

# Wywłaszczenie z prawa własności nieruchomości gruntowej pod budowę drogi publicznej – tryb – odszkodowanie

## The expropriation of ownership for building a public road - procedure – compensation



**Iwona Wrześniak**

Magister, zastępca notarialny

Doktorantka na Wydziale  
Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

[iwona\\_wrz@wp.pl](mailto:iwona_wrz@wp.pl)

**Streszczenie:** Procedura wywłaszczenia nieruchomości opiera się na odebraniu prawa własności dotychczasowemu właścicielowi ze względu na interes publiczny – budowę drogi publicznej. Wywłaszczenie jest dokonywane decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która wywołuje skutki prawnorzeczowe – z mocy samego prawa przenosi własność na podmiot publiczny: Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, dlatego stanowi najdalej idącą ingerencją w stosunki własnościowe. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wprowadza uproszczony, jednoetapowy tryb wywłaszczenia, mający na celu przyspieszenie i usprawnienie realizacji inwestycji drogowych w Polsce. Wywłaszczenie jest możliwe tylko za zapłatą „słusznego odszkodowania”. Podstawę dla ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa danej nieruchomości. Uprawnienie odszkodowawcze za odebranie prawa własności nieruchomości nie ulega przedawnieniu, w związku z tym strona postępowania wywłaszczeniowego może się go domagać w każdej chwili. Poprzez przyznanie uprawnionemu, najczęściej świadczenia pieniężnego z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, na której ma być realizowane zamierzenie drogowe, jest realizowana funkcja kompensacyjna odszkodowania.

**Słowa kluczowe:** *Wywłaszczenie nieruchomości; Odszkodowanie; Specustawa drogowa*

**Abstract:** The procedure for expropriation of the property is based on the removal of the ownership right of the current owner to benefit the overall public which is usually the construction of public utilities, e.g. roads. The justification for expropriation is based on the permission to carry out a road investment, which has legal-property (material) effects – the power of the law itself transfers ownership to a public entity: the State or a local government unit, therefore, it is the most extensive interference in ownership relations. The Act of 10 April 2003 dealing with special rules for the preparation and implementation of investments of public roads introduces a simplified, one-step expropriation procedure aimed at accelerating and streamlining the implementation of road investments in Poland. Expropriation is possible only when just compensation is paid. In order to determine the amount of compensation, it is necessary to assess the market value of a given (concrete) property. The compensation entitlement for the withdrawal of the property right does not become time-barred, thus, the party to expropriation proceedings may demand it at any time. The compensation function is implemented by granting the holder usually a cash payment for the expropriation of real estate on which the road will be built.

**Keywords:** *Expropriation of real estate; Compensation; Special road act*

Rozwój ekonomiczny i przestrzenny ośrodków aglomeracyjnych w Polsce rodzi konieczność podejmowania inwestycji, w szczególności w zakresie budowy dróg publicznych, które usprawnią komunikację i łączność między miastami lub w ich obrębie. Środkiem prawnym służącym realizacji tego celu jest niewątpliwie możliwość wywłaszczenia nieruchomości gruntowej z przeznaczeniem jej pod drogę publiczną. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [14] została zagwarantowana ochrona prawa własności, lecz już w jej art. 21 ust. 2 przewidziano możliwość wywłaszczenia [3], gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ponadto prawodaw-

ca przesądził, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim to ograniczenie nie narusza istoty prawa własności [13]. Zasadniczym aktem prawnym, w którym została uregulowana procedura i tryb wywłaszczenia nieruchomości jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [22]. Ustawodawca przewidział jednak w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tzw. specustawie drogowej [19] szczególne przepisy normujące zasady i warunki przygotowania inwestycji drogowych, w tym zwłaszcza dotyczące wywłaszczenia nieruchomości

pod drogi publiczne, a także określił przesłanki nabywania nieruchomości na ten cel przez zarządców dróg oraz organy właściwe w tych sprawach. Zasadniczym celem wprowadzenia wspomnianej wyżej ustawy było przyspieszenie budowy dróg na terenie całego kraju, a tym samym doprowadzenie do zoptymalizowania sieci dróg już istniejących, dzięki przygotowaniu inwestycji w sposób jak najbardziej efektywny i kompleksowy [15]. W uzasadnieniu do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych możemy przeczytać „Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie

występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju" [10].

Niestety procesowi temu nieodzownie towarzyszy uszczuplenie lub pozbawienie praw właścicielskich względem nieruchomości (w szczególności działki gruntu lub jej części), o którym właściwy organ orzeka w treści zezwolenia na realizację inwestycji drogowej [6].

## **Tryb wywłaszczenia z prawa własności nieruchomości gruntowej**

Specustawa drogowa, w szczególności po zmianach legislacyjnych wprowadzonych nowelami z 2006 r. oraz 2008 r. [21], kreuje w zasadzie jednoetapową procedurę nabywania nieruchomości gruntowych pod drogę publiczną, w wyniku której zostaje wydana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, kończąca postępowanie w sprawie [30]. Ma ona charakter kompleksowy, gdyż zawiera w swej treści zróżnicowane elementy materialnoprawne oraz zastępuje szereg samodzielnych decyzji administracyjnych, uregulowanych w odrębnych przepisach, takich jak:

- decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego - budowy drogi (art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [24]), z kolei art. 51 ust.1 wskazanej ustawy doprecyzowuje, że organami właściwymi w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są w odniesieniu do: a) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; b) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta; c) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda,
- decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości (art. 92 i n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), którą zgodnie z treścią art. 96 ust. 1. wskazanej ustawy wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- decyzja o zatwierdzeniu projektu

budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę (art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [25] którą wydaje właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, tj. na szczeblu powiatowym – starosta, na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, a na szczeblu centralnym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 80 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane).

Zmiany wprowadzone wspomnianymi powyżej nowelami z 2006 r. oraz 2008 r. miały na celu zniwelowanie stopnia biurokratyzmu, a tym samym przyspieszenie i usprawnienie procedury inwestycyjnej w zakresie budowy dróg publicznych, jedną z istotnych zmian nowelizacyjnych było wprowadzenie właśnie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także określenie nowych zasad wywłaszczania nieruchomości i przyznawania odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych ustawodawca wyłączył wprost zastosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji [1] w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, powstaje więc pytanie czy rzeczony zezwolenie może być wydane z pominięciem ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy też nawet w sprzeczności z jego ustaleniami? M. Gdesz stoi na stanowisku, że jeżeli obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przewiduje przebieg drogi publicznej, wówczas w oparciu o ten właśnie plan należy ubiegać się o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji [12]. Zgoła odmienne poglądy reprezentuje M. Wolanin, gdyż uważa, że przywołany przepis w sposób stanowczy i jednoznaczny rozstrzyga o braku konieczności związania inwestora, a także samego organu wydającego decyzję ustaleniami miejscowego planu [26].

Do najistotniejszych odmienności w nabywaniu nieruchomości pod budowę drogi publicznej należy zaliczyć:

- określenie przez ustawodawcę ma-

terialnoprawnej, samoistnej przesłanki wywłaszczenia nieruchomości gruntowej, stanowiącej jej cel nabycia, którym niewątpliwie jest – budowa drogi publicznej,

- wprowadzenie zróżnicowania trybu nabywania nieruchomości z przeznaczeniem pod inwestycję drogową w zależności od tego, jakiemu podmiotowi przysługuje do niej prawo własności [28].

Powyżej poczynione uwagi skłaniają do ustalenia kręgu podmiotów, na rzecz których może nastąpić wywłaszczenie rozumiane jako najdalej idąca ingerencja w prawo własności, prowadząca do przejęcia nieruchomości. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 4 pkt 1) specustawy drogowej – nieruchomości będące własnością podmiotów innych niż Skarb Państwa stają się własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do kategorii dróg krajowych. Natomiast nieruchomości stanowiące własność podmiotów innych niż Skarb Państwa stają się własnością jednostek samorządu terytorialnego – gminy, powiatu, województwa – odpowiednio w odniesieniu do drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej (art. 12 ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej). Z kolei dla trzeciej kategorii podmiotów ustawodawca wprowadził specjalny tryb nabywania nieruchomości oparty na odmiennych regułach. Zatem w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na pasy drogowe:

- jeżeli zostały oddane w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z chwilą ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 4d specustawy drogowej),
- jeżeli zostały oddane w trwały zarząd, wojewoda lub starosta wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, z wyjątkiem sytuacji, w której trwały zarząd jest ustanowiony na rzecz właściwego zarządcy drogi lub zarządu drogi – samorządowej jednostki organizacyjnej (art. 19 ust. 1 specustawy drogowej),
- jeżeli zostały wydzierżawione, wynajęte lub użyczone, właściwy zarządca drogi wypowiada zawarte umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia ze skutkiem natychmiastowym, jednak stronie, która poniosła straty z tego tytułu przysługuje od-

szkodowanie (art. 19 ust. 2 specustawy drogowej).

Do wywłaszczenia nieruchomości, a tym samym przejścia prawa własności na rzecz uprawnionych podmiotów dochodzi z „mocy samego prawa” z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. W związku z tym decyzja ta ma w zakresie skutków prawno rzeczowych charakter deklaratoryjny [29]. Stanowi ona podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej i zaktualizowania danych dotyczących właścicieli w katastrze nieruchomości.

Nieruchomość, która została nabyta przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego wskutek wywłaszczenia, dotychczasowy właściciel może użytkować do momentu ogłoszenia na niej rozpoczęcia prac budowlanych przez inwestora.

Należy także zwrócić, że w przepisach komentowanej specustawy drogowej nie można odnaleźć regulacji, która wskazywałyby na ograniczony czasowo charakter ważności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Można stąd wyprowadzić wniosek, iż był to celowy zabieg legislacyjny ustawodawcy, który nie chciał doprowadzić do wstrzymania realizacji inwestycji drogowych i przewlekłości postępowania. W przeciwnym razie zamieściłby analogiczną regulację, wzorowaną choćby na przepisie art. 37 ust. 1 ustawy prawo budowlane, zgodnie z którym decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, wskutek nie rozpoczęcia robót budowlanych przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Ważność decyzji została wyraźnie ograniczona przez ustawodawcę terminem 3-letnim. Kolejnym działaniem ustawodawcy służącym zapobieżeniu długotrwałej realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego, która stwarzałaaby zagrożenie dla interesu publicznego, w szczególności związane z brakiem oczekiwanego rozwoju infrastruktury drogowej było wprowadzenie wiążącego dla organu administracji publicznej terminu załatwienia sprawy administracyjnej. Wojewoda – w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, a starosta – w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych jest zobligowany wydać decyzję o zezwoleniu na re-

alizację inwestycji drogowej w terminie 90 dni, licząc od dnia złożenia wniosku o wydanie zezwolenia. Jeżeli właściwy organ w tak określonym przez ustawodawcę terminie nie wyda decyzji naraża się na sankcję finansową w postaci kary grzywny w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (art. 11h ust. 1 specustawy drogowej). W związku z tym termin ten nie ma charakteru instrukcyjnego, lecz wiążący dla organu wydającego decyzję kończącą postępowanie w pierwszej instancji (w przeciwieństwie do terminów ogólnych oznaczonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [20] (dalej k. p. a.)). Ustawodawca rozstrzyga również o tym, kto ma legitymację do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej – jest nim zarządca drogi publicznej – w praktyce najczęściej może to być Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa, czy też drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie przysługuje w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej zawiadomienia o wydaniu tej decyzji odwołanie, które należy kierować do organu wyższego stopnia, który ma 30 dni na rozpatrzenie odwołania. Natomiast sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie dwóch miesięcy od dnia jej wniesienia (art. 11g ust. 1 specustawy drogowej) [31].

### **Odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość gruntową**

Ostatnim kluczowym elementem kończącym procedurę wywłaszczenia nieruchomości w trybie specustawy drogowej jest uzyskanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomość, która w swej istocie ma charakter odrębnej decyzji administracyjnej (nie stanowi integralnej części decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Kompetencję do jej wydania posiada organ, który jest właściwy w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna (art. 12 ust. 4a i 4b specustawy drogowej). Stwierdzenie ostateczności przez organ

wydający decyzję następuje z chwilą, gdy od decyzji tej nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.) [34]. Ustawodawca w sposób odmienny określił termin wydania decyzji odszkodowawczej w przypadku, gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, wówczas decyzję odszkodowawczą wydaje się w terminie 60 dni od chwili nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 12 ust. 4g specustawy drogowej). Należy zauważyć, że odszkodowanie za przejście nieruchomości pod drogę, ma miejsce wyłącznie, gdy następuje z przeznaczeniem pod drogę o charakterze publicznym, natomiast nie ma podstaw prawnych do wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, które będą użytkowane jako drogi wewnętrzne [35].

Specustawa drogowa w treści art. 12 ust. 4f określa krąg osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości pod budowę drogi publicznej, są to właściciele nieruchomości, użytkownicy wieczystości nieruchomości, podmioty, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe, na przykład hipoteka, zastaw, czy też spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W tej kategorii podmiotów mieszczą się więc nie tylko osoby fizycznie, ale również osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawodawca jednak precyzuje, że są to „dotychczasowi” właściciele, stanowi to zasadniczą kwestię w sytuacji, gdy dochodzi do zmian właścicielskich np. poprzez zbycie przedmiotowej nieruchomości, wtedy wydaje się, że na właściwym organie ciąży obowiązek ustalenia, jakiemu podmiotowi przysługuje prawo własności nieruchomości na dzień, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Z tym dniem dochodzi bowiem do nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa, województwo, powiat lub gminę. W judykaturze zostało wyrażone stanowisko, zgodnie z którym zmiana osobowa uprawnionego do odszkodowania może nastąpić nie tylko w wyniku przeniesienia praw do nieruchomości, ale także na skutek cesji praw do samego odszkodowania, jednak ze względu na

administracyjnoprawny charakter odszkodowania jest to pogląd dyskusyjny [32]. Śmierć osoby, której przysługuje odszkodowanie nie powoduje wygaśnięcia roszczenia o jego zapłatę [33], gdyż jest to prawo o charakterze majątkowym, które podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych (art. 922 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny [23]).

W przepisach specustawy drogowej brak jest wskazanej formy realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu wywłaszczonej nieruchomości. W związku z tym należy przyjąć, iż jest możliwa każda forma prawem dopuszczalna. Najszerzej w praktyce stosowaną formą rekompensaty za przejęte nieruchomości jest świadczenie pieniężne, wyjątek stanowi otrzymanie nieruchomości zamiennej. Na gruncie przepisów komentowanej ustawy najbardziej istotne jest, aby doszło do wyrównania straty majątkowej niezależnie od przyjętej formy. Jednak użyty w art. 12 ust. 5 specustawy drogowej przez ustawodawcę zwrot „wyplacenie odszkodowania” sugeruje preferowaną formę świadczenia pieniężnego.

Na uwagę zasługuje szczególnie forma odszkodowania przewidziana przez ustawodawcę w art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, z którego wynika, że jeżeli na potrzeby realizacji inwestycji drogowej przejęta jest tylko część nieruchomości, a pozostała jej część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości (tzw. resztówka). Wydaje się, że uzasadnienie wprowadzenia takiej formy odszkodowania wynika z faktu, że wyzbycie się nieużytecznej części nieruchomości - w zamian za wypłatę jej równowartości, może w określonych przypadkach być rozwiązaniem korzystniejszym pod względem odszkodowawczym dla strony.

## Ustalenie wysokości odszkodowania

Wywłaszczenie prawa własności, aby spełniać konstytucyjne wymogi wskazane w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinno nastąpić za zapłatą „słusznego odszkodowania”

na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości. Na kanwie orzecznictwa ugruntował się pogląd, zgodnie z którym ochrona prawna jednostki przejawiająca się w przyznaniu odszkodowania za utratę praw podmiotowych znajduje swoje źródło nie tylko w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale także w fundamentalnej dla naszego porządku prawnego zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [9].

Należy podkreślić, że akt prawa międzynarodowego - Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. [11] również przewiduje prawo do ochrony i poszanowania własności, które wyrażone zostało w treści art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. W postanowieniach Konwencji dopuszczono jednak możliwość pozbawienia prawa własności pod szczególnymi warunkami. Wywłaszczenie musi być dokonywane w interesie publicznym (powszechnym), ponadto na ustawowych warunkach i zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Żaden organ państwowy nie może w sposób arbitralny ograniczać lub pozbawiać podmiotów ich uprawnień właścicielskich. Podstawowym wymogiem, jaki musi być zachowany, aby naruszenie prawa własności uznane zostało za legalne i dopuszczalne, jest prawo do odszkodowania. W przekonaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odszkodowanie nie oznacza rekompensaty w pełnej wysokości, lecz wystarczy, aby pozostawało w racjonalnym stosunku do wartości faktycznej danego mienia, a nawet by nie było rażąco niesprawiedliwe [2].

Termin prawny „słuszne odszkodowanie” na gruncie przepisów konstytucyjnych jest pojęciem nieostrym [37], w orzecznictwie jest definiowany jako odszkodowanie umożliwiające odtworzenie rzeczy (w tym nieruchomości) przejętej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w następstwie wywłaszczenia. W szczególności oznacza to, że ustalona kwota odszkodowania powinna odpowiadać wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości lub danego prawa mająt-

kowego. Zatem, aby odszkodowanie było kwalifikowane jako słuszne musi opierać się na zasadzie ekwiwalentności świadczeń [36]. W doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym pojęcie słusznego odszkodowania należy utożsamiać wyłącznie z odszkodowaniem za poniesione straty - *damnum emergens*, z pominięciem utraconych korzyści - *lucrum cessans* [27].

Ustawodawca jednoznacznie przesądził, że ustalenie wysokości odszkodowania i jego wypłata odbywa się na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 12 ust. 5 specustawy drogowej), jednak z uwzględnieniem uregulowań przewidzianych przez specustawę drogową (w szczególności jej art. 18), stanowiących przepisy *lex specialis* względem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami zapłata odszkodowania powinna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość świadczenia odszkodowawczego stała się ostateczna. W tym miejscu należy zaznaczyć, że na skutek zawarcia porozumienia pomiędzy osobą uprawnioną do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, a organem zobligowanym do jego przyznania, art. 132 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwarza możliwość ustalenie innego sposobu wypłaty odszkodowania. W szczególności oznacza to sposobność uzgodnienia z organem administracji publicznej innego terminu wypłaty odszkodowania niż wskazany powyżej [7].

Kwota ustalonego odszkodowania podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty (art. 132 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Instytucja waloryzacji ma na celu zapewnienie realnej wysokości odszkodowania na dzień jego wypłaty, a także ochronę uprawnionego do odszkodowania w sytuacji spadku wartości pieniądza od momentu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a tym samym zapobieżenia utraty wartości odszkodowania [8]. Ponadto możliwość waloryzacji odszkodowania nie wyłącza prawa strony postępowania odszkodowawczego do żądania odsetek za opóźnienie lub zwłokę w jego zapłacie (art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce

nieruchomościami). Odsetki będą naliczane za każdy przypadek opóźnienia w zapłacie odszkodowania i to niezależnie od przyczyn opóźnienia jak również od tego, czy strona poniosła z tytułu opóźnienia jakąkolwiek szkodę [4]. Należy wspomnieć, że jeżeli dojdzie do uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji odszkodowawczej osoba, która otrzymała korzyść majątkową tytułem odszkodowania będzie zobowiązana do jej zwrotu (art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Często dotychczasowe korzystanie z gruntu, objętego skutkami decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej będzie bardzo mocno utrudnione lub nawet niemożliwe. Wykup nieruchomości - jako szczególna forma realizacji roszczenia o charakterze odszkodowawczym należy oceniać jako słuszne i racjonalne rozwiązanie prawne. Wówczas obowiązek złożenia stosownego wniosku o wykup części nieruchomości, jak również wykazanie, że zachodzi przesłanka braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, ciąży na samym właścicielu nieruchomości. W rzeczywistości postępowanie to prowadzi do sytuacji, w której po stronie właściwego organu administracji publicznej powstaje obowiązek nabycia rzeczy, która faktycznie nie jest niezbędna do prawidłowej budowy drogi publicznej. Jednak organ czyni to ze względu na ochronę szerszego interesu społecznego, realizując tym samym funkcję kompensacyjną odszkodowania.

Podstawą ustalenia wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi nieruchomości jest wartość rynkowa tej nieruchomości (art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przedmiotową wartość ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (w I instancji) oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Przyjęcie takiej metody ustalania wysokości odszkodowania odpowiada także wymogom zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej.

Pojęcie wartości rynkowej nieruchomości zostało zdefiniowane na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 151 ust. 1), dookreślając, iż wartość rynkową nieruchomości

stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń: 1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowić zamiar zawarcia umowy, 2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegowania warunków umowy.

Wysokość odszkodowania ustalana jest po sporządzeniu przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego [5], uwzględniającego stan faktyczny nieruchomości w dniu wydania decyzji oraz jej wartość w chwili wypłaty odszkodowania. Obowiązek sporządzenia tego dokumentu szacunkowego, jak również koszty z tym związane ciąży na organie wydającym decyzję odszkodowawczą. Powstaje pytanie o termin ważności wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego i jej ewentualną aktualizację. Zgodnie z treścią art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników. Natomiast po upływie okresu, o którym powyżej, powstaje konieczność potwierdzenia jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy dokonywaniu ustalania wysokości świadczenia odszkodowawczego uwzględnia się w szczególności rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami - ceny transakcyjne (art. 134 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli natomiast ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową (art. 135 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), lecz w praktyce niezwykle rzadko dochodzi do takiej sytuacji [17].

Należy podkreślić, że odszkodowanie powinno dotyczyć nie tylko określenia samej wartości nieruchomości, ale także budynków oraz innych obiektów budowlanych posadowionych na nieruchomości (w tym drzew oraz innych roślin znajdujących się na jej te-

renie). Na podstawie art. 18 ust. 1a i 1c specustawy drogowej odszkodowanie przysługujące właścicielowi nieruchomości zostaje pomniejszone o kwotę równą wartości ograniczonych praw rzeczowych, obciążających przedmiotową nieruchomość. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wartość wszystkich odszkodowań przyznanych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych dotyczących określonej nieruchomości nie może przekroczyć łącznej wartości nieruchomości.

W judykaturze można odnaleźć stanowisko dopuszczające możliwość odliczenia prawa dożywocia ciążącego na nieruchomości pomimo, że prawo to nie jest zaliczane do kategorii ograniczonych praw rzeczowych. Niewątpliwie za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia wykładnia celowościowa, a także przewidziane przez ustawodawcę odpowiednie stosowanie przy obciążaniu prawem dożywocia przepisów o ograniczonych prawach rzeczowych (art. 910 ustawy Kodeks cywilny) [18]. Warto zaznaczyć, że zawsze istnieje możliwość kwestionowania wysokości przyznanego odszkodowania poprzez złożenie odwołania od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za przyjęcie nieruchomości. Natomiast kontrowersyjną kwestią jest dopuszczalność zrzeczenia się odszkodowania przysługującego stronie wyłączonej. Zarówno przepisy specustawy drogowej, ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i szeroko rozumiane prawo administracyjne nie przewiduje takiego uprawnienia [38].

Swoistymi przepisami rzutującymi na wysokość odszkodowania z tytułu wyłączenia nieruchomości są art. 18 ust. 1e oraz art. 18 ust. 1f specustawy drogowej. Regulacje te kreują odpowiednio po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego prawo do uzyskania dodatkowego odszkodowania w postaci 5% wartości nieruchomości lub użytkowania wieczystego w przypadku wydania przez niego nieruchomości w terminie wskazanym w art. 18 ust. 1e, a ponadto prawo do uzyskania dodatkowego odszkodowania z tytułu pozbawienia nieruchomości, na której znajdował się budynek mieszkalny lub został wyodrębniony lokal mieszkalny - wówczas wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi powiększa się o zryczał-

towną kwotę w wysokości 10.000 zł. Wydaje się, że *ratio legis* wprowadzenia przez ustawodawcę przepisu art. 18 ust. 1e specustawy drogowej stanowiło przyspieszenie i usprawnienie procedury inwestycyjnej związanej z budową drogi publicznej poprzez skłonienie właścicieli do szybszego (niezwłocznego) opuszczenia nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Z kolei przyznanie dodatkowego, specjalnego odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 1f specustawy drogowej z tytułu utraty prawa własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż w istocie stanowi doraźną pomoc w zapewnieniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych i warunków bytowych dotychczasowych właścicieli [16].

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przyjęte konstrukcje prawne i przedstawione powyżej regulacje dotyczące ustalania i oszacowania wysokości odszkodowania opierają się na wszechstronnej analizie stanu faktycznego nieruchomości stanowiącej przedmiot wywłaszczenia przez organ wydający decyzję odszkodowawczą, a ponadto przejawiają prawidłowość ochrony interesu jednostki najpełniej widoczną w zapewnieniu prawa do słusznej rekompensaty za wywłaszczenie. Natomiast wszelkie braki albo nieprawidłowości w dokonanych ustaleniach skutkować będą koniecznością poszukiwania ochrony interesu indywidualnego w procedurze odwoławczej.

## Posumowanie

Procedura wywłaszczenia nieruchomości skutkuje odebraniem prawa własności dotychczasowemu właścicielowi ze względu na interes publiczny – budowę drogi publicznej. Wywłaszczenie jest dokonywane decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która wywołuje skutki praworzeczowe – z *mocy samego prawa* przenosi własność na podmiot publiczny: Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, dlatego stanowi najdalej idącą ingerencją w stosunki własnościowe. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

publicznych wprowadza uproszczoną, jednoetapową ścieżkę wywłaszczenia, wypierając podstawowe dla instytucji wywłaszczenia regulacje zamieszczone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wywłaszczenie z prawa własności nieruchomości, aby spełniać konstytucyjne wymogi wskazane w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinno nastąpić za zapłatą „*słusznego odszkodowania*”. Wysokość odszkodowania jest ustalana według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Niezbędnym dokumentem służącym oszacowaniu wartości nieruchomości jest sporządzana przez rzeczoznawcę majątkowego opinia w postaci operatu szacunkowego. Podstawę dla ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa danej nieruchomości. Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Uprawnienie odszkodowawcze za odebranie prawa własności nieruchomości nie ulega przedawnieniu, w związku z tym strona postępowania wywłaszczeniowego może się go domagać w każdej chwili. Poprzez przyznanie uprawnionemu, najczęściej świadczenia pieniężnego z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, na której ma być realizowane zamierzenie drogowe jest realizowana funkcja kompensacyjna odszkodowania.

Przyjęte przez ustawodawcę regulacje prawne w zakresie procedury wywłaszczeniowej i odszkodowawczej pozwalają osobie poszkodowanej wskutek wywłaszczenia nieruchomości na w zasadzie pełną realizację jej interesu ekonomicznego, dostarczając narzędzi prawnych do jego skutecznej ochrony, choćby przez zapewnienie stronie postępowania możliwości wniesienia odwołania od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomość, zapewnienie wglądu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, operatu szacunkowego, a także zapewnienie możliwości sporządzania z niego notatek, odpisów czy też zdjęć. Właściciel wy-

właszczonej nieruchomości może za kwestionować prawidłowość operatu szacunkowego przedstawionego przez organ, wówczas ma prawo zgłoszenia do sporządzonego operatu zarzutów. Jeżeli przedstawione przez biegłego wyjaśnienia nie są dla strony postępowania wystarczające, może ona wnioskować do organu o przeprowadzenie w sprawie rozprawy administracyjnej z udziałem biegłego. Ponadto właściciel wywłaszczonej nieruchomości może na własne zlecenie zażądać sporządzenia przez wybranego przez siebie rzeczoznawcę majątkowego operatu z oszacowania wartości nieruchomości lub wystąpić do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości operatu szacunkowego sporządzonego przez dotychczasowego rzeczoznawcę. ◀

## Materiały źródłowe

- [1] [Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1023 ze zm.).
- [2] Andrzejczuk R., Ochrona prawa własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Roczniki nauk prawnych, tom XV, numer 1 – 2005.
- [3] Art. 112 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) definiuje pojęcie „wywłaszczenia” nieruchomości, precyzując iż polega ono na „pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, tylko wówczas, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy”.
- [4] Bieniek G. (red.), Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, t. I, LexisNexis, 2005, s. 233.
- [5] Bieniek G., Wywłaszczenie nieruchomości, W: Bieniek G, Rudnicki S. Nieruchomości. Problematyka prawna, LexisNexis, 2013, s. 1093 – 1095.
- [6] Błaś A., Prawne formy działania administracji publicznej w: Boć J. (red.), Prawo administracyjne. Kolonia Limited, 2007, s. 317 -332.
- [7] Bończak – Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, Wolters Kluwer, 2017, s. 467.
- [8] Czechowski P. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,

- Wolters Kluwer, 2015, s. 635-638.
- [9] Drab M. K., Ochrona właściciela wywłaszczonej nieruchomości, jako przejaw realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. W: Filippek J. (red.) Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Wyższa Szkoła Administracji 2003, s. 180.
- [10] Druk sejmowy nr 858 z dnia 30 sierpnia 2002 r., IV kadencja Sejmu (orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/858/\$file/858.pdf, 15.06.2018 r.).
- [11] Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.
- [12] Gdesz M., Zmiana ustawy o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, Polskie Drogi, 2008 r., nr 10, s. 63.
- [13] Jarosz-Żukowska S., Spory wokół pojęcia wywłaszczenie w ujęciu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Państwo i Prawo, 2001 r., nr 1, s. 16-31.
- [14] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- [15] Kozłowska M., Specustawa drogowa jako narzędzie prawne usprawniające realizację inwestycji drogowych w Polsce, Przegląd Komunikacyjny, 2/2018, s. 28-32.
- [16] Peljan M., Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych – na podstawie przepisów tzw. specustawy drogowej (rozprawa doktorska), Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydział Prawa i Administracji, 2014 r.
- [17] Strzelczyk R., Prawo nieruchomości, C. H. Beck, 2015, s. 541-542.
- [18] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt.: III RN 55/02, System Informacji Prawnej LEX.
- [19] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1496 ze zm.).
- [20] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).
- [21] Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U z 2006 r., Nr 220, poz. 1601 ze zm.) oraz ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U z 2008 r., Nr 154, poz. 958).
- [22] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.).
- [23] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t. j. z 2018 r., poz. 1025).
- [24] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).
- [25] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.).
- [26] Wolanin M., Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. C. H. Beck 2009, s. 33 i 190.
- [27] Wolanin M., Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczeniu praw rzeczowych, Palestra, 1995 r., nr 1-2, s. 50.
- [28] Woś T., Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, LexisNexis 2011, s. 58-64 i 103-104.
- [29] Woś T., Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, LexisNexis 2011, s. 104-105.
- [30] Woś T., Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialno-prawne. w: Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dęba 23-25.IX.2002 r., Wydział Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2003, s. 381.
- [31] [www.temidium.pl/artukul/zezwole nie\\_na\\_realizacje\\_inwestycji\\_drogowej\\_wybrane\\_zagadnienia\\_na\\_tle\\_stosowania\\_ustawy\\_o\\_szczegolnych\\_zasadach\\_przygotowania\\_i\\_reali-4086.html](http://www.temidium.pl/artukul/zezwole nie_na_realizacje_inwestycji_drogowej_wybrane_zagadnienia_na_tle_stosowania_ustawy_o_szczegolnych_zasadach_przygotowania_i_reali-4086.html), 15.06.2018 r.
- [32] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt: I OSK 1485/06, System Informacji Prawnej LEX.
- [33] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt: I OSK 2090/12, System Informacji Prawnej LEX.
- [34] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt: I OSK 1152/16, System Informacji Prawnej LEX.
- [35] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt I OSK 2892/14, System Informacji Prawnej LEX.
- [36] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1998 r., sygn. akt: IV SA 2213/96, System Informacji Prawnej LEX.
- [37] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, System Informacji Prawnej LEX.
- [38] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 46/14, Na temat braku prawnej możliwości zrzeczenia się odszkodowania na gruncie specustawy drogowej System Informacji Prawnej LEX.

## REKLAMA

WWW.TRAKOTARGI.PL

TRAKO

13. MIĘDZYNARODOWE TARGI KOLEJOWE

24-27.09.2019 | GDAŃSK | AMBEREXPO