



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-585798-IV/08/ZA

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

Warszawa, 22/08/2008r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister
Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób, które na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) zwaną dalej - p.w.u.r.a.p., po upływie terminu wskazanego w ust. 4 tej ustawy, zostały pozbawione nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwość uzyskania odszkodowania za utraczone mienie.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody. Na mocy zaś ust. 4 tej ustawy odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Należy dostrzegać, iż jakkolwiek powyższa regulacja formalnie umożliwia złożenie wniosku o wypłatę odszkodowania zanim zostanie wydana decyzja o przejściu nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, to o powstaniu roszczenia odszkodowawczego przesądza dopiero wydanie tej decyzji, która indywidualizuje przedmiot, za przejście własności którego przysługuje odszkodowanie, i podmiot, któremu przysługuje roszczenie o wypłacenie odszkodowania.

Ze względu na to, iż powyższa regulacja nie zobowiązuje organów administracji publicznej do wydania przedmiotowej decyzji do czasu, zanim ustanie możliwość złożenia wniosku o przyznanie odszkodowania, występują sytuacje, gdy osoby formalnie uprawnione do uzyskania odszkodowania są pozbawione możliwości jego uzyskania bez

swojej winy. Należy bowiem pamiętać, iż zdarzają się sytuacje, gdy wskutek toczącego się sporu o własność nieruchomości i jej granice lub przewlekłego postępowania spadkowego osoba, która została uznana za właściciela nieruchomości, nie mogła złożyć wniosku o odszkodowanie w terminie wskazanym w art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. przed wydaniem decyzji w trybie ust.1 tego artykułu i tym samym utraciła swoją nieruchomość bez żadnego ekwiwalentu za nią.

W ocenie Rzecznika nie jest zgodny z Konstytucją RP stan, w którym dopuszcza się możliwość wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych, zanim osoby uprawnione otrzymały oficjalne potwierdzenie przejścia własności ich nieruchomości z mocy prawa na organ publiczny. Narusza to zasadę prawidłowej legislacji i zasadę zaufania do państwa, wyprowadzone z art. 2 Konstytucji RP. Zasady te nie pozwalają na tworzenie regulacji o charakterze pozornym, które umożliwiają pozbawienie obywateli ich konstytucyjnych praw do słusznego odszkodowania. Na poparcie tego stanowiska w drodze analogii można przytoczyć poglądy, jakie wypowiedziano na tle regulacji pozwalającej na przedawnienie roszczeń odszkodowawczych w sytuacji, gdy szkoda jeszcze się nie ujawniła.

Na tle treści art. 442 §1 k.c. - w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2007 r. - analizowano w judykaturze i w piśmiennictwie sytuacje, gdy z powodu upływu biegu terminu przedawnienia przed wystąpieniem szkody, poszkodowany pozbawiony był możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Jakkolwiek przewagę zdobył pogląd uznający, iż roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (zob. Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/2005), to wielokrotnie podkreślano, iż nie jest dopuszczalna z punktu widzenia zasady słuszości sytuacja, gdy roszczenie poszkodowanego nie może być dochodzone bez uchybienia przez niego zasadom należytej staranności. Opierano się tam na argumentacji akcentującej, iż bieg terminu przedawnienia jest powiązany z terminem wymagalności roszczenia, w konsekwencji zaś przed chwilą powstania szkody nie można mówić ani o wymagalności, ani istnieniu roszczenia (zob. wyroki SN: z 10 czerwca 1986 r. III CRN 101/86, z 2 grudnia 1998 r. I CKN 910/97 OSNC 1999/6 poz. 114, z 21 maja 2003 r. IV CKN 378/2001 OSP 2004/4 poz. 55, z aprobowaną glosą M. Nestorowicza oraz T. Dybowskiego, Przegląd Sądowy 2005/6 str. 132 i n, z 21 maja 2003 r. IV CKN 378/2001 (OSNC 2004/7-8 poz. 124). Także we wspomnianej uchwale III CZP 84/2005 Sąd Najwyższy dostrzegając, iż budzi wątpliwości w aspekcie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości przepis przewidujący przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym w sytuacji, gdy szkoda jeszcze nie powstała lub się nie ujawniła, wobec czego poszkodowany nie tylko o niej nie wiedział, ale nie mógł wiedzieć. Wątpliwości te podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 1 września 2006 r., SK 14/2005, uznał, iż art. 442 § 1 zdanie drugie kodeksu cywilnego pozbawiający pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, iż przepisy prawne nie mogą być swoistą pułapką dla poszkodowanego uniemożliwiając mu de facto w pewnych sytuacjach wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie

przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałyby on wymaganą staranność we własnych sprawach. Podkreślał także, iż gwarancje konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznaczają, że regulacje ustawowe nie mogą w sposób dowolny kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, jak już wskazywano, że ma to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego. Nie może zaś być w regulacjach kształtowanych na poziomie ustaw zwykłych tolerowane rozwiązanie, które w takich wypadkach zakłada pozór prawa podmiotowego po stronie poszkodowanego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest zaś pogląd, iż *„Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słuszenie nabytych i ochrony interesów w toku (por. m.in. orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTKw 1993 r., cz. I, s. 71-72), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej.”* - zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

W ocenie Rzecznika wskazane jest więc takie ukształtowanie prawa do odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p., aby nie wygasało ono przed wydaniem decyzji o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Jako wzorcowe można tu wskazać rozwiązania przewidziane przez art. 173 k.c. i art. 442¹ §4 k.c., które wykluczają możliwość przedawnienia roszczeń osoby małoletniej przed upływem lat dwóch od uzyskania przez nią pełnoletności. W ocenie Rzecznika analogiczna regulacja dodana do art. 73 p.w.u.r.a.p. zagwarantowałaby osobom, które wykazywałyby wymaganą staranność we własnych sprawach, uzyskanie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie powyższego przepisu.

Uznając na podstawie wyżej wskazanych okoliczności, iż obecna treść art. 73 ust. 4 p.w.u.r.a.p. narusza prawa i wolności człowiek i obywatela, Rzecznik na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wnosi o podjęcie prac legislacyjnych, które umożliwią uzyskanie odszkodowania osobom, co do których decyzja stwierdzająca przejście ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego została wydana po upływie terminu określonego w ust. 4 przedmiotowego przepisu.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich