

UCHWAŁA

ODPIS

Dnia 27 maja 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień
Sędziowie NSA: Aleksandra Łaskarzewska (sprawozdawca),
Elżbieta Kremer (współsprawozdawca),
Iwona Bogucka,
Jolanta Rudnicka,
Marek Stojanowski,
Marian Wolanin,

Protokolant: starszy asystent sędziego Izabela Kucharczyk-Szczerba
po rozpoznaniu w dniu 27 maja 2025 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 23 października 2024 r., nr BO.511.19.2024 ,

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935,
ze zm.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„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 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) ?”

podjął następującą uchwałę:

„Określenie 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 nastąpić na podstawie § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832), a przed zmianą stanu prawnego na podstawie § 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.), uwzględniając 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).”

CVS



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Edyta Cichecka

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem z 23 października 2024 r., nr BO.511.19.2024 zwrócił się o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm., dalej jako: P.p.s.a.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy 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 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 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)?”

W uzasadnieniu wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że analiza orzecznictwa wskazuje na istnienie rozbieżnych poglądów dotyczących zasad określania wartości nieruchomości przejmowanych pod drogi publiczne 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, dalej jako: specustawa), która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod drogę publiczną. W uzasadnieniu wniosku Prezes wyjaśnił, że różnice dotyczą tego, czy odszkodowanie w takim wypadku winno 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, dalej jako: rozporządzenie z 2023 r.) - 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., dalej jako: rozporządzenie z 2004 r.) - czy też 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, dalej jako: u.g.n.).

W myśl pierwszego z poglądów, § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r. nie powinien być traktowany jako przepis szczególny w stosunku do art. 134 ust. 4 u.g.n. W orzeczeniach tych podniesiono, że przy interpretacji obu przepisów mieć należy na względzie, iż merytoryczna reguła kolizyjna, wyrażana formułą: „norma szczególna uchyla normę ogólną” (*lex specialis derogat legi generali*) może być stosowania jedynie wówczas, gdy norma szczególna nie jest normą niższego rzędu. Nadrzędne znaczenie ma w takim wypadku hierarchiczna reguła kolizyjna - norma hierarchicznie wyższa uchyla normę hierarchicznie niższą (*lex superior derogat legi inferiori*). Nie ma tu znaczenia czas w jakim obie normy zostały wydane i wyższy stopień ogólności jednej z nich. W ocenie składów, reprezentujących ten pogląd, nie budzi wątpliwości, że kolizje norm prawnych na wstępie podlegają regule hierarchicznej, co nakłada obowiązek takiego wykładania normy zawartej w rozporządzeniu, który będzie uwzględniać hierarchiczność aktów normatywnych, zaś w razie wątpliwości co do możliwości pogodzenia przepisów ustawy i rozporządzenia, należy bezwzględnie przyznać pierwszeństwo ustawie. Z przytoczonych reguł wyprowadzono wnioski, że przepis § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r. nie wyłącza obowiązku zastosowania art. 134 ust. 4 u.g.n. (por. wyroki NSA: z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1548/09; z 26 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 200/20 i I OSK 216/20 oraz z 12 marca 2020 r., sygn. akt I OSK 305/20, z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1394/17; z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3142/15; z 22 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 240/21; z 8 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 633/21; z 14 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2026/21 i z 6 lutego 2024 r., sygn. akt I OSK 2354/20).

Podniesiono także, że poza naruszeniem zasady hierarchiczności aktów prawnych, przyjęcie odmiennej koncepcji godzi również w konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w zakresie możliwości wprowadzania ograniczeń co do korzystania z prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jest to tym bardziej istotne w sytuacji, gdy zastosowanie ustawy prowadzi do korzystniejszego dla osoby wywłaszczanej rezultatu niż przewiduje rozporządzenie. Oznacza to, w ocenie składów reprezentujących pierwszy nurt z poglądów, że jedyny dopuszczalny sposób wykładni § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r. to taki, w którym ustalenie wartości nieruchomości dla celów odszkodowania następuje w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym w każdym przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje

zwiększenie wartości wywłaszczanej nieruchomości, chyba że taki sposób ustalenia wartości nie jest możliwy z uwagi na brak nieruchomości podobnych.

W świetle przyjętej interpretacji w wyrokach wskazano, że aby określić wartość nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną w celu realizacji inwestycji drogowej należy kolejno: 1) określić wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (czyli przeznaczenia przed wywłaszczeniem); 2) określić wartość nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia (czyli przeznaczenia drogowego); 3) dokonać porównania tych dwóch wartości w aspekcie ustalenia, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (drogowe) skutkuje zwiększeniem wartości; 4) większą z tych dwóch wartości wskazać, jako wartość rynkową nieruchomości, będącą podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania (por. wyroki NSA z 8 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 929/22 i I OSK 1001/22; z 20 października 2023 r., sygn. akt 1423/22 oraz z 19 stycznia 2024 r., sygn. akt I OSK 1645/20).

W myśl drugiego poglądu, wykluczono stosowanie reguły z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. Składy orzekające przyjęły, że przepis § 36 rozporządzenia z 2004 r. (obecnie § 49 rozporządzenia z 2023 r.), ustalający szczegółowe zasady wyceny nieruchomości wywłaszczonych pod drogi publiczne, reguluje kompleksowo kwestie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Ma on w tym względzie charakter *lex specialis* w odniesieniu do pozostałych unormowań odnoszących się do wyceny wywłaszczonych nieruchomości, w tym do art. 134 u.g.n. Za niedopuszczalne uznano określenie wartości nieruchomości przejętej pod drogę w trybie specustawy na podstawie transakcji drogowych z powołaniem się na zasadę korzyści z art. 134 u.g.n. Za utrwalony przyjęto pogląd, w myśl którego w przypadku nieruchomości wywłaszczonych bądź przejętych pod inwestycję drogową, kompleksowe regulacje odnoszące się do ustalenia odszkodowania zawarte są w przepisach § 36 rozporządzenia z 2004 r. Z kolei w ramach zawartych tam przepisów znalazły się także unormowania będące egzemplifikacją zasady korzyści z art. 134 ust. 4 u.g.n., tak jak § 36 ust. 3 rozporządzenia z 2004 r. Przedstawione wyżej poglądy, pierwotnie wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 9 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 823/15 i z 20 września 2019 r., sygn. akt I OSK 538/19, były licznie cytowane w późniejszych orzeczeniach tego Sądu - por. wyroki: z 9 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 691/17; z 12 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 2089/15; z 19

października 2017 r., sygn. akt I OSK 3495/15; z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1634/17; z 11 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1529/16; z 21 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 691/17; z 30 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1962/17; z 10 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2430/17; z 20 września 2019 r., sygn. akt I OSK 538/19; z 2 października 2019 r., sygn. akt I OSK 5/18; z 17 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 1229/22; z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 518/22; z 13 lipca 2023 r., sygn. akt I OSK 1341/22; z 8 listopada 2023 r., sygn. akt I OSK 1595/22.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielając pogląd, że przy ustaleniu wartości rynkowej nieruchomości przejętej pod inwestycję drogową „zasada korzyści” uregulowana w art. 134 ust. 4 u.g.n. nie może znaleźć zastosowania, gdy przepisy określające sposób wyceny nieruchomości zawarte zostały w rozporządzeniu, w wyroku z 18 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 985/22 zaznaczył, że kwestia hierarchiczności norm w ramach systemu prawa nie odgrywa istotnego znaczenia, w sytuacji możliwości tylko odpowiedniego zastosowania hierarchicznie wyższych norm ustawowych.

Akcentując zasadność stanowiska, że przepis § 36 rozporządzenia z 2004 r. jest przepisem szczególnym, regulującym kompleksowo kwestie określenia wartości rynkowej gruntów przeznaczonych i zajętych pod drogi publiczne, Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 479/22; z 5 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 1010/22 i I OSK 1011/22; z 25 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 969/22 oraz z 8 listopada 2023 r., sygn. akt I OSK 1595/22, zwrócił uwagę, że art. 134 ust. 4 u.g.n. mógłby stanowić podstawę sporządzenia operatu szacunkowego w sytuacji gdyby nieruchomość na dzień wydania decyzji wywłaszczeniowej była przeznaczona pod drogę publiczną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W wyroku z 5 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 389/21 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 134 ust. 4 u.g.n. określa zasadę ustalania odszkodowania, a § 36 rozporządzenia z 2004 r. określa metodykę wyceny nieruchomości dla potrzeb ustalenia jej wartości. W związku z tym, § 36 tego rozporządzenia nie pozostaje w sprzeczności z art. 134 ust. 4 u.g.n. w takim znaczeniu, że § 36 rozporządzenia z 2004 r. nie normuje ustalania odszkodowania, a wyłącznie określanie wartości nieruchomości.

W oparciu o art. 8 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu i wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści: „Ustalenie wartości nieruchomości wyłączonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie specustawy, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 u.g.n.”.

Rzecznik podzielił stanowisko Prezesa NSA, że na gruncie stosowania przytoczonych we wniosku unormowań ujawniły się wątpliwości interpretacyjne i rozbieżności w wykładni, których wyrazem było ukształtowanie się co najmniej dwóch wiodących linii orzeczniczych. Zdaniem Rzecznika, opisany we wniosku problem dotyczy w istocie właściwej relacji normatywnej pomiędzy art. 134 ust. 4 u.g.n., a przepisami wykonawczymi, tj. § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.). Rzecznik przychylił się do pierwszej linii orzeczniczej, zgodnie z którą odszkodowanie ustalane za przejęcie nieruchomości w trybie specustawy nie może pomijać ewentualnego zwiększenia wartości nieruchomości w następstwie przeznaczenia na cel publiczny. Według Rzecznika, nie można w tym kontekście zapominać o ściśle wykonawczej roli rozporządzeń, będącej instrumentem realizacji przepisów ustawowych. Z tej przyczyny nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że przepisy wykonawcze mogą zawierać regulacje zezwalające na derogację treści ustawowych. W drodze prawotwórstwa administracyjnego nie można bowiem przekazać uprawnień do zmiany przepisów rangi ustawowej. W przeciwnym wypadku przepisy wykonawcze jako sprzeczne z ustawą, uznać należałoby za niekonstytucyjne. Zdaniem Rzecznika, jedynie pierwsza linia orzecznicza realizuje w większym stopniu konstytucyjny standard ochrony praw i wolności człowieka, szczególnie w zakresie proporcjonalności ingerencji państwa w prawo własności i ustalanego odszkodowania.

Prokurator Prokuratury Krajowej podzielił stanowisko Prezesa NSA i wniósł o podjęcie uchwały następującej treści:

„Ustalenie wartości nieruchomości wyłączonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie specustawy, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 u.g.n”

Zdaniem Prokuratora podzielić należało stanowisko Prezesa NSA, że na gruncie stosowania przytoczonych we wniosku Prezesa unormowań ujawniły się wątpliwości interpretacyjne i rozbieżności w wykładni, których wyrazem było ukształtowanie się co najmniej dwóch wiodących linii orzeczniczych. Zdaniem Prokuratora, opisany we wniosku problem dotyczy w istocie właściwej relacji normatywnej pomiędzy art. 134 ust. 4 u.g.n., a przepisami wykonawczymi, tj. § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.).

Prokurator przychylił się do pierwszej linii orzeczniczej, zgodnie z którą odszkodowanie ustalane za przejęcie nieruchomości w trybie specustawy nie może pomijać ewentualnego zwiększenia wartości nieruchomości w następstwie przeznaczenia na cel publiczny. Przepis § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r. (obecnie przepis § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r.) nie może stanowić *lex specialis* wobec przepisu art. 134 ust. 4 u.g.n. Reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali* może być stosowana jedynie wówczas gdy norma szczególna nie jest normą niższego rzędu. Przepis § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r. (obecnie przepis § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r.) nie może zatem wyłączyć obowiązku zastosowania art. 134 ust. 4 u.g.n.

Poza naruszeniem zasady hierarchiczności aktów prawnych przyjęcie takiej koncepcji godziłoby w konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w zakresie możliwości wprowadzania ograniczeń co do korzystania z prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), co jest tym bardziej istotne gdy zastosowanie ustawy prowadzi do korzystniejszego dla osoby wyłączonej rezultatu niż przewiduje to rozporządzenie. Za stanowiskiem o konieczności uwzględniania w takim przypadku zasady korzyści z art. 134 ust. 4 u.g.n. przemawia również standard ochrony prawa człowieka.

Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

Przedstawione we wniosku Prezesa NSA zagadnienie prawne daje podstawę do podjęcia uchwały. Z treści art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 P.p.s.a. wynika, że podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce wtedy, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności orzeczniczej. Przez to pojęcie należy rozumieć różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie oraz tendencję do utrwalania się określonych interpretacji (por. postanowienie NSA z 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6). Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei determinuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11

grudnia 2017 r., sygn. akt II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr. 2, poz. 20). Kryteria te należy przypisać zagadnieniu przedstawionemu we wniosku.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że ustalenie wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie specustawy, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową powinno uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 u.g.n., jeżeli przeznaczenie drogowe podwyższa wartość takiej nieruchomości.

W istocie bowiem stanowiący podstawę ustalenia odszkodowania przepis § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.) nie stanowi samoistnej i wyłącznej podstawy dla rekonstrukcji normy prawnej stosowanej podczas ustalania odszkodowania. Porównanie powołanego unormowania rozporządzenia z art. 134 ust. 4 u.g.n. prowadzi do wniosku, że przepis rozporządzenia realizuje w istocie ustawową zasadę korzyści jako akt służący wykonaniu postanowień ustawy.

Przedmiotem dotychczasowych rozbieżności jest bowiem ocena, czy treść przepisu rozporządzenia zawiera samodzielną regulację sposobu określania wartości nieruchomości przejmowanych pod drogi publiczne, czy też regulacja ta uwzględnia także normę ogólną zawartą w art. 134 ust. 4 u.g.n.

Z użytego w § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (§ 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.) zastrzeżenia o określaniu wartości nieruchomości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych wynika, że przy istniejącym w obrocie nieruchomościami przeznaczonymi na takie cele wyznacznikiem wysokości odszkodowania jest cel drogowy. W takim wypadku już sama literalna treść omawianego § 49 ust. 4 uwzględnia treść art. 134 ust. 4 u.g.n., w którym wskazano, że wyznacznikiem wartości nieruchomości dla ustalenia odszkodowania za odjęcie jej własności w drodze wywłaszczenia jest cel tego wywłaszczenia, jeżeli cel ten powoduje zwiększenie wartości wywłaszczanej nieruchomości wobec wartości określonej według aktualnego sposobu jej użytkowania (art. 134 ust. 3 u.g.n.).

Literalne rozumienie obydwu ww. przepisów to wyraz prawidłowo stosowanej normatywnej relacji rozporządzenia z ustawą, a więc aktu niższego rzędu wobec ustawy, pełniącego rolę wykonawczą, która opiera się na założeniu funkcjonalnego związku pomiędzy aktami tworzącymi systemową całość.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą (art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP), celem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, czy modyfikacja. Akt wykonawczy nie może bowiem normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to - z jakiegokolwiek punktu widzenia - celowe lub pożądane (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09, OTK-A 2010/2/12; z 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK-A 2009/4/56; z 27 maja 2014 r., sygn. akt U 12/13, OTK-A 2014/5/56; z 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK ZU nr 2/19). Odmienna interpretacja relacji normatywnej art. 134 ust. 4 u.g.n. i § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.) prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych, która oznacza, że norma hierarchicznie wyższa uchyla normę hierarchicznie niższą (*lex superior derogat legi inferiori*), niezależnie od tego w jakim czasie obie normy zostały wydane, bez względu na to która jest bardziej ogólna (vide: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) System Prawa administracyjnego, Tom 4, Wykładowia w prawie administracyjnym, C.H. Beck, Warszawa 2015 r., s. 385).

Pogląd, że powołany przepis rozporządzenia wykonawczego zawiera w istocie normę pozostającą w sprzeczności z art. 134 ust. 4 u.g.n, prowadzi do niedopuszczalnego wyłączenia przepisu ustawowego i stworzenia w ramach aktu podstawowego samodzielnej normy prawnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2021 r., sygn. akt II KK 365/21).

Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co uniemożliwiłoby zaakceptowanie § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.), jako podstawy określania odszkodowania za nieruchomości wywłaszczoną lub przejętą z mocy prawa pod drogę publiczną na mocy specustawy, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową.

Konieczność oparcia się na przepisach u.g.n. wraz z rozporządzeniami, wydanymi na podstawie art. 159 u.g.n. przy określaniu wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczoną lub przejętą z mocy prawa pod drogę publiczną na mocy specustawy wynika także z brzmienia art. 12 ust. 5 specustawy, który przyznaje obu aktom prawnym decydujące znaczenie dla mechanizmu określania odszkodowania za grunty wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa w trybie specustawy. Wprawdzie przepis art. 12 ust. 5 specustawy stanowi o

odpowiednim stosowaniu przepisów u.g.n. i wydanych na podstawie art. 159 u.g.n. rozporządzeń, to nie powinno budzić wątpliwości, że omawiane regulacje prawne należy stosować w całości. Przemawia za tym cel przepisów zawartych w art. 134 ust. 4 u.g.n. oraz § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.), w szczególności zaś wartości, które mają nimi być chronione.

I tak ustawowa zasada korzyści z art. 134 ust. 4 u.g.n. stanowi o konieczności przyjęcia, jako podstawy wyliczenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, korzystniejszego dla podmiotu wywłaszczanego przeznaczenia tej nieruchomości ze względu na zwiększenie jej wartości jako pochodnej inwestycyjnej atrakcyjności wynikającej z celu wywłaszczenia.

Stosowanie zasady korzyści realizuje w większym stopniu konstytucyjny standard ochrony prawa własności i związanego z nim prawa do słusznego odszkodowania, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Wymiaru odszkodowania nie można ograniczać w sposób arbitralny, bez wyraźnego unormowania, którego nie sposób poszukiwać także w przepisie art. 134 ust. 4 u.g.n. Przepis ten nie pozostawia swobody wyboru w zakresie podstawy określenia wartości nieruchomości, wyraźnie stanowiąc, że określenie tej wartości musi być oparte na korzystniejszym dla wywłaszczanego przeznaczeniu nieruchomości dającym wyższą jej wartość i w wyniku tego zwiększającym odszkodowanie. Odmienna interpretacja godziłaby w wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę wyłącznie ustawowego ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Skoro wyznacznikiem wysokości odszkodowania za grunty wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa w trybie specustawy są zasady wynikające z u.g.n., to wobec braku odmiennych uregulowań, zaliczyć należy do nich również zasadę zawartą w art. 134 ust. 4 u.g.n., stosowania której ustawodawca nie ograniczył do określonego rodzaju nieruchomości, czy przeznaczenia i która ma swoje literalne odzwierciedlenie w § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004r.).

Upoważnienie zawarte w art. 159 u.g.n. nie daje podstaw do zmiany lub modyfikacji przepisów u.g.n. rozporządzeniem wykonawczym. Obejmuje ono bowiem swym zakresem wyłącznie upoważnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (poprzednio

Rady Ministrów), do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposobów sporządzania, formy i treść operatu szacunkowego, uwzględniając:

- 1) sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny;
- 2) sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów;
- 3) sposoby określania wartości nieruchomości jako przedmiotu różnych praw;
- 4) sposoby określania wartości nieruchomości w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia;
- 5) rodzaje nakładów na nieruchomości;
- 6) dane, jakie powinien zawierać operat szacunkowy, oraz sposób potwierdzania jego aktualności;
- 7) uwarunkowania określania wartości rynkowej nieruchomości w podejściu.

Z treści omawianego upoważnienia nie wynika, aby ustawodawca dopuścił w nim możliwość wyłączenia zasady wynikającej z art. 134 ust. 4 u.g.n., uzależniając jej stosowanie od rodzaju, czy przeznaczenia nieruchomości, co pozostaje w zgodzie ze ściśle wykonawczą rolą rozporządzeń względem przepisów ustawowych.

W świetle poczynionych rozważań należy przyjąć, że z prawidłowej wykładni § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.), wynika, iż podstawą ustalenia odszkodowania za nieruchomości wyłączone lub przejęte z mocy prawa na podstawie specustawy pod drogę publiczną, przeznaczone na dzień wydania decyzji pod inwestycję drogową, są nieruchomości o przeznaczeniu drogowym, jeżeli drogowy cel wyłączenia zwiększa wartość wyłączonej nieruchomości (art. 134 ust. 4 u.g.n.).

Oznacza to, że określenie 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 podstawie § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832), a przed zmianą stanu prawnego na podstawie § 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.), uwzględniając 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).

Powyższe odnosi się do sytuacji, w której drogowy cel przeznaczenia nieruchomości wywłaszczonyj zwiększa jej wartość. Odrębną kwestią, pozostającą poza wnioskiem o podjęcie niniejszej uchwały, jest natomiast okoliczność, gdy drogowy cel wywłaszczenia nieruchomości nie zwiększa jej wartości albo gdy na rynku obrotu nieruchomościami nie ma nieruchomości o przeznaczeniu drogowym.

W takim przypadku dotychczasowa praktyka orzecznicza odwołuje się do stosowania art. 134 ust. 3 u.g.n., który stanowi, że wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę, jak w sentencji.

CVS



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Edyta Cichecka

sekretarz sądowy