



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Dr Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 23/03/2007

RPO-500684-IV/05/MC

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

Pan
Jerzy Polaczek
Minister Transportu
i Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze,

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na wadliwość regulacji dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości, która - w mojej ocenie - w sposób niedostateczny chroni prawa majątkowe obywateli. W tych bowiem sytuacjach, gdy inwestycja publiczna zostanie zrealizowana przed zakończeniem postępowania wywłaszczeniowego, postępowanie to staje się bezprzedmiotowe, a podmiotowi, któremu *de facto* odebrano możliwość korzystania z własności, pozostają wyłącznie roszczenia cywilnoprawne. Tezę taką potwierdza wieloletnie orzecznictwo sądów administracyjnych.

U podstaw takiego poglądu leży mianowicie przeświadczenie, że art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, ze zm., dalej jako u.g.n.; poprzednio zaś: art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, dalej jako u.g.g.), dotyczy wyłącznie inwestycji przyszłych (*verba legis*: "jeżeli celu publicznego nie można zrealizować w inny sposób"). Jeżeli zatem dana inwestycja o charakterze publicznym została już zrealizowana, odpada ww. materialnoprawna przesłanka wywłaszczenia. Organ obowiązany jest wówczas odmówić wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, jeżeli zaś zostało ono wszczęte - wydać decyzję umarzającą postępowanie jako bezprzedmiotowe (art. 105 k.p.a.). Odpada tu możliwość uregulowania stanu prawnego w trybie administracyjnym, gdyż miałoby to oznaczać następczą legalizację przez organ tych aktów bezprawia, jakich względem właściciela dopuścił się inwestor. Jedynym sposobem ochrony praw właściciela ma pozostać wystąpienie przezeń na drogę sądową i wykorzystanie przeciwko inwestorowi roszczeń wynikających z art. 224-231 k.c., w szczególności zaś - roszczenia o wykup nieruchomości, przewidzianego w art. 231 § 2 k.c.

Interpretację taką wspiera również pogląd, zgodnie z którym odjęcie prawa własności w drodze wywłaszczenia ma charakter wyjątkowy, „a zatem może mieć ono zastosowanie dopiero wówczas, gdy w inny sposób nie można uzyskać nieruchomości niezbędnej do realizacji ważnych celów o charakterze publicznym, określonych w ustawie. Skoro w dniu wywłaszczenia był i nadal jest określony w kodeksie cywilnym sposób uzyskania spornej nieruchomości (art. 231 k.c.), a cel, na który można dokonać wywłaszczenia, został zrealizowany, to zastosowanie instytucji wywłaszczenia nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej należy uznać za rażące naruszenie prawa" (tak: uzasadnienie wyroku NSA w Warszawie z dnia 10.01.2001 r., I SA 1790/99, opubl. ONSA 2002/1/39).

Stanowisko takie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaje się być silnie ugruntowane, o czym świadczą.in. następujące wyroki: z dnia 28.05.1987 r. (IV SA 177/87), z dnia 8.09.1987 r. (SA/Wr 429/87), z dnia 25.01.1995 r. (SA/WrN 1507/94), z dnia 17.01.1992 r. (IV SA 1186/91), z dnia 1.04.1996 r. (IV SA 1706/94), z dnia 11.02.1998 r. (IV SA 729/96), cytowany wyrok z dnia 10.01.2001 r., wyrok z dnia 22.06.2001 r. (I SA 242/00) oraz wyrok z dnia 2.12.2003 r. (I SA 1332/02).

W niektórych sytuacjach można jednak mieć uzasadnione wątpliwości, czy przyjęta interpretacja art. 112 ust. 3 u.g.n. w sposób dostateczny zabezpiecza prawa obywateli - stron postępowania wywłaszczeniowego. Oczywistym jest bowiem, iż rozstrzygnięcie o wywłaszczeniu nieruchomości na cel publiczny w postępowaniu administracyjnym może być dla obywatela znacznie tańsze, szybsze i nieporównanie mniej sformalizowane niż w trybie postępowania cywilnego. Postępowanie administracyjne (w tym postępowanie dowodowe) prowadzi przecież sam organ (a nie strona), ma przy tym obowiązek dążenia do prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 k.p.a.). Zestawione z nim postępowanie cywilne, którym rządzi zasada kontradyktoryjności i zasada prawdy formalnej istotnie jawi się jako tryb dla obywatela nadmiernie uciążliwy. Tu bowiem właściciel musi sam prowadzić sprawę przeciwko inwestorowi, który z samego założenia zazwyczaj prowadzi działalność gospodarczą, często w większym rozmiarze i któremu znacznie łatwiej chociażby skorzystać z fachowej pomocy prawnej. Mało tego, to właściciel jako powód ponosi - przynajmniej do czasu rozstrzygnięcia sprawy - koszty postępowania: opłaty sądowe, zaliczki na poczet biegłych do spraw wyceny nieruchomości czy wartości zrealizowanej inwestycji.

Przeniesienie sporu na drogę cywilnoprawną może jednak nieść dla właściciela pozbawionego władztwa nad swą nieruchomością także i znacznie poważniejsze ryzyka. Poza wspomnianymi kwestiami czysto proceduralnymi trzeba podkreślić, że w postępowaniu cywilnym to na powodzie spoczywa ciężar dowodu, tj. obowiązek wykazania zaistnienia wszystkich przesłanek z art. 231 k.c, stanowiących zasadniczy warunek wygrania sprawy cywilnej i doprowadzenia do przymusowego wykupu nieruchomości przez

inwestora. Możliwe jest jednak do wyobrażenia, że wartość tego akurat urządzenia, jakie na nieruchomości wybudował inwestor, wcale nie przewyższa znacznie wartości zajętej na ten cel działki. Możliwe jest wreszcie i to, że na nieruchomości wyłączonej żaden budynek czy urządzenie w ogóle nie zostało wybudowane, a np. pas gruntu pozostaje niezagospodarowany, gdyż wymagają tego np. normy ochronne czy konieczność zachowania odpowiedniej odległości i swobodnego dostępu do danej inwestycji publicznej. Nie zawsze też w takich sytuacjach mogą zachodzić przesłanki wykupu części nieruchomości, o jakich mowa w art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5 czy w art. 126 ust. 4 u.g.n. Wówczas zatem - na skutek niespełnienia podstawowej przesłanki z art. 231 § 2 k.c. - żądanie powoda zostanie oddalone. Tym samym - jak się zdaje - definitywnie utraci on możliwość żądania wykupienia nieruchomości i uzyskania w zamian odpowiedniej ceny. W świetle przytoczonego orzecznictwa NSA jedynym roszczeniem, jakie takiemu właścicielowi pozostanie, będzie żądanie zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z jego nieruchomości, co jednak oczywiście problemu podstawowego nie rozwiązuje w żaden sposób.

Warto wreszcie zauważyć, iż zdarzają się sytuacje, w których do niezakończenia postępowania wyłączeniowego przed realizacją danej inwestycji publicznej dochodzi nie „z winy” inwestora, a jedynie z przyczyn leżących po stronie organu. Właściciel w rzeczywistości na sposób prowadzenia postępowania wyłączeniowego, w szczególności prawidłowość wydawanych decyzji, w zasadzie nie ma przecież większego wpływu, poza możliwością zaskarżenia decyzji, które w jego ocenie naruszają prawo. Może się zatem zdarzyć, że wyłączną przyczyną niezakończenia postępowania we właściwym czasie są okoliczności leżące jedynie po stronie organu, który dopuszcza albo do przewlekłości postępowania, albo do licznych nieprawidłowości uzasadniających wyeliminowanie wydanych decyzji przez organy wyższego stopnia czy sądy administracyjne. Rzecznikowi znane są sytuacje, w których przy nieuregulowanej kwestii wyłączenia, inwestycja prowadzona jest na podstawie wielokrotnie wydawanych decyzji o niezwłocznym czy czasowym zajęciu nieruchomości (przy zajęciu przesłanek odpowiednio z art. 122 czy 126 u.g.n.), co w konsekwencji prowadzi do jej zakończenia właściwie w zgodzie z obowiązującym prawem, niemniej jednak bez doprowadzenia do formalnego zakończenia postępowania wyłączeniowego i z rażącym naruszeniem interesu właściciela. Szczególnie zaś bulwersuje to, że jeżeli w takich właśnie okolicznościach inwestor dany cel publiczny zrealizuje, organ administracyjny pozostaje zwolniony z obowiązku dalszego prowadzenia sprawy, której w odpowiednim czasie nie załatwił. Skutki - ale także i koszty - nieudolności organu w całości „przerzucane” są wówczas na właściciela. To on teraz ma we własnym interesie i na swój własny koszt doprowadzić do „legalizacji” danej inwestycji. Wypada zaś zauważyć, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w

Strasburgu nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że mechanizm, który pozwala władzom korzystać z bezprawia, w związku z którym właściciel stawiany jest wobec faktów dokonanych, narusza zasadę legalności (tak np. orzeczenie z dnia 30.05.2000 r., w sprawie *Belvedere Alberghiera S.R.L. przeciwko Włochom*, Izba (Sekcja II), skarga nr 31524/96).

Pewną rekompensatę dla właściciela mogłyby stanowić ewentualnie przepisy o odpowiedzialności majątkowej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania starosty, które spowodowały szkody majątkowe po stronie właściciela (art. 417 i n. k.c). Niemniej jednak rozwiązanie, zgodnie z którym właściciel mógłby domagać się zwrotu tych kosztów, które w związku z nieprawidłowym wywłaszczeniem poniósł, jedynie w drodze kolejnego procesu cywilnego, tym razem przeciwko Skarbowi Państwa, wydaje się już nakładać na właściciela obciążenia nadmierne. Sprawy załatwiane w obu procesach cywilnych mogłyby bowiem z powodzeniem - i nieporównanie szybciej i taniej, także dla Skarbu Państwa - rozstrzygnąć organ administracyjny w toku jednego „legalizującego” postępowania wywłaszczeniowego.

Na marginesie, wydaje się także, że uzasadnione wątpliwości budzi obarczenie wyłącznie właściciela ciężarem „legalizacji” inwestycji publicznej nie tylko wtedy, gdy nieprawidłowości leżą po stronie samego organu, ale także wówczas, gdy za „przedwczesne” czy „samowolne” działania odpowiada tylko inwestor. Nie można zapominać bowiem o tym, że inwestycja, przynajmniej z założenia, realizowana jest w interesie publicznym, a zatem jakiś rodzaj kontroli władzy publicznej nad poczynaniami inwestora - ale zarazem także i *odpowiedzialności* organu - wydaje się aksjologicznie uzasadniony (poza wszystkim, ewentualna sądowa kontrola, realizowana choćby w stosunkowo prostym trybie ochrony posesoryjnej, w stosunku do właściciela jawi się jako spóźniona i mało efektywna). Pozostawienie obywatela „samemu sobie” - tak jak np. w klasycznych stosunkach cywilnych - jest całkowicie niewłaściwe także i z tego powodu, że „samowolną” inwestycję publiczną należy wyraźnie odróżnić od sytuacji, gdy tego rodzaju „samowoli” na cudzym gruncie dokonuje np. właściciel nieruchomości sąsiedniej. Nie realizuje on tu żadnego celu publicznego, ale wyłącznie indywidualny. Zwolnienie zatem organów administracyjnych z obowiązku nadzoru (a zarazem odpowiedzialności) za działania osób prywatnych podjętych we własnym interesie jest całkowicie uzasadnione, a ochrona, jakiej udziela sąd, jest adekwatna i całkowicie wystarczająca.

Wydaje się zatem, że rozwiązania ugruntowane w orzecznictwie sądowym na tle art. 112 u.g.n. (art. 46 u.g.g.) w przedstawionych wyżej okolicznościach istotnie mogą budzić wątpliwości co do swej zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z punktu widzenia samej istoty wywłaszczenia, o jakim mowa w jej art. 21 ust. 2. Zastrzeżenia budzi tu przede wszystkim możliwość „przejścia” z trybu

administracyjnego na tryb cywilny, a zatem opuszczenie przez Państwo sfery *imperium* (czasem wyłącznie z przyczyn swej własnej nieudolności) i przejście w sferę *dominium*, tj. rozstrzygnięcia sporów już tylko w drodze sporu cywilnego. Po pierwsze, przesłanki podlegające badaniu w postępowaniu wywłaszczeniowym (niezbędność przymusowego odebrania prawa własności, cel publiczny) oraz w postępowaniu cywilnym (porównanie wartości zajętej działki i wybudowanego na niej „urządzenia”) są całkowicie odmienne; właściwie należą do zupełnie innych porządków prawnych. I choć na pierwszy rzut oka zdawać się może, że w postępowaniu cywilnym (gdzie obywatel traktowany jest jak równy partner Państwa) sytuacja właściciela jest korzystniejsza, nie sposób jednak pominąć, że Państwo rezygnuje tu nie tyle ze swych większych *uprawnień* władczych, ale również - a może wręcz przede wszystkim - ze znacznie większych *obowiązków* i ograniczeń, jakie nakłada na nie zasada legalizmu, obowiązek dbania o słuszny interes obywatela czy obowiązek ścisłego przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, w tym - postępowania wywłaszczeniowego.

Nie ulega też najmniejszej wątpliwości, że podstawowy - konstytucyjnie określony - cel wywłaszczenia może mieć charakter tylko i wyłącznie publiczny. Szczególnie tu argument o niedopuszczalności legalizacji samowoli inwestora przez organ administracyjny swoją przewrotnością wręcz razi. Tego rodzaju „legalizacji” dokonuje bowiem także i sąd cywilny, i to w każdym postępowaniu z art. 231 k.c., jednakże akurat właśnie tu publiczny charakter inwestycji jest przesłanką irrelevantną. Tej kwestii sąd cywilny nie bada w ogóle, ograniczając się jedynie do ważenia ekonomicznych kosztów inwestycji, szacując, która ze stron ponosi większy ciężar majątkowy utrzymywania kosztownych urządzeń na cudzym gruncie. Może się więc zdarzyć, iż dana inwestycja - która w postępowaniu administracyjnym w ogóle nie zostałaby zakwalifikowana jako prowadzona w interesie ogólnym - zostanie zalegalizowana bez większych trudności w postępowaniu cywilnym.

Wydaje się zatem konieczne zapewnienie właścicielowi - niezależnie od etapu realizacji danej inwestycji - dostępu do takiego postępowania, w którym organ władzy publicznej rozstrzygałby w sposób wiążący o tym, czy dana inwestycja ma charakter publiczny, czy też nie. Nie wydaje się bowiem słusznym zwolnienie Państwa z obowiązku orzekania, w imię jakich wartości i zasad pozbawia ono swego obywatela przysługujących mu praw. Tego rodzaju działaniom faktycznym, jakie aprobuje orzecznictwo NSA, sprzeciwia się również i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jego zdaniem bowiem, także wywłaszczenie czysto faktyczne w żaden sposób nie daje się pogodzić z prawem do poszanowania mienia (orzeczenie z dnia 24.06.1993 r., sprawa *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*, A.260-B, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 9.04.1992 r., skarga nr 14556/89).

Wydaje się również, że utrwalone orzecznictwo sądowe nie respektuje należycie nakazu proobywatelskiej interpretacji obowiązującego prawa. Nakaz ten można wywieść z zasady demokratycznego państwa prawa (wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP), ale także z samej konstrukcji obowiązującej Konstytucji, przyznającej prymat praw i wolności obywatelskich przed uprawnieniami władzy publicznej i kładącej nacisk na obowiązek poszanowania praw obywateli przez władzę publiczną (co wyraża szereg dalszych jej przepisów). Z zasad tych wynika także konieczność podwyższenia „wymogów staranności” w stosunku do władzy publicznej, która w sposób władczy ingeruje w konstytucyjnie chronioną sferę praw jednostki, w szczególności poprzez przymusowe odebranie prawa własności. Postulat taki spełnia chociażby obarczenie właśnie Państwa (względnie jednostek samorządu terytorialnego), nie zaś obywatela, ciężarem samodzielnego załatwienia sprawy o charakterze publicznym, a zatem także i wywłaszczenia. Jeżeli zaś dany podmiot realizuje uprawnienia władcze na niekorzyść właściciela, również to właśnie on, a nie właściciel, powinien ponosić koszty podejmowanych przez siebie działań.

