



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-476912-IV/04/MM

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2005 r.

**Pan**  
**Tomasz Podgajniak**  
**Minister Środowiska**  
**WARSZAWA**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek, w którym został podniesiony problem dotyczący braku podstawy prawnej, w oparciu o którą właściciel nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego, mógłby domagać się wynagrodzenia (odszkodowania lub wykupu nieruchomości bądź jej części) z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości - art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm. i dalej: Prawo wodne).

Zgodnie z brzmieniem powołanego wyżej przepisu Prawa wodnego, dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się m. in. wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału.

Ratio legis powyższej regulacji, zdaniem Rzecznika nie budzi żadnych wątpliwości. Celem jego jest bowiem utrzymanie wałów w należyтым stanie oraz zapobieganie czynnościom mogącym doprowadzić do rozmycia wałów przy silnym wezbraniu wody. Zakazuje się więc podejmowania takich czynności gospodarowania, które ustawa zalicza do kategorii mogących zachwiać stabilnością i szczelnością wałów (*por. komentarz do art. 85 [w:] Jan Szachułowicz Nowe Prawo wodne z komentarzem, Warszawa 2003 r.*).

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż taka ustawowa ingerencja w prawo własności dokonana w interesie publicznym, poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, nie pociąga za sobą jakiegokolwiek możliwości domagania się odszkodowania przez jej właściciela.

Możliwość taka istnieje natomiast na gruncie innych ustaw, również dopuszczających ograniczenie korzystania z nieruchomości. Przykładem służyć tutaj może regulacja Działu IX ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) oraz uregulowania zawarte w szczególności w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. 2004 Nr 261 poz 2603 ze zm.), które na wypadek decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości przez nałożenie na właściciela określonych obowiązków w trybie art. 120 ustawy lub przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń i instalacji w trybie art. 124-126 ustawy przewidują stosowne odszkodowanie. Zgodnie z art. 128 ustawy powinno ono odpowiadać wartości poniesionych szkód, przy czym będzie ulegać powiększeniu, jeżeli dochodzi do zmniejszenia wartości nieruchomości, o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu (art. 128 ust. 4 ustawy). Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Właściciel może też żądać, aby starosta nabył od niego nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie jest możliwe (art. 126 ust. 4).

Nieco odmienny mechanizm kompensacyjny wprowadza ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) w przypadku szkody ponoszonej przez właściciela lub użytkownika wieczystego w wyniku uchwalenia planu miejscowego bądź jego zmiany. Uszczerbek właściciela polegać może również na uniemożliwieniu bądź istotnym ograniczeniu możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W takiej sytuacji właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać wprawdzie odszkodowania ograniczonego do granic rzeczywistej szkody, ale jest to równoważone alternatywną możliwością żądania wykupienia nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1). Gmina realizując te roszczenia może zaoferować nieruchomość zamienną (art. 36 ust. 2). Jeżeli w przypadku obniżenia wartości nieruchomości uprawniony sprzedaje przysługujące mu prawo na nieruchomości bez skorzystania ze wskazanych uprawnień może wówczas żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3).

Na podstawie powyższych przepisów właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, jak również odszkodowania za poniesioną szkodę obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone

(por. art. 129 i nast. ustawy Prawo ochrony środowiska). Z roszczeniem odszkodowawczym wystąpić może także osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

Jednocześnie art. 130 cytowanej ustawy wymienia poszczególne sytuacje, w których może nastąpić ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenie korzystania z nieruchomości spowodowane istnieniem zakazu wyrażonego w art. 85 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, wywołuje konsekwencje równoznaczne z ingerencją w prawo właściciela do niezakłóconego korzystania z rzeczy, stanowi zatem postać wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP. Dla właściciela nieruchomości, którego dotyka powyższy zakaz, nie ma bowiem znaczenia czy doszło do formalnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a więc czy została wydana decyzja o ograniczeniu sposobu korzystania, bowiem w tym wypadku właściciel jest pozbawiony swobodnego dysponowania swoją własnością zgodnie z jej przeznaczeniem.

Sytuacja powyższa niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania za ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości. Podkreślić należy, iż w ramach tej zasady mieści się nie tylko odszkodowanie lub roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części łączące się z formalnym wydaniem decyzji o ograniczeniu z korzystania z nieruchomości, ale także odszkodowanie z tytułu pozbawienia właściciela możliwości dysponowania przysługującym mu prawem, do czego w istocie sprowadza się regulacja art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne. W tym przypadku właściciel nieruchomości traci niewątpliwie możliwość dalszego użytkowania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 14.03.2000 (*sygn. akt TKP 5/99, publ. OTK 2000/2/60*) stwierdził, że normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia "wywłaszczenie". Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie "wywłaszczenie", zawarte w art. 21 ust. 2 konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako "wszelkie pozbawienie własności (..) bez względu na formę" (*por. B. Banaszak, Prawo*

*konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196*). Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia "wywłaszczenie" nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania.

Przedstawiona interpretacja konstytucyjnej formuły wywłaszczenia koresponduje z treścią unormowań art. 1 Protokołu Dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Także i ten przepis opiera się bowiem na założeniu szerokiego rozumienia pojęcia "pozbawienie własności". Taki też kształt przyjmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym obok pozbawienia własności dokonywanego w ramach określonej prawem procedury (wywłaszczeniowej bądź nacjonalizacyjnej) wyróżniana jest także kategoria tzw. wywłaszczeń faktycznych (*por. F Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, PS 5/98, s. 31*). Jako przykład można wskazać fakt pozbawienia właściciela nieruchomości (pomimo braku formalnego wywłaszczenia) możliwości faktycznego z niej korzystania.

O dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje - w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwa TK - nie tylko powód, dla którego jest ona podejmowana, ale także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności m.in. trwałe ("wieczyste") albo długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i nie dające się precyzyjnie ustalić czasowo, a tym samym prowadzące do praktycznego uniemożliwienia możliwości eksploatacji rzeczy przez właściciela, odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych, zasadniczych uprawnień składających się na treść tego prawa (*por. co do tzw. dekapitalizacji wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, w którym posłużono się określeniem "skutki podobne do wywłaszczenia"*).

W ocenie Rzecznika aktualna sytuacja prawna właścicieli nieruchomości objętych zakazem z art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, świadczy o tym że ich słusne interesy majątkowe 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 przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich