



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-675716-IV/II/ZA

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 25.06.2012 r.

Pan Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg odnoszących się do uciążliwości związanych z realizowaniem inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym w szczególności autostrad i dróg ekspresowych, dla mieszkańców terenów przylegających do tych dróg. Zarzuty podniesione w tych skargach odnoszą się w przeważającej większości przypadków do kwestii istotnego ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości przyległych do tych dróg, prowadzącego w konsekwencji do obniżenia ich wartości oraz negatywnego wpływu emisji drogowych (hałas, pył) na warunki życia na przyległych nieruchomościach. W ocenie Rzecznika zarzuty te są w znacznej części uzasadnione i wskazują na istniejące zagrożenia dla konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

W obowiązującym stanie prawnym przepisy regulujące zasady realizacji inwestycji drogowych określone są w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 193, poz. 1194 ze zm.) - dalej również jako tzw. specustawa drogowa. Zgodnie zaś z jej art. 11 f ust. 1 pkt 6 decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (z.r.i.d.) zawiera m.in. oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Nieruchomości te, na podstawie art. 12 ust. 4 tej ustawy, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa bądź odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Jeżeli realizacja inwestycji nie wymaga przejęcia na rzecz podmiotów publicznych całej nieruchomości położonej na trasie projektowanej drogi, przejęciu ulega jedynie jej część wyodrębniona w decyzji z.r.i.d. Pozostała jej część, potocznie zwana resztówką, w dalszym ciągu jest własnością dotychczasowego właściciela, chociaż może być przedmiotem roszczenia o wykup skierowanego do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele (art. 13 ust. 3 ustawy).

Ten właśnie przepis budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia swojej zgodności z normami konstytucyjnymi. Art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Roszczenie o wykup nieruchomości wskazane w powyższym przepisie służy pełnemu urzeczywistnieniu tej zasady. W przypadku, gdy wywłaszczeniu ulega jedynie część nieruchomości, jej właściciel otrzymuje odszkodowanie wyłącznie za obszar nieruchomości objęty wywłaszczeniem, a odszkodowanie to zgodnie z art. 12 ust. 5 tzw. specustawy w zw. z 134 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) ustala się w oparciu o wartość rynkową nieruchomości. Odszkodowanie to nie jest więc powiązane ze zmianą sytuacji majątkowej właściciela wywłaszczanej nieruchomości wynikającą z realizacji na jego nieruchomości inwestycji publicznej.

Podkreślić zaś trzeba, iż wpływ takiej inwestycji nie ogranicza się jedynie do utraty przez dotychczasowego właściciela części należącej do niego nieruchomości, ale obejmuje również rozmaite ograniczenia w korzystaniu odnoszące się do nieruchomości przyległych do realizowanej inwestycji. Przykładowo można tu wskazać chociażby minimalne odległości obiektów budowlanych od krawędzi drogi wskazane w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Odległości te są dosyć znaczne (od 15 do 50 metrów poza terenem zabudowy, od 6 do 30 metrów w terenie zabudowy), co istotnie ogranicza możliwość zabudowy nieruchomości, a w niektórych przypadkach może ją nawet uniemożliwić. Należy mieć na uwadze także to, iż wielkość działki podlegającej wywłaszczeniu określana jest wyłącznie pod kątem przydatności do realizacji inwestycji publicznej i w wielu przypadkach determinowana przepisami określającymi wymogi techniczne danego typu inwestycji, natomiast nie ma w tym kontekście znaczenia wielkość i kształt tzw. resztówki. W rezultacie pozostała po wywłaszczeniu część nieruchomości może być zbyt mała lub

nieproporcjonalnie ukształtowana, co może już samo w sobie uniemożliwiać jej korzystne dla właściciela zagospodarowanie, a w konsekwencji trwale obniżać jej wartość rynkową.

Dodatkowo można wskazać, iż przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) wprowadzają szereg ograniczeń co do lokalizacji wyjazdów i zjazdów na drogi publiczne (np. § 113, 166 ust. 2 rozporządzenia), co może utrudniać obsługę komunikacyjną tzw. resztówek.

Z powyższych przyczyn, roszczenie o wykup nieruchomości przewidziane w art. 13 ust. 3 tzw. specustawy należy traktować jako uzupełnienie regulacji przyznającej odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości i urzeczywistnienie zasady słusznego odszkodowania przewidzianej przez art. 21 ust. 2 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego co do tej zasady sformułowane zostały liczne postulaty. Podkreślano w nich, iż słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, takie które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, jaką miał przed wywłaszczeniem (zob. wyroki TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66).