Dodatkowo warto również zauważyć, że w opisywanych sytuacjach podważona zostaje zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz rażąco naruszona zasada zaufania obywatela do władzy publicznej, stanowiąca jeden z komponentów zasady demokratycznego państwa prawa, jaką wyraża art. 2 Konstytucji. Właściciel „w dobrej wierze” polega przecież na organach władzy publicznej, których obowiązkiem jest właściwe przeprowadzenie wywłaszczenia i to na koszt Państwa (jednostki samorządu terytorialnego). Tutaj zaś, nie dość, że organ władzy publicznej, naruszając obowiązujące przepisy, nie doprowadza do prawidłowego wywłaszczenia, to w pewnym momencie z całego postępowania się wycofuje, pozostawiając doprowadzenie spraw do końca samemu właścicielowi. Droga, jaką jednak ma on przebyć i jaką wskazuje mu tutaj Państwo, jest nieporównanie trudniejsza, bardziej czasochłonna, sformalizowana, a przede wszystkim bardziej kosztowna. Dochodzi tu zatem do całkowitej zmiany „reguł gry” na niekorzyść właściciela, i to w sytuacji, gdy trudno przypisać mu jakąkolwiek „winę” - w tym akurat postępowaniu pozostaje on bowiem jedynie biernym adresatem działań, jakie w stosunku do jego majątku - i całkowicie wbrew jego woli - podejmuje władza publiczna. Trudno taką sytuację określić inaczej, jak swego rodzaju „pułapkę” zastawianą na obywatela przez obowiązujące prawo. Tego rodzaju „ukaranie” obywatela w demokratycznym państwie prawnym jest w moim przekonaniu niedopuszczalne.

Reasumując powyższe wywody wypada stwierdzić, iż obowiązujące przepisy - w świetle ustalonego orzecznictwa NSA - nie chronią w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi w sprawach wywłaszczenia). Zastrzeżenia budzą tu trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze, *de lege lata* istnieje możliwość

„faktycznego” wywłaszczenia bez realizacji jakiegokolwiek interesu publicznego. Po drugie, wydaje się, że niedopuszczalne powinno być samo przekształcenie trybu administracyjnego na cywilny, jako że oba organy władzy państwowej rozstrzygają sprawę obywatela nie tylko według innych reguł, ale przede wszystkim - według całkowicie odmiennych przesłanek. Inne względy uzasadniają wywłaszczenie, inne zaś - mogą doprowadzić do przymusowego wykupu zabudowanej działki na podstawie art. 231 § 2 k.c. Możliwa jest zatem sytuacja, w której właściciel, nie mogąc wykazać przed sądem przesłanek z art. 231 § 2 k.c, znajdzie się w sytuacji bez wyjścia. Po trzecie wreszcie, szczególnie dotkliwe dla właściciela jest obarczenie go nie tylko ciężarem samodzielnego prowadzenia sprawy cywilnej, ale przede wszystkim - obowiązkiem ponoszenia znacznych w tym wypadku kosztów. Niesłusznosc przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy postępowanie wywłaszczeniowe bez „winy” właściciela nie zostanie zakończone w czasie właściwym tj. przed rozpoczęciem inwestycji czy wówczas, gdy - z różnych przyczyn - żądanie powoda zostało oddalone przez sąd bądź nie może zostać zrealizowane w drodze sądowej egzekucji.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszonej przeze mnie kwestii. W szczególności uprzejmie proszę o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej obywatela w postępowaniu wywłaszczeniowym. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów. W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, w moim głębokim przekonaniu interwencja legislacyjna wydaje się konieczna.

Łączę wyrazy szacunku

/-/