



Warszawa, 12.12.2024 r.

## RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**IV.7003.36.2024.PK**

**Naczelny Sąd Administracyjny  
Izba Ogólnoadministracyjna  
Wydział I  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa**

**sygn. I OPS 1/24**

### **Zgłoszenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu wraz ze stanowiskiem procesowym**

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 13.11.2024 r. odpisu wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.10.2023 r. w sprawie o sygn. I OPS 1/24 dotyczącej podjęcia w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, o treści:

„Czy ustalenie wartości nieruchomości wyłączonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 311), która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową powinno nastąpić na zasadach określonych w § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r., poz. 1832) - przed zmianą stanu prawnego: w § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady

Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r., poz. 555 ze zm.) - czy też uwzględnić zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145)?”,

działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935; dalej: p.p.s.a.) w zw. z art. 14 pkt 6) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.; dalej: uRPO), Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w tym postępowaniu i wnosi o podjęcie uchwały o następującej treści:

**„Ustalenie wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 311), która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową powinno uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).”.**

## Uzasadnienie

### I. Uwagi ogólne

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) wskazuje, że pytanie zawarte w treści wniosku o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyka w istocie szerszego zagadnienia, tj. prawidłowego ukształtowania normy prawnej, znajdującej zastosowanie w przypadku ustalenia wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>1</sup>, które – co istotne – na dzień wydania decyzji były przeznaczone pod inwestycję drogową.

---

<sup>1</sup> tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 311; dalej: specustawa drogową.

Artykuł 134 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup> przewiduje, że „wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości”. W artykule 134 ust. 4 u.g.n. wyrażona została natomiast tzw. zasada korzyści. Przepis ten stanowi: „Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia”.

Zgodnie z § 36 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>3</sup>: „W przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wyłączona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio”. Obowiązujący obecnie przepis § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości<sup>4</sup> zachowuje tożsamą treść.

## **II. Przedmiot wątpliwości interpretacyjnych uzasadniających zgłoszenie udziału przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

Rzecznik podziela stanowisko Prezesa NSA, iż na gruncie stosowania przytoczonych wyżej unormowań ujawniły się wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w wykładni, których wyrazem było ukształtowanie się co najmniej dwóch wiodących linii orzeczniczych dotyczących przedstawionego do rozpoznania zagadnienia. Pierwsza linia nakazywała prowadzenie wykładni z uwzględnieniem zasady korzyści wysłowionej w art. 134 ust. 4 u.g.n. Druga zaś, wiązana z najnowszym orzecnictwem, zakłada natomiast wyłączność regulacji rozporządzenia, występującego wówczas jako *lex specialis* wobec przepisów u.g.n. Poglądy zbieżne z

---

<sup>2</sup> t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm; dalej: u.g.n.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 555 ze zm. – dalej r.w.n.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1832; dalej: r.w.n. z 2023 r.

pierwszą linią orzecniczą pojawiają się także i w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zauważyć należy, że z przepisów rozporządzenia - tak regulacji z dnia 21 września 2004 r., jak i obecnie obowiązującej, tj. z dnia 5 września 2023 r. - wyłania się bowiem wyraźny tryb postępowania stosowanego przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowych. Opisany we wstępie wniosku Prezesa NSA problem z zastosowaniem ww. regulacji dotyczy więc określenia, czy przepisy rozporządzenia (niezależnie od tego, czy mowa o jego wersji aktualnej, czy historycznej) mogą stanowić samoistną podstawę dla rekonstrukcji normy prawnej, stosowanej w przebiegu ustalenia wysokości odszkodowania za wyłączonej lub przejętej z mocy prawa nieruchomości (na podstawie przepisów specustawy drogowej), czy też obligatoryjnie winny uwzględniać przepisy u.g.n. - w zakresie wyrażonej w jej art. 134 ust. 4 zasady korzyści. Określone wątpliwości interpretacyjne może rodzić też fakt, iż mimo że objęte zakresem wniosku pytanie dotyczy wyłącznie nieruchomości „już przeznaczonych pod inwestycje drogowe”, to orzecznictwo składające się na dwie przeciwstawne linie orzecnicze niejednokrotnie odnosiło się do podstaw wyceny nieruchomości, które zachowywały inne przeznaczenie.

Biorąc pod uwagę, iż Rzecznik „stoi na straży wolności i praw człowieka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również zasady równego traktowania” ( art. 1 ust. 2 uRPO ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich) i to ich ochrona warunkuje podejmowane przez Rzecznika działania (por. art. 8 ust. 1 uRPO), Rzecznik uznał za zasadne zgłoszenie swojego udziału w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Prezesa NSA w niniejszej sprawie. Należy bowiem zauważyć, że w znacznym stopniu przedstawiony problem prawny dotyczy możliwości modyfikacji uprawnień właścicieli nieruchomości przez przepisy rozporządzenia oraz ewentualnego zakresu dopuszczalnej ingerencji. Znaczenie wniosku w sprawie o sygn. I OPS 1/24 należy ocenić jako doniosłe, albowiem podjęcie uchwały przez NSA może warunkować wysokość ustalanych odszkodowań, nie wyłączając ich możliwego zaniżenia.

Już w tym miejscu Rzecznik pragnie podkreślić, iż w jego ocenie tylko pełne uwzględnienie „zasady korzyści”, zgodnie z którą, odszkodowanie nie może pomijać ewentualnego zwiększenia wartości nieruchomości w następstwie jej przeznaczenia na cel publiczny - urzeczywistniać będzie konstytucyjny standard ochrony praw i

wolności człowieka i obywatela. W konsekwencji, za każdym razem, gdy uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości zgodnego z celem wyłączenia prowadzi do potencjalnego wzrostu jej wartości, to właśnie owa większa wartość powinna być przyjmowana jako wartość rynkowa nieruchomości, będąca podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania. Jeśli zatem ustalenie w ten sposób wartości nieruchomości wyłączonej lub przejętej z mocy prawa - na potrzeby realizacji inwestycji drogowej - prowadzi do stwierdzenia, że wartość nieruchomości o przeznaczeniu drogowym jest wyższa od wartości nieruchomości, według jej dotychczasowego przeznaczenia, wartość nieruchomości drogowej powinna być przyjmowana jako podstawa ustalenia wysokości odszkodowania. Ponadto, w ocenie Rzecznika treść ewentualnie podjętej uchwały wywoływać będzie szersze konsekwencje, niż wynikające bezpośrednio z treści pytania, będzie ona bowiem rzutować na sytuację właścicieli nieruchomości, które na dzień wydania decyzji nie były przeznaczone pod inwestycję drogową.

### **III. Zasada korzyści i jej znaczenie**

Przywołana „zasada korzyści” pozwala na zastosowanie w odniesieniu do wyłączanych nieruchomości, których przeznaczenie, zgodne z celem wyłączenia, powodowałoby zwiększenie jej wartości - alternatywnego sposobu jej przeznaczenia jako podstawy dla obliczenia wartości takiej nieruchomości. Innymi słowy, gdy wyłączona pod realizację celu publicznego nieruchomość zyskuje w związku z tym na wartości, to zasada ta pozwala na przyjęcie jako podstawy do oceny wartości nieruchomości - jej zmienionego, a więc bardziej korzystnego przeznaczenia.

Regulacje w tym przedmiocie znalazły się już w tekście pierwotnym ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 741, poz. 115). Dodać należy, iż analizowana zasada ujęta jest w art. 134 u.g.n. – w ramach przepisów rozdziału 5, zatytułowanego „Odszkodowania za wyłączone nieruchomości”. Nieuchronnie zatem jej analiza będzie musiała uwzględniać także konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania i sposobu jej urzeczywistnienia.

Nadmienić wypada, że „zasada korzyści” znalazła powszechne zastosowanie jeszcze w czasach ustroju socjalistycznego, na potrzeby masowych wyłączeń gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego i jej celem pozostawało

zwiększanie wysokości odszkodowań dla rolników tracących źródło utrzymania<sup>5</sup>. Jak wskazuje natomiast M. Wolanin, cyt. „(...) Inspiracji do ustawowego uregulowania "prawa korzyści" należy upatrywać w orzecznictwie SN, którego przedmiotem była ocena prawna wysokości odszkodowania za odjęcie prawa własności nieruchomości, w tym w szczególności nieruchomości rolnych, na rzecz państwa na podstawie przepisów ustawy z 6.7.1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowe oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.), która obowiązywała od 1.9.1972 r. do 1.8.1985 r.)<sup>6</sup>. Zgodnie z założeniami przywołanej ustawy, prezydium powiatowych rad narodowych, działających w drodze uchwał, na podstawie szczególnych planów zagospodarowania przestrzennego, ustalać miały w perspektywie do 5 lat, przeznaczenie określonych terenów pod budownictwo jednorodzinne i zagrodowe (art. 2 ust. 1 ww. ustawy). Skutkiem przyjęcia wskazanych uchwał miał również pozostawać podział terenów na działki „odpowiadające normatywnej powierzchni przeznaczonej pod budownictwo jednorodzinne lub budownictwo zagrodowe (działki budowlane)” – art. 2 ust. 2 ustawy. Nieruchomości lub ich części, objęte uchwałą o ustaleniu terenu zabudowanego, przechodziły z mocy prawa na własność Państwa po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, wolne od ciążących na nich praw rzeczowych ograniczonych i innych obciążeń (art. 5 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy, za nieruchomości, które przeszły na własność Państwa na podstawie art. 5 ust. 2, należało wypłacać odszkodowanie na podstawie przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Dodać jedynie wypada, że zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>7</sup> „odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości”.

Oceniając kwestię ustalania odszkodowań, wynikającą z przywołanych przepisów, Sąd Najwyższy stwierdził, że winna się ona opierać na cenach aktualnie kształtujących się w obrocie gruntami. Szczególnie istotne dla niniejszej analizy pozostaje ukształtowane wówczas przez SN założenie, że „skoro przedmiotem

---

<sup>5</sup> M. Gdesz, *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 1, 2022, s. 36-37.

<sup>6</sup> M. Wolanin, Komentarz do Art. 134, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz do art. 134*. Wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis/el., akapit 7.

<sup>7</sup> t.j. z dnia 28 lutego 1991 r., Dz.U. nr 30, poz. 127.

przejęcia były nieruchomości rolne na cele budownictwa mieszkaniowego, a skutek przejęcia tych nieruchomości na rzecz państwa nie nastąpiłby, to w wyniku uchwały podjętej przez prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej o ustaleniu terenów jednorodzinnego budownictwa zagrodowego i mieszkaniowego nieruchomości na tym terenie – pozostałyby te tereny własnością dotychczasowych podmiotów, jako nieruchomości budowlane. Z tego względu, w ocenie SN, wysokość odszkodowania w takim przypadku powinna uwzględniać także cel, na który nieruchomości zostały przejęte na rzecz państwa”<sup>8</sup>.

Mimo zmieniającej się sytuacji gospodarczej i politycznej, zasada korzyści przetrwała w polskim systemie prawnym jako fundamentalna zasada stosowana przy wycenie nieruchomości dla celów odszkodowania. Jakkolwiek dostrzegalnym jest, że zgodnie z art. 128 u.g.n., należne odszkodowanie powinno odpowiadać wartości utraconego prawa, to jednak nie wyklucza klasyfikowania art. 134 u.g.n. jako przepisu uszczegółwiającego tę zasadę<sup>9</sup>. Dostrzec należy, że argumenty natury historycznej wskazują, że w istocie od początku – niezależnie od obiektywnie odmiennych realiów społecznych i gospodarczych – analizowana zasada powinna być rozpatrywana z perspektywy celu wywłaszczenia.

Opisany we wniosku problem dotyczy właściwej relacji normatywnej pomiędzy art. 134 ust. 4 u.g.n. a przepisami wykonawczymi, tj. § 49 ust. 4 r.w.n. (odpowiednio: z § 36 ust. 4 r.w.n.). Zagadnienie to jest zatem dostrzegane przez orzecznictwo sądowoadministracyjne. Podobne wątpliwości formułuje również doktryna prawa<sup>10</sup>.

W tym miejscu powtórzyć jedynie należy, że w opinii Rzecznika wykładnia przepisów rozporządzenia każdorazowo winna uwzględniać normy ustawowe w zakresie wyrażonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami - zasady korzyści. Tylko wówczas zasada ta zachowuje „podwójnie gwarancyjny” wymiar, ponieważ daje właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa w trybie przepisów specustawy drogowej możliwość tego, że na potrzeby przeprowadzonej wyceny nieruchomości uwzględniona zostanie cena korzystniejsza. Faktem pozostaje bowiem, że interpretacja przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości

---

<sup>8</sup> M. Wolanin, op.cit.

<sup>9</sup> E. Mzyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, art. 134, nb. 1, LEX/el.

<sup>10</sup> Np. M. Gdesz, op. cit., s. 37.

prowadziła niekiedy do błędnych wniosków, iż każdorazowo – i w istocie niezależnie od rzeczywistego przeznaczenia nieruchomości - powinna być ona dokonywana jak dla nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg<sup>11</sup>. Założenie to należy uznać za prawidłowe wyłącznie wobec ustalenia, że wartość nieruchomości o przeznaczeniu drogowym jest wyższa od tej, charakteryzującej dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości. Innymi słowy, zasadzie korzyści, w myśl art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n., interpretowanej w związku z przepisami § 49 ust. 4 r.w.n. z 2023 r. oraz § 36 ust. 4 r.w.n., powinno się nadawać takie znaczenie, aby wartość nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na potrzeby realizacji inwestycji drogowej - na podstawie specustawy drogowej - wyznaczać zawsze w odniesieniu do wartości nieruchomości drogowej, jeśli tylko jest to możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych.

W ten sposób Rzecznik całkowicie przychylił się do wskazywanej w uzasadnieniu wniosku Prezesa NSA pierwszej linii orzeczniczej, wskazującej na obowiązek stosowania „zasady korzyści”, oraz zasygnalizowanej sekwencji czynności, które powinny być wykonywane przez rzeczoznawców majątkowych w celu określenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania. Będą to: po pierwsze, określenie wartości nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (czyli przeznaczenia przed wywłaszczeniem czy przejęciem z mocy prawa ustalonego np. jako mieszkaniowe, rolne etc.), jako wynikające wprost z art. 134 u.g.n.; po drugie, określenie wartości nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia; po trzecie, porównanie tych dwóch wartości w aspekcie ustalenia, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (drogowe) nie skutkuje zwiększeniem wartości; po czwarte, wskazanie większej z dwóch wartości jako wartości rynkowej nieruchomości, będące podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania<sup>12</sup>. Wywłaszczane nieruchomości, które już przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej uzyskały przeznaczenie drogowe, a więc tak jak zakreśla to przedmiot wniosku, należy natomiast – w ramach prezentowanego poglądu – wyceniać według wartości nieruchomości przeznaczonych pod drogi, stosując w tym zakresie możliwe szerokie odniesienie w ramach obszaru analizowanego do danych z rynku lokalnego, a następnie regionalnego. Dopiero

---

<sup>11</sup> Por. wyrok NSA z 8.11.2021 r., I OSK 633/21, LEX nr 3256109; wyrok NSA z 27.10.2017 r., I OSK 3142/15, LEX nr 2443942.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 11.04.2019 r., I OSK 1394/17, LEX nr 2664592; Wyrok NSA z 22.06.2021 r., I OSK 240/21, LEX nr 3218209.



wobec niemożliwości ich ustalenia, możliwą powinna być rezygnacja z tego podejścia i wykorzystanie podejścia opartego na transakcjach nieruchomości o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych do szacowanej nieruchomości<sup>13</sup>. Odpowiednio interpretowana zasada korzyści pozwala wówczas na zastosowanie mechanizmów kompensacyjnych, określonych § 49 ust. 3 r.w.n. z 2023 r. (odpowiednio § 36 ust. 3 r.w.n.).

W ocenie Rzecznika błędnym pozostaje przyjęcie, że § 49 ust. 4 r.w.n. z 2023 r. oraz § 36 ust. 4 r.w.n. - jako przepisy szczególne - powinny stanowić samodzielną podstawę normatywną, w przypadku ustalenia wartości nieruchomości wyłączonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie przepisów specustawy drogowej. Pogląd ten jest charakterystyczny dla drugiej z zaprezentowanych i analizowanych we wniosku linii orzeczniczych. Wątpliwości rodzi możliwość takiego doprecyzowania treści zasady korzyści, która dopuszcza jej swoiste ograniczenie, funkcjonujące jako tzw. mała zasada korzyści, wysłowiona w § 36 ust. 3 r.w.n. (odpowiednio § 49 ust. 3 r.w.n. z 2023 r.)<sup>14</sup>. Ważnym dla zaprezentowanego punktu widzenia pozostaje nawiązanie do upoważnienia ustawowego zawartego w art. 159 u.g.n., gdzie przyjmuje się, że możliwość doprecyzowania treści ustawy – i co za tym idzie wynikającej z art. 134 ust. 4 zasady korzyści – pozostaje zgodna z zakresem tego upoważnienia<sup>15</sup>. Dla zaprezentowanej linii orzeczniczej istotnym było również wskazanie, że zgodnie z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej, „do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18”. W ocenie sądów odpowiednie stosowanie przepisów dopuszcza powoływanie się na przepisy u.g.n. wtedy, gdy określone kwestie nie zostały uregulowane odmiennie. Taki właśnie wyjątek, na tle zasady określania wartości nieruchomości dla celów ustalenia

---

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 200/20, LEX nr 2791376.

<sup>14</sup> Np. wyrok NSA z 17.11.2022 r., I OSK 1229/22, LEX nr Lex nr 3450597; identycznie, mimo faktu „wyeksponowania” treści orzeczeń w uzasadnieniu wniosku o podjęcie uchwały NSA: wyrok NSA z 25.04.2023 r., I OSK 479/23, LEX nr 3556713; Wyrok NSA z 9.05.2023 r., I OSK 1010/22, LEX nr 3587236; Wyrok NSA z 9.05.2023 r., I OSK 1011/22, LEX nr 3559976; Wyrok NSA z 25.05.2023 r., I OSK 969/22, LEX nr 3589606; wyrok NSA z 5.04.2024 r., I OSK 389/21, LEX nr 3730621.

<sup>15</sup> Tak o tym: wyrok NSA z 12.05.2017 r., I OSK 2089/15, LEX nr 2365516; wyrok NSA z 12.01.2018 r., I OSK 1634/17, LEX nr 2472416

odszkodowania za wywłaszczenie, stanowi określenie wartości nieruchomości nabywanych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie<sup>16</sup>.

Rzecznik kwestionuje założenie, że między § 36 ust. 4 r.w.n. (odpowiednio § 49 ust. 4 r.w.n. z 2023 r.) a art. 134 ust. 4 u.g.n. zachodzi reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*. Dokonując pewnego usystematyzowania w tym zakresie dodać trzeba, że reguła ta, polegająca na możliwości „uchylenia normy ogólnej”, co do zasady, nie znajduje zastosowania do norm znajdujących się na różnym poziomie hierarchicznego ukształtowanego systemu źródeł prawa, na co słusznie wskazywano w wyrokach składających się na pierwszą z prezentowanych linii orzeczniczych. W przypadku opisywanej reguły, użytemu zwrotowi „uchylenie” można wprawdzie nadać inne znaczenie, które należałoby wówczas tłumaczyć, jako „norma szczególna wprowadza wyjątek od normy ogólnej”, a więc formalnie jej nie deroguje – nie usuwa z systemu prawnego<sup>17</sup>. Jednakże, nie może także stanowić podstawy do rekonstrukcji normy rodzącej wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z treścią ustawy zasadniczej. Sądy orzekające powinny w tym wypadku przyznać prymat tej wykładni, która w większym stopniu urzeczywistnia standard konstytucyjny. Innymi słowy, dostrzegając podstawy do zastosowania reguły *lex specialis derogat legis generalis*, sądy nie powinny pomijać oceny tej relacji także z punktu widzenia proporcjonalności ingerencji w prawo własności oraz jego celu (sensu), zwłaszcza gdy dokonywane jest ono w akcie rangi podustawowej. W ramach drugiej z prezentowanych linii orzeczniczych argumentacja taka nie była prezentowana. Poszczególne składy orzekające NSA poprzestawały bowiem wyłącznie na fakcie istnienia ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia w art. 159 u.g.n. oraz możliwości

---

<sup>16</sup> wyrok NSA z 10.07.2019 r., I OSK 2430/17, LEX nr 2720335 – i wskazywane tam poglądy doktryny i orzecznictwa; w pełni ustalenia poczynione w tym wyroku podzielono w: wyrok NSA z 2.10.2019 r., I OSK 5/18, LEX nr 2769121; zob. też: wyrok NSA z 8.11.2023 r., I OSK 1595/22, LEX nr 3659102. W poszczególnych orzeczeniach dostrzec można również próbę relatywizowania analizowanego stanowiska w ten sposób, że nie przesądzano wprost, że pomiędzy § 36 r.w.n. a art. 134 ust. 4 występuje relacja *legis specialis – legis generalis*, poprzestając na wskazaniu, iż przepisy rozporządzenia stanowią uszczegółowienie regulacji ustawowej, umożliwiając nawet pełniejsze urzeczywistnienie zasady „słusznego odszkodowania” – zob. wyrok NSA z 26.04.2023 r., I OSK 518/22, LEX nr 3565675; zob. też: wyrok NSA z 18.05.2023 r., I OSK 985/22, LEX nr 3582921.

<sup>17</sup> W ujęciu generalnym: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2021, s. 149-150.

odpowiedniego stosowania przepisów u.g.n., co miało wynikać z treści art. 12 ust. 5 specustawy drogowej.

Wobec powyższego, w dalszej kolejności należy odnieść się do zakresu upoważnienia ustawowego, który miałby uzasadniać założenie o możliwości jedynie odpowiedniego zastosowania przepisów u.g.n., a zatem z pominięciem „zasady korzyści”. Faktem jest, że art. 159 pkt 4 u.g.n. przewiduje, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego, uwzględniając: (...) sposoby określania wartości nieruchomości w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia. Tym samym, *prima facie* nie wydaje się, aby zakres przyznanego ustawowo upoważnienia do wydania rozporządzenia ogólnikowo określał zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, na co wskazuje treść art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Według Rzecznika nie można jednak w tym kontekście zapominać o ściśle wykonawczej roli rozporządzeń, będącej przede wszystkim instrumentem realizacji przepisów ustawowych. Nie sposób zatem zaakceptować sytuacji, w której przepisy wykonawcze do ustawy zakładają derogację lub co najmniej istotną modyfikację zasad płynących wprost z treści ustawy. Jest to zresztą ugruntowany pogląd orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza, że cyt. „(...) rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie objęte treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne<sup>18</sup>. Co za tym idzie, rozporządzenia są „aktami instrumentalnymi względem woli parlamentu i

---

<sup>18</sup> Wyrok TK z 10.03.2010 r., U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20; zob. też: Wyrok TK z 5.11.2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247.

ustawy będącej wyrazem tej woli”<sup>19</sup>. Tymczasem analizowany pogląd orzeczniczy, przewidujący modyfikację „zasady korzyści”, takie ryzyko - w ocenie Rzecznika - powoduje.

Dodać wypada także, że zgodnie z § 66 ust. 2 *in fine* rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>20</sup>, „wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli. Powyższe należy wiązać bezpośrednio z regułą, aby kwestie silnie ingerujące w uprawnienia podstawowe dla konstytucyjnego statusu jednostki posiadały jak najszerze umotywowanie ustawowe<sup>21</sup>. Jedynie pomocniczo można również wskazać na występujący w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd opowiadający się za możliwie szeroką interpretacją pojęcia wytycznych do treści rozporządzenia, jak również możliwości poszukiwania jej podstaw normatywnych nie w treści jednego przepisu, a w treści normy prawnej rekonstruowanej z jednego lub większej liczby przepisów, co sprawia, że problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym<sup>22</sup>. W ocenie Rzecznika interpretacja wytycznych do upoważnienie ustawowego do wydania ww. rozporządzeń w sprawie wyceny nieruchomości wywłaszczanych winna opierać się na możliwie szeroko zrekonstruowanej podstawie normatywnej. Biorąc pod uwagę treść i znaczenie prawne art. 134 u.g.n., powinien on być brany pod uwagę jako źródło normy upoważniającej. Jak bowiem wskazano, rozporządzenie stanowi akt wykonujący ustawę w jej całości i nie może jej dowolnie modyfikować, jeśli nie wynika to z wyraźnego upoważnienia do takiego działania.

---

<sup>19</sup> W. Brzozowski, Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych), „Przegląd Sejmowy”, nr 4/2013, s. 66-67 – i przywołana tam literatura.

<sup>20</sup> t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283

<sup>21</sup> P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 92, LEX/el, akapit 5.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 3.04.2012 r., K 12/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 37. Orzeczenie to poddane zostało krytyce w doktrynie prawa konstytucyjnego, skutkując częściową zmianą stanowiska TK, zgodnie z którym sytuacje „poszukiwania” przepisów wykonawczych w treści całej ustawy mogą być jedynie „tolerowane”. Niemniej formalnie nie ukształtowała się nowa linia orzecznicza odrzucająca zaprezentowane stanowisko. Por. W. Brzozowski, op. cit., s. 72.

Argumentację powyższą wzmacnia również sama systematyka przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 134 u.g.n. ujęto w ramach przepisów rozdziału 5 ustawy pt. „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”. Przepis ten wskazuje zatem podstawę ustalenia wysokości odszkodowania, którą – z zastrzeżeniem art. 135 u.g.n. – pozostaje wartość rynkowa nieruchomości oraz kryteria brane pod uwagę przy jej określaniu (art. 134 ust. 1 i 2 u.g.n.). Określa również zasady generalne jej obliczania (art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n.). W sposób oczywisty regulacja ta dotyczy podstawowych uprawnień jednostki, tj. przysługującego jednostce prawa własności i jego korelatu w postaci prawa do słusznego odszkodowania za wywłączoną na rzecz państwa nieruchomość.

Zważyć należy, że zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Jednakże ważny interes publiczny (realizacja celu publicznego) może uzasadniać ingerencję państwa w sferę prawa własności jednostki skutkując jego wywłaszczeniem – za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Tym samym prawo własności nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom<sup>23</sup>. Istotnym jest jednak, aby odbywało się to w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Na jej podstawie, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, „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”.

Stanowisko Rzecznika dotyczące wykładni prawa do słusznego odszkodowania oraz proporcjonalności ograniczeń prawa własności było prezentowane także w świetle przepisów specustawy drogowej – m.in. w sprawach K 4/10<sup>24</sup> oraz SK 37/19<sup>25</sup>. W przypadku pierwszej z przywołanych spraw, Rzecznik działając jako wnioskodawca, wskazywał na niezgodność § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>26</sup> nie tylko z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3

<sup>23</sup> Np. Wyrok TK z 3.07.2001 r., K 3/01, OTK 2001, nr 5, poz. 125.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 30.06.2021 r., SK 37/19, OTK-A 2021, nr 54.

<sup>26</sup> Dz.U. nr 207, poz. 2109

Konstytucji RP, ale także z art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>27</sup>, a w konsekwencji również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Odnosiło się ono do historycznej wersji ww. rozporządzenia, jednakże część sformułowanych przez Rzecznika wniosków pozostaje stale aktualna.

Po pierwsze, Rzecznik przyjął bowiem, że model wyceny przyjęty na podstawie rozporządzenia zawsze musi uwzględniać zasadę korzyści, wskazując że cyt. „(...) art. 134 u.g.n. nie pozostawia swobody wyboru sposobu określenia wartości nieruchomości, lecz wyraźnie wskazuje, że operat musi być oparty na korzystniejszym dla wyłączonego sposobie szacowania nieruchomości”. Dostrzegając w treści rozporządzenia możliwość jego zastosowania do różnych sytuacji, w zależności od przeznaczenia danej nieruchomości w dniu wydania decyzji, Trybunał nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika. Niemniej, w przedmiotowym wyroku wskazano, że w razie wątpliwości przy metodologii szacowania nieruchomości powinno ono przebiegać według zasad ogólnych zawartych w przepisach u.g.n.<sup>28</sup>.

Po drugie, odmawiając stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z Konstytucją RP oraz określonymi normami ustawowymi, Trybunał stwierdził, że ewentualne wadliwości w procesie wyceny (związane z powoływaniem się na „nieistniejące ceny transakcyjne”) nie stanowią o wadzie regulacji prawnej, a są przejawem niewłaściwej praktyki jego stosowania. W ocenie Rzecznika sam fakt skierowania wniosku o podjęcie uchwały, zmierzającej do eliminacji rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniającej się na tle relacji normatywnej pomiędzy art. 134 ust. 4 u.g.n. a § 49 ust. 4 r.w.n. z 2023 r. (oraz § 36 ust. 4 r.w.n.), świadczy o potrzebie zrewidowania przedmiotowej tezy.

W warunkach sprawy SK 39/17 Rzecznik zajął natomiast jednoznaczne stanowisko, zgodnie z którym jako niezgodny - z art. 2, 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP – oceniono stan, w którym właściciele nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów specustawy drogowej<sup>29</sup>, nie mieli efektywnych środków prawnych, umożliwiającym im domaganie się zwrotu

---

<sup>27</sup> t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 261 poz. 2603 ze zm.

<sup>28</sup> Pkt. 6.2. uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 4/10.

<sup>29</sup> Dz.U. nr 80, poz. 721 ze zm.

przejętych nieruchomości, mimo że środki takie przysługiwały osobom wyłączonej na podstawie innej podstawy prawnej. W ocenie Rzecznika nie ma jakichkolwiek konstytucyjnych podstaw dla odmiennego traktowania uprawnionych - wyłącznie ze względu na formę odjęcia własności. Przypomnieć wypada w tym kontekście, że ocenie zgodności z Konstytucją RP specustawy drogowej powszechnie towarzyszyło powołanie się przez ustawodawcę na nadrzędny cel, jakim było szybkie i efektywne realizowanie inwestycji - w tym z wykorzystaniem środków finansowania unijnego. Miało to uzasadniać powołanie się na klauzulę dobra wspólnego, zawartą w art. 1 Konstytucji RP w zw. z treścią jej preambuły. Nie można jednak pominąć, że było to uzasadnienie przede wszystkim związane z ograniczoną możliwością wzruszenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (jak np. w sprawie K 4/10). Nie powinno być ono jednak odnoszone do sytuacji uzyskania odszkodowania ani jego szacowania na podstawie przepisów u.g.n. oraz przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości. Rozumowanie takie należy ocenić jako niezgodne z zasadą proporcjonalnej ingerencji w prawo własności podmiotów wyłączanych. Nie występuje tutaj bowiem żadna z przesłanek, o których mowa w art. 31 ust.3 Konstytucji RP, tj. konieczność w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W sposób oczywisty należy zatem odróżnić cele realizowane przez specustawy (drogowe, kolejowe, dotyczące sieci przesyłowych) i stanowione przez nie wyjątki, odnoszące się do ochrony określonych praw i wolności, od ich bezpośrednich następstw. W ramach wyroków wskazanych jako reprezentatywne dla tego poglądu<sup>30</sup> nie podaje się argumentów innych niż wynikające wprost z treści specustawy i nie zawierają one - nawet ogólnikowego - nawiązania do zasady proporcjonalności i równości. Tym samym, kreują po stronie właścicieli nieruchomości wyłączanych lub przejmowanych z mocy prawa na podstawie przepisów specustawy drogowej dolegliwości, które nie znajdują uzasadnienia w rzeczywistym celu ich dokonywania. Oczywistym pozostaje, że w ramach tzw. prokonstytucyjnej wykładni ustaw, sąd - w procesie stosowania prawa - powinien dać pierwszeństwo takiemu wynikowi wykładni, który najpełniej będzie odpowiadać treściom wyrażonym przez przepisy Konstytucji<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Np. wyrok NSA z 10.07.2019 r., I OSK 2430/17

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 1.08.2019 r., I OSK 202/19, LEX nr 2778932; wyrok NSA z 27.08.2019 r., I OSK 2707/17, LEX nr 2740596; zob. też: wyrok NSA z 29.09.2023 r., I OSK 2777/20, LEX nr 3618591.

W tym kontekście pewna uwaga powinna zostać poświęcona wykładni pojęcia „słusznego odszkodowania”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W pierwotnym orzecznictwie TK traktowano je jako synonim „odszkodowania sprawiedliwego”, a więc w pełni ekwiwalentnego<sup>32</sup>. Zgodnie z ówczesnym punktem widzenia rzecz przejęta przez państwo powinna podlegać możliwości jej odtworzenia, czemu służyć miała realizacja prawa do pełnego odszkodowania. Z czasem większa uwaga zaczęła być przypisywana relacji pomiędzy celem wyłączenia a interesami jednostki. W konsekwencji przyjęto, że pojęcie „słusznego odszkodowania” daje ustawodawcy większą swobodę postępowania i nie musi oznaczać jego pełnej ekwiwalentności. Ustrojodawca nie używa bowiem pojęcia „pełnego odszkodowania” Pogląd ten zapoczątkował wyrok w sprawie K 11/02<sup>33</sup>. W treści uzasadnienia tego wyroku, TK wyraźnie zastrzegł jednak, że oceniał wyłącznie okoliczności konkretnej sprawy – związanej z wydaniem jednorazowego aktu prawnego mającego na celu uporządkowanie stanu prawnego dróg<sup>34</sup>. Nadal zatem należy uznać za paradygmat, aby: nie ograniczać wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny oraz określać wzajemną proporcję wprowadzanych ograniczeń. Nie zawsze słusznym wydaje się wszakże założenie, iż wskazywane ograniczenia mają być kompensowane celem wyłączenia „służącym także osobie wyłączonej”. Przypomnieć przyjdzie bowiem, że zawsze koncepcji wyłączenia towarzyszy podporządkowanie „interesu jednostki interesowi ogółu”, a więc sięganie do instrumentów wyłączenia „powinno być realizowane wyłącznie w przypadku rzeczywistej konieczności, a przepisy o odjęciu lub ograniczeniu własności winny być poddawane wykładni restrykcyjnej”<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Por. wyrok TK z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK ZU 1986-1995, t. 2, 1990; wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK ZU 1990, t. 3, poz. 2. Syntetycznie prezentuje to również: M. Strzępek, Instytucja wyłączenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 4/2012, s. 97-98

<sup>33</sup> Wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66 – i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>34</sup> Oceniane na tle art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133 poz. 872 ze zm.)

<sup>35</sup> K. Zaradkiewicz, Konstytucyjny charakter i treść prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości, „Nieruchomości”, nr 4/2020, s. 30-31.



Ujmując to z innej perspektywy, jako zbyt uproszczoną należy przyjąć tezę, że zawsze realizacja inwestycji drogowej musi skutkować wprowadzeniem istotnych ograniczeń w sferze uprawnień jednostki, a w tym w zakresie, przysługującego jej prawa do odszkodowania. Nie sposób bowiem pominąć faktu, że – częściowo wbrew pierwotnym założeniom ustawodawcy – obecnie normą pozostaje powoływanie się na przepisy specustawy drogowej, jako normatywnej podstawy dla realizacji inwestycji związanych z budową dróg publicznych. Systemowy sposób interpretacji przepisów specustaw - z istoty swojej - przede wszystkim eksponuje potrzeby i cele inwestora, jako realizującego „szczególny cel publiczny”. W ramach ich stosowania dochodzi natomiast do rozdzielenia w czasie faktu wyłączenia od ustalenia a następnie wypłaty odszkodowania, co niejednokrotnie nie jest należycie rekompensowane przez wypłatę zwaloryzowanych świadczeń. Tym samym musi zyskać aprobatę Rzecznika pogląd, który określone wątpliwości interpretacyjne rozstrzyga w interesie podmiotu wyłączanego, a za taki należy niewątpliwie uznać pełne zastosowanie zasady korzyści w myśl art. 134 ust. 4 u.g.n. w przypadku wyłączenia lub przejęcia z mocy prawa nieruchomości na podstawie przepisów specustawy drogowej.

Z powyższych względów, w ocenie Rzecznika należy opowiedzieć się za poglądem prezentowanym w ramach pierwszej linii orzeczniczej, jako zgodnego z regułami prawidłowej wykładni oraz urzeczywistniającym – lub co najmniej realizującym w większym stopniu – konstytucyjny standard ochrony praw i wolności człowieka, przede wszystkim w zakresie proporcjonalności ingerencji w prawo własności oraz prawo do słusznego odszkodowania.

Podstawą dla stanowiska Rzecznika pozostają także określone praktyczne implikacje wynikające z przyjęcia poglądów orzecznich, leżących u podstaw niniejszej sprawy. Dostrzegalnym pozostaje, że zakres pytania postawionego w treści wniosku Prezesa NSA dotyczył wyłącznie nieruchomości już uprzednio przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowej. Nie można jednak pominąć skutków ewentualnego rozstrzygnięcia dla nieruchomości, które w chwili dokonywanego wyłączenia lub przejęcia z mocy prawa miały inne przeznaczenie. Jak wskazano, według Rzecznika każdorazowo punktem wyjścia dla szacowania wartości takich nieruchomości powinno być ich porównanie do wartości nieruchomości o przeznaczeniu drogowym, zgodnie z opisanym powyżej schematem postępowania przy ustalaniu wartości wyłączonej nieruchomości, ukształtowanym w ramach pierwszej z analizowanych linii orzecznich. Jeśli jednak wartość nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję drogową okaże się większa, to właśnie ona powinna stanowić podstawę do ustalenia wartości wyłączanej lub przejmowanej z mocy prawa nieruchomości. Trzeba

bowiem podkreślić, że prawidłowo wykładana „zasada korzyści” zawsze winna być rozpatrywana biorąc pod uwagę cel, będący podstawą do pozbawienia właściciela przysługującego mu prawa własności, co zresztą wynika wprost z treści art. 134 ust. 4 u.g.n. Historyczna wykładnia „zasady korzyści” także potwierdza, że brać należy pod uwagę to, jakie przeznaczenie nieruchomości uzyska w wyniku wywłaszczenia, albowiem z perspektywy wywłaszczanego podmiotu irrelevantnym pozostaje jej dotychczasowe przeznaczenie. Przyjęcie innej wykładni może rodzić obawy o brak ekwiwalentności uzyskiwanego odszkodowania, które wówczas może być oceniane jako niespełniające kryterium słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W tym kontekście Rzecznik pragnie podkreślić również, że ewentualne przychylenie się do stanowiska zaprezentowanego w niniejszym piśmie będzie miało fundamentalne znaczenie dla nieruchomości o zróżnicowanym przeznaczeniu. Nierzadko występują bowiem sytuacje, gdy w aktach planistycznych jedynie określony fragment nieruchomości bywa uprzednio przeznaczony pod inwestycje drogowe, sugerując wówczas wyłączne zastosowanie, jako podstawy prawnej do oceny wartości nieruchomości, zgodnie z § 49 ust. 4 r.w.n. z 2023 r. (odpowiednio § 36 ust. 4 r.w.n.). W swoich wnioskach do Rzecznika obywatele bardzo często powołują się jednak na fakt, że nawet wąskie zajęcie pasa gruntu pod budowę drogi, w całości – lub w istotnej części – uniemożliwia wykorzystanie gruntu zgodnie z jego dotychczasowym przeznaczeniem (np. w rolnictwie). Tymczasem inwestycje objęte normowaniem specustaw, w przeważającym stopniu, mają charakter liniowy. Jest w zasadzie oczywistym, że ich przebieg jest ustalony z góry przy wykorzystaniu wiedzy specjalistycznej i nie może podlegać swobodnym modyfikacjom w zależności od uwarunkowań lokalnych. Baczył na to TK, m.in. w wyroku K 4/10. Niemniej, tym większe znaczenie powinno być przypisywane wykreowaniu normatywnych podstaw, które w jak największym stopniu poprawiać będą sytuację osób objętych ingerencją w prawo własności lub – ujmując to z innej perspektywy – w sposób jak najmniej dolegliwy ingerować będą w istotę uprawnień właścicielskich takich osób. Stwierdzając powyższe dostrzec wypada możliwość zwrócenia się przez osobę wywłaszczoną z żądaniem wykupienia nieruchomości, której dalsze wykorzystanie w sposób dotychczasowy albo zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe. Nie można jednak pominąć faktu, iż roszczenie w postaci żądania wykupu takiej nieruchomości ma charakter cywilnoprawny. To sprawia, że ciężar dowodu w całości spoczywa po stronie właściciela nieruchomości dochodzącego swoich racji, wiążąc się z koniecznością poniesienia kosztów postępowania. Zaprezentowane powyżej wnioski

formułowane są jednak wyłącznie pomocniczo i zmierzają do wskazania potrzeby uwzględnienia jak najszerszej ochrony uprawnień wywłaszczanych właścicieli nieruchomości.

W ocenie Rzecznika tylko pełne uwzględnienie „zasady korzyści”, a więc stosowanie przepisów rozporządzenia § 49 ust. 4 Ministra Rozwoju i Technologii z 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832) - przed zmianą stanu prawnego: w § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555, ze zm.) z uwzględnieniem regulacji określonej w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, pozostanie działaniem zgodnym z opisanym powyżej standardem postępowania władz publicznych. Jak już bowiem wskazywano, Rzecznik stoi na stanowisku, iż zaaprobowany w ramach I linii orzeczniczej NSA pogląd, wpisujący się w obowiązek prowadzenia prokonstytucyjnej wykładni prawa (vide: art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) urzeczywistnia, względnie realizuje w większym stopniu, konstytucyjny standard ochrony prawa własności i związanego z nim prawa do słusznego odszkodowania. Uwzględnia także aspekt proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń w zakres uprawnień jednostki. Słuszność takiego stanowiska potwierdza także wzgląd na obowiązek prowadzenia wykładni aktów wykonawczych do ustawy w zgodzie z jej rzeczywistym brzmieniem i systematyką, a także zgodnie z hierarchicznie ukształtowaną strukturą powszechnie obowiązujących aktów prawnych.

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich  
(-) podpis na oryginale