Skoro więc realizacja inwestycji publicznej i dokonane w tym celu wywłaszczenie nieruchomości powoduje bardzo daleko idące skutki w odniesieniu do stanu majątkowego właściciela wywłaszczanych nieruchomości, to norma zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji nakazuje przyjęcie takiej regulacji ustawowej, która gwarantuje każdemu wywłaszczanemu podmiotowi możliwość odtworzenia sytuacji majątkowej poprzedzającej ingerencję organów publicznych w sferę jego praw i wolności.

Ograniczenie roszczenia o wykup nieruchomości jedynie do sytuacji, gdy pozostała część wywłaszczonej nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, takich gwarancji - w ocenie Rzecznika - nie zapewnia. Dotychczasowy sposób wykorzystania nie powinien bowiem determinować przydatności określonej nieruchomości dla jej właściciela. W przypadku resztówki - w przeciwieństwie do części działki przejętej pod drogę - nie ma przecież żadnych normatywnych ustaleń co do jej przeznaczenia. Właściciel, który wcześniej miał prawo do teoretycznie dowolnego wykorzystania swojej nieruchomości, również w przyszłości,

możliwość tę definitywnie utracił, z powodu zrealizowania w bliskim sąsiedztwie inwestycji publicznej. Tytułem przykładu można wskazać, iż właściciel nieruchomości użytkowanej rolniczo może co do zasady ubiegać się o jej wyłączenie z produkcji rolnej, a następnie w odpowiednim postępowaniu uzyskać prawo do jej zabudowy, co przeważnie podnosi jej wartość. Ta wskazana powyżej możliwość zabudowy może zostać utracona, jeżeli pozostała w wyniku wywłaszczenia część nieruchomości jest objęta zakazami wynikającymi z art. 43 ust. 1 o drogach publicznych. To istotne ograniczenie swobody zagospodarowania nieruchomości wynikające explicite z realizacji inwestycji publicznej nie zostanie mu jednak w żaden sposób zrekompensowane, gdyż przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie przewidują żadnego odszkodowania za utratę możliwości zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Rzecznik wskazuje tu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, w którym szeroko analizował on istniejące w naszym systemie prawnym mechanizmy kompensowania strat wynikających z ingerencji Państwa w prawo własności. Trybunał w tym wyroku odwołał się do mechanizmów zawartych w art. 128 ust. 4 u.g.n., które zakładają, iż odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, przy czym będzie ono ulegać powiększeniu, jeżeli dochodzi do zmniejszenia wartości nieruchomości, o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Trybunał wskazał także na regulację zawartą w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717), która przyznaje możliwość żądania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w przypadku szkody ponoszonej przez właściciela lub użytkownika wieczystego w wyniku uchwalenia planu miejscowego bądź jego zmiany.

W konkluzji Trybunał dochodzi do wniosku, iż *„kompensacja we wszystkich wskazanych sytuacjach, związanych z ingerencją we własność wynikającą z konieczności realizacji określonych celów publicznych, obejmuje m.in. uszczerbek związany z obniżeniem się wartości nieruchomości (punktem odniesienia jest zawsze jej wartość rynkowa), a nadto wprowadzana jest alternatywnie możliwość żądania wykupienia nieruchomości, z której korzystanie w dotychczasowym zakresie staje się niemożliwe”*.

Takiego mechanizmu rekompensowania utraty wartości nieruchomości, której część została wywłaszczona pod budowę drogi publicznej, w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie

przewidziano. W ocenie Rzecznika narusza to zasadę słusznego odszkodowania wynikająca z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik chciałby także podkreślić, iż ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych poprzez ograniczenie roszczenia o wykup jedynie do sytuacji, o których mowa w jej art. 13 ust. 3, może naruszać obowiązujące nasz kraj uregulowania międzynarodowe.

Zgodnie z artykułem 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego oraz swojego mieszkania. Zgodnie zaś z jej art. 8 ust. 2 ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa jest dozwolona jedynie w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

W doktrynie na tle art. 8 Konwencji wyrażany jest pogląd, iż: *„Każdy ma prawo do poszanowania własnego domu, a więc nie tylko prawo do tak zdefiniowanej przestrzeni, ale do spokojnego korzystania z niej. Naruszenia tego prawa nie ograniczają się do określonych działań, takich jak wtargnięcie bez zezwolenia do czyjegoś domu, ale również takich jak hałas, emisje gazów, odór lub inne podobne formy ingerencji. Do naruszenia prawa do poszanowania domu dochodzi wówczas, gdy z takich lub podobnych powodów nie można korzystać z jego wygód”* - (zob. Marek Antoni Nowicki w komentarzu do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, teza 8.3, wydawnictwo elektroniczne LEX 2010).

Funkcjonowanie dróg publicznych, a w szczególności dróg ekspresowych lub autostrad, wiąże się niewątpliwie z istotnymi oddziaływaniami w postaci hałasu, zapylenia, emisji spalin pochodzących z silników samochodowych.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uważa się, iż takie oddziaływanie mogą prowadzić do naruszenia prawa do poszanowania domu. W wyroku z dnia 3 maja 2011 r. w sprawie Apanasewicz przeciwko Polsce, nr 6854/07 wskazuje się, iż: *„naruszenia prawa do poszanowania domu nie dotyczą jedynie materialnych czy cielesnych naruszeń, takich jak wtargnięcie do domu nieuprawnionej do tego osoby, ale*

odnoszą się także do naruszeń niematerialnych i bezcielesnych takich jak hałas, emisje szkodliwych substancji, nieprzyjemnych zapachów oraz innych ingerencji. Jeśli naruszenia są poważne, mogą one pozbawić osobę prawa do poszanowania jej domu, gdyż stanowią przeszkodę w korzystaniu z mieszkania (Hatton i inni p. Zjednoczonemu Królestwu [WIJ, nr 36022/97])"

W wyroku tym wskazano także, iż natężenie uciążliwości uzasadniających odpowiedzialność władz krajowych w rozumieniu art. 8 Konwencji ma charakter relatywny i może być oceniane tylko na tle okoliczności sprawy, a w szczególności natężenia i czasu trwania szkodliwych czynników, ich konsekwencji fizycznych i psychicznych, ogólnego kontekstu sprawy, oraz od tego, czy wyrządzona szkoda była porównywalna z nieodłącznym ryzykiem ponoszonym przez mieszkańców współczesnych miast.

W wyroku ETPCZ z dnia 4 października 2011 r. w sprawie Orlikowscy przeciwko Polsce, nr 7153/07, wskazano, iż poważne immisje (np. hałasu, zanieczyszczenia środowiska) zakłócające dobrobyt jednostki („individuals' well-being") mogą uzasadniać zarzut naruszenia art. 8 Konwencji, nawet jeżeli nie prowadzą do powstania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Należy tu wskazać, iż rozważania Trybunału w tej sprawie oparte były na stanie faktycznym, w którym immisje wywodziły się z działalności położonego w bezpośrednim sąsiedztwie skarżących obiektu gospodarczego. Jest to więc bardzo zbliżona sytuacja do oddziaływań wywieranych przez drogi publiczne na nieruchomości położone w ich pobliżu, w szczególności przez autostrady bądź drogi ekspresowe.

W wyroku tym odwołano się także do tezy zawartej w orzeczeniu z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie Pilar Moreno Gómez przeciwko Hiszpania, nr 4143/02, zgodnie z którą *„Okoliczność, czy sprawa jest analizowana pod względem ciężącego na Państwie pozytywnego obowiązku przyjęcia rozsądnych i odpowiednich środków w celu zabezpieczenia praw skarżącego z art. 8 ust. 1, czy też pod względem uzasadnienia ingerencji organu władzy publicznej zgodnie z art. 8 ust. 2, stosowane zasady są w gruncie rzeczy takie same. W obydwu przypadkach trzeba wziąć pod uwagę sprawiedliwą równowagę, która musi być zachowana pomiędzy konkurującymi interesami jednostki i społeczności jako takiej"*.

W orzecznictwie Trybunału Strasburskiego wyraźnie podkreśla się więc, iż względy wymienione w art. 8 ust. 2 Konwencji nie mogą automatycznie usprawiedliwiać nieograniczonej ingerencji w prawo jednostki do poszanowania życia prywatnego.

Podlegające ochronie na podstawie art. 8 Konwencji prawo do niezakłóconego korzystania z domu również w naszym porządku konstytucyjnym może zostać wywiedzione z treści art. 47 ust. 1 oraz 75 ust. 1 i 76 Konstytucji.

Elementem podmiotowego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego wskazanego w art. 47 ust. 1 Konstytucji jest niewątpliwie ochrona możliwości korzystania z wydzielonej przestrzeni mieszkalnej, umożliwiającej pewną izolację jednostki ludzkiej od wpływów zewnętrznych i zaspokojenie potrzeby odpoczynku, snu.

Konstytucja zawiera w sobie również szereg norm programowych nakładających na instytucje publiczne szereg obowiązków. Jednym z nich jest przewidziany przez art. 75 ust. 1 Konstytucji obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, z czego wynika w sposób oczywisty obowiązek przeciwdziałania nadmiernym utrudnieniom w korzystaniu z tych potrzeb przez osoby domami czy mieszkaniami już dysponujące. Władze publiczne mają również obowiązek chronienia obywateli przed działaniami zagrażającymi ich prywatności (art. 76 Konstytucji), a więc również nadmiernymi immisjami uniemożliwiającymi im swobodne korzystanie z budynku lub mieszkania.

