



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-476912-IV/04/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 01/08/2006r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 185 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w przepisie art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

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 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, albowiem art. 185 Prawa wodnego w sposób wyraźny wyłącza zastosowanie przepisów Działu VIII - Odpowiedzialność za szkody m. in. w sytuacji uregulowanej w art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne.

Możliwość domagania się przez właściciela nieruchomości odszkodowania istnieje natomiast na gruncie innych ustaw, również dopuszczających ograniczenie korzystania

z nieruchomości, z uwagi na określone cele publiczne lub dla ochrony innych osób. Przykładem służyć tutaj mogą uregulowania zawarte w szczególności w ustawie z dnia 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 do nieruchomości bez skorzystania ze wskazanych uprawnień może wówczas żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3).

Regulacja Działu IX ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) przewiduje, że 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.

Jakkolwiek wskazana w niniejszym wniosku ingerencja w prawo własności nieruchomości znana jest już polskiemu prawu wodnemu co najmniej od daty wejścia w życie ustawy z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 z późniejszymi zmianami), to warto zaznaczyć, iż problem odszkodowania był uregulowany odmiennie na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów prawa wodnego. Powołana wyżej ustawa przewidywała, zgodnie z brzmieniem art. 118 ust. 1, iż cyt. : „Władza wodna jest uprawniona ograniczyć, lub całkowicie zabronić takiego używania wałów, które by zmniejszało odporność wałów, w szczególności m.in. kopać dołów dla dobywania gliny, piasku i t.p., zbiorniki wody (sadzawki) i studnie w odległości do dwudziestu metrów od stopy wałów. Jednocześnie ten sam przepis *expressis verbis* stwierdzał, iż „kto przez to byłby naruszony w wykonywaniu przysługującego mu prawa, może żądać od obowiązanego do utrzymania wału odszkodowania”.

Tytułem przykładu można również wskazać, iż poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 30 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38 poz. 230 ze zm.) przewidywała na podstawie ogólnego przepisu art. 13 ustawy odszkodowanie w przypadku ograniczenia

prawa własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości lub możliwość wykupu na wniosek właściciela, jeżeli na skutek ograniczenia prawa nieruchomości lub jej część nie nadaje się do użytkowania na dotychczasowe cele.

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 - zdaniem Rzecznika - narusza konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, a w tym przypadku za jeden z przejawów wywłaszczenia, mianowicie 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 w korzystaniu z nieruchomości, ale także odszkodowanie z tytułu pozbawienia właściciela możliwości dysponowania przysługującym mu prawem, do czego w istocie prowadzi 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 r. (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 ustrójodawca 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").

Nie ulega w tym kontekście wątpliwości, iż treść art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne w sposób istotny ogranicza prawa właścicieli nieruchomości położonych w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego.

Zgodnie z treścią prawa własności (art. 140 k. c), w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W omawianym zaś zakresie właściciel nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego został ograniczony w korzystaniu z tej nieruchomości lub jej części, polegającym na budowie na tej nieruchomości obiektu budowlanego, czy wykonywaniu innych robót budowlanych.

Konstytucyjne gwarancje prawa własności, innych praw majątkowych i ich ochrony wskazane zostały w powołanym art. 64 Konstytucji. Zagwarantowanie ochrony własności i innych praw majątkowych jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyrok w sprawie K 27/00 - OTK 2001/2/29). „Ochrona ta nie może sprowadzać się wyłącznie do ustanowienia w drodze pozytywnej aktywności prawodawcy instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od

przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać" (wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 38/98, OTK 1999/3/40). Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo może być ograniczone.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że - podobnie jak to sformułowano w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/01 (wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K. 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125) - prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest zatem ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłyby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów. Własność nie stanowi "prawa nieskończonego" (*ius infinitum*), tzn. wartości absolutnej nie podlegającej żadnym ograniczeniom. Mogłoby to także obrócić się przeciwko samym właścicielom rzeczy (wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie K. 1/91 (wyrok TK z 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4) - zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu, a zatem także dobra wszystkich właścicieli. Istotne znaczenie dla granic prawa własności i zakresu ochrony tego prawa mają też zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego, powinny jednak we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wyrażone w doktrynie przekonanie, że chociaż "dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji", to

jednak "określone dobro pozostałych jednostek jako grupy społecznej może ważyć na sposobie i rozmiarze ochrony określonego interesu indywidualnego", przy czym "w pewnych obszarach nie ma innego sposobu zapewnienia interesów indywidualnych niż przez uprzednią ochronę interesu społecznego", choć zarazem "interes społeczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego" (por. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54 i n).

Weryfikacja z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych powinna odnosić się również do tego aspektu wyłączenia (pozbawienia własności), który związany jest z przesłanką "słusznego odszkodowania". Wymóg słusznego odszkodowania formułuje *expressis verbis* art. 21 ust. 2 konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słusznego) odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99 OTK 2000/2/60).

W ocenie Rzecznika treść normatywna art. 185 ustawy Prawo wodne w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody, w sytuacji o której mowa w przepisie art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, pozostaje w kolizji z zasadą wyrażoną w art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a to w ten sposób iż poprzez wprowadzenie ograniczenia z korzystania z nieruchomości nie przewiduje żadnego odszkodowania za ingerencję w sposób wykonywania prawa własności.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski