



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 22. 07. 2011 r.

TA4 - LL - 0701 - 29/11

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 lipca 2011 r., znak BPS/DSK-043-3825/11, przy którym przekazano oświadczenie Pana Senatora Jana Dobrzyńskiego w sprawie stosowania przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.) zwanej dalej „specustawą”, uprzejmie przekazuję następujące informacje.

W niniejszym oświadczeniu Pan Senator zwrócił uwagę, iż organy często przekraczają 30 dniowy termin na ustalenie odszkodowania za nieruchomościę przejętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zwanej dalej „zrid”.

Wobec powyższego można porównać rozwiązanie zastosowane w specustawie z tym, które zawarto w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) zwanej dalej „kpa”. Tekst pierwotny kpa (Dz. U. z 1960 r. Nr 30 poz. 168) zawierał art. 32 § 1 stanowiący, że „Organ administracji państwowej powinien załatwić sprawę w ciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania, a w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od daty otrzymania odwołania przez organ odwoławczy.” Następnie art. 35 § 3 został zmieniony ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4 poz. 8), zgodnie z którą „Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.” Przepis w takim kształcie obowiązuje również obecnie. Można zatem zauważyć, iż nie dokonano w nim zmiany mimo znaczącego upływu czasu od dnia jego wejścia w życie.

Reasumując należy podkreślić, iż termin wskazany w specustawie nie odbiega od terminów wskazanych w kpa. Można również stwierdzić, iż wydłużenie opisanego terminu spotkałoby się z nieprzychylnym przyjęciem stron postępowań a w kontekście przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wydaje się uzasadnione.

Odnosząc się do kwestii opóźnień w wydawaniu omawianych decyzji informuję, iż od organów wydających decyzje odszkodowawcze Ministerstwo uzyskuje informacje o tym, iż opóźnienia wynikają z dużej ilości tego typu spraw a zbyt małej ilości osób zatrudnionych w wydziałach zajmujących się tą tematyką. Jako powód opóźnień podawana jest również kwestia braku środków na wynagrodzenia dla rzeczoznawców, sporządzających operaty szacunkowe stanowiące niezbędny element dokumentacji w omawianych sprawach.

Reasumując należy podkreślić, że szybsze wydawanie decyzji odszkodowawczych w sprawach dotyczących realizowania inwestycji na mocy specustawy jest uzależnione od organizacji pracy oraz środków finansowych jakimi dysponują starostowie i wojewodowie orzekający w tych sprawach. Ponoszenie kosztów związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego, w tym zatrudnianie odpowiedniej ilości pracowników jak również zlecenie wykonania operatów niezbędnych do ustalenia odszkodowania za nieruchomości, zgodnie z obowiązującymi przepisami, należy do obowiązków organu prowadzącego postępowanie odszkodowawcze.

Pan Senator zwrócił się również z pytaniem, *„Jakie środki prawne przysługują osobom wywłaszczonym w trybie tak zwanej specustawy drogowej w przypadku przekroczenia trzydziestodniowego terminu określonego na wydanie decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania?”*

Wobec powyższego uprzejmie informuję, że art. 11c specustawy stanowi, iż *„Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.”* Zgodnie z kpa strony postępowania zostały wyposażone w narzędzia umożliwiające dyscyplinowanie organów prowadzących postępowanie.

Zgodnie z art. 37 § 1 kpa *„Na niezalatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.”* Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18) wprowadziła również w ww. artykule kpa możliwość złożenia zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Natomiast art. 37 § 2 kpa wskazuje, iż „Organ wymieniony w § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezalatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezalatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.”

Wyżej wskazane środki umożliwiają sygnalizację organom wyższego stopnia przypadków przekraczania ustawowego maksymalnego terminu załatwienia sprawy. Strony otrzymały procesowe środki zwalczania bezczynności organów administracyjnych włącznie ze skargą wnoszoną do sądu administracyjnego na bezczynność organów. Wniesienie skargi na bezczynność organu jest dopuszczalne i możliwe wówczas, gdy strona wyczerpała tryb przewidziany w art. 37 kpa., jako że zażalenie, o którym mowa w podanym przepisie, jest równoznaczne ze środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 52 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i spełnia kryterium "wyczerpania środków zaskarżenia" w rozumieniu art. 52 § 2 tej ustawy. Czynności organu rozpatrującego zażalenie powinny być przeprowadzone w ciągu jednego miesiąca zgodnie z art. 35 § 3 kpa (Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 października 2004 r. II SAB/Bk 16/04).

Odnosząc się do zawartego w oświadczeniu twierdzenia, że „właściciel może stracić nieruchomość, nie znając wysokości odszkodowania” uprzejmie informuję, iż przepisy nie przewidują dokonywania wyceny nieruchomości w okresie przed wszczęciem postępowania mającego na celu ustalenie wysokości odszkodowania.

Odszkodowanie ustalane jest w oparciu o opinię o wartości nieruchomości sporządzoną w formie operatu szacunkowego. Art. 12 ust. 5 specustawy stanowi, iż „Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18.” Zatem postępowanie odszkodowawcze prowadzone jest według zasad określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 Nr 102 poz.651 z późn. zm.) z uzupełniającym uwzględnieniem przepisów kpa a powołane ustawy zawierają rozwiązania prawne funkcjonujące w obrocie prawnym od wielu lat.

Zgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami „Operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154.” Natomiast ust. 4 ww. przepisu stanowi, że „Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego

aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu następuje przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził."

Należy zatem mieć na uwadze, że sporządzenie wyceny w formie operatu szacunkowego na początku procesu inwestycyjnego mogłoby skutkować tym, że w sytuacji gdy przekroczone zostaną ustawowe terminy na wydanie ww. decyzji, może upłynąć wskazany w przepisach o gospodarce nieruchomościami okres, przez który operat może zostać wykorzystywany. Natomiast zlecenie sporządzania kolejnego operatu stanowiącego podstawę ustalenia odszkodowania oznacza konieczność poniesienia jego kosztów.

Pan Senator wskazał także, iż „zarządcy dróg uchylają się również od wykupu nieużytecznych części nieruchomości”. Zatem zarzutem przedstawionym w oświadczeniu jest m.in. naruszenie art. 13 ust. 3 specustawy stanowiącego, że „jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości.”

Zgodnie z jednolitym stanowiskiem doktryny „Wniosek złożony w trybie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) nie jest rozpatrywany w trybie postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to sprawa administracyjna w rozumieniu k.p.a. Nabywanie na żądanie właściciela tzw. "resztówek", tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która w skutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele nie jest prostą kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Jest to - mimo, że nabywcą omawianej części nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest organ administracji publicznej - roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym. (Wyrok z dnia 4 czerwca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie I SA/Wa 137/07 LEX nr 351339 oraz Wyrok z dnia 30 maja 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie I SA/Wa 450/07 LEX nr 346989).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2006 r. I SA/Wa 470/05 LEX nr 221935 wskazał również, iż „Ustawodawca nie przewidział obowiązku wykupu większej niż proponowana wielkość działki z tego powodu, że pozostała część nieruchomości, w ocenie jej właściciela, straciła wartość ekonomiczną i nie może być wykorzystana na dopiero planowaną inwestycję.”

Należy podkreślić, iż art. 13 ust. 3 specustawy stanowi odpowiednik art. 113 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *„Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie.”* Roszczenie opisane w powołanym przepisie może być realizowane w drodze procesu cywilnego przed sądem powszechnym, w ramach którego właściciele nieruchomości obciąża obowiązek udowodnienia, że ich prawo własności gruntu nieobjętego wywłaszczeniem utraciło swe dotychczasowe społeczno-gospodarcze przeznaczenie. (Wyrok z dnia 30 kwietnia 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Gdańsku II SA/Gd 923/00 LEX nr 203425).

Ponadto przepis art. 113 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi odpowiednik art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm), zgodnie z którym *„Wywłaszczenie powinno na żądanie właściciela objąć całą nieruchomość, jeżeli w wyniku wywłaszczenia części pozostała dla właściciela część nie nadawałaby się do racjonalnego użytkowania przez niego na cele dotychczasowe.”*

Należy zatem stwierdzić, iż konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 specustawy, w oparciu o który zarządca podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje w zakresie dróg publicznych i samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie, jest przez ustawodawcę stosowana od wielu lat i była przedmiotem licznych orzeczeń sądowych.

Kwestia ewentualnych zmian w omawianym przepisie, zmierzająca do jednoznacznego wskazania w nim sytuacji zobowiązujących inwestora do nabycia całości nieruchomości, była badana przy okazji kolejnych nowelizacji specustawy. Niestety analizy tego zagadnienia wykazały, iż nie ma możliwości stworzenia zamkniętego katalogu sytuacji, w których inwestor powinien zostać przez ustawodawcę zobowiązany do wykupu części gruntu nie przeznaczonej bezpośrednio pod drogę. Zatem w opinii Ministra, potwierdzonej dotychczasową praktyką i analizą przepisów, kwestię tą należy pozostawić do decyzji inwestorów.

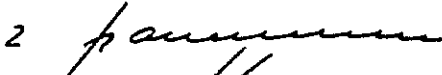
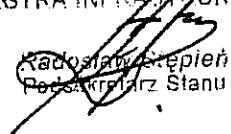
Pan Senator stwierdził również, iż *„przepisy dotyczące szacowania gruntów i zabudowań przejmowanych pod drogi publiczne zostały także zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności wspomnianych przepisów.”*

Informuję zatem, że złożony do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18.01.2010 r. (znak RPO-563719-IV/07/MM/BB) dotyczy art. 31 ust. 1 i 2 specustawy oraz par. 36 ust. 1 i 4 *rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2109 z późn. zm.)*.

Zakres zaskarżenia specustawy nie obejmuje przepisów regulujących kwestie podniesione w oświadczeniu Pana Senatora. Natomiast odnośnie zaskarżonego rozporządzenia, uprzejmie informuję, iż w dniu 14 lipca 2011 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie zmieniające ww. rozporządzenie. Informacje na temat zakresu zmian przepisów rozporządzenia, które obejmują również wycenę nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe, znajdują się w komunikacie z dnia 14 lipca 2011 r. zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury pod adresem http://www.mi.gov.pl/2-482be1a920074-1794267-p_2.htm.

Odnosząc się do pytania o planowane zmiany specustawy uprzejmie informuję, iż planowano dokonanie zmian w specustawie lecz nie dotyczą one kwestii poruszonych w przedmiotowym oświadczeniu. Przygotowywany projekt w dniu 23 lutego 2011 r. został zaakceptowany przez Komisję Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt został umieszczony na stronie internetowej pod adresem http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_autostrady_i_drogi_krajowe. Projekt został umieszczony w Planie Prac Rządu 2011 r. – wykaz dokumentów procedowanych bezterminowo.

Podsumowując mam nadzieję, iż przedstawione wyjaśnienia okażą się pomocne w interpretowaniu przepisów dotyczących realizowania inwestycji drogowych.

2 
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY

Radosław Świątek
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
2. Biuro Ministra