



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji
inwestycji w zakresie dróg krajowych

Uchwalona przez Sejm na posiedzeniu w dniu 8 września 2006 r., z przedłożenia poselskiego, ustawa o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, w zamierzeniu Wnioskodawców ma usprawnić oraz przyspieszyć proces budowy dróg w naszym kraju.

Osiągnięcie tego celu ma nastąpić poprzez objęcie reżimem ustawy wszystkich dróg publicznych (w aktualnym stanie prawnym ustawa znajduje zastosowanie tylko do dróg krajowych i dróg w miastach na prawach powiatu) oraz wprowadzenie zasady, że nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi podlegają wywłaszczeniu z mocy prawa odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego (obecnie wywłaszczane w tym trybie mogą być tylko nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe dróg krajowych stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego).

W ustawie wskazano, że organami właściwymi do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi są wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi będzie określała termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń.

Uwagi ogólne.

1. Aktem prawnym w sposób systemowy określającym zasady wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stanowi ona w art. 112 ust 3, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (zasada subsydiarności). Dopiero bezskuteczny upływ terminu do zawarcia umowy może skutkować wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego (w aktualnym stanie prawnym, w

odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe, termin ten nie może być krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości pisemnej oferty Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczącej zawarcia umowy).

Ustawa będąca przedmiotem niniejszej opinii, poprzez wprowadzenie wyłączenia z mocy prawa i jednocześnie rozszerzenie zakresu przedmiotowego nowelizowanej ustawy na wszystkie kategorie dróg publicznych, w sposób daleko idący odstępuje od instytucji wyłączenia znanej ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Art. 64 Konstytucji RP zapewnia ochronę prawa własności stanowiąc, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa. W myśl natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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 (zasada proporcjonalności).

W aktualnym stanie prawnym postępowanie wyłączeniowe, zgodnie z wiążącą organy władzy publicznej zasadą subsydiarności, wszczynane jest w sytuacji, gdy rokowania dotyczące sprzedaży albo zamiany nieruchomości zakończą się niepowodzeniem. Wyłączenie - w sensie prawnym - jest więc traktowane jako ostateczność.

Wprowadzane przedmiotową ustawą odstępianie od tej reguły, przy jednoczesnym zastąpieniu postępowania wyłączeniowego wyłączeniem *ex lege*, którym zostaną objęte nieruchomości przeznaczone pod wszystkie kategorie dróg publicznych, rodzić może poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

2. Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, natomiast w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP - własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. W świetle rozwiązań zaproponowanych w przedmiotowej noweli, zasady wynikające z powołanych przepisów konstytucyjnych wydają się doznawać istotnych ograniczeń.

Jak już wspomniano, postępowanie wyłączeniowe w ustawie o gospodarce nieruchomościami wszczynane jest dopiero po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia z właścicielem umowy o sprzedaż albo zamianę nieruchomości. Samo postępowanie

wyłączeniowe jest tam poddane rygorom postępowania administracyjnego, co oznacza, że właściciel może podważać decyzje wydane przez organy władzy publicznej w toku instancji a następnie przed sądem administracyjnym (np. jeżeli chodzi o trafność lub faktyczną konieczność decyzji o wyłączeniu jego nieruchomości).

Właściciele nieruchomości wyłączeni z mocy prawa w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, pozbawieni zarówno możliwości zbycia albo zamiany nieruchomości w drodze umowy, jak i dochodzenia swoich praw w toku postępowania administracyjnego, zostaną postawieni w gorszej sytuacji prawnej od tej, w jakiej znajdują się właściciele nieruchomości wyłączeni na inne cele publiczne, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Uwagi szczegółowe

1) Art. 1 ust. 2 ustawy (art. 1 pkt 2 noweli) stanowi, że w odniesieniu do dróg innych niż krajowe zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikające z niniejszej ustawy wykonuje właściwy zarządca drogi. Z takiego brzmienia przepisu nie wiadomo, czy chodzi o drogi inne niż krajowe zarządzane przez GDDKiA czy też o drogi inne niż krajowe, ale jak one zarządzane przez GDDKiA. Niejasne jest także, jakie drogi są przekazywane do kompetencji zarządców dróg innych niż GDDKiA. Jeśli intencją ustawodawcy było wskazanie, że wynikające z ustawy prawa i obowiązki GDDKiA wykonują właściwi zarządcy w stosunku do dróg pozostających w ich zarządzie, należy rozważyć dokonanie odpowiedniej poprawki:

- w art. 1 w pkt 2, w art. 1 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W odniesieniu do dróg innych niż zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikające z niniejszej ustawy wykonuje właściwy zarządca drogi."

2) W związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego ustawy na wszystkie drogi publiczne i przekazaniem uprawnień i zadań przysługujących dotychczas GDDKiA właściwym zarządcom dróg, należy dokonać odpowiednich zmian w przepisach kompetencyjnych:

- w art. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

"3a) art. 3 otrzymuje brzmienie:

" Art. 3. 1. Właściwy zarządca drogi składa wniosek, o którym mowa w art. 2 ust. 1, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2. Niewydanie opinii, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku."";

- w art. 1 w pkt 4 w zdaniu wstępnym po wyrazach "w art. 5" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. b oraz dodaje się lit. a w brzmieniu:

"a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Właściwy organ wydaje opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 6, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku."";

3) Zgodnie z proponowanym art. 9 ust. 3 (art. 1 pkt 7 noweli), w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Przepis taki może w praktyce uniemożliwić organowi odwoławczemu uchylenie decyzji wydanej w I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ze względu na konieczność częściowego powtórzenia postępowania wyjaśniającego. Art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi w § 2, że organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Kodeks nie przewiduje jednak możliwości częściowego uchylenia decyzji w celu przekazania jej do ponownego rozpatrzenia.

4) W myśl art. 13 ust. 2 (art. 1 pkt 9 lit. b noweli), właściwy zarządca drogi może nabywać w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy, nieruchomości, w tym lokale mieszkalne, poza pasami drogowymi w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w pasach drogowych lub wydzielania ich w tych pasach w postępowaniu

scaleniowo-wymiennym. Ratio legis tego przepisu wywołuje wątpliwości w sytuacji, gdy nieruchomości przeznaczone na cele budowy dróg podlegają wywłaszczeniu ex lege bez poprzedzających postępowanie wywłaszczeniowe rokowań o zawarcie umowy między zarządcą drogi a właścicielem nieruchomości. Przedmiotem umowy może być odszkodowanie albo zamiana nieruchomości na inną, natomiast proponowane w noweli zmiany prowadzą do tego, że jedyną formą zadośćuczynienia za wywłączoną nieruchomość wydaje się odszkodowanie.

- w art. 1 w pkt 9:

a) lit. a otrzymuje brzmienie:

"a) uchyla się ust. 1 i 2,",

b) w lit. b w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 2 i 3" zastępuje się wyrazami "ust. 3" oraz skreśla się ust. 2;

5) Art. 20 ustawy (art. 1 pkt 16 noweli) wskazujący podmioty otrzymujące w trwały zarząd nieruchomości przeznaczone na cele budowy dróg posługuje się w tym zakresie niejednorodną terminologią ("samorządowa jednostka organizacyjna", "właściwy zarząd drogi", "zarząd drogi"). Poprawka zmierza do zapewnienia przepisowi spójności terminologicznej:

- w art. 1 w pkt 16:

a) w lit. a, w ust. 3 wyrazy "właściwy zarząd drogi" zastępuje się wyrazami "samorządowa jednostka organizacyjna",

b) w lit. b, w ust. 6 wyrazy "zarząd drogi" zastępuje się wyrazami "samorządowa jednostka organizacyjna";

6) Art. 22 ust. 2 ustawy (art. 1 pkt 17 noweli) wymaga doprecyzowania, stosownie do treści art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym ostatnim, nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej.

- w art. 1 w pkt 17, ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty i budynki wchodzące w skład nieruchomości przeznaczonych na budowę dróg publicznych.:

- 1) nabytych na własność przez Skarb Państwa po dniu 1 stycznia 2007 r. oraz oddanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) nabytych na własność przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego po dniu 1 stycznia 2007 r. oraz oddanych w trwały zarząd samorządowym jednostkom organizacyjnym

- w trybie określonym w niniejszym rozdziale, od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło nabycie, nie dłużej niż przez okres 5 lat w odniesieniu do gruntów i 1 roku w odniesieniu do budynków.";

- w art. 2, ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości przeznaczonych na budowę dróg publicznych.:

- 1) nabytych na własność przez Skarb Państwa oraz oddanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) nabytych na własność przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego oraz oddanych w trwały zarząd samorządowym jednostkom organizacyjnym

- regulują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, z późn. zm.)"