

Marek Stawecki

# Problem zwrotu nieruchomości przejętych w ramach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

The problem of restitution of property taken over in accordance with the Act from 10th April 2003 on special principles of preparing and executing the investment in the field of public roads

## Wstęp

Zwrot nieruchomości przejętych na cele publiczne wbrew woli właścicieli przez określone podmioty, w przypadku niewykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem powinien być zasadą. W rzeczywistości tak nie jest, chociaż w demokratycznym państwie prawa nie powinno być od powyższego wyjątków. Niepokoi, że przedmiotowa kwestia nie jest uregulowana kompleksowo. W obowiązujących przepisach ma miejsce pominięcie prawodawcze, które uniemożliwia skuteczną realizację zasady zwrotu. Do nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 4 kwietnia 2019 r. (dalej: u.g.n.), zmieniającą ją z dniem 14 maja 2019 r., art. 136. ust. 3 – przewidujący możliwość dochodzenia zwrotu wyłączonego mienia – dotyczył jedynie nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w trybie decyzji administracyjnych. Nie obejmował mienia nieruchomego nabytego przez wymienione podmioty w trybie umownym w drodze rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 (Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997). Brak było przepisów regulujących kwestię czasu na ubieganie się o zwrot wyłączonego mienia. Zgodnie z wymienioną nowelizacją nie ma aktualnie możliwości zwrotu po upływie 20 lat od dnia, w którym decyzja o wyłączeniu uzyskała status ostateczności (Gdesz,

Trembacka, 2011, s. 181-196). Przedmiotowa zmiana dotyczyła także mienia nieruchomościowego wywłaszczonego przed wejściem w życie wymienionych przepisów. W przypadku, gdy 20-letni termin upłynął, wystąpienie z wnioskiem o zwrot stało się dopuszczalne w terminie 1 roku od wejścia w życie nowelizacji, tj. od 14 maja 2019 r. Zmiany były oczekiwane i zlikwidowane ograniczenia w ubieganiu się o zwrot należy ocenić pozytywnie. Jednakże ustawodawca nie ustrzegł się błędów w przedmiotowej materii, ponieważ pominął kwestie, które można było uregulować równocześnie ze zmienianymi przepisami. Niezależnie od dokonanych zmian, nierozwiązane zostały problemy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Powyższe dotyczy tzw. specustawy drogowej. Należy oczekiwać, że w tej materii szybki zostaną podjęte racjonalne kroki.

Mocą art. 23 tzw. specustawy drogowej z dnia 10 kwietnia 2003 r. (Ustawa, 2003) i art. 216 u.g.n. naruszone zostały następujące zasady konstytucyjne:

- art. 2 Konstytucji, czyli zasada zaufania do państwa, stanowiącego przez nie prawa i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony praw nabytych,
- art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, czyli zasada ochrony własności,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji, czyli zasada proporcjonalności,
- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, czyli zasada równości i zakazu dyskryminacji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997).

Art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) jest ewidentnie niezgodny z art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w stopniu, w jakim wyłącza stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## 1. Pominięcie prawodawcze w przepisach dotyczących zwrotów nieruchomości

Zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 4 kwietnia 2019 r., która weszła w życie z dniem 14 maja 2019 r. (Ustawa, 2019) była konsekwencją dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego:

- wyroku z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14), w którym orzeczono niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204), w kwestii uzależnienia przewidzianego w nim żądania zwrotu byłych współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości od zgody pozostałych współwłaścicieli (Wyrok TK, 2015, SK 26/14),
- wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15), w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 136 ust. 3 pierwsze zdanie u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu mienia wywłaszczonego nabytego przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., pod warunkiem, że nieruchomość stała się niepotrzebna na cel publiczny uzasadniający nabycie (Wyrok TK, 2017, SK 39/15).

Przedmiotowa zmiana ukierunkowana była na zagwarantowanie pewności stosunków prawnych przez ustalenie granicznego terminu wygaśnięcia prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomego. Miała ona też oparcie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi instytucja tzw. dawności:

[...] spełnia wiele ważnych funkcji w systemie prawnym, w szczególności funkcję stabilizacyjną. System prawny z uwagi na konstytucyjną wartość porządku publicznego powinien być ukształtowany w taki sposób, aby unikał wzruszania długotrwałych stanów faktycznych, gwarantując pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Z kolei spełniając funkcję ochronną nie powinien kreować stanu niepewności co do dochodzenia czy wykonywania praw lub uprawnień przy jednoczesnym nakładaniu na inne podmioty obowiązków trwających *ad infinitum*. Dawność spełnia również funkcję wychowawczą i dyscyplinującą mobilizując osoby uprawnione do dochodzenia swoich praw w racjonalnym czasie (Wyrok TK, 2018, K 2/17).

Miało to służyć porządkowi publicznemu wymagającemu stabilizacji stanu prawnego mienia nieruchomego, przejętego na cel publiczny. Powyższa zmia-

na była właściwa, jednakże niekompletna. Pominęła bowiem problematykę zwrotu nieruchomości przejętych w trybie tzw. specustawy drogowej i nie wykorzystanych na cel publiczny. Chodzi tu o sytuację realizacji inwestycji drogowej w mniejszym zakresie niż doszło do przejęcia nieruchomości. Wyżej wymieniony akt prawny ze względu na swą specyfikę wynikającą z celu, jakim było stworzenie ram prawnych niezbędnych do sprawnej oraz szybkiej realizacji inwestycji o charakterze drogowym, zakłada uproszczony sposób przejmowania mienia nieruchomego potrzebnego na cel publiczny. Akt ten nie przewidział problematyki zwrotu, bądź innego wykorzystania przejętego mienia niewykorzystanego na cel realizacji inwestycji drogowej. Zwraca uwagę również brak przepisów odsyłających do u.g.n. w kwestii odpowiedniego stosowania jej regulacji dotyczących zwrotu nieruchomości oraz odesłania generalnego do u.g.n. w kwestiach nieuregulowanych w specustawie ustawie drogowej. Ta ostatnia w art. 23 stwierdza, że w sprawach nieuregulowanych w przedmiotowym rozdziale należy stosować regulacje przewidziane w u.g.n. Przepis ten przewidziany jest w rozdziale 3 noszącym tytuł „Nabywanie nieruchomości pod drogi” i ma zastosowanie tylko wówczas, gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji specustawy drogowej. Rozdział ten nie reguluje zasad oraz trybu zwrotu mienia nieruchomego wywłaszczonego na podstawie przedmiotowej specustawy.

Aktualnie na podstawie art. 23 w stosunku do mienia nieruchomego nabytego w trybie specustawy drogowej nie ma można stosować art. 136 u.g.n. regulującego zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Mimo, że przejęcie w trybie art. 12 specustawy drogowej charakteryzuje się znamionami wywłaszczenia, tzn. przeprowadzane jest na wniosek Skarbu Państwa czy też jednostek samorządu terytorialnego. Jego celem jest realizacja inwestycji publicznej. Wiąże się z przymusowym pozbawieniem prawa do mienia nieruchomego oraz następuje za odszkodowaniem. Nie przesądza jednak o możliwości wykorzystania do przedmiotowej nieruchomości zapisów u.g.n. odnoszących się do zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomego, ponieważ instytucja ta jest przypisana do nieruchomości wywłaszczonych zgodnie z przepisami u.g.n. oraz do przejęcia bądź nabycia, do których doszło w oparciu o akty prawne przewidziane w art. 216 u.g.n. Wyliczenie ujęte w nim ma charakter zamknięty (Pismo procesowe, 2019, SK 37/19). Z tego powodu nie ma możliwości stosowania regulacji dotyczących zwrotów do gruntów przejętych przez Skarb Państwa w trybie innych aktów prawnych aniżeli wskazane w treści art. 216 u.g.n. W przedmiotowym wyliczeniu nie ma ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, co daje

podstawę do stwierdzenia, że aktualnie niemożliwe jest podejmowanie decyzji na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętych decyzją mającą swe oparcie w specustawie drogowej.

Zakres przedmiotowy roszczenia o zwrot określają aktualnie przepisy u.g.n., tj. art. 136 oraz art. 216. Postępowaniu zwrotnemu podlega głównie mienie nieruchomościowe wyłączone, jednakże art. 216 u.g.n. zakłada możliwość zwrotu gruntów nabytych lub przejętych również na skutek innych trybów niż wyłączeniowy (Bieniek, Gdesz, Kalus, Matusiak i Mzyk, 2012, s. 800). Art. 216 u.g.n. był niejednokrotnie przedmiotem analiz i rozważań Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji doprowadziło do rozszerzenia katalogu regulacji ujętych w jego treści. Jednakże wymieniony katalog został błędnie ukształtowany. Trybunał Konstytucyjny dał wyraz powyższemu w orzeczeniu z dnia 24 października 2001 r., w którym orzekł o wadliwości przepisu art. 216 u.g.n. z tytułu pominięcia ustawodawczego polegającego na niedopuszczeniu możliwości zastosowania przepisów o zwrocie w odniesieniu do mienia nieruchomościowego przejętego czy też nabytego na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Wyrok TK, 2001, SK 22/01).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż obecne regulacje dotyczące przejmowania mienia nieruchomościowego w celu realizacji inwestycji drogowych nie dają rzeczywistego instrumentu poprzednim właścicielom na jego zwrot w sytuacji, gdy stało się ono w całości bądź części zbędne dla celu określonego w decyzji. Mimo to w powyższej sytuacji występuje instytucja klasycznego wyłączenia (Pismo procesowe, 2019, SK 37/19). Dokonując analizy prawno-porównawczej decyzji o wyłączeniu oraz decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej można postawić wniosek, że obie wykazują znaczne podobieństwa, np. konsekwencją obu jest pozbawienie praw do nieruchomości dotychczasowych właścicieli, w obu przypadkach do powyższego dochodzi na cel publiczny oraz każda związana jest z wypłatą stosownego odszkodowania. Powyższe pozwala stwierdzić, iż chodzi tu o klasyczne wyłączenie *sensu stricto*.

Prawodawca odmiennie traktując sytuacje prawne poprzednich podmiotów właścicielskich mienia nieruchomościowego podważa zasady równości wobec prawa, a także zakazu dyskryminacji zarówno w życiu politycznym, gospodarczym czy też społecznym. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że zasadą winno się stać przywracanie poprzednim właścicielom prawa własności przejętego mienia w każdej sytuacji, w której stało się ono zbędne dla celu publicznego. Bez znaczenia w tej materii powinna być kwestia, w jakim trybie zostało ono przejęte przez podmioty publiczne. Wprowadzanie różnic w tej kwestii poprzez

ograniczanie podmiotów, którym przysługuje prawo do żądania zwrotu mienia nieruchomości przy spełnieniu identycznych przesłanek prowadzi do ich dyskryminacji, a to z kolei podważa zasadę równości (Postanowienie TK, 2019, TS 22/19).

Od momentu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zasada prawa do zwrotu mienia wywłaszczonego powinna być traktowana jako naturalny skutek art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, zakładający, że wywłaszczenie dopuszczalne jest wyłącznie na cel publiczny oraz kreujący istotne powiązanie między ustalaniem wyżej wymienionego przeznaczenia w decyzjach wywłaszczeniowych i rzeczywistym sposobem wykorzystania przejętej nieruchomości. Analizując powyższe trzeba uwzględnić szerokie rozumienie konstytucyjnej definicji „wywłaszczenia”, które bezsprzecznie jest szersze aniżeli definicja „wywłaszczenia” zawarta w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Należy z tego wnioskować, iż obowiązkiem winien być zwrot wywłaszczonego mienia nieruchomości we wszystkich przypadkach, kiedy to nie zostanie ono wykorzystane na właściwy cel publiczny będący przesłanką jego wywłaszczenia (Wyrok TK, 2001, SK 22/01). Zatem każdą identyczną sytuację powinno się rozpatrywać w ten sam sposób, niezależnie od trybu przejęcia mienia nieruchomości. Jedynym warunkiem jest oczywiście spełnienie przesłanki jego zwrotu.

Analiza treści art. 23 ustawy drogowej oraz art. 216 u.g.n. pozwala stwierdzić, iż mamy do czynienia z ewidentnym naruszeniem fundamentalnej zasady państwa praworządnego oraz z podważeniem zasady ochrony praw nabytych odzwierciedlonej w art. 2 ustawy zasadniczej w myśl, którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Daje to obywatelom pewność, że rozstrzygnięcia w sprawach ich dotyczących będą wydawane przez właściwe organy na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz standardów praworządnego państwa. Obywatele oczekują od Państwa, że ich sytuacja prawna będzie rozstrzygana w sposób realizujący zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak możliwości dokonywania zwrotów mienia nieruchomości w sytuacjach dotyczących specustawy drogowej nie jest racjonalny oraz społecznie sprawiedliwy. Może prowadzić do nadużyć, np. przez wykorzystanie procedur przejmowania nieruchomości w drodze specustawy drogowej bez zamiaru realizacji inwestycji drogowej, z równoczesnym wykorzystaniem mienia na inne cele. Może to skutkować wykorzystywaniem specustawy drogowej do przejmowania mienia nieruchomości w większych granicach niż jest to potrzebne dla celu publicznego. Powyższe regulacje ewidentnie odzwierciedlają tzw. pominięcie prawodawcze

„polegające na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej” (Wyrok TK, 2012, SK 20/11).

Pominięcie prawodawcze występuje, gdy ustawodawca uregulował pewną kwestię, lecz uczynił to w sposób niepełny. Pomiął określoną kwestię, mimo że działając zgodnie z Konstytucją winien był ją unormować [...]. Chodzi tu zatem o sytuację, w której integralną i funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (Wyrok TK, 2005, SK 25/02).

W przedmiotowej sprawie nie chodzi o tzw. zaniechanie ustawodawcze polegające na kompletnym „braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii nawet, jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej” (Wyrok TK, 2010, K 32/09). Ustawodawca uregulował bowiem ewidentnie zarówno samą instytucję zwrotu mienia nieruchomości, jak i kwestie związane z postępowaniem właściwych organów w tych sprawach. Należy zatem stwierdzić, że prawodawca w sposób odmienny niż przy wyłączeniu zgodnie z u.g.n. nie przewidział jednoznacznie roszczenia w sprawie zwrotu na takie same cele publiczne w specustawie drogowej w ogóle nie powinno być uznawane jako argument przemawiający za celowym działaniem ukierunkowanym na świadome pominięcie przedmiotowej kwestii w regulacji ustawowej. Przeciwnie, z tego też powodu porównanie tych dwóch regulacji przemawia za wnioskiem, że w analizowanym przepisie widoczny jest brak istotnego elementu, którego istnienia powinno się oczekiwać ze względu na podobieństwa do obowiązujących przepisów. Reasumując, niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej należy zarzucić art. 216 u.g.n. oraz odsyłającego do niego art. 136 ust. 3.

## 2. Specustawa drogowa a zwrot wywłaszczonych nieruchomości

Aktualnie system prawny Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje związane z sobą podstawy do wystąpienia z żądaniem zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Parchomiuk, 2008, s. 73-74). Ugruntowana w przedmiotowej materii interpretacja łączy treść art. 136 ust. 3 u.g.n. z gruntami wywłaszczonymi decyzjami administracyjnymi również na podstawie ustaw obecnie nieobowiązujących. Natomiast zakres zastosowania art. 216 u.g.n. winien dotyczyć przypadków,

kiedy to prawo własności przejęto na podstawie czynności prawnej lub kiedy odebrana została ona w inny sposób. Jednakże obydwa przypadki powinny charakteryzować się specyficznymi okolicznościami „wywłaszczeniowymi”. Zatem zbyt wąskie ukształtowanie zakresu zastosowania art. 216 u.g.n. jest niezgodne z ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zauważyć, że art. 23 specustawy drogowej stanowi, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Analizując wymieniony przepis dochodzi się do wniosku, iż z jego treści nie wynika bezpośredni zakaz zwracania mienia nieruchomego wywłaszczonego zgodnie z ustawą z 2003 r. Ugruntował się jednak taki sens traktowania przedmiotowej regulacji, skoro tak charakterystycznie skonstruowany art. 23 specustawy ujęty jest w rozdziale 3 „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. To odesłanie powinno się uznawać za zezwolenie na posiłkowe stosowanie u.g.n. jako *lex generalis*, ale tylko w kwestiach nabywania nieruchomości (w innych przypadkach, np. zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomego, wykorzystanie regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami jest wykluczone).

Dzięki orzecznictwu art. 23 ustawy z 2003 r. nabrał „dodatkowej” treści. Z niego to wyprowadzony jest odmienny – niezwiązany z treścią art. 216 u.g.n. – zakaz zwrotów mienia nieruchomego przejętego w ramach specustawy drogowej. Regulacje przewidziane w specustawie drogowej nie rozstrzygają innej materii niż przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych (Antoniak, Cherka, Elżanowski, Wąsowski, 2012, s. 15). Pomijają kwestie losów takich gruntów, na których wymienionego wyżej przedsięwzięcia drogowego nie zrealizowano. Obecnie brak jest obowiązku, z którego wynikałoby, że wywłaszczenie dokonywane powinno być tylko w drodze decyzji indywidualnej (art. 112 u.g.n.). Do wywłaszczenia może bowiem dojść również w trybie czynności prawnych, głównie sprzedaży bądź zamiany. Skutek wywłaszczeniowy może być również osiągnięty jako dodatkowa konsekwencja ustawowa innego zdarzenia prawnego, np. aktu o charakterze generalnym lub indywidualnym.

Biorąc pod uwagę fakt, że z konstytucyjnego ujęcia forma wywłaszczenia ma charakter drugorzędny, kluczową sprawą jest odniesienie się do istoty przedmiotowej instytucji. Cecha wywłaszczeniowa przypisana jest każdemu przepisowi „regulującemu pozbawienie własności podmiotu prawa prywatnego na rzecz podmiotu prawa publicznego, które posiada charakter przymusowy. Następuje to na cel publiczny oraz za odszkodowaniem” (Wyrok TK, 2016, KP 2/15). Nie może budzić wątpliwości, że dokonanie przejęcia mienia nieruchomego zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej zawiera się w konstytucyjnym pojęciu instytucji wywłaszczenia.



Prawo do nieruchomości podmiotu prywatnego jednoznacznie odbierane jest wbrew jego woli za odszkodowaniem określanym w odniesieniu do rynkowej wartości nieruchomości. Niezaprzeczalny jest także cel publiczny stanowiący podstawę odebrania prawa do nieruchomości, gdyż inwestycje drogowe są pojmowane jako klasyczna realizacja wymienionych wyżej celów. Odmienności można dopatrywać się jedynie w formie, pozbawienie prawa do nieruchomości następuje bowiem z mocy prawa jako wtórnej konsekwencji decyzji administracyjnej formalnie ustalającej tylko usytuowanie korytarza drogowego na objętych nią nieruchomościach. Pozbawienie prawa własności zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej to ewidentne wyłączenie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a pomiotom wyłączonym przysługują przyznane tym przepisem gwarancje ochrony ich praw. Z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej (w związku z jej art. 64 ust. 1) wywieść należy prawo o charakterze konstytucyjnym do zwrotu prawa własności przejętego w sytuacji niespełniającej warunków legalnego (konstytucyjnego) wyłączenia (Wyrok TK, 2015, SK 26/14).

Art. 216 u.g.n. jest traktowany jako zestaw przypadków wyłączenia, w stosunku do których można podjąć skuteczną procedurę zwrotu wyłączonego mienia nieruchomego (i to niezależnie od nabycia – ustawy bądź też w drodze czynności prawnej – umowy). Powyższe przypadki odnoszą się jednak tylko do sytuacji, gdy nie została zrealizowana planowana inwestycja. W związku z tym można stwierdzić, że brak w wymienionym wyżej artykule określonej podstawy „przejęcia” albo „nabycia” praw do nieruchomości na cel publiczny uniemożliwia dokonanie zwrotu wyłączonego mienia. Regulacja ta ma charakter szczególny i z tego też powodu powinno się ją interpretować ściśle. W takiej sytuacji, jeśli art. 216 u.g.n. pomija specustawę drogową, to – według orzecznictwa sądowno-administracyjnego – należy odmawiać zwrotów minia nieruchomego przejętego w trybie wymienionego wyżej aktu prawnego (Wyrok NSA, 2016; Wyrok NSA, 2017).

Powyższe stało się nieprzewidzianą konsekwencją uproszczania postępowań inwestycyjnych. W związku z tym nie należy ich traktować jako celowego oraz świadomego zamiaru ustawodawcy. Nabycie nieruchomości w ramach specustawy odzwierciedla cechy klasycznego wyłączenia, które w ramach przedmiotowego przejęcia wykazują się wyjątkową intensywnością, pozwalającą wymienionej procedurze nadać postać kwalifikowaną w porównaniu do wyłączenia tradycyjnego z u.g.n. Wypośredkowanie między interesem indywidualnym a ogólnym ewidentnie jest naruszone na rzecz interesu publicznego (ogólnego) i to z większą intensywnością niż w u.g.n. Zatem większego znaczenia winny nabrać procedury chroniące przed nadużywaniem wymienionych instytucji.

Ustalenie sięgającego dalej odstępstwa od zasady ochrony własności powinno być powiązane ze zrównoważonym wprowadzeniem dostatecznie wystarczających gwarancji, chroniących interesy majątkowe podmiotów indywidualnych (Wyrok TK, 2017, SK 39/15). Mimo to, specustawa drogowa zawiera odmienną zasadę zgodnie, z którą prawa określonego podmiotu są mocno ograniczone w ramach procedury przejmowania nieruchomości. Powoduje to, iż jednostka wywłaszczona pozbawiona jest możliwości skutecznej obrony swych praw. Natomiast, gdy dojdzie do nadużycia wywłaszczenia, nie będzie mogła ona odebrać bezzasadnie przejętej nieruchomości. Taka sytuacja jest dowodem na brak zachowania właściwej proporcji zakazu zwrotu, który ewidentnie podważa fundamentalną dla systemu prawnego zasadę społecznej sprawiedliwości. Ponadto przedmiotowy zakaz nie ma oparcia w żadnej z konstytucyjnych wartości, co nie prowadzi do budowania poczucia zaufania jednostek do Państwa oraz kreowanych przez nie przepisów. Powyższe budzi słuszne przekonanie o braku sprawiedliwości w traktowaniu podmiotów objętych postępowaniem wywłaszczeniowym.

Zapewnienie dla ogółu podmiotów równego zabezpieczenia prawnego jest rezultatem zasady równości. Ponadto zagwarantowanie wszystkim ochrony prawnej stanowi element jednakowego traktowania przez władze publiczne (Wyrok TK, 2011, SK 9/08). Przypisując podmiotom właściwe prawa w tym także majątkowe, ustawodawca nie powinien ustalać zbioru osób uprawnionych w sposób dowolny. Powinien natomiast określać te, które wykazują specyficzną cechę istotną (Wyrok TK, 2003, P 7/02). Samo nierówne traktowanie jednostek charakteryzujących się wspólnymi cechami nie jest naruszeniem ustawy zasadniczej jedynie wówczas, jeśli ma oparcie w konstytucyjnych wartościach. Powyższe podejście dopuszczalne jest tylko i wyłącznie, gdy ustalona zasada różnicowania jest w sposób merytoryczny uzasadniona i sprawiedliwa (Orzeczenie TK, 1996, K 10/96). Zatem nie powinna być dowolna.

Uniemożliwienie dokonywania zwrotów mienia nieruchomego (w myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji) podyktowane formą przejęcia praw do nieruchomości nie ma racjonalnego powiązania z celami oraz wartościami będącymi pod ochroną Konstytucji. Nie może tego uzasadniać potrzeba bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz ochrona uprawnień podmiotów trzecich. Jeśli nie można ustalić wyjątkowego celu, który miałby zostać zrealizowany dzięki wymienionemu zróżnicowaniu, to brak jest również możliwości ustalenia, czy zabezpieczono właściwe relacje pomiędzy wagą celu a skalą podważenia zasady równości. Należy zatem stwierdzić, że brak jest możliwości powiązania wskazanego stanu z wszelkimi wartościami, zasadami oraz normami ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej.

Oceniając art. 23 specustawy drogowej przez pryzmat konsekwencji, do jakich prowadzi utrwalona jego interpretacja, można stwierdzić, że ten artykuł w sposób niekonstytucyjny i nieuzasadniony odbiera arbitralnie dobranej grupie podmiotów uprawnienia zagwarantowane przez ustawę zasadniczą. Wszelkie ograniczenia możliwości dokonania zwrotów mienia nieruchomości przejętego w celu realizacji publicznych inwestycji drogowych zgodnie ze specustawą drogową z 2003 r. kolidują z przewidzianymi w ustawie zasadniczej gwarancjami ochrony przed bezzasadnym wywłaszczeniem. Regulacja taka nie ma oparcia w jakimkolwiek działaniu. Przeciwnie, należy ją uznać za uboczny i niezamierzony przez prawodawcę przypadkowy skutek uproszczenia postępowań inwestycyjnych. Nie można jej przypisać również realizacji jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej – drogi, których brak, usytuowane są w odmiennej lokalizacji niż początkowo zakładano. Nieruchomości przejęto w większym zakresie niż pierwotnie przewidywano, w ogóle nie służą potrzebom społeczności. Brak jest więc konstytucyjnej legitymacji do utrzymywania ich w zasobie publicznym wbrew woli byłych prywatnych właścicieli.

Powyższe prowadzi do ewidentnej kolizji z fundamentalnym założeniem art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej sprowadzającym się do zapobiegania nadużyciom władz w kontekście jednostek, uzasadniając to fikcyjną realizacją przyszłych celów publicznych. Jest to niesprawiedliwe również z tego powodu, że podstawowym argumentem za tak istotnym ograniczeniem uprawnień podmiotów właścicielskich dotkniętych funkcjonowaniem specustawy drogowej miało być likwidowanie barier cywilizacyjnych przez eliminowanie zaległości w budowie infrastruktury drogowej kraju. Gdy konieczność ta nie zachodzi, to wywłaszczeniowa działalność ukierunkowana na prawa podmiotów zupełnie pozbawiona jest uzasadnienia, co powinno skutkować obowiązkiem zwrotu praw odebranych niepotrzebnie i w trybie niezgodnym z Konstytucją. Również zasada odzwierciedlająca różnicowanie ochrony praw zależnie od formy przejęcia cechuje się dowolnością, co czyni ją niesprawiedliwą. Reasumując, konstytucyjne prawo zwrotu mienia wywłaszczonego nie może być uzależnione od „technicznego” sposobu, w jakim ustawodawca ukształtował postępowanie inwestycyjne.

## Zakończenie

Problematyka zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomości całkowicie uregulowana jest poza ustawą z 2003 r., czyli specustawą drogową (Wolanin, 2010, s. 23). Należy zauważyć, że regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami cechujące

się ogólnością określając systemowo zasady odnoszące się do nieruchomości powinny być stosowane zawsze, jeżeli określony zakres nie był objęty ustawą szczególną. Nieczytelna aktualnie treść art. 23 winna być w ten sposób interpretowana. Ponadto regulacja odsyłająca (art. 23) ujęta jest w „środku” rozdziału „nabywanie nieruchomości pod drogi” i odnosi się tylko do spraw dotyczących braków w przepisach w sytuacjach „nabywania”. Kwestii, które nie dotyczą nabywania przepis ten w żadnym zakresie nie rozstrzyga. W konsekwencji z przedmiotowego artykułu wywodzony jest zakaz zwrotu mienia nieruchomego przejętego pod ciąg komunikacyjne, które nie zostały zrealizowane. Z konstytucyjnego punktu widzenia główny problem stanowi stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym wymienione wyżej zróżnicowanie jest podstawą pozbawienia określonej grupy podmiotów uprawnień do zwrotu ich byłych praw własności w przypadku, gdy zamierzona inwestycja nie zostanie wykonana, ponieważ takie rozwiązanie nie jest przewidziane ani w specustawie drogowej, ani w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Podejście to niezgodne jest z konstytucyjnymi gwarancjami przewidzianymi dla obywateli w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ustawodawca powinien stworzyć stosowne postępowanie zapewniające ochronę prawną z poszanowaniem powyższych zasad. Winny one dawać możliwość weryfikacji, czy przejęte mienie było w rzeczywistości niezbędne dla właściwego celu publicznego.

Główną konsekwencją przedmiotowego podejścia okazało się pozbawienie określonego kręgu podmiotów przysługującego im roszczenia oraz zwolnienie podmiotów publicznych z obciążeń wynikających wprost z ustawy zasadniczej. Można z tego wyprowadzić wniosek, że przedmiotowa norma ewidentnie jest w konflikcie z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw właścicielskich oraz innych praw majątkowych. Powyższe należałoby niezwłocznie zmienić tak, aby umożliwić obecnie pokrzywdzonym podmiotom zwrot mienia przejętego w trybie specustawy drogowej, które jednak nie zostało wykorzystane na cele publiczne.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018, poz. 2204.

Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 721, z późn. zm.

Ustawa z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2019, poz. 801.

## Orzecznictwo i inne

- Orzeczenie TK z 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996/4/33.  
 Wyrok TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001/7/216.  
 Wyrok TK z 7.04.2003 r., P 7/02, OTK-A 2003/4/29.  
 Wyrok TK z 8.11.2005 r., SK 25/02, OTK-A 2005/10/112.  
 Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9/108.  
 Wyrok TK z 19.05.2011 r., SK 9/08, OTK-A 2011/4/34.  
 Wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 20/11, OTK-A 2012/9/110.  
 Wyrok TK z 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015/7/101.  
 Wyrok TK z 25.05.2016 r., KP 2/15, OTK-A 2016/23.  
 Wyrok TK z 12.12.2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017/86.  
 Wyrok TK z 7.03.2018 r., K 2/17, OTK-A 2018/13.  
 Postanowienie TK z 29.05.2019 r., TS 22/19, OTK ZU B/2019, poz. 153, OTK-B 2019/153.  
 Wyrok NSA z 25.05.2016 r., I OSK 1975/14.  
 Wyrok NSA z 19.07.2017 r., I OSK 2785/15.  
 Pismo procesowe RPO IV.7003.38.2019, SK 37/19, MC, Warszawa 2.10.2019.

## Literatura

- Antoniak, P., Cherka, M., Elżanowski, F. M., Wąsowski, K. A. (2012). *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bieniek, G., Gdesz, M., Kalus, S., Matusiak, G., Mzyk, E. (2012). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Gdesz, M., Trembecka, A. (2011). *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*. Katowice: Wydawnictwo Gall.
- Parchomiuk, J. (2008). Zwrot nieruchomości wyłączonej lub przejętej pod budowę dróg publicznych. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2, 73-74.
- Wolanin, M. (2010). *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck.

## Streszczenie

Zwrot nieruchomości przejętych na cele publiczne wbrew woli właścicieli przez Skarb Państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku niewykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem, powinien być zasadą. Jednakże tak nie jest. W demokratycznym państwie prawa od powyższego nie powinno być wyjątku. W obowiązujących przepisach ma miejsce pominięcie prawodawcze, które uniemożliwia skuteczną realizację zasady zwrotu. Obecne regulacje dotyczące przejmowania nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowych nie dają rzeczywistego instrumentu byłym właścicielom na jego zwrot w sytuacji, gdy stało się ono zbędne dla celu określonego w decyzji. Analiza aktów

prawnych pozwala stwierdzić, iż zachodzi tu ewidentne naruszenie fundamentalnej zasady państwa praworządnego oraz z podważeniem zasady ochrony praw nabytych, odzwierciedlonej w ustawie zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej. Brak możliwości dokonywania zwrotów mienia nieruchomości w sytuacjach dotyczących tzw. specustawy drogowej nie jest racjonalny oraz społecznie sprawiedliwy.

**SŁOWA KLUCZOWE:** nieruchomości, zwrot, cel publiczny, droga publiczna, inwestycja.

### Summary

If the property has been taken over for public purposes by State Treasure or local government units against the will of property owner and is not used for the intended purposes it should be resituated immediately. Unfortunately, it is not the case. In a democratic state the above situation should not take place. In the light of binding legal regulations we deal with disregarding the law which, in the end, makes property restitution impossible. Current regulations regarding taking over the property for public road investment do not provide an actual legal instrument for property restitution which could be used by former owners in case their former property turns out to be useless for the intended purpose. The analysis of legal acts only confirms that the present situation breaks a fundamental principle of rule of law. It also undermines the principle of protecting the acquired rights provided for in the Constitution of the Republic of Poland. The lack of possibility of restitution of immovable property in cases covered by the so-called Special Purpose Road Act is neither rational nor fair.

**KEYWORDS:** property, restitution, public purpose, public road, investment.

### Nota o autorze

Marek Stawecki – dr; Instytut Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; główne obszary działalności naukowej: prawo cywilne, prawo gospodarcze publiczne, prawo samorządu terytorialnego; marekstawecki@op.pl; ORCID: 0000-0002-3598-7787.