



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 7 listopada 2003 r.

36258

RPO-452332-IV/03/EW

Pan
Marek Pol
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury
Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Wojewoda Wielkopolski sygnalizując fakt braku podstawy prawnej, w oparciu o którą właściciel nieruchomości zajętej pod budowę autostrady w trybie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192 ze zm.), mógłby żądać wynagrodzenia (odszkodowania) za korzystanie z jego nieruchomości przed jej wywłaszczeniem.

W indywidualnej sprawie, na tle której Wojewoda Wielkopolski wystąpił do Rzecznika, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu negatywnie odniosła się do żądania dotyczącego wynagrodzenia z tytułu korzystania z zajętej nieruchomości podnosząc, że zajęcie tej nieruchomości nie jest ani bezumowne ani bezprawne.

Takiej argumentacji, w świetle obowiązujących przepisów ustawy o autostradach płatnych, nie sposób kwestionować. Nie oznacza to jednak, że aktualny stan prawny należy akceptować. Przeciwnie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nieuregulowany dotychczas problem związany z przyznaniem odszkodowania z tytułu niezwłocznego

zajęcia nieruchomości na pasy drogowe autostrad powinien zostać rozwiązany w wyniku podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Według art. 31 ustawy o autostradach płatnych, do wydania zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe autostrad wystarczające jest spełnienie dwóch przesłanek, tj. wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego oraz stwierdzenie, iż zachodzą okoliczności, które uzasadniają podjęcie takiej decyzji. Stosownie do ustępu 2 tego przepisu, decyzji może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, z uwzględnieniem stanu przygotowania inwestycji oraz możliwości zbioru ziemiopłodów. Zatem ingerencja w prawo własności może nastąpić zdecydowanie wcześniej niż wydanie decyzji wywłaszczeniowej. Decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajęcie nieruchomości uprawnia inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (ustęp 3 przywołanego przepisu).

Me ulega więc wątpliwości, że wydanie zezwolenia, o którym mowa w cytowanym przepisie, wywołuje konsekwencje, które są nie do pogodzenia z prawem właściciela do niezakłóconego korzystania z nieruchomości. Powstaje zatem sytuacja równoznaczna z faktycznym wywłaszczeniem. Dla właściciela nieruchomości nie ma bowiem znaczenia, czy doszło do formalnego odjęcia prawa własności, a więc, czy została wydana decyzja o wywłaszczeniu, czy też nastąpiło wydanie decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. W każdym przypadku właściciel jest pozbawiony możliwości swobodnego dysponowania swoją własnością, zgodnie z jej przeznaczeniem. Odmiennie natomiast w powyższych sytuacjach ukształtowana jest kwestia przyznania odszkodowania. Odszkodowanie odnosi się tylko do decyzji o wywłaszczeniu. Stosownie bowiem do przepisu art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o autostradach płatnych, wiążący dla ustalenia odszkodowania jest dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu. Obowiązujące przepisy ustawy o autostradach płatnych w zakresie ustalenia odszkodowania pomijają więc okres, w którym właściciel nie dysponował swoją własnością, a więc okres od wydania decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości pod pasy drogowe autostrad do wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Zaznaczyć trzeba, że w wielu przypadkach może to trwać długo, nawet kilka lat. I tak dla przykładu, w indywidualnej sprawie przywołanej na wstępie niniejszego pisma, postępowanie wywłaszczeniowe toczyło się przez ponad trzy lata. Decyzją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 20 czerwca 2000 r., której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad uzyskała zezwolenia na niezwłoczne zajęcie części nieruchomości stanowiącej współwłasność Państwa H., tj. działki o nr 2/9 o pow. 1,5134 ha., położonej w Poznaniu, przeznaczonej pod pasy drogowe autostrady A-2 (k. 76 akt administracyjnych). Natomiast dopiero decyzją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 sierpnia 2003 r. wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa, na cel budowy autostrady płatnej A-2, prawo własności części nieruchomości tj.

działki o nr 2/9 o pow. 1,5134 ha., położonej w Poznaniu (k. 230 akt administracyjnych). Zatem za ponad 3-letni okres (tj. od dnia 20 czerwca 2000 r. do dnia 26 sierpnia 2003 r.), w którym faktycznie Państwo W. byli pozbawieni możliwości dysponowania swoją własnością, nie zostało przyznane im z tego tytułu żadne wynagrodzenie (odszkodowanie). Odszkodowanie za odjęcie własności na skutek wywłaszczenia obejmuje jedynie ekwiwalent za wartość nieruchomości. Nie obejmuje natomiast, z braku właściwej regulacji, wynagrodzenia, które niewątpliwie powinno mieścić się w pojęciu słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), jako ekwiwalentu za czas pozbawienia właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, do chwili rzeczywistej utraty prawa własności.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż przepisy ustawy o autostradach płatnych nie określają terminu, w którym decyzja o wywłaszczeniu powinna zostać wydana. W orzecznictwie podkreśla się natomiast, że już opracowanie projektu budowlanego i wystąpienie o pozwolenie na budowę uzasadniają zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (zob. wyrok NSA z 10.05.2001 r., W S.A. 406/0; nie publik.). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, które uzasadniałyby akceptację nierównego traktowania właścicieli zajętych nieruchomości i inwestora. Po wydaniu decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych, zabezpieczone są jedynie interesy inwestora. Inwestor może bowiem już po wydaniu takiej decyzji dysponować nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Natomiast właściciel nieruchomości nie ma podstaw do żądania odszkodowania z tytułu zajęcia jego własności.

Taka sytuacja niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Podkreślić trzeba, iż w ramach tej zasady mieści się nie tylko odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, a więc odszkodowanie łączące się z formalnym odjęciem prawa własności (wydaniem decyzji o wywłaszczeniu), ale także odszkodowanie z tytułu pozbawienia właściciela możliwości dysponowania przysługującym mu prawem, do czego w istocie prowadzą się skutki decyzji wydanej w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych. W każdym bowiem z tych przypadków właściciel nieruchomości traci niewątpliwie nie tylko prawo do niezakłóconego korzystania ze swej własności, ale również możliwość dalszego użytkowania, zgodnie z jej przeznaczeniem.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 8 maja 1990 r. (sygn. akt K 1/90, publik: OTK 1990/1/2) stwierdził, że pojęcie wywłaszczenia nie tylko dotyczy wywłaszczenia w sensie technicznym, tj. aktu będącego decyzją administracyjną, lecz wszelkiego pozbawienia własności na cele publiczne, bez względu na formę, jaką ono przybiera. Również w doktrynie reprezentowane jest stanowisko wskazujące na ujęcie kwestii wywłaszczenia w szerokim znaczeniu (zob. F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, PS 1998, Nr 5, s. 31-32).

Wywłaszczenie może nastąpić nie tylko jako wynik decyzji administracyjnej, ale także jako rezultat faktycznego pozbawienia lub ograniczenia własności, zawsze jednak na cele publiczne. Poza tym, również art. 1 Protokołu Dodatkowego do EKPC posługuje się pojęciem wywłaszczenia, którym objęte jest nie tylko formalne pozbawienie lub ograniczenie prawa własności w ramach postępowania wywłaszczeniowego (por. Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP pod red. B. Banaszczyka i A. Preisnera, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2002, s.271). Takiemu rozumieniu wywłaszczenia daje również wyraz orzecznictwo Europejskiej Komisji i Trybunału Praw Człowieka, które wyróżnia kategorię tzw. wywłaszczeń faktycznych (de facto). Jako jego egzemplifikację można wskazać fakt pozbawienia właściciela nieruchomości (pomimo braku formalnego wywłaszczenia) możliwości faktycznego korzystania z niej, dysponowania nią w formie sprzedaży, darowizny, dzierżawy lub jakiegokolwiek innej, a więc pozbawienie właściciela atrybutów własności (orzeczenie Papamichalopoulos i inni v. Grecja, 24.6.1993.A.260-B, poz. 41-45., zob. A.M. Nowicki, Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa. Warszawa 1998, s.387).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich aktualna sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, którzy otrzymali decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie ich własności świadczy o tym, że ich słuszne interesy majątkowe (żądanie odpowiedniego odszkodowania) nie są w ogóle chronione.

Akceptując przywołany pogląd Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisko doktryny dotyczące pojęcia wywłaszczenia w szerokim znaczeniu, a także uwzględniając sposób definiowania wywłaszczenia przez orzecznictwo strasburskie, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważanie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedstawionej kwestii.

Z wyrazami szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk