



Warszawa, 24-11-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7006.54.2022.BD

Pan Andrzej Domański

Minister Finansów i Gospodarki

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w świetle napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich licznych wniosków obywateli pragnę zwrócić uwagę na potrzebę wprowadzenia na poziomie ustawodawczym zmian dotyczących trybu ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte m.in. na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów tzw. specustaw, w tym ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹. Jednym z najistotniejszych problemów jest rażąca przewlekłość tych postępowań, naruszająca prawo obywateli do uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, wyrażonego w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

(I) Wprowadzenie

Od początku obowiązywania tzw. specustawy drogowej kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich wielokrotnie przedstawiali organom władzy publicznej zasadnicze

¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 311; dalej jako: specustawa drogowa.

zastrzeżenia wobec postanowień zarówno tej ustawy, jak i pozostałych specustaw, przewidujących w zasadzie tożsame regulacje².

Deficyty regulacji prawnych, jak też nieprawidłowe stosowanie przepisów specustawy drogowej dostrzeżone zostały również przez Najwyższą Izbę Kontroli i opisane w raporcie, sporządzonym prawie dekadę temu, którego wnioski zachowują aktualność³. Jak zauważyła NIK, powszechne jest niedotrzymywanie przez wojewodów ustawowych terminów do wydania decyzji odszkodowawczych. Ze zwłoką wszczyna się postępowania, które później prowadzone są przewlekłe, a wojewodowie zlecają sporządzanie operatów szacunkowych nieruchomości nawet po upływie kilku miesięcy od ustawowych terminów wydania decyzji. Z kolei po sporządzeniu operatów urzędy wojewódzkie nie weryfikują należyście ich prawidłowości, co skutkuje błędnym ustaleniem wysokości odszkodowania i stwarza podstawy do skutecznego zaskarżania decyzji wydanych przez wojewodów w tych sprawach.

Spostrzeżenia NIK zbieżne są z poczynionymi przez moich współpracowników obserwacjami, z których wyłania się obraz nieprawidłowości o systemowym charakterze. Postępowania odszkodowawcze wszczynane są ze zwłoką, a po ich wszczęciu w wielu sprawach upływa kilka – a nawet kilkanaście – lat zanim obywatel uzyska odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia. Zdarza się też, że gdy po upływie kilku lat sprawa odszkodowawcza wraca do ponownego rozpoznania do organu I instancji, zobowiązanego do ponownego prowadzenia postępowania dowodowego, okazuje się, że uwarunkowania rynkowe zmieniły się tak bardzo, że nie jest już możliwe potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego w trybie art. 156 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Konieczne staje się więc – niekiedy wielokrotne – sporządzanie nowych operatów, co nie tylko wiąże się z dodatkowymi kosztami, ale też wydłuża postępowanie. Nie wolno przy tym tracić z pola widzenia, że wymóg aktualności operatu w rozumieniu u.g.n. w swoim założeniu miał służyć obywatelowi, zapewniając mu odszkodowanie w adekwatnej

² Por. m.in. wystąpienie z 11 lutego 2008 r., nr RPO/563719/07; wystąpienie z 10 lipca 2008 r., nr RPO/572080/07; wystąpienie z 3 lutego 2009 r., nr RPO/604363/08; wystąpienie z 26 marca 2009 r., nr RPO/572080/07; wystąpienie z 27 kwietnia 2011 r., nr RPO/572080/07; wystąpienie z 25 czerwca 2012 r., nr RPO/675716/11; wystąpienie z 23 kwietnia 2013 r., nr RPO/529615/06; wystąpienie z 22 października 2014 r., nr IV.7002.65.2014; wystąpienie z 7 stycznia 2015 r., nr IV.7002.65.2014; wystąpienie z 18 maja 2015 r., nr IV.7002.65.2014. Treść wystąpień generalnych RPO dostępna jest na stronie internetowej BRPO, pod adresem <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php>.

³ Informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 38/2014/P/13/157/LLU, pn. „Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008 – 2013”, link: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7311,vp,9209.pdf>.

⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.; dalej jako: u.g.n.

wysokości. Przy tak rażących przewlekłościach, o jakich mowa w odniesieniu do spraw odszkodowawczych ze specustaw, ten walor ochronny staje się iluzoryczny.

Przyznać należy, że postępowania odszkodowawcze mogą mieć skomplikowany charakter. Niejednokrotnie ich rozpoznanie i załatwienie w ustawowym terminie może być trudne do zrealizowania. Podkreślenia jednak wymaga, że w świetle aktualnie obowiązującego prawa obywatele przez cały czas trwania takiego postępowania pozostają bez wsparcia państwa. Zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę modelem, od samego początku pozostającym przedmiotem krytyki RPO, w reżimie specustawy drogowej odstąpiono bowiem od zasady wyrażonej w art. 119 ust. 1 pkt 7 u.g.n., zgodnie z którym ustalenie wysokości odszkodowania jest elementem decyzji wyłączeniowej. Jak podnosił RPO w wystąpieniu z dnia 27 kwietnia 2011 r., znak: RPO-572080-IV/07/ZA, za jeden z elementów pojęcia „słusznego odszkodowania”, w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, uznać należy istnienie *iunctim* czasowego pomiędzy datą wyłączenia oraz momentem przyznania odszkodowania. Jednym z podstawowych atrybutów prawa własności – chronionego na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji – jest bowiem nie tylko prawo do rozporządzania nieruchomością (w tym do zbycia własności za cenę odpowiadającą jej wartości), ale także prawo do korzystania z przedmiotu własności. Zasada słusznego odszkodowania nie tylko powinna być więc odnoszona do sposobu ustalania jego wysokości, ale też zapewniać minimalizację szkód wynikłych z braku możliwości korzystania z przedmiotu własności poprzez ustanowienie możliwie krótkiego okresu pomiędzy wyłączeniem a przyznaniem odszkodowania. Temu standardowi czyni zadość regulacja z art. 119 ust. 1 pkt 7 u.g.n., od której prawodawca na gruncie specustaw odstąpił.

Prowadzi to do takiego skutku, że w aktualnym stanie prawnym osoba wyłączona zostaje obciążona kosztami tego, że państwo nie jest w stanie terminowo dokonać wypłaty odszkodowania w prawidłowo ustalonej wysokości – i to w sytuacji, gdy osoba ta utraciła już uprawnienia właściciela nieruchomości, w tym prawo do pobierania z niej pożytków, nawet jeżeli inwestor nie przystąpił jeszcze do realizacji inwestycji. Taka sytuacja stanowi niedopuszczalne ograniczenie wolności i praw jednostek. Należy bowiem podkreślić, że w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji każda osoba wyłączona ma prawo do uzyskania słusznego odszkodowania bez nieuzasadnionej zwłoki. Brak realizacji tego prawa latami, wynikający z przewlekłości postępowań i kumulacji barier o charakterze administracyjnym, prowadzi do wydrążenia tego prawa z jego rzeczywistej treści, czyniąc ochronę własności prawem pozornym. Jest to świadectwo systemowego problemu prawnego, który powinien być rozwiązany w drodze ustawodawczej.

(II) Wadliwość postępowań odszkodowawczych w świetle wniosków do RPO

Rozważając obecny standard poszanowania interesów majątkowych obywateli wywłaszczanych na gruncie specustaw, godzi się zauważyć, że nie stanowi odpowiedniego zabezpieczenia ich interesów instytucja lokalu zamiennego (art. 17 ust. 4 specustawy) czy zaliczki (art. 12 ust. 5a specustawy). W pismach kierowanych do mojego Biura, obywatele podkreślają, że zarządcy drogi mają problem ze wskazaniem właściwego lokalu zamiennego o odpowiednim standardzie, zaś zaliczka wypłacana jest dopiero po ustaleniu wysokości odszkodowania w drodze decyzji organu I instancji. Podkreślić należy, że nawet tak ograniczone wsparcie nie przysługuje wszystkim wywłaszczonym – nie jest ono w ogóle należne w sytuacji, gdy decyzji ZRID nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności⁵.

Jak wynika z wniosków obywateli, szczególnie trudna jest sytuacja osób, dla których wywłaszczona nieruchomość pozostawała miejscem zamieszkania. Osoby takie, pozbawione dotychczasowego domu, stają przed koniecznością ponoszenia kosztów związanych z zapewnieniem swojej rodzinie nowego miejsca zamieszkania, na swój koszt, wynajmując tymczasową nieruchomość lub lokal mieszkalny. Umowy w tym przedmiocie często zawierane są pod presją czasu, na warunkach odstających od rynkowych – ze względu na konieczność szybkiego znalezienia miejsca zamieszkania oraz niepewność co do czasu trwania stosunku umownego. Problemu nie rozwiązuje przewidziany w art. 18 ust. 1f specustawy drogowej dodatek w wysokości 10 000 zł. W praktyce bowiem kwota ta trafia do uprawnionych wraz z wypłatą ustalonego ostatecznie odszkodowania, podczas gdy związane z wywłaszczeniem wydatki są ponoszone jeszcze przed wydaniem nieruchomości. We wnioskach do RPO nierzadko podkreślane jest, że skarżący stanęli przed koniecznością zaciągnięcia kredytu w celu pokrycia zwiększonych kosztów życia lub zakupu nowej nieruchomości przed otrzymaniem należnego odszkodowania.

Wśród ponoszonych przez wywłaszczanych obywateli kosztów należy wskazać również na wydatki związane z rozpoznawaniem samej sprawy odszkodowawczej. W praktyce strona takiego postępowania, w większym niż zazwyczaj stopniu, obarczona jest

⁵ Należy dodać, że wynikające z art. 12 ust. 5a specustawy drogowej prawo do wpłaty zaliczki zostało wprowadzone ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. poz. 118). Zgodnie z przepisem międzyczasowym, zawartym w art. 2 tej ustawy, prawo do zaliczki nie przysługuje tym wywłaszczonym, w których sprawach decyzja ZRID stała się ostateczna przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 25 lutego 2013 r.

obowiązkami w sferze dowodowej. Wartość nieruchomości, i tym samym wysokość należnego odszkodowania, ustalane są bowiem na podstawie operatu szacunkowego, jaki rzeczoznawca majątkowy sporządza w oparciu o przepisy działu IV u.g.n.

Operat szacunkowy posiada szczególną moc dowodową. Po sporządzeniu operatu jego podważenie co do meritum możliwe jest w zasadzie w trybie stwierdzenia przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych nieprawidłowości przy sporządzaniu operatu, co czyni taki operat nieprzydatnym dla sprawy (art. 157 ust. 1 u.g.n.). Oceniając operat, organ administracji czy sąd administracyjny weryfikują jego treść przede wszystkim pod kątem formalnym. Dopuszczalne jest jego zakwestionowanie, ale wyłącznie w wyjątkowych wypadkach – jeżeli zostanie wykazane, że przy sporządzaniu operatu doszło do naruszenia prawa albo operat zawiera ewidentne błędy, które dyskwalifikują jego walory dowodowe (zob. np. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3140/18).

Jeżeli natomiast organ nabierze wątpliwości merytorycznych co do prawidłowości ocen zawartych w operacie szacunkowym, to – skoro nie jest upoważniony do rozstrzygnięcia tych wątpliwości samodzielnie – powinien zwrócić się o dokonanie weryfikacji operatu do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. O potrzebie weryfikacji operatu przez organ na podstawie art. 157 ust. 1 u.g.n. decyduje zatem nie stanowisko strony, lecz powstanie po stronie organu wątpliwości co do prawidłowości jego sporządzenia. Jak wynika ze skarg obywateli, w praktyce organy rzadko kierują przedłożone operaty szacunkowe do oceny organizacji zawodowych – przede wszystkim z uwagi na wysoki koszt sporządzenia takiej opinii.

Powyższe uwagi są istotne, gdyż do Biura RPO często trafiają sprawy, w których wyłuszczony obywatel nie miał świadomości tego, że polemikę z przyjętą przy załatwianiu sprawy wyceną nieruchomości może podjąć w trybie z art. 157 ust. 1 u.g.n., tj. przedkładając ocenę operatu szacunkowego, sporządzoną przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych lub wnosząc o pozyskanie takiej oceny przez organ prowadzący postępowanie.

Obywatele opisują postępowania, w których wielokrotnie uchylane były decyzje ustalające odszkodowanie ze względu na stwierdzaną w ramach kontroli instancyjnej nieprzydatność operatu szacunkowego dla sprawy. Zdarzają się również przypadki, gdy operat utracił aktualność wskutek upływu czasu – a obywatel kilkakrotnie ponosił koszty zlecania rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia tzw. kontroperatu. Tymczasem brak jest podstaw do obciążania obywateli kosztami postępowania

wywłaszczeniowego, którego państwo nie jest w stanie prawidłowo i terminowo przeprowadzić. Prowadzi to do takiego skutku, że ciężar dochodzenia odszkodowania słusznie należnego – i w prawidłowej wysokości – państwo w istocie przerzuca na osoby wywłaszczane. Jednocześnie koszty z tego tytułu niejednokrotnie nie są stronie zwracane i tym samym rozliczane w ramach kosztów postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia odszkodowania – podczas gdy kodeksową zasadą z art. 262 § 1 k.p.a. jest ponoszenie kosztów postępowania administracyjnego przez prowadzący je organ, zobowiązany do prawidłowego załatwienia sprawy w oparciu o prawdę materialną (art. 7 k.p.a.).

(III) Zasadność podjęcia interwencji legislacyjnej

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa w sposób nieuzasadniony utrudniają wywłaszczanej stronie postępowania nie tylko kwestionowanie treści sporządzonego operatu szacunkowego, ale przede wszystkim uzyskanie prawidłowo ustalonego, słusznego odszkodowania w rozsądnym czasie. Dotyczy to szczególnie postępowań toczących się na podstawie tzw. specustaw, co do których w dalszym ciągu dominuje przekonanie o ich przejściowym i wyjątkowym charakterze, stawiającym organom państwowym jako nadrzędny cel doprowadzenie do realizacji inwestycji. Tego typu założenie jest aktualnie nieprawidłowe, o czym będzie mowa dalej.

Warto odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, poświęconego specustawie drogowej. Trybunał wskazywał, że przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie, występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Zaproponowana przez Trybunał wykładnia konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, stawiająca w centralnym punkcie konieczność „zasypywania przepaści cywilizacyjnej” między Polską a krajami Zachodu, zdominowała sposób myślenia o realizacji strategicznych z perspektywy państwa inwestycji – dopuszczając, w imię rozwoju, często daleko idące ograniczenia względem pozostałych wartości konstytucyjnych, w tym również praw obywatelskich (zob. też wyroki TK z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, i z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10). Obecnie, po upływie ponad 20 lat od wejścia w życie specustawy drogowej, wraz ze zmianami społeczno-gospodarczymi, jakie bezsprzecznie udało się w tym czasie osiągnąć, niezbędna jest ponowna ewaluacja trybu realizowania inwestycji procedowanych w reżimach tzw. specustaw. Dotyczy to przede wszystkim ustalania i wypłaty odszkodowania, jakie należy się obywatelom za wywłaszczenie.

Powrót do dyskusji w tej sprawie jest tym bardziej uzasadniony, że na mocy art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁶ uchylony został (wcześniej wielokrotnie nowelizowany i przedłużany) przepis art. 45 ust. 2, określający termin utraty mocy obowiązującej przez specustawę drogową. Według pierwotnej koncepcji ustawa ta miała posiadać charakter tymczasowy, jednak z założenia tego zrezygnowano, czyniąc ją stałym elementem systemu polskiego prawa. Jest to istotna zmiana aksjologicznego kontekstu funkcjonowania tej ustawy, zwłaszcza mając na uwadze dotyczące jej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. O ile bowiem przejściowy charakter specustawy drogowej mógłby – w świetle zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji – uzasadniać nieco dalej idące ograniczenia praw właścicielskich, w tym prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, o tyle rezygnacja ustawodawcy z tego założenia nakazuje spojrzeć na ograniczenia wynikające tej ustawy z innej perspektywy, w pełni uwzględniającej zasady ochrony własności. Wynika z tego, że państwo polskie powinno podjąć działania w celu stworzenia na poziomie ustawodawczym dojrzałych i systemowych rozwiązań, które wychodziłyby naprzeciw słusznym oczekiwaniom wywłaszczanych obywateli i respektowały konstytucyjne zasady ochrony prawa własności i prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie.

