

# KRÓTKI KOMENTARZ DO PRZESŁANEGO STANOWISKA MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY



**Krzysztof Gabrel**  
Rzecznik Majątkowy

Chciałbym w tym miejscu wyrazić – jak mi nie tylko moje – rozczarowanie faktem, że Ministerstwo Infrastruktury nie wykorzystało okazji, jaką bez wątpienia jest niniejsze Sympozjum, do opracowania bardziej aktualnego stanowiska w sprawie ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę dróg, niż to przesłane na ręce organizatorów (pt. „Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne”), a które zostało przecież opracowane ponad półtora roku temu (listopad 2009) w ramach seminarium zorganizowanego w Falentach koło Warszawy. Życie nie znosi próżni. W tym okresie mieliśmy przecież do czynienia z kilkoma nowymi okolicznościami, żeby wspomnieć chociaż o wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 stycznia 2010 roku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, czy też o kilku istotnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Jeżeli skupilibyśmy się tylko na części dotyczącej procedury określania wartości nieruchomości dla tego celu wyceny, to już na tym etapie daje się zauważyć szereg kontrowersji, czego przykładem może być prezentowany od lat przez Ministerstwo Infrastruktury pogląd, który można zatytułować „O wyższości rozporządzenia nad ustawą”. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest cytata z powyżej przywołanej ministerialnej publikacji: „stwierdzić należy, iż stosowanie § 36 ust. 1 rozporządzenia jest zasadą ogólną przy wycenie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, gdzie materiał porównawczy stanowią transakcje drogowe”. W praktyce postępowań administracyjnych artykułowane są w tej mierze jeszcze bardziej jednoznaczne poglądy (np. w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie /sygn. OSK 860/09/ opisując stan faktyczny i prawny przywołał następującą treść stanowiska Ministra Infrastruktury wyrażoną w jednym z etapów postępowania: „zastosowanie przez rzeczoznawcę majątkowego art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, tj. przyjęcie dla wyceny alternatywnego sposobu użytkowania, nie wymagało określenia w operacie szacunkowym wartości nieruchomości według aktualnego sposobu użytkowania, a następnie dla alternatywnego sposobu użytkowania, poza tym stosowanie w/w przepisu w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne – zdaniem organu - nie mogło mieć miejsca, bowiem § 36 rozporządzenia z dnia 21 września 2004r. wyraźnie stanowi, że przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów na te cele - a więc w niniejszej sprawie - nieruchomości rolne przeznaczone pod drogi publiczne. Zatem, jak wywołał Minister, przepis § 36 w/w rozporządzenia wyłącza możliwość zastosowania art. 134 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami”).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił jednak takiego stanowiska i uchylił poprzedzający ten etap postępowania sądowo – administracyjny wyrok WSA w Warszawie. W następstwie czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ponownie rozpatrując sprawę stwierdził w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22.07.2010 roku (sygn. I SA/Wa 933/10), że „z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób jednoznaczny wynika: Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Wobec tego należy przyjąć, iż ustalając wartość rynkową nieruchomości właściwe jest uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, ale jedynie w przypadku, gdyż wzięcie pod uwagę tej okoliczności spowoduje zwiększenie wartości rynkowej nieruchomości. Nie można zatem uznać, iż w stosunku do każdej nieruchomości przeznaczonej pod drogi publiczne prawidłowe jest uwzględnienie cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne. Ponadto § 36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie może wyłączyć, jak przyjął Minister Infrastruktury, obowiązku zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te zawarte są bowiem w akcie wyższego rzędu – ustawie. Uznanie, iż § 36 ust. 1 rozporządzenia zawiera normę pozostającą w sprzeczności z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyłączającą przepisy ustawy, oznaczałoby, iż rozporządzenie w tej części narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie, będąc aktem wykonawczym do ustawy nie może bowiem pozostawać w sprzeczności przede wszystkim z ustawą, na podstawie której zostało wydane. W tej sytuacji należy przyjąć, iż § 36 ust. 1 rozporządzenia znajdzie zastosowanie przy ustaleniu wartości gruntów jedynie wówczas, gdy wartość nieruchomości, przy uwzględnieniu przeznaczenia gruntu pod drogi publiczne, będzie wyższa”.

Już tylko na podstawie powyższego należy stwierdzić, że problemy są bezspornie realne, a jak można przypuszczać – w dłuższej perspektywie - takiego stanowiska jak to „O wyższości rozporządzenia nad ustawą” nie da się obronić. Warto zastanowić się również nad kilkoma innymi problemowymi obszarami z tego zakresu. Żywię nadzieję, że wygłoszone na poznańskim Sympozjum referaty, artykuły zamieszczone w biuletynie i zapewne ożywione dyskusje będą przyczynkiem do ponownego oraz bardziej pogłębionego pochylenia się przedstawicieli Ministerstwa nad tą tematyką, która z racji występujących rozbieżności interpretacyjnych bezspornie tego wymaga. Przyniesie to bez wątpienia korzyści dla wszystkich stron uczestniczących w procedurze zmierzającej do ustalenia i wypłaty odszkodowań.