Lokalizowanie inwestycji drogowych w bezpośredniej bliskości budynków mieszkalnych powinno więc być powiązane z jakąś formą rekompensaty za konieczność znoszenia w przyszłości oddziaływań drogi publicznej na te budynki, a w przypadku bardzo uciążliwych immisji - z przyznaniem roszczenia o nabycie własności budynku przez władze publiczne.

W ocenie Rzecznika istnieją poważne wątpliwości, czy cele takie może pełnić roszczenie o wykup nieruchomości zawarte w art. 13 ust. 3 tzw. specustawy. Po pierwsze trzeba wskazać na jego ograniczony zakres przedmiotowy. Przysługuje ono bowiem jedynie w przypadku wyłączenia części nieruchomości pod drogę publiczną.

Należy ponadto wskazać na bardzo poważne trudności w udowodnieniu, iż stopień immisji pochodzących z drogi publicznej uniemożliwia dalsze eksploatowanie budynku mieszkalnego przez daną osobę fizyczną. Niematerialny charakter tych oddziaływań powoduje, iż aczkolwiek częstokroć bardzo uciążliwe, nie uniemożliwiają one z reguły fizycznego przebywania człowieka na przylegających do dróg nieruchomościach. Jednakże w indywidualnych przypadkach, w szczególności osób cierpiących na choroby przewlekłe lub będących w podeszłym wieku, oddziaływania te mogą być na tyle dokuczliwe, iż przebywanie w obiekcie pełniącym funkcje mieszkalne będzie wiązało się dla nich

z nadmiernym dyskomfortem lub nawet prowadziło do unikania przebywania w miejscu, które powinno zapewnić im spełnienie funkcji mieszkaniowych.

W tej sytuacji uzasadniony wydaje się zarzut, iż zbyt wąskie uregulowanie przesłanek obowiązkowego wykupu nieruchomości przewidziane przez art. 13 ust. 3 tzw. specustawy narusza prawo do poszanowania mieszkania chronione przez art. 8 ust. 1 Konwencji oraz art. 47 Konstytucji RP i nie stanowi wypełnienia obowiązków nałożonych na władze publiczne przez art. 75 ust. 1 i 76 Konstytucji RP.

Cel publiczny w postaci poprawy infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych może oczywiście uzasadniać pewne ograniczenia praw i wolności obywatelskich, co wyraźnie wyartykułował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62. Niewątpliwie interes społeczny w postaci zapewnienia sprawnej komunikacji po sieci dróg publicznych ma co do zasady nadrzędny charakter nad partykularnym interesem osób zamieszkujących w pobliżu realizowanej inwestycji drogowej i uzasadnia konieczność znoszenia pewnych ograniczeń swego prawa do korzystania z domu lub mieszkania przez te osoby.

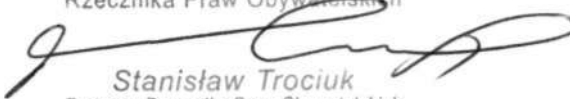
Wydaje się jednak, iż przekroczenie pewnego progu oddziaływań powoduje, że nie możemy rozważać ich w kategorii ograniczeń praw, natomiast zasadnym staje się wtedy mówienie o naruszeniu ich substancji, istoty. Istnienie takiego stanu jest co do zasady niedopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, co uzasadnia konieczność przyznania właścicielom nieruchomości poddanym takim oddziaływaniom środków prawnych pozwalających zrekompensować wyrządzone szkody.

Reasumując powyższe rozważania Rzecznik podkreśla, iż realizacja inwestycji drogowych może wywierać bardzo poważny wpływ na wartość przyległych nieruchomości i warunki bytowania na tych nieruchomościach. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie zawiera uregulowań minimalizujących w odpowiednim stopniu negatywne skutki takiego wpływu. W szczególności, w ocenie Rzecznika, normą taką nie jest art. 13 ust. 3 tej ustawy, który uzależnia dopuszczalność powstania roszczenia o wykup nieruchomości w przypadku jej częściowego wyłączenia, jedynie od przesłanki niemożności prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany treści tego przepisu poprzez przyznanie odpowiedniego odszkodowania lub roszczenia o wykup właścicielom nieruchomości, które w części zostały wyłączone pod budowę dróg publicznych, jeżeli pozostała ich część utraciła w znacznym stopniu swoją wartość lub nastąpiło znaczne pogorszenie możliwości jej wykorzystywania do celów mieszkaniowych.

z prośbą o

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich