RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
Tel. 827 42 02
Fax. 827 64 53

Warszawa, 30 listopada 2000 r.

34925

RPO/345848/2000/IV/JS

Pan
Jerzy Kropiwnicki
Minister Rozwoju Regionalnego
i Budownictwa
ul. Wspólna 4
00-950 WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Zwróciła się do mnie grupa właścicieli nieruchomości położonych w Krakowie, z zarzutem dotyczącym realizowanego w tym mieście trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za działki wydzielone pod drogi w wyniku podziału nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność gminy Kraków na podstawie art. 98 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543). Otóż gmina Kraków przyjęła zasadę, że wypłata odszkodowań następować będzie w kolejności daty wpływu wniosków poszczególnych właścicieli nieruchomości, z których wydzielono działki, stosownie do zarezerwowanych na ten cel środków finansowych w budżecie miasta Krakowa. W piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich Z-ca Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa

stwierdza m.in., że procedura ustalania odszkodowań w trybie rokowań (art. 98, ust. 3 cyt. wyżej ustawy z 21 sierpnia 1997 r.) ma przede wszystkim charakter cywilnoprawny, a zatem nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W nadesłanej odpowiedzi stwierdza się również, że choć przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określają terminu, w jakim powinna nastąpić wypłata odszkodowania, to jednak interes strony chroniony jest w ten sposób, że wysokość odszkodowania określa się według cen z daty jego ustalenia. W przypadku gdyby strony nie doszły do porozumienia wówczas stosownie do art. 98 ust. 3 przywołanej wyżej ustawy strona ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o ustalenie odszkodowania według trybu i zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości, tj. w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez starostę po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.

Sądzić należy, że tak ukształtowane zasady przedmiotowych odszkodowań stosowane są powszechnie. W świetle przedstawionego wyżej stanu faktycznego i prawnego Rzecznikowi nasuwają się następujące zastrzeżenia, co do przyjętych w tym zakresie rozwiązań normatywnych. W analizowanej sprawie mamy niewątpliwie do czynienia ze swego rodzaju wywłaszczeniem, z tym że następuje ono tutaj z mocy prawa, z dniem w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Wywłaszczanemu w tym trybie nie jest znane kiedy i w jakiej wysokości odszkodowanie za utraconą własność będzie wypłacone. Przy wywłaszczaniu natomiast na ogólnych zasadach (art. 112-135 przywołanej wyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami) odszkodowanie ustalane jest w decyzji wywłaszczeniowej.

W mojej ocenie jest niedopuszczalne, aby wywłaszczenie następowało na warunkach nieznanych wywłaszczanemu. Kłóciłoby się to z przyjętą w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą dopuszczalności wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem. Ponieważ ustawodawca nie określił na czym polega słuszne odszkodowanie, zatem będzie nieodzownym posłużenie się dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Otóż w orzecznictwie Trybunału podkreśla się generalnie, iż słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia utraconej rzeczy, lub ujmując szerzej, odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania (por. orzeczenie z

19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK z 1990 r., poz. 3). W świetle powyższego kwestionowany przepis art. 98, ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie spełnia wymogów stawianych konstytucyjnemu ujęciu słusznego odszkodowania. Decyduje o tym przede wszystkim brak wskazania terminu wypłaty odszkodowaniu. Może to powodować w praktyce realne obniżenie odszkodowania (np. wskutek ewentualnej inflacji), co prowadzi do ewidentnego pokrzywdzenia osób wywłaszczonych. Powyższego stanowiska nie może też zmienić twierdzenie, że wysokość odszkodowania określa się według cen z daty jego ustalenia. Nie zrekompensuje to bowiem z reguły utraconych korzyści jakie wywłaszczony mógłby uzyskać otrzymując należne mu odszkodowanie już z dniem odjęcia przysługującego mu prawa własności nieruchomości.

Dla szerszego uzasadnienia zaprezentowanego wyżej stanowiska godzi się również przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r. (P 5/99, OTK 2000/2/60), w którym Trybunał w swym uzasadnieniu do wyroku szeroko odniósł się do analizowanego tutaj pojęcia „słusznego odszkodowania". Choć przywołany wyrok uznał zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów art. 73 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), to rozstrzygnięcie swoje uzasadnił okolicznością, że przywołane wyżej przepisy mają wyjątkowy charakter, a ich celem jest wyłącznie uregulowanie zaistniałych już sytuacji. Zdaniem Trybunału nie zawierają też regulacji, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przyszłości do objęcia nieruchomości, z przeznaczeniem jej na drogę. Takiego wyjątkowego charakteru nie posiada z pewnością przepis art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Moim zdaniem nie uchybiałoby przywołanej wyżej zasadzie konstytucyjnej rozwiązanie normatywne, w myśl którego określenie wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia dokonywanego we wskazanym trybie, następowałoby przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt podziału. W braku porozumienia odszkodowanie ustalone już na ogólnych zasadach postępowania wywłaszczeniowego powinno zostać określone najpóźniej w decyzji zatwierdzającej projekt podziału. Wywłaszczanemu przysługiwałyby w tym wypadku środki odwoławcze, tak jak przy wywłaszczeniu na ogólnych zasadach.

Przekazując Panu Ministrowi powyższe uwagi proszę jednocześnie o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, której celem byłoby dostosowanie wskazanych wyżej przepisów art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami do sformułowanej w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej

prawno – ustrojowej zasady wywłaszczania nieruchomości. Będę zobowiązany za poinformowanie mnie o stanowisku zajętym w przesłanej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll