INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH
INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Nr 2/III/2013, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 83–94
Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi

PRAWNE ORAZ EKONOMICZNE ASPEKTY OKREŚLANIA RYNKOWEJ I WYWŁASZCZENIOWEJ WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH WYZNACZONYCH NA REALIZACJĘ ZADANIA CELU PUBLICZNEGO – ANALIZA PRZYPADKU

Leszek Stanek
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF DETERMINING THE MARKET AND EXPROPRIATION VALUE OF AGRICULTURAL LANDS ALOCATED FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC PURPOSE TASK – CASE STUDY

Streszczenie

Artykuł analizuje przebieg wywłaszczenia części nieruchomości rolnej we wsi sąsiadującej z dużym miastem, zrealizowanego w 2009 roku na podstawie decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej - z 2003 roku. W szerszym kontekście przedstawia tło prawne, decyzje i działania organów administracji publicznej oraz konsekwencje dokonanych przesądzeń przestrzennych celem realizacji zadania publicznego. Wskazuje też na możliwości postępowania wywłaszczanego w świetle art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tłem jest faktyczna wartość przedmiotu wywłaszczenia i szczególny przypadek sposobu funkcjonowania prawa w Polsce, zwłaszcza w aspekcie poprawności administracyjnej, okresu wydawania decyzji, wyceny nieruchomości oraz pozbawienia wywłaszczanego źródeł utrzymania.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzje o ustaleniu lokalizacji, wywłaszczenie, teren, wartość nieruchomości

Summary

The article analyzes the course of the expropriation of agricultural land in the village next to the big city, realized in 2009 upon a Governor's decision of locating a toll motorway - from year 2003.

In the broader context it presents a legal framework, decisions and actions of public administrations and their implications for spatial destinations made to carry out a public task. It points at the possibilities of expropriation proceeding under article No 64 of Polish Constitution. It's background is actual value of object of expropriation and the particular case of way of law functioning in Poland, especially in the context of administrative correctness, period of issuing decision, valuation of property and deprivation an expropriated person the income source.

Key words: *land use plan, decisions about localization, expropriation, land, property value*

WSTĘP

Na obszarach wiejskich bezpośrednio sąsiadujących z jednym dużych miast polskich istniało bardzo dobrze prosperujące gospodarstwo rolne. Co najmniej od 1994 roku osiągało najwyższe w kraju wskaźniki wydajności produkcji sadowniczej i bardzo wysokie efekty ekonomiczne. Specjalizowało się w uprawach wysokiej jakości gatunków drzew owocowych oraz hodowało kilka tysięcy krzewów i bylin ozdobnych. Składało się z odrębnie położonych 2 nieruchomości o łącznej powierzchni 10,2490 ha, z których mniejszą obszarowo, złożoną z działek nr: 98/5, 98/13, 98/3, 98/7, 98/14 (3,7290 ha), częściowo zabudowano budynkami: gospodarczym, mieszkaniowym, chłodnią, pawilonem handlowym, budowlami i urządzeniami.

Na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [1] 3,3001 ha (to jest ponad 88 % z powierzchni 3,7290 ha), w tym fragment zabudowanej część gospodarstwa, wojewoda przeznaczył na zadanie celu publicznego.

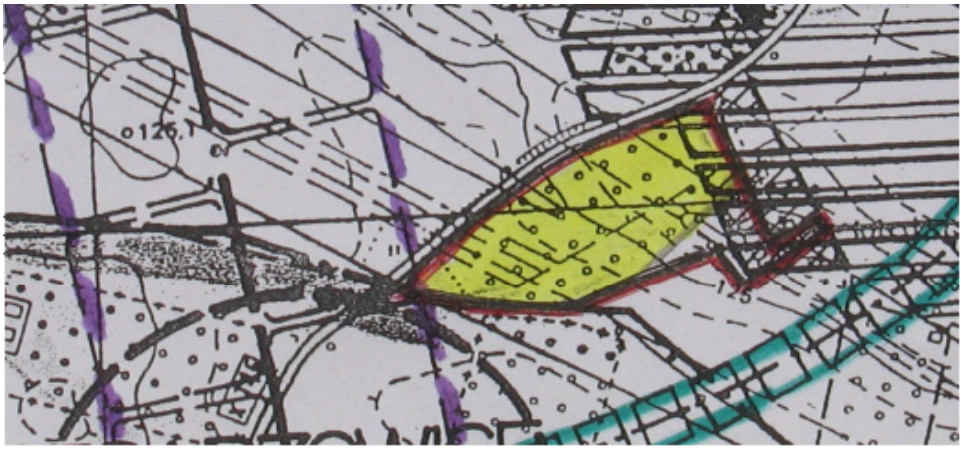
Artykuł prezentuje sposób przebiegu realizacji zadania celu publicznego Polsce, oraz problem jak w tym świetle przedstawia się przestrzeganie zapewnionego konstytucją prawa własności oraz ochrony gruntów rolnych.

PRZEZNACZENIE W MIEJSCOWYM PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Proces przejęcia fragmentarycznie zabudowanej części gospodarstwa sadowniczego rozpoczął się od decyzji wojewody z dnia 15.04.2003 roku o ustaleniu lokalizacji odcinka autostrady.

Obszar przedmiotowej części gospodarstwa przed wywłaszczeniem – nieruchomość o powierzchni 3,7290 ha obejmował miejscowy plan zagospodaro-

wania przestrzennego (MPZP), uchwalony przez radę gminy w grudniu 1996 r. i opublikowanym w dzienniku urzędowym województwa w 1997 roku.



Rysunek 1. Przeznaczenie wywłaszczanej części nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kolorem żółtym oznaczono tereny wywłaszczone decyzją wojewody. Linie: czerwona – ogrodzenie nieruchomości, fioletowa przerywana – linia strefowania autostrady, zielona – granice nie zrealizowanej, projektowanej w MPZP drogi publicznej.

Figure 1 Allocation of the part of expropriated property in the regional development plan. Areas marked in yellow were expropriated by governor decision. Lines: red - property fencing, purple dotted - highway zoning, green - boundaries of public road, planned by land use plan, which wasn't accomplished.

Dla tej częściowo zabudowanej nieruchomości obowiązujący MPZP przewidywał przeznaczenie pod:

- uprawy rolne - 3,4790 ha terenu,
- istniejące i projektowane zagospodarowanie wiejskie - 0,2500 ha.

Na tym niewielkim fragmencie (0,2500 ha) w północno wschodniej, wschodniej i południowo wschodniej części nieruchomości plan zezwalał na lokalizacje: zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej i usługowej, nieuciążliwej produkcji (bez ograniczenia sektorowego), magazynów, składów, zainwestowania służącego celom publicznym, w tym związanego z gospodarką komunalną.

Tak duży zakres możliwej zabudowy i zagospodarowania był w istocie szerszy niż dla wielu terenów o przeznaczeniu „aktywność gospodarcza". MPZP na podstawie zapisu § 4 ust. 4 w pierwszym etapie przewidywał realizację inwestycji przekształcających istniejące sady pod lokalizacje: nowych magazynów, przetwórni, chłodni oraz obiektów obsługi i produkcji, zwłaszcza związanych z przetwórstwem rolnym. Plan nie nakładał na zabudowę ograniczeń

gabarytowych, nakazując uwzględnienie wymogów uzgodnienia inwestycji z gestorami sieci gazowej i elektroenergetycznej - napowietrznej linii 20kV. Nakazywał ograniczenie emisji zanieczyszczeń, indywidualne rozwiązanie problemów zaopatrzenia w ciepło i neutralizacji ścieków. MPZP przewidywał jako rezerwę terenu pod autostradę mały fragment na zachodnim krańcu nieruchomości.

LOKALIZACJA I STAN WYWŁASZCZANEJ CZĘŚCI GOSPODARSTWA

Wywłaszczana część gospodarstwa zlokalizowana była w odległości około 900 m od granicy dużego miasta. Sąsiedztwo stanowił rów melioracyjny oraz droga wojewódzka, za którymi położone były głównie sady i grunty orne. W pobliżu wschodniej granicy części gospodarstwa zlokalizowana była zabudowa gospodarstwa rolnego, a od strony południowej i południowo - wschodniej kilka lat wcześniej wzniesiono na terenach rolnych 5 nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych z obiektami towarzyszącymi. Zrealizowano je naruszając zapis § 5 obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w śladzie projektowanej drogi publicznej (patrz południowa część rysunku nr 2 z projektowanym zarysem drogi wojewódzkiej w kolorze zielonym).

Na obszarze części gospodarstwa o powierzchni 7290 ha rosło między innymi 4495 jabłoni w 20 odmianach, 923 brzoskwiń, setki drzew morelo – brzoskwiniowych, nektaryn oraz śliw, dziesiątki: moreli, czereśni, agrestów piennych, leszczyn i gruszy, 211 winorośli, kilkaset krzewów owocowych, uprawy: malin, poziomek, kilka tysięcy drzew, krzewów, pnączy i bylin ozdobnych.

Nieruchomość posiadała uzbrojenie w energię elektroenergetyczną, przyłącze telekomunikacyjne, wodociągowe, bezodpływowy zbiornik na nieczystości płynne. Całość do dnia zajęcia ogrodzona była siatką stalową, mocowaną do żelbetowych słupów. Zabudowę stanowiły:

– jednokondygnacyjny wolnostojący budynek mieszkalny o powierzchni zabudowy 173,85 m²,

– jednokondygnacyjny obiekt gospodarczo - garażowy, powierzchnia zabudowy 112,2 m²,

– jednokondygnacyjny pawilon handlowy o powierzchni zabudowy 37,39 m², z wjazdem i pasem postojowym przy drodze wojewódzkiej (oznaczony literą „g” w północnej części nieruchomości),

– murowany, wolnostojący, położony na granicy działek nr 98/13 i 98/14, 2-kondygnacyjny budynek chłodni na owoce, o powierzchni zabudowy 390,70 m² i kubaturze 2776,00 m³,

– drogi i place utwardzone o powierzchni 1975 m², posiadające system drenaży odwadniających,

– specjalistyczny elektronicznie kontrolowany system nawadniania i przeciw przymrozkom, z liniami kropelkującymi o bardzo dużej niezawodności (produkcji izraelskiej), który od 2004 roku służył do nawadniania drzew, upraw kontenerowych oraz współrzędnych, z gwarancją na 50 lat użytkowania.

Oprócz wymienionych obiektów gospodarstwo wyposażono w szereg urządzeń i instalacji, w tym: 2 nawadniające i 1 awaryjny zbiornik wodny, 4 studnie głębinowe, system odprowadzania wód po myciu chłodni, pompy, maszt reklamowy, konstrukcje sadownicze, elementy małej architektury.

Rysunek 2. Usytuowanie wywłaszczanej części gospodarstwa sadowniczego. Pole żółte obszar objęty decyzją wywłaszczeniową. Linie: czerwona – ogrodzenie nieruchomości, fioletowa przerywana – strefa budowanej autostrady, zielona – granice nie zrealizowanej, projektowanej w MPZP drogi publicznej, ciemnoniebieska - zarys budynku chłodni owoców

Figure 2 Location of the expropriated orchard farm. Yellow field – the expropriated area. Lines: red - fencing, purple dotted - the zone where the highway was built, green- borders of the public road, planned by the regional development plan, which wasn't accomplished, dark blue- an outline of the building of cold fruits

SPOSÓB FUNKCJONOWANIA I ISTOTA DZIAŁALNOŚCI EKONOMICZNEJ GOSPODARSTWA SADOWNICZEGO

Podstawą ekonomiczną bytu gospodarstwa była uprawa i sprzedaż wysokiej jakości owoców. Około 20% owoców oraz większość roślin ozdobnych zbywał właściciel w należącym do niego pawilonie handlowym, położonym z miejscami do parkowania pojazdów, przy drodze wojewódzkiej w wywłaszczanej części gospodarstwa. Sprzedaż pozostałej części, to jest 80% plonów gospodarstwa z ponad 9,9 ha powierzchni sadów (z których 6,52 ha leży w sąsiednim obrębie ewidencyjnym, w odległości 3 km od wywłaszczonej części nieruchomości), była opłacalna w okresie świąt, Wielkanocnych i Bożego Narodzenia. W tym celu niezbędnym było korzystanie z chłodni owoców.

KONSEKWENCJE WYDANIA WYWŁASZCZAJĄCEJ DECYZJI WOJEWODY

Proces przejęcia częściowo zabudowanej części gospodarstwa rozpoczął się w dniu 15.04.2003 roku od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji odcinka autostrady.

Po ponad 6 latach zakończyła go decyzja wojewody z dnia 20.07.2009 roku, która określiła, że na cele budowy pasów drogi publicznej przeznaczone zostaną tylko działki nr 98/5 oraz 98/13 o łącznej powierzchni 3,3101 ha (oznaczone na rysunkach nr 1 i 2 kolorem żółtym).

Zgodnie z zakresem wywłaszczenia określona przez rzeczoznawców majątkowych wartość obu tych działek wraz z zlokalizowanymi na nich uprawami, budowlami oraz urządzeniami wynosiła na dzień 26.06.2006 roku 2 487 406,00 złotych. Ponowna wycena o analogicznym zakresie wykonana przez innego rzeczoznawcę majątkowego, zlecona przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad na dzień 01.04.2009 roku określiła wartość 4 156 417,00 złotych.

Obie wyceny nie objęły działek nr: 98/3, 98/7 i 98/14 (o łącznej powierzchni 0,4189 ha) z wywłaszczanej decyzją części gospodarstwa, ani oddalonej o 3 km w sąsiedniej wsi działki nr 3/1 (6,52 ha). Nie uwzględniły, że tak przeprowadzone wywłaszczenie:

– o ponad 30 % ograniczyło areał gospodarstwa, pozbawiając właściciela najcenniejszych gruntów pod uprawy drzew brzoskwiniowych, morelowych, nektarynowych, jabłoni oraz winnic,

– uniemożliwiło właściwe wykorzystanie istniejącego sprzętu i urządzeń,

– pozbawiło właściciela pawilonu handlowego z zapleczem, który pozwalał zbyć ok. 20 % produkcji,

– nie pozwoliło utrzymać utrwalonych od lat powiązań handlowych i kooperacyjnych gospodarstwa,

– uniemożliwiło opłacalne przechowanie 80 % owoców i warzyw w wyniku wyburzenia chłodni,

– utrudniło korzystanie z budynku mieszkalnego w sąsiedztwie ruchliwej arterii komunikacyjnej,

– nie pozwoli na eksploatację zgodną z zasadami upraw ekologicznych niewywłaszczonej części zabudowanej działki nr 98/14, ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo nowej uciążliwej drogi.

Zlecone przez byłego właściciela operaty szacunkowe wyceniły łączną wartość wywłaszczenia, określając wartości roślin (zmodyfikowaną metodą kosztowo – dochodową, opracowaną w Instytucie Sadownictwa i Kwiaciarstwa w Skierniewicach), budynków oraz budowli (podejściem kosztowym, techniką wskaźnikową lub elementów scalonych) i gruntów (podejściem porównawczym, metodą porównywania parami), łącznie na 14 179 180,00 złotych. Z adnotacją, że przyjęcie dochodowej metody wyceny, która z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej byłaby właściwsza, opiewało by na kwotę znacznie wyższą.

Gospodarstwo od grudnia 2009 roku nie funkcjonuje. Drogę, nie będącą autostradą wybudowano. Byłemu właścicielowi do dzisiaj nie zapłacono odszkodowania, pozostawiając go bez środków utrzymania. Nie oddano mu nawet kwoty określonej w decyzji, którą wojewoda uznał za właściwą.

ŁAD PRZESTRZENNY I ZACHOWANIE PRZEPISÓW PRAWA W ŚWIETLE WYDANYCH DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

W omawianym przypadku zastanawia logika, konsekwencja planowania oraz odpowiedzialność za dokonane zmiany przestrzenne. Decyzję wywłaszczeniową wydał wojewoda na odcinek autostrady płatnej. Obwodnicę autostradową zrealizowano jednak zgodnie z MPZP (jej ślad oznaczono na rysunkach nr 1 i 2 przerywanymi liniami fioletowymi). Wywłaszczenie przedmiotowej nieruchomości nie wynika więc z potrzeby wykonania odcinka autostrady, lecz z okazjonalnego trasowania krzyżującej ją drogi niższej rangi, która w obowiązującym planie miejscowym była projektowana jako kierunkowa rezerwa terenu pod drogę III klasy technicznej (linie koloru zielonego).

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [1] jako przepis nadzwyczajny miała być wykorzystywana do przyspieszenia procesów niezbędnych wywłaszczeń. W tym przypadku stała się niepotrzebnie narzędziem naruszającym zasady zabudowy i zagospodarowania, ustalone przepisami prawa miejscowego oraz wieloletnią tradycją planowania.

Wiele wskazuje na to, że decyzja wojewody została wymuszona, ponieważ urząd gminy co najmniej podwójnie złamał prawo. Po pierwsze wydał decyzje o warunkach zabudowy (zwłaszcza na działce nr 96/6), naruszając treść obowiązującego MPZP. Po drugie, pomijając zasady ochrony gruntów rolnych, wydał

decyzje na zabudowę, której wymogów nie spełniało 5 nieruchomości zrealizowanych kilka lat temu na działkach nr: 96/14, 96/4, 96/4/ i 96/9. Prawo naruszył też starosta powiatowy, wydając decyzje pozwolenia na budowę na wyżej wymienionych działkach, oraz sam wojewoda. Wydał on wywłaszczające decyzje administracyjne, umożliwiając przejęcie tylko części kluczowego dla funkcjonowania całości gospodarstwa budynku chłodni (linia niebieska na rys. nr 2). Obiekt ten zlokalizowany jest na pograniczu działek nr 98/13 i 98/14, a wywłaszczono tylko pierwszą z nich. Następnie dokonano wyburzenia części obiektu na działce nr 98/13, uniemożliwiając jego funkcjonowanie. Co więcej, zdaniem właściciela dokonano tego bezprawnie, naruszając przepisy prawa budowlanego, to jest bez prawomocnej decyzji pozwolenia na rozbiórkę. Mimo to likwidację zabudowy i nasadzeń na wywłaszczonych działkach dokonano przymusowo, metodą siłową, w asyście specjalnych oddziałów policji, wykorzystujących m. i. urządzenia zagłuszania elektronicznego.

W tej sytuacji właściciel nie mógł nawet zlecić np. filmowania procesu przejęcia nieruchomości, celem udokumentowania faktycznego jej stanu przed wywłaszczeniem.

SŁUSZNE ODSZKODOWANIE, A WARTOŚĆ WYWŁASZCZONEGO GOSPODARSTWA

Art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [2] mówi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem. Pojęcie „słusznego odszkodowania" w zrozumieniu wywłaszczanego to suma wartości nieruchomości i kosztów dodatkowych, które powinny uwzględnić:

- wartość rynkową nieruchomości (na dzień wypłaty odszkodowania);
- kwotę wynikającą ze wzrostu cen pomiędzy datą zbycia nieruchomości na cel publiczny a datą nabycia nieruchomości zamiennej;
- kwotę kompensaty poszukiwania nowej nieruchomości, uwzględniając czas i koszty z tym związane,
- koszty nabycia nieruchomości (opłaty: notarialne i sądowe, podatków, dokumentacji geodezyjnej);
- inne koszty, w tym nabycia nieruchomości o zbliżonych cechach lokalizacyjnych i technicznych.

Ustalanie wysokości odszkodowania za nieruchomości przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne reguluje rozdział 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami [3] oraz § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [4].

Art. 128 ustawy [3] określa odszkodowanie na rzecz osoby wywłaszczonej jako odpowiadające wartości praw do nieruchomości. W sytuacji deficytu budżetowego i braku stabilnej, apolitycznej administracyjnej służby cywilnej, podejmujący decyzje odszkodowawcze urzędnik może, chcąc zachować stanowi-

sko lub awansować, ograniczyć konstytucyjne pojęcie słusznego odszkodowania do wartości nieruchomości, pomijając wyżej wymienione koszty dodatkowe. Może nawet uznać że jego obowiązkiem jest oszczędność, wzbogacając budżet ograniczeniem lub ukierunkowaniem pojęcia wartości rynkowej przedmiotu wywłaszczenia. Na przykład nie zauważając potrzeby naliczenia większego odszkodowania w przypadku gdy niezbędna dla celu publicznego wywłaszczona część nieruchomości nie pozwoli gospodarstwu funkcjonować jak dotychczas.

Wysokość odszkodowania ustala organ wywłaszczający, biorąc pod uwagę zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy [3], opinię rzeczoznawcy majątkowego, określającą wartość nieruchomości. Art. 134 tejże ustawy daje jako podstawę ustalenia wysokości odszkodowania wartość rynkową nieruchomości. Oznacza to że, rzeczoznawca majątkowy określając wartość rynkową, nie ma podstaw do obliczenia kosztów dodatkowych, mimo że stanowią one istotny element składowy wysokości odszkodowania.

Wątpliwości budzą przyjęte w praktyce przez część rzeczoznawców majątkowych sposoby badania stanu prawnego wycenianych nieruchomości. Zobowiązanie do tego badania wykonują je często bez pogłębionej analizy, pomijając np. podstawy prawne wydanych decyzji.

Teoretycznie decyzja administracyjna podjęta z naruszeniem prawa powinna być nieważna.

Państwo powinno wręcz wymusić przywrócenie właściwego stanu prawnego, nawet tylko dlatego aby obywatele mieli przekonanie o konieczności przestrzegania zasad demokratycznej praworządności.

W tym przypadku mechanizm kontroli i odpowiedzialności za konsekwencje wydanych decyzji nie zafunkcjonował, co w istotny sposób rzutuje na sposób przyznania odszkodowania oraz jego wartość.

Identyfikacja rzeczywistej, a nie tylko formalnej sytuacji prawnej nieruchomości wymaga między innymi bardzo dobrej znajomości przepisów z zakresu planowania przestrzennego, prawa budowlanego i administracyjnego, nie zawsze stanowiących zakres wiedzy rzeczoznawcy.

Kluczem do poprawy sytuacji jest stan prawny nieruchomości który ma przyjąć administracja rządowa (i rzeczoznawca) do wyceny wysokości odszkodowań. Zwłaszcza gdy podjęte decyzje są niezgodne z przepisami prawa, krzywdzą wywłaszczanego, a strony postępowania nie zamierzają ich zmieniać.

W tym przypadku wywłaszczenia dokonano na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ale decyzja wojewody (niesłusznie podjęta wbrew ustaleniom obowiązującego MPZP, podobnie jak decyzje burmistrza i starosty), przynosi skutki ekonomiczne podobne do tych, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 36 i 37).

W interpretacjach prawnych sądów administracyjnych i na szkoleniach prowadzonych przez sędziów dla rzeczoznawców majątkowych Marian Wolanin

przywoływał adekwatne pojęcie **odszkodowania za szkodę rzeczywistą** [5], zawarte w słowach: *konieczne jest ustalenie, w jaki sposób nowe przeznaczenie nieruchomości wpływa na dotychczasowe korzystanie z nieruchomości, a w szczególności, czy powoduje konieczność poniesienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego określonych nakładów w celu przystosowania się do nowego przeznaczenia nieruchomości*.

Wykładni sędziego nie odzwierciedlają jednak ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o gospodarce nieruchomościami, ani obowiązujące rozporządzenia.

Niniejszy artykuł z powodu toczącego się postępowania, które przeciwko wojewodzie w imieniu wywłaszczonego prowadzi kancelaria prawna, nie zawiera konkretnych numerów decyzji, nazw miejscowości i nazwisk podejmujących je urzędników. Bardziej niż prawdopodobnym jest, że sąd przyzna wywłaszczonemu znacznie większe odszkodowanie niż to, które zadeklarował w decyzji wojewoda. Niestety nie zapłacą za nie osoby odpowiedzialne za niewłaściwie i opieszale podejmowane decyzje. Zapłaci za nie Skarb Państwa, czyli wszyscy podatnicy.

Na pytanie, jakie konsekwencje służbowe lub finansowe za złamanie przepisów prawa oraz naruszenie ładu przestrzennego ponieśli odpowiedzialni urzędnicy, odpowiedź brzmi - pozostali bezkarni.

PODSUMOWANIE

Decyzja wywłaszczeniowa wojewody, eliminująca znaczną cześć najcenniejszych upraw sadowniczych, chłodnię owoców i pawilon handlowy, które były ekonomiczną podstawą istnienia gospodarstwa, nie daje możliwości opłacalnej eksploatacji niewywłaszczonej jego części.

Funkcjonowanie pozostałej części gospodarstwa na działkach nr: 98/14, 98/7, 98/3 (w tym budynku mieszkalnego i gospodarczego wraz z pozostałym uzbrojeniem technicznym oraz wyposażeniem), ze względu na ich położenie w zagłębieniu po zmianie ukształtowania terenu w następstwie wybudowania nowej drogi, stwarza dodatkowe zagrożenie powodzią. Poza tym bezpośrednie sąsiedztwo ruchliwej arterii komunikacyjnej uniemożliwi właściwe korzystanie z budynku mieszkalnego, a uprawy na częściowo zabudowanej działce nr 98/14, zawierającej resztki nasadzeń sadowniczych, nie powinny być dopuszczalne ze względów ekologicznych.

Kompensacji wymagają też straty właściciela wynikające z pozbawienia go zyskownej produkcji owoców na wykorzystanej pod sad, uzbrojonej działce nr 3/1 o powierzchni 6,52 ha, stanowiącej składową gospodarstwa rolnego, choć położonej w sąsiedniej wsi.

Jako wartość wywłaszczonej nieruchomości wojewoda powinien przyjąć wartość całości zabudowy i nasadzeń na działkach nr: 98/5, 98/13, 98/3, 98/7,

98/14 (o powierzchni 3,729 ha), oraz wartość urządzeń sadowniczych i nasadzeń na działce nr 3/1, których uprawa przestała być opłacalna.

Pojęcie „słusznego odszkodowania" wymaga, oprócz zwrotu wartości nieruchomości, uwzględnienia kosztów dodatkowych. Najprawdopodobniej niestety nie faktyczny decydent lecz Skarb Państwa, czyli podatnik, zapłaci też za opieszałość podejmowanych decyzji oraz dodatkowe oprocentowanie za nie uiszczenie na koncie byłego właściciela działek nr 98/13 i 98/5 przynajmniej kwoty odszkodowania ustalonej w decyzji wywłaszczeniowej wojewody.

Są to niektóre z dodatkowych konsekwencji wydania decyzji wywłaszczeniowej wbrew ustaleniom obowiązującego prawa miejscowego. Decyzję przypisano konieczności realizacji autostrady, którą w istocie zbudowano poza obszarem wywłaszczonego gospodarstwa, zgodnie z ustaleniami MPZP.

Omawiane okolice, ze względu na specyfikę klimatyczną oraz wysoką jakość gleb, są najkorzystniejszymi terenami pod uprawy sadownicze w Polsce. Teoretycznie powinniśmy przestrzegać w naszym kraju zasad zrównoważonego rozwoju, a najlepsze grunty uprawne ma chronić ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednak analiza uwarunkowań przestrzennych wskazuje, że areał sadów w omawianym rejonie od kilku lat ulega redukcji. Wpływają na to uwarunkowania ekonomiczne (wysokie, rosnące ceny gruntów oraz większa konkurencja, związana z otwartym rynkiem importowym w ramach Unii Europejskiej), jak i niestabilność polityki przestrzennej państwa oraz organów samorządu terytorialnego, widoczna w rabunkowej gospodarce przestrzenią, z nasilonymi procesami dezurbanizacji. Rzutuje na to sposób zrozumienia władz i ich podejście do problemów wspierania rodzimej produkcji rolnej, odzwierciedlony szczególnie w przypadkach niezbędnych wywłaszczeń terenów sadowniczych pod zadania celu publicznego.

Sposób realizacji wywłaszczeń w Polsce w stosunku do ich przeprowadzania w krajach Unii Europejskiej, szczególnie w Szwajcarii [6] i Niemczech, jest dla ich właścicieli rażąco niesprawiedliwy. W wymienionych krajach niemożliwym byłoby wywłaszczenie nieruchomości rolnej, zwłaszcza sadowniczej, bez pełnego słusznego odszkodowania, kompensacji utraconych dochodów, zapewnienia właścicielowi porównywalnej nieruchomości zamiennej, z gwarancją kilkuletniej pomocy odnośnie przyszłego odtworzenia nasadzeń oraz zagospodarowania na miejscu nowej lokalizacji. Oprócz niepotrzebnego pozbawienia mieszkańców zdrowej i wysokiej jakości rodzimej produkcji owoców i warzyw, jest jeszcze być może ważniejszy aspekt sprawy.

Jest nim zaufanie do władz. Jeśli nawet niezbędnym jest pozbawienie właściciela praw do nieruchomości, nie powinno się tego czynić metodami siłowego wymuszenia przy pomocy specjalnych oddziałów policji, ani upokarzać go pozbawieniem środków do utrzymania.

WNIOSKI

Opisany sposób wywłaszczenia jest prawdopodobnie wyjątkowym, być może nawet przypadkiem skrajnym. Niemniej sam fakt że mógł zaistnieć, powinien być sygnałem ostrzegawczym. Głównie dla ustawodawcy, który powinien zmodyfikować wymienione w artykule przepisy zawarte w ustawach o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o gospodarce nieruchomościami, a szczególnie w rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. W sposób ewidentny godzą one w konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania przy wywłaszczeniach nieruchomości. Zmiany powinny uwzględnić orzecznictwo prawne, w tym zasadę zawartą w cytowanej wypowiedzi [5].

Osobnym problemem jest nasilające się łamanie przepisów prawnych przez niektórych przedstawicieli władz samorządowych i rządowych. Brak odpowiedzialności administracyjnej oraz karnej za szkody wyrządzone przez decydentów naruszają bowiem zasady funkcjonowania państwa prawa i ładu przestrzennego.

BIBLIOGRAFIA

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 roku nr 80 poz. 721 ze zmianami).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zmianami).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 roku nr 102 poz. 651 ze zmianami).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 roku nr 207 poz. 2109 ze zmianą).

Wolanin M. „Roszczenia odszkodowawcze w planowaniu przestrzennym", 2006, str. 5.

Szczegółowa analiza obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, operatów szacunkowych oraz decyzji administracyjnych dotyczących omawianej nieruchomości.

Dr inż. arch. Leszek Stanek
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
tel. 71- 3205616, fax 71-3205607
e-mail: leszek.stanek@up.wroc.pl