



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-686788-IV/II/DZ

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

Warszawa, 19 lipca 2012 r.

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa i
Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli, którzy wskazują, że mimo przejęcia na własność jednostki samorządu terytorialnego ich nieruchomości na skutek wydania ostatecznej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, bezskutecznie oczekują na wszczęcie negocjacji w sprawie odszkodowania za przejęcie tych nieruchomości. Organy gmin zwlekają z podjęciem negocjacji tłumacząc się najczęściej brakiem środków finansowych na wypłatę odszkodowań. Przykładowo, w jednej z indywidualnych spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, organ gminy poinformował w 2011r. zainteresowanego obywatela, że wnioski o wypłatę odszkodowań za działki przejęte pod drogi publiczne rozpatrywane są chronologicznie według daty ich wpływu i w miarę posiadanych środków finansowych, zaś aktualnie rozpatrywane są wnioski złożone w urzędzie gminy w okresie do 2006r.

W ocenie Rzecznika zarzuty podniesione w skargach wymagają rozważenia, bowiem sygnalizowany w nich problem jest wynikiem wadliwie ukształtowanych przepisów w omawianym zakresie.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) *działki grunta wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział*

został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

W myśl art. 98 ust. 3 powołanej ustawy: za przejęte we wskazanym wyżej trybie działki gruntu przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Skutkiem ostatecznej decyzji o podziale nieruchomości wydanej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, bądź prawomocnego orzeczenia sądu o podziale nieruchomości, jest przejście własności działki wydzielonej pod drogę publiczną (lub na poszerzenie istniejącej drogi publicznej) na odpowiedni podmiot publicznoprawny z mocy prawa bądź wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego oraz powstanie po stronie tego podmiotu obowiązku zapłaty odszkodowania za nabyty w ten sposób grunt, zaś po stronie byłego właściciela lub byłego użytkownika wieczystego - prawa do odszkodowania.

Odjęcie własności lub prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nastąpić może - zgodnie z art. 98 ust. 3 - jedynie za odszkodowaniem.

Z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że obowiązek odszkodowawczy jest realizowany w pierwszej kolejności poprzez uzgodnienie w drodze negocjacji wysokości odszkodowania między byłym właścicielem bądź byłym użytkownikiem wieczystym a organem wykonawczym odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub starostą reprezentującym Skarb Państwa (jako reprezentantami beneficjentów dokonanego wydzielenia działek gruntu pod drogę publiczną). Dopiero gdy do takiego uzgodnienia nie dojdzie obowiązek ten realizowany jest w drodze administracyjnej przez wydanie decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania na zasadach i w trybie określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczenie nieruchomości.

Tak więc pierwszy etap ustalenia wysokości odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne, przechodzące z mocy prawa na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, jest etapem cywilnoprawnym. Należy przy tym zauważyć, że przeprowadzenie rokowań jest obligatoryjne i musi zostać udokumentowane stosownym

protokołem, przy czym inicjatywa podjęcia rokowań pochodzić może od każdej ze stron (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2008 r., III SA/Po 695/07, LEX nr 510380, oraz wyrok SA w Poznaniu z dnia 18 maja 2006 r., I ACa 36/06, LEX nr 271367).

W przypadku gdy nie dojdzie do uzgodnienia odszkodowania między stronami, były właściciel lub były użytkownik wieczysty działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną (lub pod poszerzenie drogi publicznej) może zgłosić wniosek o ustalenie i wypłatę odszkodowania za odebrane prawo do tej działki do właściwego terytorialnie starosty. Wynika to z przewidzianego w art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiedniego stosowania zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości w przypadku, gdy nie doszło do porozumienia stron.

Oznacza to, że dopiero zakończenie pierwszego etapu (etapu negocjacji), w przypadku nieosiągnięcia porozumienia przez zainteresowane strony, może prowadzić do rozpoczęcia etapu drugiego tj. do ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym. Bez uprzedniego przeprowadzenia rokowań nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania administracyjnego o ustalenie odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Wymaga podkreślenia, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, pomimo zagwarantowania w art. 98 ust. 3 wypłaty odszkodowania za działki przejęte na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa w trybie art. 98 ust. 1, nie określa terminu, w którym organ administracji publicznej winien przystąpić do negocjacji w sprawie ustalenia tego odszkodowania. Należy zwrócić uwagę, że skoro pierwszy - obligatoryjny - etap ustalenia wysokości odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne, przechodzące z mocy prawa na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, jest etapem cywilnoprawnym, to przepisy kodeksu postępowania administracyjnego - a w szczególności przepisy regulujące terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym - nie mają tu zastosowania. Jednocześnie brak możliwości rozpoczęcia, przeprowadzenia i zakończenia negocjacji wyklucza możliwość przejścia do etapu ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym. A zatem w sytuacji niepodejmowania negocjacji przez organy administracji publicznej w razie zaistnienia obowiązku wynikającego z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, osoby zainteresowane nie mają możliwości dochodzenia swoich roszczeń w trybie sądowno-administracyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany wyżej stan może być uznany za naruszający konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

Odjęcie praw do działek wydzielanych pod drogi publiczne na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest rodzajem wyłączenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a więc odszkodowanie za te działki stanowi konstytucyjny warunek dopuszczalności takiego wyłączenia i nie może być interpretowane dowolnie.

Zasada słusznego odszkodowania nie odnosi się wyłącznie do samej kwoty przyznanej wyłączonego tytułem odszkodowania, ale także do procedury jej ustalania i wypłacania. Rażąco długa procedura przyznawania odszkodowania może w oczywisty sposób naruszać prawa majątkowe wyłączonego, który w okresie pomiędzy pozbawieniem go nieruchomości a przyznaniem odszkodowania nie może czerpać pożytków ani ze swojej nieruchomości, ani środków finansowych należnych za nią. Te potencjalnie utracone korzyści nie mogą zostać zrekompensowane w odszkodowaniu za wyłączone nieruchomości, gdyż zgodnie z przepisami odszkodowanie to powinno ograniczać się wyłącznie do wartości wyłączonej nieruchomości. Z tego względu należy uznać, że okres pomiędzy utratą możliwości rozporządzania i korzystania z nieruchomości przez właściciela a momentem przyznania odszkodowania powinien być jak najkrótszy.

Problematyka związana z trybem ustalania i wypłaty odszkodowania za działki wydzielone pod drogi publiczne w wyniku podziału nieruchomości, które z mocy art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przeszły na własność gminy, była już w przeszłości podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w aspekcie generalnym.

W wystąpieniu z dnia 30 listopada 2000r. (znak: RPO/345848/2000/IV/JS) skierowanym do ówczesnego Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Rzecznik wskazywał, że przejście na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego gruntów wydzielonych pod drogi publiczne jest formą wyłączenia tych gruntów, które następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Osobie wyłączonej w tym trybie nie jest znane kiedy i w jakiej wysokości odszkodowanie za utraconą własność będzie wypłacone. Natomiast przy wyłączeniu na ogólnych zasadach (art. 112-135 ustawy o gospodarce nieruchomościami), odszkodowanie ustalane jest w decyzji wyłączeniowej. W ocenie Rzecznika stan, w którym wyłączenie następuje na warunkach nieznanych wyłączonego narusza przyjętą w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zasadę dopuszczalności wyłączenia za słusznym odszkodowaniem. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wyłączonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia utraconej rzeczy, lub ujmując szerzej, odtworzyć jego sytuację majątkową

jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania (por. orzeczenie z dnia 19 czerwca 1990r. sygn.akt K. 2/90, OTK z 1990r., poz. 3). W świetle powyższego kwestionowany przepis art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie spełnia wymogów stawianych konstytucyjnemu ujęciu słusznego odszkodowania. Decyduje o tym przede wszystkim brak wskazania terminu wypłaty odszkodowania. Może to powodować w praktyce realne obniżenie odszkodowania (np. wskutek ewentualnej inflacji), co prowadzi do ewidentnego pokrzywdzenia osób wywłaszczonych. Powyższego stanowiska nie może też zmienić twierdzenie, że wysokość odszkodowania określa się według cen z daty jego ustalenia. Nie zrekompensuje to bowiem z reguły utraconych korzyści, jakie wywłaszczony mógłby uzyskać otrzymując należne mu odszkodowanie już z dniem odjęcia przysługującego mu prawa własności nieruchomości.

Rzecznik wyraził wówczas pogląd, iż wskazane byłoby przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym określenie wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia dokonywanego we wskazanym wyżej trybie następowałoby przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt podziału. W braku porozumienia odszkodowanie ustalone już na ogólnych zasadach postępowania wywłaszczeniowego powinno zostać określone najpóźniej w decyzji zatwierdzającej projekt podziału. Wywłaszczonemu przysługiwałyby w tym wypadku środki odwoławcze, tak jak przy wywłaszczeniu na ogólnych zasadach.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa wskazał, że w jego ocenie nie ma potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie. Analiza art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że dwa ewidentne postępowania administracyjne, co do których bezwzględnie mają zastosowanie przepisy k.p.a., a mianowicie zatwierdzenie podziału nieruchomości decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, oraz ustalenie, decyzją starosty, odszkodowania za grunty wydzielone przy tym podziale pod drogi publiczne, są przedzielone rokowaniami o wysokość odszkodowania. Zatem ustalenie odszkodowania w drodze decyzji starosty, może być opóźnione tylko o czas niezbędny na przeprowadzenie rokowań, który zależy w dużej mierze od właściciela nieruchomości. Z chwilą bowiem kiedy rokowania zakończą się wynikiem negatywnym (właściciel odmówi przyjęcia proponowanej kwoty odszkodowania), postępowanie musi zostać zakończone przez wydanie decyzji starosty o odszkodowaniu, zgodnie z przepisami k.p.a. Odszkodowanie musi zatem być wypłacone i to na warunkach znanych osobie wywłaszczonej, gdyż albo sama uzgodni te warunki w czasie rokowań albo zostaną one ustalone w decyzji o odszkodowaniu. Wprowadzenie etapu

rokowań o wysokość odszkodowania jest dla właścicieli dzielonych nieruchomości (ale także dla gminy) korzystne, gdyż umożliwia bezkonfliktowe ustalenie odszkodowania i raczej skraca termin jego wypłaty, gdyż eliminuje długotrwałe procedury odwoławcze, które mogą mieć miejsce przy ustalaniu odszkodowania w drodze decyzji. Odnosząc się do propozycji orzekania o odszkodowaniu bezpośrednio w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości Minister stwierdził, że wprowadzenie takiego rozwiązania nie byłoby możliwe ze względu na różne kompetencje organów. O zatwierdzeniu podziału nieruchomości orzeka bowiem wójt, burmistrz lub prezydent miasta, natomiast o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości orzeka starosta. Połączenie tych kompetencji w jednym organie byłoby merytorycznie nieuzasadnione i trudne do wprowadzenia.

Minister przyznał jednak, że można byłoby rozważyć celowość uściślenia w ustawie o gospodarce nieruchomościami terminu ustalenia i wypłaty odszkodowania za grunty przejęte przy podziale nieruchomości pod drogi publiczne, przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

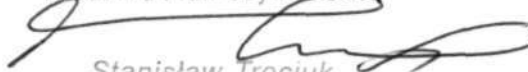
Mając na uwadze fakt, że wspomniana przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami w omawianym zakresie nie została dokonana, zaś z treści skarg nadsyłanych przez obywateli wynika, że problem niepodejmowania negocjacji przez organy administracji publicznej w razie zaistnienia obowiązku wynikającego z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostaje aktualny, Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się skierować do Pana Ministra niniejsze wystąpienie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik zwraca się z prośbą o zajęcie przez Pana Ministra stanowiska odnośnie przedstawionego problemu, jak również o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem jego wyeliminowania.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra zajętym w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich