



MINISTER INFRASTRUKTURY

BN-2k-701-5/11

Warszawa, dnia 4 lipca 2011 r.

SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 6. 07. 11, zal.  
nr. 6487 podpis. [signature]

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 6. 07. 11.  
nr. 3456 podpis. [signature]

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

[signature]

W odpowiedzi na pismo Pana Marszałka z dnia 1 czerwca 2011 r., znak BPS/DSK-043-3711/11, przekazujące tekst oświadczenia złożonego przez Pana Senatora Ryszarda Knosalę podczas 77. Posiedzenia Senatu RP w dniu 26 maja 2011 r., w sprawie wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne, uprzejmie przedstawiam stanowisko w zakresie poruszonych w oświadczeniu zagadnień.

Jak słusznie zauważa Pan Senator, skuteczna realizacja inwestycji publicznych wymaga szczegółowego uregulowania wielu zagadnień, w tym między innymi kwestii wywłaszczeń nieruchomości na cele publiczne.

Realizację każdej inwestycji, w tym także inwestycji celu publicznego, można co do zasady podzielić na następujące etapy: lokalizację (określenie przeznaczenia terenu), następnie pozyskanie praw do nieruchomości, na których dana inwestycja ma być realizowana, a następnie budowę oraz użytkowanie obiektu. Zatem zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

W tym kontekście należy zauważyć, że podstawowym aktem prawnym określającym zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi oraz nabywania nieruchomości na cele publiczne jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*.

W zakresie wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych, ustawa *o gospodarce nieruchomościami* zakłada, że w jednej decyzji wywłaszczeniowej wraz z pozbawieniem praw do nieruchomości następuje ustalenie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, a także zobowiązanie do zapewnienia lokali zamiennych najemcom wywłaszczonych lokali. Ponadto ustawa zakłada, że wywłaszczenie nieruchomości następuje za odszkodowaniem równym wartości praw podlegających wywłaszczeniu. Zauważyć należy, że na gruncie przepisów *o gospodarce nieruchomościami* ustawodawca dopuścił możliwość odrębnego orzekania o wywłaszczaniu i odszkodowaniu z tego tytułu. Wyjątki te dotyczą między innymi przypadków, w których następuje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 – 126 ustawy), a także sytuacji gdy wywłaszczenie nastąpiło *ex lege* przy postępowaniu podziałowym (art. 98 ust. 3 ustawy) albo scaleniowo-podziałowym (art. 106 ust. 1 ustawy). W takich przypadkach w celu zabezpieczenia interesów osób wywłaszczonych ustalenie odszkodowania następuje na podstawie wartości nieruchomości (ustalanej na podstawie cen transakcyjnych) z daty orzekania o odszkodowaniu. Powyższa zasada ustalania odszkodowania obowiązuje również w rozwiązaniach szczególnych zawartych w *specustawach*.

Podkreślić należy, że ustawa *o gospodarce nieruchomościami* nie reguluje zagadnień z zakresu planowania przestrzennego, czy prawa budowlanego, które również znajdują zastosowanie w realizacji inwestycji celu publicznego. Na gruncie ustaw zwykłych właściwy podmiot zamierzający realizować inwestycję celu publicznego musi uzyskać kilka decyzji administracyjnych, od których stron postępowania służy odwołanie i skarga do sądu administracyjnego. Ustawodawca przewidział bowiem konieczność prowadzenia odrębnych postępowań z zakresu uchwalenia prawa miejscowego albo wydania decyzji administracyjnych, jak ma to miejsce przy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwoleniu na budowę.

Natomiast regulacje zawarte w tzw. *specustawach* mają na celu zdecydowane uproszczenie i skrócenie procedur przygotowania i realizacji konkretnych szczególnych inwestycji celu publicznego. W tym zakresie ustawodawca zdecydował się na szczególne rozwiązania odnoszące się do realizacji takich inwestycji jak: drogi publiczne, kolei, lotniska użytku publicznego, sieci telekomunikacyjne, budowle przeciwpowodziowe, terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, czy przedsięwzięcia EURO 2012. W większości przypadków regulacje te mają charakter czasowy, co oznacza, po określonej dacie realizacja niektórych wymienionych wyżej przedsięwzięć publicznych będzie oparta na przepisach ogólnych.

Przy ocenie przepisów *specustaw* należy mieć na uwadze cel, jaki przyświecał ich wprowadzeniu do porządku prawnego. W przepisach *specustaw* ustawodawca nałożył na organ prowadzący postępowanie administracyjne szereg warunków formalno-prawnych, które nie towarzyszą innym postępowaniom administracyjnym. W szczególności należy zauważyć, że jedna tzw. *spec-decyzja* o realizacji danego celu publicznego stanowi podstawę do określenia lokalizacji tego celu, zatwierdzenia podziału nieruchomości, nabycia praw do nieruchomości, a także uzyskania pozwolenia na budowę tej inwestycji (łączy zatem wiele postępowań w jednym postępowaniu, z którego wyłączono element ustalenia odszkodowania). Ewentualne włączenie do rozstrzygnięcia w ramach *spec-decyzji* również wysokości odszkodowania mogłoby podważyć *ratio legis* wprowadzenia szczególnych rozwiązań. Praktyka stosowania przepisów o odszkodowaniach wskazuje bowiem, że w większości przypadków rozstrzygnięcia o odszkodowaniu w drodze decyzji administracyjnej, strony postępowania nie kwestionują zasadności samego wywłaszczenia, a źródłem przedłużania postępowań administracyjnych jest niezadowolenie z wysokości proponowanego odszkodowania opartego na wycenie rzeczoznawcy majątkowego, który określa wartość rynkową nieruchomości.

Podzielając pogląd Pana Senatora, że wyznaczone przepisami prawa procedury powinny w maksymalnym stopniu ograniczać wszelkie niedogodności związane z procesem wywłaszczenia, pragnę zauważyć, że przepisy *specustaw* regulują problem przewlekłości postępowań w sprawie ustalania odszkodowań. W szczególności przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 z późn. zm.), wskazują dwumiesięczny termin na dokonanie uzgodnienia wysokości odszkodowania, a w przypadku braku porozumienia zobowiązują wojewodę do ustalenia odszkodowania w drodze decyzji, w terminie 30 dni. W innych *specustawach* termin ten wynosi również 30 dni, z wyłączeniem możliwości prowadzenia uzgodnień na temat wysokości odszkodowania. Wprowadzenie ustawowych terminów na wydanie decyzji odszkodowawczych ma na celu zobligowanie właściwego organu do szybkiego ustalenia i wypłaty odszkodowania za wywłaszczane nieruchomości, w celu poprawy sytuacji osób pozbawionych własności. W tym zakresie można zauważyć, iż od dnia 11 kwietnia br. na przewlekłe prowadzenie postępowania (oprócz już wcześniej istniejącego prawa strony do zażalenia na bezczynność organu), zgodnie z art. 37 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, stronie przysługuje prawo złożenia zażalenia do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że niektóre *specustawy* zawierają samodzielne przepisy dyscyplinujące organy do wydania decyzji w ustawowo wskazanym terminie pod rygorem naliczenia dotkliwych kar za każdy dzień zwłoki.

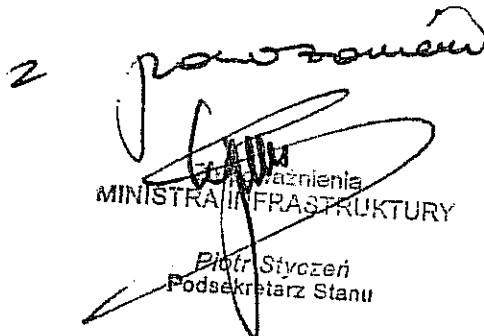
Należy zwrócić uwagę, iż w *specustawach* zawarto rozwiązania stanowiące swego rodzaju rekompensatę dla byłych właścicieli i użytkowników wieczystych, za niedogodności spowodowane pozbawianiem ich praw bez ustalonego odszkodowania, których nie zawiera ustawa *o gospodarce nieruchomościami*. Należą do nich przepisy umożliwiające powiększenie odszkodowania, w określonych sytuacjach faktycznych, o 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego lub 10 000 zł w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny. W przypadku przedsięwzięć EURO 2012, stanowią one odpowiednio regulacje zawarte w art. 24e ust. 8 i 9 *specustawy EURO 2012*.

Jeżeli zaś chodzi o terminowość wypłaty odszkodowań to regulacje *specustaw* albo odsyłają wprost do rozwiązań zawartych w ustawie *o gospodarce nieruchomościami*, bądź też wiernie kopiują zawarty w niej czternastodniowy termin do wypłaty odszkodowania wraz z obowiązkiem waloryzacji odszkodowania na dzień jego wypłaty. Dla przedsięwzięć EURO 2012, regulacje te zawiera odpowiednio art. 24e ust. 3 oraz ust. 10 *specustawy EURO 2012*.

Zgodnie natomiast z art. 24g ust. 1 *specustawy EURO 2012*, w przypadku gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, spółka celowa lub inny właściwy podmiot jest obowiązany do wskazania lokalu zamiennego w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie.

Podsumowując dokonaną analizę przepisów wywłaszczeniowych zawartych w *specustawach*, pragnę zauważyć, że ponieważ wywłaszczenie służy realizacji celu publicznego, to sprawnie przeprowadzone postępowanie stanowi niezwykle istotny element prawidłowej realizacji i wykonywania zadań publicznych. Wprowadzenie przepisów wzmacniających prawa jednostki w ramach procedury pozyskiwania nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji publicznych tj. służących ogółowi, przeznaczonych i dostępnych dla wszystkich, wymaga zachowania właściwej równowagi, którą wydają się odzwierciedlać przyjęte w omówionych wyżej ustawach rozwiązania szczególne.

2

  
Styczeń  
MINISTRA INFRASTRUKTURY  
Piotr Styczeń  
Podsekretarz Stanu