



Warszawa, 6/08/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-500684- IV/05/AB

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

**Pan**  
**Andrzej Aumiller**  
**Minister Budownictwa**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W dniu 23 marca 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Transportu i Budownictwa pismo (znak: RPO-500684-IV/05/MC), w którym poruszył problem dotyczący wadliwość regulacji w kwestii wyłączenia nieruchomości, która w ocenie Rzecznika w sposób niedostateczny chroni prawa majątkowe obywateli. W piśmie tym Rzecznik podniósł, że w sytuacjach, gdy inwestycja publiczna zostaje zrealizowana przed zakończeniem postępowania wyłączeniowego, 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.

W piśmie z dnia 20 lipca 2006 r. (znak: BN-Ig-0732-25/06/01903) Pan Minister Transportu i Budownictwa zasygnalizował, aby z kwestią tą zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości informując, iż poruszone przez Rzecznika zagadnienie jest przedmiotem prac studyjnych Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości.

W odpowiedzi na pismo Rzecznika z dnia 25 maja 2007 r. Pan Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 29 czerwca 2007 r. (znak: DL-P-II-0760-20/07) wskazał, iż przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, z późn.zm. dalej jako u.g.n.) pozostają w sferze zainteresowania Ministra Sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego jedynie pośrednio, o ile zamieszczone tam rozwiązania prawne mają związek z przepisami Kodeksu Cywilnego. Minister Sprawiedliwości podniósł, że wyłączenie nieruchomości, łącznie z kwestią odszkodowania i zwrotu wyłączonych nieruchomości poddane są wyłącznie reżimowi postępowania administracyjnego i z tego względu tą problematyką nie zajmuje się komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Odnosząc się merytorycznie do problemów przedstawionych w wystąpieniu przez Rzecznika uznał za uzasadnione krytyczne uwagi Rzecznika zgłoszone w odniesieniu do stosowania art. 112 ust. 3 u.g.n., zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i organów administracji rządowej. W ocenie Ministra Sprawiedliwości koniecznym wydaje się wprowadzenie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujących wyłączenie (art. 112-126) stosownych zapisów zawierających zastrzeżenia, że zrealizowanie inwestycji celu publicznego w toku wszczętego postępowania wyłączeniowego nie stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji o wyłączeniu oraz, że nie jest możliwe uchylene decyzji o wyłączeniu w wyniku wznowienia postępowania ani stwierdzenia jej nieważności, jeżeli inwestycja celu publicznego została zrealizowana. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości poinformował, iż zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437) sprawy gospodarki nieruchomościami

obejmuje dział „budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”, należący do własności Ministra Budownictwa.

Z uwagi na powyższe koniecznym wydaje się ponowne przytoczenie argumentacji przedstawionej już wcześniej Ministrowi Transportu i Budownictwa w piśmie Rzecznika z dnia 23 marca 2006 r.

U podstaw poglądu o niedopuszczalności przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego już po faktycznym zrealizowaniu inwestycji publicznej leży przeświadczenie, że art. 112 ust. 3 u.g.n. poprzednio zaś: art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dalej jako u.g.g.), dotyczy wyłącznie inwestycji przyszłych. 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 bezprawa, 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. ON SA 2002/1/39). Stanowisko takie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaje się być silnie ugruntowane, o czym świadczą m.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 kontradiktoryjności 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. 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 wywłaszczonej 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. W tego rodzaju sytuacjach stan prawny pozostaje nadal nieuregulowany. Co gorsza, nie jest jasne, czy można wówczas uzgodnić stan prawny ze stanem faktycznym, np. w drodze zasiedzenia. *De lege lata* istnieją wreszcie również i takie sytuacje, gdy obywatel na skutek faktycznego wywłaszczenia definitywnie traci prawo własności - wówczas, gdy z różnych przyczyn niemożliwe jest utrzymanie prywatnego charakteru danej nieruchomości.

Warto też zauważyć, że do niezakończenia postępowania wywłaszczeniowego przed realizacją danej inwestycji publicznej może dochodzić bynajmniej nie „z winy” inwestora, a jedynie z przyczyn leżących po stronie organu. Właściciel w rzeczywistości na sposób prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego, w szczególności prawidłowość wydawanych decyzji, w zasadzie nie ma przecież większego wpływu, poza możliwością zaskarżenia decyzji, które w jego ocenie naruszają prawo. Rzecznikowi znane są sytuacje, w których przy nieuregulowanej kwestii wywłaszczenia, 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 wywłaszczeniowego 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.

Na marginesie, 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.

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. rozstrzygania sporów już tylko w drodze sporu cywilnego.

Nie ulega też najmniejszej wątpliwości, że podstawowy - konstytucyjnie zakreślony- 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 irrelewantną. Może się więc zdarzyć, iż dana inwestycja - która w postępowaniu administracyjnym w ogóle nie została 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.

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 wyłączenia). Zastrzeżenia budzą tu trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze, de lege lata istnieje możliwość „faktycznego” wyłączenia bez realizacji jakiegokolwiek interesu publicznego. Po drugie, w trakcie załatwiania tej samej sprawy obywatela dochodzi do niedopuszczalnego przekształcenia trybu administracyjnego na cywilny. Organ administracyjny oraz sąd rozstrzygają sprawę nie tylko według innych reguł, ale przede wszystkim - według całkowicie odmiennych przesłanek. Inne względy uzasadniają wyłączenie, inne zaś - mogą doprowadzić do przymusowego wykupu zabudowanej działki na podstawie art. 231 §2 k.c. W konsekwencji możliwa jest sytuacja, w której właściciel, nie mogąc wykazać przed sądem przesłanek z art. 231 § 2 k.c, znajdzie się w sytuacji bez wyjścia, a stan prawny pozostaje trwale nieuregulowany. Niekiedy może także dojść do odebrania własności na cel publiczny wprost na podstawie przepisu ustawy, ale już bez żadnego odszkodowania dla właściciela. Po trzecie wreszcie, szczególnie dotkliwe dla właściciela jest obarczenie go ciężarem samodzielnego prowadzenia sprawy cywilnej, a także - obowiązkiem ponoszenia znacznych w tym wypadku kosztów. Niesłusznosc przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy postępowanie wyłączeniowe 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 uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie przedstawionej przeze mnie kwestii i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany regulacji prawnej dotyczącej wyłączenia nieruchomości.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich