6/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 76.
38. Wyrok TK z 25 maja 1999 roku, sygn.: SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.

39. Wyrok TK z 02 czerwca 1999 roku, sygn.: K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94.
40. Wyrok TK z 08 czerwca 1999 roku, sygn.: SK 12/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 96.
41. Wyrok TK z 15 września 1999 roku, sygn.: K 11/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 116.
42. Wyrok TK z 09 listopada 1999 roku, sygn.: K. 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
43. Wyrok TK z 20 grudnia 1999 roku, sygn.: K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.
44. Wyrok TK z 13 marca 2000 roku, sygn.: K. 1/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 59.
45. Wyrok TK z 14 marca 2000 roku, sygn.: P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.
46. Wyrok TK z 21 marca 2000 roku, sygn.: K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61.
47. Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 roku, sygn.: K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
48. Wyrok TK z 10 maja 2000 roku, sygn.: K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.
49. Wyrok TK z 15 maja 2000 roku, sygn.: SK 29/99, OTK 2000, nr 4, poz. 110.
50. Wyrok TK z 14 czerwca 2000 roku, sygn.: P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138.
51. Wyrok TK z 10 lipca 2000 roku, sygn.: K 21/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 144.
52. Wyrok TK z 10 lipca 2000 roku, sygn.: SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.
53. Wyrok TK z 03 października 2000 roku, K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188, s. 1034.
54. Wyrok TK z 10 października 2000 roku, sygn. P 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190.
55. Wyrok TK z 07 maja 2001 roku, sygn.: K 19/00, OTK 2001, cz. I, poz. 24.
56. Wyrok TK z 29 czerwca 2001 roku, sygn.: K 23/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 124.
57. Wyrok TK z 24 października 2001 roku, sygn.: SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216.
58. Wyrok TK z 30 października 2001 roku, sygn.: K 33/00, OTK 2001, cz. 2, poz. 52.
59. Wyrok TK z 18 lutego 2002 roku, sygn.: P 12/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 11
60. Wyrok TK z 19 lutego 2002 roku, sygn.: U. 3/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 3.
61. Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn.: K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.
62. Wyrok TK z 27 lutego 2002 roku, sygn.: K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1 poz. 6.
63. Wyrok TK z 12 marca 2002 roku, sygn.: P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14.
64. Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 roku, sygn.: K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 18.
65. Wyrok TK z 03 czerwca 2002 roku, sygn.: K26/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 40.
66. Wyrok TK z 20 listopada 2002 roku, sygn.: K 41/02, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 83.
67. Wyrok TK z 28 stycznia 2003 roku, sygn.: K 2/02, OTK A 2003 nr 1, poz. 4.
68. Wyrok TK z 28 stycznia 2003 roku, sygn.: K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4.
69. Wyrok TK z 18 lutego 2003 roku, sygn.: K 42/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11
70. Wyrok TK z 24 marca 2003 roku, sygn.: P 14/01, OTK ZU 2003, nr 3A, poz. 22.

71. Wyrok TK z 08 lipca 2003 roku, sygn.: P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.
72. Wyrok TK z 23 września 2003 roku, sygn.: K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.
73. Wyrok TK z 25 listopada 2003 roku, sygn.: K 37/02, OTK-A 2003/9, poz. 96.
74. Wyrok TK z 11 maja 2004 roku, sygn.: K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.
75. Wyrok TK z 24 maja 2004 roku, sygn.: K 40/02, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 38.
76. Wyrok TK z 14 czerwca 2004 roku, sygn.: SK 21/03, OTK-A 2004/6, poz. 56.
77. Wyrok TK z 16 czerwca 2004 roku, sygn.: SK 21/03, OTK-A 2004/6, poz. 56.
78. Wyrok TK z 20 lipca 2004 roku, sygn.: SK 11/02, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 66.
79. Wyrok TK z 18 października 2004 roku, sygn.: P 8/04 OTK-A 2004, Nr 9, poz. 92.
80. Wyrok TK z 12 kwietnia 2005 roku, sygn.: K30/03, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 35.
81. Wyrok TK z 07 czerwca 2005 roku, sygn.: K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 62.
82. Wyrok TK z 20 czerwca 2005 roku, sygn.: K 4/04, OTK-A 2005/6, poz. 64.
83. Wyrok TK z 21 czerwca 2005 roku, sygn.: P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65.
84. Wyrok TK z 29 czerwca 2005 roku, sygn.: SK 34/04, OTK-A 2005/6, poz. 69.
85. Postanowienie TK z 21 września 2005 roku, sygn.: SK 32/04, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 95.
86. Wyrok TK z 22 września 2005 roku, sygn.: Kp 1/05, OTK ZU 2005 nr 8A, poz. 18.
87. Wyrok TK z 06 czerwca 2006 roku, sygn.: K 23/05, OTK-A 2006 Nr 6 poz. 62.
88. Wyrok TK z 30 października 2006 roku, sygn.: P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128.
89. Wyrok TK z 13 marca 2007 roku, sygn.: K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26
90. Wyrok TK z 08 października 2007 roku , sygn.: K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102.
91. Wyrok TK z 16 października 2007 roku, sygn.: K 28/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 104.
92. Wyrok TK z 23 października 2007 roku, sygn.: P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106.
93. Wyrok TK z 24 października 2007 roku, sygn.: SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.
94. Wyrok TK z 26 listopada 2007 roku, sygn.: P 24/06, OTK-A 2007/10, poz. 126.
95. Wyrok TK z 26 lutego 2008 roku, sygn.: SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7.
96. Wyrok TK z 04 marca 2008 roku, sygn.: SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25.
97. Wyrok TK z 01 kwietnia 2008 roku, sygn.: SK 96/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz.40.
98. Wyrok TK z 03 kwietnia 2008 roku, sygn.: K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41.
99. Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 roku, sygn.: SK 16/07, System LEX nr 371847.
100. Wyrok TK z 27 maja 2008 roku, sygn.: SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008.

101. Wyrok TK z 09 grudnia 2008 roku, sygn.: K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174.
102. Wyrok TK 17 grudnia 2008 roku, sygn.: P 16/08, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 181.
103. Wyrok TK z 02 lipca 2009 roku, sygn.: K 1/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 104.
104. Wyrok TK z 13 lipca 2009 roku, sygn.: SK 46/08, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 154.
105. Wyrok TK z 20 listopada 2009 roku, sygn.: K 20/09, OTK-A 2011, nr 4, poz. 35.
106. Wyrok TK z 10 października 2010 roku, sygn.: OTK ZU 2001/7, poz. 212.
107. Wyrok TK z 19 maja 2011 roku, sygn.: K 20/09, Dz. U. Nr 115, poz. 7008.
108. Wyrok TK z 13 czerwca 2011 roku, sygn.: SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40.
109. Wyrok TK z 16 listopada 2011 roku, sygn.: SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97.
110. Wyrok TK z 11 lipca 2011 roku, sygn.: K 8/10, Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 837.
111. Wyrok TK z 06 grudnia 2011 roku, sygn.: SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.
112. Wyrok TK z 16 października 2012 roku, sygn.: K 4/10, LexPolonica nr 3979387.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1. Wyrok SN z 23 maja 1980 roku, sygn.: II CR 480/79, OSNCP 1980, nr 11, poz. 224.
2. Orzeczenie SN z 30 kwietnia 1987 roku, sygn.: III CZP 19/87, OSNC Nr 7–8/1988, poz. 96.
3. Uchwała SN z 30 kwietnia 1987 roku, sygn.: III CZP 18/87, OSNCP 1998, Nr 7-8, poz. 96.
4. Orzeczenie SN z 07 maja 1991 roku, sygn.: I PRN 19/91, OSP 1992, nr 6, poz. 145.
5. Uchwała SN z 14 czerwca 1991 roku, sygn.: III AZP 2/91, OSNCP 1992, nr 1, poz. 3.
6. Uchwała SN z 18 grudnia 1992 roku, sygn.: III AZP 27/92, „Rejent" 1993 nr 2, s. 162.
7. Uchwały SN z 07 kwietnia 1993 roku, sygn.: III AZP 3/93, OSNCP 1993 z. 10, poz. 174.
8. Wyrok SN z 24 czerwca 1993 roku, sygn.: III ARN 33/93, Państwo i Prawo 1994, z. 9, s. 111.
9. Wyrok SN z 18 listopada 1993 roku, sygn.: ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181, LexPolonica nr 300754.
10. Wyrok SN z 07 lipca 1994 roku, sygn.: III ARN 40/94, Przegląd Sądowy 1996, Nr 1, s. 126.
11. Uchwała SN z 01 grudnia 1994 roku, sygn.: III AZP 8/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 82.

12. Uchwała SN z 26 maja 1995 roku, sygn.: I PZP 13/95, OSNAPiUS 1995 nr 23.
13. Wyrok SN z 26 kwietnia 1996 roku, sygn.: III ARN 87/95, OSNAP 1996, nr 21, poz. 316.
14. Wyrok SN z 22 kwietnia 1998 roku, sygn.: I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6.
15. Postanowienie SN z 10 marca 1999 roku, sygn.: II CKN 34/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161.
16. Postanowienie SN z 08 marca 2001 roku, sygn.: III KKO 5/00, OSNP 2002 nr 5, poz. 128.
17. Wyrok SN z 21 czerwca 2001 roku, sygn.: IV CKN 382/2000, Monitor Prawniczy 2003/1 str. 33.
18. Postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2002 roku, sygn.: II CZ 139/01, System LEX nr 54446.
19. Wyrok SN z 06 marca 2002 roku, sygn.: III RN 11/01, OSNAPiUS 2002, Nr 21, poz. 513.
20. Wyrok SN z 05 kwietnia 2002 roku, sygn.: III RN 124/01, OSNP 2002, nr 23, poz. 562.
21. Wyrok SN z 02 kwietnia 2003 roku, sygn.: III RN 55/02, OSP 2005 Nr 3, poz.32.
22. Postanowienie SN z 10 kwietnia 2003 roku, sygn.: IV CSK 514/12, System LEX nr 1331351.
23. Orzeczenie SN z dnia 30 maja 2003 roku, sygn.: III CKN 1165/00, System LEX nr 109442.
24. Uchwała SN z 05 października 2004 roku, sygn.: III SZP 1/04, OSNP 2005, Nr 8, poz. 118.
25. Uchwała SN z 26 października 2005 roku, sygn.: III BZP 1/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 78.
26. Wyrok SN z 21 czerwca 2007 roku, sygn.: IV CSK 81/07, OSNC 2008, Nr 2, poz. 40.
27. Wyrok SN z 09 lipca 2009 roku, sygn.: III CSK 182/09, OSG 2010, Nr 11, poz. 78.
28. Wyrok SN z 12 września 2009 roku, sygn.: V CSK 187/09, System LEX nr 529690.
29. Postanowienie SN z 24 czerwca 2010 roku, sygn.: IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17, LexPolonica nr 2397510.
30. Wyrok SN z 25 listopada 2011 roku, sygn.: III CZP 60/11, OSNC 2012/6/66.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Wyrok ETPC z 08 lutego 1978 roku w sprawie Wiggins przeciwko Wielkiej Brytanii (7456/76).
2. Wyrok ETPC z 13 czerwca 1979 roku w sprawie Marckx przeciwko Belgii (6833/74).
3. Wyrok ETPC z 23 września 1982 roku w sprawie Sporrong i Lonnorth przeciwko Szwecji (7151/75).
4. Wyrok ETPC z 21 lutego 1986 roku w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (A/98-B).
5. Wyrok ETPC z 21 lutego 1986 roku w sprawie James i in. Przeciwko Wielkiej Brytanii (8793/79).
6. Wyrok ETPC z 08 lipca 1986 roku w sprawie Lithgow i in. Przeciwko Wielka Brytania (9006/80).
7. Wyrok ETPC z 24 października 1986 roku w sprawie Agosi przeciwko Wielka Brytania (A/108-B).
8. Wyrok ETPC z 23 kwietnia 1987 roku w sprawie Poiss przeciwko Austria (A/117-B).
9. Wyrok ETPC z 30 października 1991 roku w sprawie Weisinger przeciwko Austria (11796/85, A - 213).
10. Wyrok ETPC z 24 maja 1993 roku w sprawie Papamichalopoulos i in. przeciwko Grecji (A. 260-B, par. 46).
11. Wyrok ETPC z 22 września 1994 roku w sprawie Hentrich przeciwko Francji (A/296-A).
12. Wyrok ETPC z 27 października 1994 roku w sprawie Katte Klitsche de la Grange przeciwko Włochom (A/293-B).
13. Wyrok ETPC z 09 grudnia 1994 roku w sprawie Holy Monasteries przeciwko Grecja (13984/88).
14. Wyrok ETPC z 13 lutego 1995 roku w sprawie Gasus Dosier – und Fordertechnik GmbH przeciwko Holandi (A/306-B).
15. Wyrok ETPC z 20 czerwca 1995 roku w sprawie Air Canada przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (A/316-A).
16. Wyrok ETPC z 28 września 1995 roku w sprawie Scollo przeciwko Włochom (A/315-C).
17. Wyrok ETPC z 20 listopada 1995 roku w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii (A/332).

18. Wyrok ETPC z 18 grudnia 1996 roku w sprawie Loizdou przeciwko Turcji (15318/89).
19. Wyrok ETPC z 21 lutego 1997 roku w sprawie Guillemin przeciwko Francja (RJD 1997, par. 54).
20. Wyrok ETPC z 06 października 2005 roku w sprawie Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii (73049/01).
21. Wyrok ETPC z dnia 14 listopada 2006 roku w sprawie Skibińscy przeciwko Polsce (52589/99).
22. Wyrok ETPC z dnia 17 lipca 2007 roku w sprawie Rosińscy przeciwko Polsce (17373/02).
23. Wyrok ETPC z dnia 06 września 2007 roku w sprawie Skrzyński przeciwko Polsce (38672/02).
24. Wyrok ETPC z 06 listopada 2007 roku w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce (22531/05).
25. Wyrok ETPC z 29 listopada 2011 roku w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce (9072/02).
26. Orzeczenie ETPC z 25 października 2012 roku w sprawie Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie (71243/01).

Orzecznictwo zagraniczne

1. Wyrok Izby Lordów z dnia 10.05.1920 roku w sprawie A-G przeciwko De Keyser's Royal Hotel Ltd, AC 508, HL.
2. Wyrok BGH z 8 lutego 1971 roku (BGHZ 43,300).
3. Wyrok BGH z 28 września 1972 roku, III ZR 44/70 (BGHZ 59, 250, 258 i n.)
4. Wyrok BGH z 10 kwietnia 1997 roku, III ZR 111/96, www.dejure.org.
5. Wyrok BGH z 10 grudnia 1998 roku, III ZR 233/97, (BGHZ 140, 200, 205).
6. Wyrok BGH z 22 lutego 2002 roku, III ZR226/10, www.dejure.org.
7. Wyrok BVerfGE z 10 czerwca 1963 roku (BVerfGE 16, 194 (201)).
8. Wyrok BVrfGE z 15 grudnia 1965 roku (1 BvrR 513/65).
9. Wyrok BVerfGE z 20 marca 1984 roku (1 BvL 28/82), 66, 248 (257).
10. Wyrok BVerfG z 17 listopada 1966 roku (BVerfGE 20, 350, 255).
11. Wyrok BVerfG z 18 grudnia 1968 roku (BVerfGE 24, 367, 421).
12. Wyrok BVerfG z 15 lipca 1981 roku (BVerfGE 58, 300).

13. Wyrok BVerfG z 3 maja 2013 roku (9A 17.12).
14. Uchwała BVerwG z 23 października 2002 roku (4 B 50.02).
15. Wyrok BVerwG z dnia 3 maja 2013 roku (9A 17.12).
16. Wyższego Sądu Krajowego w Oldenburgu z 13 maja 1993 roku (7 U (Baul) 4/92).
17. Uchwała Wyższego Sądu Administracyjnego w Turyndze z 11 marca 1999 roku, 2 EO 1247/98 , NVwZ-RR 1999, 488 i n.
18. Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Meklemburgii-Pomorzu Przednim z 10 maja 2005 roku (1 L 293/03).
19. Wyrok Supreme Court w Wielkiej Brytanii z dnia 12.05.2010 r. w prawie *Sainsbury's Supermarkets Ltd przeciwko Wolverhampton City Council & Anor,* [2010] UKSC 20 (http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2010/20.html).

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa Wandsworth and Croydon Act z 1801 roku (niepubl.).
2. Ustawa Land Clauses Consolidation Act 1845 (tekst:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/8-9/18/contents).
3. Ustawa Aquisition of Land Act 1919 (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1919/57/section/7/enacted).
4. Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 roku, Nr 6, poz. 32).
5. Ustawa Town and Country Planning Act 1947 (tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/53/contents).
6. Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 roku o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 roku, Nr 4, poz. 31).
7. Ustawa z 23 maja 1949 roku – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec) (Federalny Dziennik Ustaw, I S. 1478).
8. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 04 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 roku nr 61 poz. 284).
9. Ustawa z dnia 2 marca 1951 roku o stosunkach prawno-majątkowych autostrad Związku oraz innych dróg Związku transportu dalekoprzestrzennego (Federalny Dz. U. z 1951 roku, I S. 157, ze zm.).
10. Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

z 20 marca 1952 roku (Dz. U. z 1995 roku, Nr 36, poz. 175 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 sierpnia 1953 roku – Bundesfernstraβengesetz (Ustawa o drogach dalekobieżnych) (Federalny Dziennik Ustaw, I S. 1388).
12. Ustawa z dnia 29 czerwca 1956 roku - Federal Aid Highway Act (Public Law 84-627).
13. Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1958 roku, Nr 17, poz. 70).
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 267).
15. Ustawa z dnia 23 czerwca 1960 roku – *Baugesetzbuch* (Federalny Kodeks Budowlany) (Federalny Dziennik Ustaw, I S. 2414).
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 121.)
17. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 101).
18. Ustawa Land Compensation Act 1973
(tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/26/contents)
19. Ustawa z dnia z 25 maja 1976 roku – *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ustawa o postępowaniu administracyjnym) (Federalny Dziennik Ustaw I s. 102 ze zm.).
20. Ustawa Highways Act 1980
(tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/66/contents).
21. Acquisition of Land Act 1981
(tekst: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/67/contents).
22. Ustawa z dnia 06 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 707).
23. Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 260).
24. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 roku, Nr 22 poz. 99).
25. Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U. UE z 05.07.1985 roku).
26. Ustawa z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 roku, Nr 222, poz. 1320).

27. Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku, Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 20 czerwca 1989 roku - *Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen* (ustawa o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dla landu Nadrenia Północna-Westfalia) (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń landu Nadrenia-Północna Westfalia 1989 s. 366).
29. Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1991 roku, Nr 107, poz. 464).
30. Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht) z dnia 07 lutego 1992 roku (Dz. U. z 2004 roku, Nr 90, poz. 864/30).
31. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 roku (Dz.U. z 2002r. Nr 325, poz. 33).
32. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 roku, Nr 84, poz. 426).
33. Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, Poz. 931 ze zm.).
34. Ustawa z dnia 07 lipca 1994 roku - Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, Poz. 1409).
35. Ustawa z dnia 23 września 1995 roku - *Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen* (Ustawa o ulicach i drogach landu Nadrenia Północna-Westfalia) (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń landu Nadrenia Północna-Westfalia 1995, s.1028).
36. Ustawa z dnia 02 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.).
37. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 518).
38. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku, Nr 31, poz.206).
39. Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 02 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 roku, Nr 43, poz. 430).
40. Ustawa z dnia 06 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2000 roku, Nr 6, poz. 69).

41. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 1232 ze zm.).
42. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 roku, poz. 101.).
43. Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 roku w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. z 2001 roku, Nr 97, poz. 1055).
44. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 roku, Nr 75, poz. 690).
45. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 roku, Nr 100, poz. 908).
46. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm.)
47. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 647 ze zm.).
48. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (tekst pierwotny: Dz. U. z 2003 roku, Nr 80, poz. 721).
49. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.).
50. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 907 ze zm.).
51. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku, Nr 61, poz. 498 ze zm.).
52. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 roku, Nr 207, poz. 2109 ze zm.).
53. Ustawa z dnia 08 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 roku, Nr 223, poz. 1475 ze zm.).
54. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych,

rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2005 roku, Nr 243, poz. 2063).

55. Ustawa z dnia 18 października 2006 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 roku, Nr 220, poz. 1601).
56. Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 roku - *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben* (Ustawa w celu przyspieszenia postępowań w sprawie planowania dla projektów infrastrukturalnych) (Federalny Dziennik Ustaw 2006 I, nr 59).
57. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. U. UE z 27.12.2006 roku).
58. Ustawa z 10 maja 2007 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 roku, Nr 112, poz. 767).
59. Ustawa z dnia 07 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku, Nr 26, poz. 133 ze zm.).
60. Ustawa z dnia 25 lipca 2008 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 roku, Nr 154, poz. 958).
61. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2009 r., Nr 84 poz. 700).
62. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2010 roku, Nr 143, poz. 963 ze zm.).
63. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 roku, Nr 135, poz. 789 ze zm.).
64. Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 2011 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2011 roku, Nr 165, poz. 985).

65. Ustawa z dnia 04 stycznia 2013 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 roku, poz. 118).
66. Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 roku, poz. 40).

Inne

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30.11.2011r., NK-II.4131.2.136.2011.AŁ, System LEX nr 1070598.
2. Uchwała Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Nr 5/03/2012 z marca 2012 r. Powszechne Krajowe Zasady Wyceny (PKZW), źródło: http://pfsrm.pl/standardy.
3. Projekt przepisów ogólnych prawa administracyjnego, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2010, Z. 2.
4. Projekt ustawy z dnia 24 lipca 2002 roku o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/Projekty/407_p.htm