Wskazać należy, że sam ustawodawca zdaje się obecnie dostrzegać potrzebę wprowadzenia przepisów poprawiających sytuację obywateli, którzy pozbawieni zostają, m.in. na rzecz Skarbu Państwa, swojej własności. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 24 września 2025 r. ustawy o zmianie ustawy Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁷, przepisy nowelizacji mają za zadanie przede wszystkim „poprawić sytuację osób wywłaszczanych, ustanawiając szereg nowych gwarancji w zakresie wypłaty odszkodowania oraz opuszczenia nieruchomości”. Projektodawca wprost zauważył, że „w obecnym stanie prawnym, w związku z brakiem formalnego powiązania wywłaszczenia z wypłatą odszkodowania, prawdopodobna jest sytuacja, która nierzadko ma miejsce w toku procesów inwestycyjnych realizowanych na podstawie innych specustaw, w której osoba wywłaszczona może nie otrzymać nawet zaliczki na odszkodowanie przed nadejściem terminu na opuszczenie nieruchomości”, rozstrzygając o konieczności wprowadzenia

⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1890.

⁷ Druk sejmowy nr 1637, Dz.U. poz. 1531; dalej jako: nowelizacja CPK.

względniejszych dla obywateli zasad postępowania wyłączeniowego i odszkodowawczego.

Na gruncie ww. nowelizacji przewidziany został szereg rozwiązań, które można uznać za zmierzające w tym kierunku – szczególnie, gdy porównać je ze standardem ze specustawy drogowej i innych specustaw. W szczególności:

- przesądzono, że w przypadku, gdy decyzji lokalizacyjnej nadano rygor natychmiastowej wykonalności i decyzja ta nie stała się ostateczna, termin wydania nieruchomości nie może być krótszy niż 120 dni – licząc od dnia, w którym organ pierwszej instancji wydał decyzję ustalającą wysokość odszkodowania z tytułu wyłączenia. Jest to istotne *novum* w porównaniu z reżimem specustaw (por. np. z art. 17 ust. 3 pkt 2 specustawy drogowej);
- wprost wyrażono zasadę, że postępowanie odszkodowawcze wszczyna się już z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna lub w którym nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. W specustawie drogowej brakuje odpowiednika takiej normy, a organy w praktyce często wszczynają postępowanie odszkodowawcze przed samym upływem terminów, które ustawa wyznacza im na jego zakończenie;
- osobie uprawnionej do otrzymania odszkodowania przyznano prawo do wystąpienia z wnioskiem o wypłatę zaliczki w wysokości 85% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, wypłacanej w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Regulacja ta pozytywnie odróżnia się od standardu ze specustawy drogowej (por. art. 12 ust. 5a w zw. z art. 12 ust. 4g specustawy drogowej) – nie tylko co do wysokości zaliczki (85% zamiast 70%), lecz przede wszystkim kręgu uprawnionych podmiotów. W myśl specustawy drogowej prawo do zaliczki przysługuje nie wszystkim uprawnionym do otrzymania odszkodowania, lecz – o czym była już mowa – jedynie tym spośród nich, którzy zostali wyłączeni na mocy decyzji ZRID objętej rygiem natychmiastowej wykonalności.

Omawiane przepisy nowelizacji ustawy o CPK mogłyby stanowić punkt wyjścia do objęcia interwencją legislacyjną również przepisów pozostałych specustaw, w tym specustawy drogowej. Nie umniejszając bowiem wagi i strategicznego znaczenia inwestycji CPK, pragnę podkreślić, że z perspektywy wolności i praw człowieka, a także zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do tak daleko idącego różnicowania sytuacji prawnej i majątkowej wyłączanych obywateli w zależności od celu czy skali planowanej inwestycji. Za trudną do usprawiedliwienia

należy uznać sytuację, gdy sama Rada Ministrów w uzasadnieniu własnego projektu ustawy dostrzega wadliwość obecnych przepisów, jednak odmawia podjęcia interwencji legislacyjnej w odniesieniu do większości spośród obywateli, których dotyczą skutki tej wadliwości – poprawiając sytuację jedynie tych, którzy mają zostać wyłączeni w związku z realizacją jednej, najgłośniejszej medialnie, inwestycji.

Przewlekłe i nierzetelne ustalanie wysokości odszkodowań prowadzi do naruszania prawa osób wyłączonego do niezwłocznego otrzymania słusznego odszkodowania, gwarantowanego przez art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Nie znajduje uzasadnienia także przerzucanie realnego ciężaru wyłączenia na osoby wyłączone, co obecnie ma miejsce, gdy osoby uprawnione do odszkodowania ponoszą koszty zlecenia rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia kontroperatu bądź zmuszone są poddać operat ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, aby doprowadzić do prawidłowego ustalenia wysokości należnego odszkodowania – podczas gdy stanowi to obowiązek organu administracji publicznej, prowadzącego postępowanie w tym przedmiocie.

Tego typu praktyka prowadzi do takiego skutku, że wobec licznych osób wyłączonego prawo do słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, staje się uprawnieniem iluzorycznym, a prawo własności traci istotną gwarancję jego ochrony.

Warto w tym miejscu odnotować, że problem analizowany w niniejszym wystąpieniu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przewlekłość rozpoznawania spraw o odszkodowanie z tytułu wyłączenia doczekała się niekorzystnych dla Polski orzeczeń ETPCz. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyrok z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie *Wcisło i Cabaj przeciwko Polsce* (skargi nr 49725/11 i 79950/13), w którym stwierdzono nie tylko – i to nie po raz pierwszy – naruszenie prawa skarżących do rozpoznania sprawy o charakterze cywilnym w rozsądnym czasie (art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Trybunał stwierdził również, że w polskim prawie nie ma skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji), który pozwalałby takiej przewlekłości przeciwdziałać. W okolicznościach sprawy państwa Cabaj, tj. trwającego kilkanaście lat postępowania o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wyłączenie, ETPCz uznał, że okoliczności te, po pierwsze, „wymagają odejścia od praktyki nierozpatrywania skargi z art. 1 Protokołu nr 1 odrębnie po stwierdzeniu naruszenia art. 6 ust. 1 [...], jako że w przedmiotowej sprawie opóźnienie wypłaty odszkodowania skarżącym nadal ma miejsce” (analogicznie do sprawy *Czajkowska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr

16651/05, zakończonej wyrokiem 13 lipca 2010 r., a dotyczącej przewlekłości w ustalaniu odszkodowania za niektóre nieruchomości przejęte na podstawie tzw. dekretu warszawskiego). Trybunał odnotował, że „władze krajowe bezspornie potwierdziły, że skarżący mieli prawo do odszkodowania za pozbawienie ich prawa własności nieruchomości [...]. Treść roszczenia skarżących nigdy nie została zakwestionowana i trwający spór dotyczy jedynie dokładnej kwoty odszkodowania, jakie ma zostać wypłacone”. Przede wszystkim jednak stwierdził, że „fakt, iż skarżący zostali wywłaszczeni i nie otrzymali jeszcze odszkodowania przewidzianego prawem krajowym, stanowi nadmierny ciężar, który naruszył sprawiedliwą równowagę, jaką należy osiągnąć pomiędzy interesem publicznym a ochroną prawa do swobodnego korzystania z prawa do poszanowania mienia” (por. pkt 196–198 uzasadnienia wyroku). Tym samym uznał, że doszło również do naruszenia praw gwarantowanych w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, a zatem prawa do poszanowania mienia.

Wagi tego orzeczenia nie umniejsza fakt, iż sprawa państwa Cabaj nie dotyczyła odszkodowania za wywłaszczenie na podstawie specustawy drogowej, ale należnego na innej podstawie, tj. wywłaszczenia dokonanego na skutek decyzji o podziale nieruchomości, z których część przeznaczono pod drogę publiczną. Przewlekłość w ustaleniu i wypłacie odszkodowania za wywłaszczenie – prowadząca do naruszenia prawa do poszanowania mienia – wynikała bowiem z analogicznych przyczyn, jak te opisywane w niniejszym wystąpieniu, tj. rozdzielenia wywłaszczenia od odszkodowania, przewlekłości postępowań administracyjnych, wadliwego sporządzania operatów szacunkowych, co kończyło się kilkukrotnym uchylaniem decyzji odszkodowawczych w różnych instancjach.

Skargi wpływające do Biura RPO pozwalają na postawienie tezy, że sprawy tego rodzaju, jak te zakończone przywołanymi wyrokami ETPCz, nie stanowią wyjątku, ale zdarzają się znacznie częściej. Naruszenia praw wywłaszczanych obywateli mają charakter systemowy, wynikający zarówno z kształtu przepisów (procedur) wywłaszczeniowo-odszkodowawczych, jak i z wadliwej praktyki ich stosowania. Uzasadnia to przypuszczenie, że tego rodzaju wyroków, jak w sprawie *Cabaj przeciwko Polsce*, może w przyszłości pojawiać się więcej.

(IV) Wnioski końcowe

Mając na względzie skargi wpływające do RPO od obywateli dotkniętych skutkami stosowania tzw. specustaw, zmuszony jestem podkreślić, że przewlekłe ustalanie wysokości odszkodowania prowadzi do naruszania wolności i praw osób

wywłaszczonych, w szczególności prawa do otrzymania słusznego odszkodowania bez nieuzasadnionej zwłoki, które to prawo gwarantowane jest w Konstytucji RP, a także wynika z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Od prawidłowego określenia rynkowej wartości nieruchomości przejętej na cele publiczne, dokonanego przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym, zależy w znacznej mierze ustalenie przez organ odszkodowania na poziomie spełniającym konstytucyjne wymogi słusznej rekompensaty za wywłaszczenie. Istnieje zatem konieczność podjęcia interwencji – w sferze stanowienia prawa i jego wykonywania przez organy orzekające na podstawie specustawy drogowej – w odniesieniu do problemu zbyt długiego czasu trwania postępowań odszkodowawczych oraz ich uciążliwości dla obywateli, obarczanych wydatkami związanymi z ustalaniem wartości wywłaszczonej nieruchomości.

Jednym z rozwiązań, jakie mogłyby wchodzić w grę, jest wprowadzenie do tzw. specustaw przepisów analogicznych do tych, jakie przewidziano w omówionej wyżej nowelizacji ustawy o CPK. Sytuację obywateli znacząco mógłby poprawić przepis wprowadzający choćby powszechne uprawnienie do uzyskania zaliczki (nawet w ograniczeniu do „niespornej” tylko części odszkodowania, bez narażania Skarbu Państwa na konieczność dochodzenia ewentualnego zwrotu niesłusznie wypłaconej sumy pieniężnej) czy powiązanie terminu wydania nieruchomości z terminem wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania – bądź w inny sposób wydłużenie terminu wydania nieruchomości, także w odniesieniu do decyzji objętych rygorem natychmiastowej wykonalności. Wraz z chwilą wydania nieruchomości, a nie dopiero w momencie wypłaty całości odszkodowania, wypłacany mógłby być również dodatek, o którym mowa w art. 18 ust. 1f czy 1e specustawy drogowej. Nie jest oczywiście rolą RPO rozstrzyganie o kształcie konkretnych rozwiązań legislacyjnych, niemniej jednak w świetle kierowanych do Biura RPO wniosków, konieczność podjęcia interwencji legislacyjnej w tym zakresie jawi się jako bezwzględnie konieczna. Nowe przepisy powinny być ponadto wprowadzone w życie na podstawie odpowiednich regulacji międzyczasowych, uwzględniających to, że aktualnie w przypadku wielu osób wywłaszczonych mamy do czynienia z trwającą przewlekłością postępowania i tym samym stanem naruszenia prawa do słusznego odszkodowania.

W konsekwencji, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu i podniesionych w niniejszym piśmie

⁸ Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.

argumentów. Proszę również o udzielenie informacji, czy w Ministerstwie Rozwoju i Technologii prowadzone są statystyki co do średniego czasu trwania postępowań odszkodowawczych, prowadzonych na podstawie tzw. specustaw – a jeśli tak, będę zobowiązany za ich przedstawienie. Przede wszystkim zaś proszę o poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra w tej sprawie, w szczególności o odniesienie się do postulatu dotyczącego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu doprowadzenia do skrócenia czasu trwania postępowań odszkodowawczych oraz opracowania korzystniejszych dla wyłącanych obywateli zasad ich prowadzenia. Aktualnie zarówno konstrukcja obowiązujących przepisów, jak i praktyka organów w tych sprawach, prowadzi do systemowego naruszania konstytucyjnych praw obywateli.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury