



Warszawa, 31/01/2008r.

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

**RPO-570407-IV/07/MM**

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

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

***Szanowny Panie Ministrze***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne wnioski dotyczące regulacji prawnych w przedmiocie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Definicja wartości rynkowej nieruchomości została wprowadzona do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz.U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) pod wpływem zasad sformułowanych w standardach o charakterze międzynarodowym, obowiązujących w państwach unijnych (por. G. Bieniek [red.] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2007 r., s. 504).

Zgodnie z brzmieniem art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu wymienionych w tym przepisie założeń.

Szczegółowe zasady określania wartości rynkowej nieruchomości przewiduje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.), wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 159. Rozporządzenie to określa (§ 1) rodzaje podejść, metod i technik wyceny nieruchomości, rozumianej jako określanie wartości nieruchomości polegającej na określeniu wartości prawa własności lub innych praw do nieruchomości.

Zgodnie z brzmieniem § 36 ust. 1 rozporządzenia, przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany wyżej przepis rozprządzenia jest sprzeczny z zasadą ustalania wysokości odszkodowań określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i musi być uznany za istotne przeobrażenie otoczenia normatywnego dotyczącego sposobu wyceny wartości nieruchomości, określonego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Weryfikacja regulacji rozporządzenia dotyczącej określania wartości rynkowej gruntu przeznaczonego lub zajętego pod drogę publiczną z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych powinna odnosić się do tego aspektu wywłaszczenia (pozbawienia własności), który związany jest z przesłanką „słusznego odszkodowania”. Wymóg słusznego odszkodowania formułuje *expressis verbis* art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słusznego) odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Problem jednak polega na tym, że ustrójodawca nie sprecyzował na czym polega „słuszne odszkodowanie”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządem poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne przesłanki „słusznego” odszkodowania. 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 wywłączonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania, (por. orzeczenie z dnia 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK w 1990 r., poz. 3).

Poza standardami ustalonymi na gruncie krajowego orzecznictwa konstytucyjnego, przesłanka słusznego odszkodowania występuje także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć nie została wysłowiona w treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z dnia 4 kwietnia 1995r.). Źródłem dla obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych (por. F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, PS 5/98, s. 32-33). Tym samym, także w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania może być uznane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wywłaszczenie (por. omówienie orzeczeń dokonane przez M. Nowickiego, Orzecznictwo

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1994, s. 388). Należyte odszkodowanie stanowi więc element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W orzeczeniu *Sporrong Lonnroth* z 23 września 1982 r. podkreślono, że „poszukiwanie takiej równowagi jest wyrażone w całej strukturze art. 1 jako całości”.

Problem ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wyłączonego znalazł wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału. Odnosiły się one zarówno do problemu właściwego określenia mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacenia. Za naruszające wspomnianą równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nie uwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wyłączonych (orzeczenie *Tsomtsos i inni v. Grecja*, 15.11.1996 r., *Katkaridis i inni v. Grecja*, 15.11.1996 r.). Podkreślano również konieczność wzięcia pod uwagę wymogu zapłaty odszkodowania w rozsądnym terminie (por. orzeczenie *Guillemin v. Francja*, 1.1997 r.).

Uwzględniając powyższą okoliczność Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż przyjęta w § 36 rozporządzenia metoda określenia wartości nieruchomości, stanowiąca jeden z materialnych elementów określenia odszkodowania należnego właścicielom (zdeteminowanego przede wszystkim treścią aktualnie obowiązującego § 36), nie może być oceniona jako mieszcząca się w granicach swobody wyznaczonej ustawodawcy kryteriami mieszczącymi się w pojęciu „słusznego odszkodowania”. Warto zauważyć, że sposób ustalania wartości nieruchomości, jak i moment, który ustawodawca nakazuje uwzględniać dla oceny stanu nieruchomości, „koresponduje” w dużym stopniu z ukształtowanym na nowo sposobem ustalania i wypłacania odszkodowania. W szczególności zaś, przyjęcie za punkt odniesienia dla oceny wartości nieruchomości cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, odbiega od przyjętego i korzystającego z domniemania konstytucyjności unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (przede wszystkim art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zauważyć przy tym należy, że ustawa przewiduje co prawda jeden rodzaj wartości rynkowej, jednakże Standardy Rzecznawców Majątkowych (Warszawa 2002, s. II *Vz*) przewidywały różne jej postaci: wartości rynkowej dla aktualnego sposobu użytkowania (WRU), wartości rynkowej dla alternatywnego sposobu użytkowania (WRA), dla optymalnego wykorzystania (WRO), dla wymuszonej sprzedaży (WRW) oraz dla przyszłej sprzedaży (WRP). Uwzględniały one pewną dynamikę kształtowania się tej wartości w zależności od zmiennych warunków, w jakich określana jest ta wartość w porównaniu z datą sporządzenia wyceny. Analogiczne rodzaje wartości rynkowej przewidywały

standardy europejskie sprzed 2000 r., jednakże po tej dacie przyjęto w nich jako odmiany wartości rynkowej, jedynie wartość dla aktualnego sposobu użytkownika (por. Europejskie Standardy Wyceny 2000, Warszawa 2001 r., s. 91), oraz tzw. wartość rzetelną lub godziwą (fair value) o której mowa w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (IAS 16.6).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uwzględniając powyższe ustalenia i konkluzje dotyczące interpretacji pojęcia „słuszne odszkodowanie” zarówno w wyrokach krajowego Trybunału Konstytucyjnego oraz orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, wątpliwości musi budzić określony w rozporządzeniu „sztywny i ograniczony” sposób ustalenia ceny nieruchomości przejmowanej przez podmiot publiczny pod budowę drogi. Przyjęcie a priori przez ustawodawcę, iż porównanie stanowiąc będą wyłącznie ceny transakcje przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne narusza zasadę słusznego odszkodowania określonego w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Brak jest bowiem podstaw by wartość nieruchomości określać w oderwaniu od jej aktualnego wykorzystania, tylko i wyłącznie z tego powodu, iż nabywana jest ona pod drogę publiczną. Regulacja taka w sposób niedostateczny zabezpiecza prawa obywateli - zarówno jako strony negocjacji prowadzonych w przedmiocie nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej, jak też na późniejszym etapie wywłaszczenia. Oczywistym jest bowiem, iż rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyceny zgodnie ze sposobem jaki nakładają na niego obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie. Jest on zatem związany takim właśnie brzmieniem przepisu, który nakazuje mu uwzględnienie cen transakcyjnych gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Oczywistym jest również, iż ceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi mogą być niższe niż ceny transakcyjne nieruchomości o innym przeznaczeniu. Tym samym dopuszcza się więc sytuację, iż nieruchomość o dotychczasowym przeznaczeniu budowlanym oszacowana będzie tak jak nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną biorąc pod uwagę ceny transakcyjne takich właśnie nieruchomości. Mechanizm taki nie zabezpiecza w odpowiedni sposób interesów majątkowych obywatela, który zbywając swoją nieruchomość na cel publiczny, jakim jest budowa drogi, nie otrzymuje w zamian ekwiwalentu pieniężnego pozwalającego mu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej sprzed takiego zbycia. Co więcej, dokonana wycena może stanowić w takiej sytuacji znaczne uszczuplenie majątkowe. Osoby zbywające nieruchomości z przeznaczeniem pod budowę drogi, godzą się często na takie warunki ich sprzedaży, gdyż w perspektywie i tak w przypadku niepowodzenia negocjacji przeprowadzone będzie postępowanie wywłaszczeniowe.

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, iż obowiązujące przepisy nie chronią w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi do nabywania lub wywłaszczenia nieruchomości). Pozwalają na nabywanie nieruchomości

po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania nie określającego ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarczają dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Niesłuszność przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za cenę którą otrzymał nie jest w stanie nabyć ekwiwalentnej.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszonej przeze mnie kwestii. W szczególności uprzejmie proszę o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej obywatela w jego relacjach z podmiotami publicznymi realizującymi budowę dróg.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich