



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-500684-IV/05/MC**

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

Warszawa, 08/07/2008r.

**Pan**  
**Cezary Grabarczyk**  
**Minister Infrastruktury**

***Szanowny Panie Ministrze***

W nawiązaniu do korespondencji, jaką Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził z Ministrem Transportu i Budownictwa, Ministrem Sprawiedliwości oraz Ministrem Budownictwa, a dotyczącej przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, regulujących instytucję wywłaszczenia, chciałbym ponownie zapytać Pana Ministra o ocenę rozwiązań przyjętych w cytowanej ustawie oraz o perspektywy zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Problem, z jakim Rzecznik zwracał się do poprzednich Ministrów dotyczy wadliwości rozwiązań prawnych w takiej sytuacji, gdy daną inwestycję publiczną zrealizowano przed zakończeniem postępowania wywłaszczeniowego. Nawiązując do argumentów przedstawionych szczegółowo w pierwszym wystąpieniu Rzecznika z dnia 23 marca 2006 r. wypada tu jedynie przypomnieć, że w takich wypadkach dokończenie procedury wywłaszczeniowej nie jest możliwe. Po zrealizowaniu inwestycji *de lege lata* postępowanie administracyjne staje się bowiem bezprzedmiotowe, a uregulowanie stanu prawnego nieruchomości możliwe jest wówczas jedynie na drodze postępowania cywilnego. Problem jednakże w tym, że sąd cywilny w ogóle nie bierze pod uwagę przesłanek wywłaszczenia z art. 112 i n. u.g.n., ale jedynie rozstrzyga „prywatnoprawny” spór właściciela z inwestorem, w oparciu o unormowania kodeksu cywilnego, a w szczególności art. 231 k.c. Ocenie sądu „wymyka się” zatem przesłanka publicznego charakteru inwestycji - sąd przydatności nieruchomości dla potrzeb dobra wspólnego w ogóle nie bada. Tymczasem jednak to właśnie wyłącznie cel publiczny, zdefiniowany w art. 6 u.g.n., jest tak naprawdę jedyną przesłanką uzasadniającą - sankcjonowane przymusem Państwa - wkroczenie inwestora na daną nieruchomość i pozbawienie bądź ograniczenie praw jej właściciela wbrew jego woli. W konsekwencji w postępowaniu cywilnym dochodzi do legalnego wywłaszczenia bez potrzeby realizacji jakiegokolwiek interesu publicznego,

co stoi w rażącej sprzeczności z gwarancjami ustanowionymi przez art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Co więcej, określone w art. 231 k.c. przesłanki wykupu nieruchomości zajętej na potrzeby danej inwestycji wcale w konkretnej sytuacji nie muszą być spełnione. Wówczas nie ma żadnej już możliwości uregulowania stanu prawnego gruntu - właściciel nadal dysponuje tytułem prawnym, niemniej jednak jego prawo jest całkowicie pozbawione treści. Wadliwość tego rozwiązania uwidacznia się szczególnie silnie wówczas, gdy procedury wywłaszczeniowej nie ukończono we właściwym czasie bynajmniej nie „z winy” właściciela, ale na skutek błędów popełnionych przez organ administracyjny, w efekcie czego decyzja o wywłaszczeniu zostaje uchylona bądź wręcz stwierdza się jej nieważność (np. z powodu tego, że cel danej inwestycji w ogóle nie jest objęty katalogiem z art. 6 u.g.n.). Przeniesienie sporu na drogę sądową ma też dalsze negatywne konsekwencje dla właściciela, związane w szczególności z kształtem procedury cywilnej (ciężar samodzielnego prowadzenia postępowania, inicjatywa dowodowa, kontrydiktoryjność postępowania) i oczywiście jej kosztami, które muszą pokrywać wyłącznie osoby prywatne - organ administracyjny w tym postępowaniu nie bierze już przecież w ogóle udziału.

Reasumując, przekształcenie reguł postępowania w trakcie załatwiania w istocie jednej sprawy - tj. przejście z trybu administracyjnego na cywilny - jest w tej sytuacji niedopuszczalne. W obu postępowaniach sprawa obywatela jest bowiem rozstrzygana 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. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dochodzi tu zatem do poważnego naruszenia praw właściciela nieruchomości, któremu nie dość, że jego prawo odbiera się wbrew jego woli, to jeszcze obciążony zostaje ciężarem legalizacji swojego faktycznego wywłaszczenia.

Pismem z dnia 14 listopada 2007 r. (znak: BNlż-076-36/07/4977) Minister Budownictwa podzielił argumenty Rzecznika, zapewnił również, że przedstawiony problem będzie przedmiotem dalszych rozważań i analiz. W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o podjętych działaniach i stanie ich zaawansowania. Jeżeli zaś Pan Minister podtrzymuje przekonanie o konieczności zmian w przepisach ustawy, proszę również o wskazanie, kiedy można oczekiwać stosownej inicjatywy legislacyjnej Rady Ministrów umożliwiającej zmianę obowiązującego stanu prawnego.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich