

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2023 r.

BAS-WAP-399/23

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

na temat petycji (BKSP-144-IX-690/22) w sprawie zmiany przepisów dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod drogi publiczne

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany przepisów dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod drogi publiczne. Wnoszący petycję domaga się „zmiany przepisów prawa w randze ustawowej, regulujących zasady ustalenia odszkodowania za wywłaszczone na cele publiczne (pod drogi publiczne) nieruchomości, na których znajdują się budynki lub budowle, jeśli w wyniku wywłaszczenia zostaje przejęty grunt tylko z częścią znajdującego się na nieruchomości budynku lub budowli, zaś pozostała ich część w wyniku realizacji celu wywłaszczenia ulega zniszczeniu lub nie nadaje się na dotychczasowe cele, poprzez nakaz ustalenia odszkodowania również za pozostałą na sąsiedniej nieruchomości część budynku lub budowli, w jednym postępowaniu administracyjnym”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.”. Dopuszczalność wywłaszczenia jest uzależniona od słusznego odszkodowania. Konstytucja nie precyzuje pojęcia „słuszne odszkodowanie”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02¹ rozwinął wykładnię konstytucyjnego pojęcia słusznego odszkodowania poprzez stwierdzenie, że: „Konstytucja nie precyzuje pojęcia «słuszne odszkodowanie». Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego «słuszne odszkodowanie» to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie», lecz zastosował termin «słuszne», który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny (...) Ze względu na wartości znajdujące wyraz w Konstytucji dla ustalenia znaczenia tego pojęcia należy uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. Wywłaszczenie następuje wszakże na cele publiczne, to znaczy ze względu na dobro wspólne. Racjonalność działania nie pozwala ustawodawcy na dokonywanie wywłaszczenia w taki sposób, który ze względu na deklarowane cele publiczne zagrażałby ich osiągnięciu powodując skutki trudne do udźwignięcia przez budżet państwa. W świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słusznosci, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za

¹ OTK ZU 7A/2004, poz. 66.

odszkodowanie słuźne”². W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż: „Zagwarantowanie słuźnego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwosci wynikajacej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słuźnego) odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Problem jednak polega na tym, że ustrojodawca nie sprecyzował na czym polega «słuźne odszkodowanie» (...) Przesłanka słuźnego odszkodowania nie została natomiast wysłowiona w treści art. 1 Protokołu. Tym niemniej, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bez zastrzeżeń potwierdza się jej obowiązywanie. Źródłem dla obowiązku zapewnienia słuźnego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych (...). Tym samym, także w płaszczyźnie prawno-międzynarodowej, niedopełnienie wymogu słuźnego odszkodowania może być uznane za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wyłączenie (...). O zachowaniu takiej równowagi mówi także orzeczenie w sprawie Holy Monasteries v. Greece, z 9.12.1994 r. (ser. A, t. 301-A): «Przepisy odnośnego ustawodawstwa dotyczące odszkodowania są istotne dla oceny, czy inkryminowany środek szanuje wymaganą słuźną równowagę a zwłaszcza, czy nie nakłada na powodów dysproporcjonalnego ciężaru. W związku z tym, przejęcie bez płatności sumy rozsądnie odniesionej do jej wartości będzie normalnie stanowić dysproporcjonalną ingerencję, a zupełny brak odszkodowania w uprawniony sposób może być rozważany na podstawie art. 1 jedynie w okolicznościach wyjątkowych. Art. 1 nie gwarantuje jednak we wszelkich okolicznościach prawa do pełnego odszkodowania, ponieważ prawowite cele interesu publicznego mogą domagać się czegoś mniej niż zwrot pełnej wartości rynkowej» (por. Orzecznictwo strasburskie. Zbiór orzeczeń, Toruń 1998, s. 914) (...) Za naruszajace wspomnianą równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nie uwzględniajacego różnorodności sytuacji podmiotów wyłączonej (orzeczenie Tsomtsos i inni v. Grecja, 15.11.1996 r., Katikaridis 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, I.1997 r.)”.

² Zob. także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. K 2/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 3.

³ OTK ZU 2/2000, poz. 60.

Podstawową regulacją ustawową odnoszącą się do odszkodowania za wyłączone nieruchomości – mającą za cel doprecyzowanie norm konstytucyjnych – jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344). Ponadto, przepisy szczególne w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 162), zwana także specustawą drogową, która w sprawach nieuregulowanych odsyła do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Artykuł 12 specustawy drogowej stanowi, iż: „[1.] Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. (...) [3.] Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości. [4.] Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa: 1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, 2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych - z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. [4a.] Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. [4b.] Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.(...) [4f.] Odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. [5.] Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w ust. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 18. (...)”. Zgodnie z art. 18 specustawy drogowej „[1.] Wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. [1a.] Jeżeli na nieruchomościach, o których mowa w art. 12 ust. 4, lub na prawie użytkowania wieczystego tych nieruchomości są ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw. [1b.] Suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub

użytkownikowi wieczystemu, z wyłączeniem kwot, o których mowa w ust. 1e i 1f, i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. [1c.] Jeżeli na nieruchomościach, o których mowa w art. 12 ust. 4, lub na prawie użytkowania wieczystego tych nieruchomości jest ustanowiona hipoteka, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. [1d.] Kwotę odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustaloną na dzień, o którym mowa w ust. 1, wypłaca się osobom, którym te prawa przysługiwały. [1e.] W przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia: 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17, 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygору natychmiastowej wykonalności albo 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna - wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. [1f.] W przypadku gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1, przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu, powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości.”.

Zgodnie z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami „[1.] Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z

dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzieleniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. (...) [3.] Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131⁴ stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości”. W myśl art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami „[1.] Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. [2.] Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw. [3.] Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości, stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, jest ustanowione prawo użytkowania wieczystego, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tego prawa. [4.] Odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2019 r., sygn. I OSK 363/17⁵, stwierdził, iż: „Nie jest możliwym «podział» roszczenia odszkodowawczego, które przysługuje stronie, na część cywilną i administracyjną, a co za tym idzie ustalenie w postępowaniu administracyjnym odszkodowania za niewydzieloną fizycznie i geodezyjnie część budynku mieszkalnego znajdującą się na nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną. Dzieje się tak dlatego, że z perspektywy konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), odszkodowanie to winno być ustalone z uwzględnieniem proporcji w zakresie ograniczeń, których doznaje właściciel i świadczeń przyznanych mu z tego tytułu. (...) Trudno znaleźć normatywne uzasadnienie dla sytuacji, w której odszkodowanie przyznawane w oparciu o art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obejmuje jedynie część nieruchomości budynkowej, która zarazem nie może stanowić samodzielnego przedmiotu

⁴ Przepis ten określa zasady przyznawania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości.

⁵ Legalis nr 1943033.

obrotu, zaś pozostała część, ze względu na przeprowadzony podział, nie będzie mogła być użytkowana w dotychczasowy sposób. Konsekwencją takiego podziału nieruchomości, który wszakże dokonywany był w postępowaniu administracyjnym, nie może być przyznanie jedynie części odszkodowania za rzecz niepodzielną i oczekiwanie, że w pozostałym zakresie strona będzie mogła zaspokoić swoje roszczenia na drodze cywilnej. Przeciwnie, wobec niepodzielności wspomnianego budynku, przy uwzględnieniu wymogu wypłaty odszkodowania «słusznego», organ zobligowany jest wypłacić odszkodowanie również za tę część, która nie leży na nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną, a która nie posiada przymiotu samodzielności”. Podobne stanowisko zostało wyrażone przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, który w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. I Aca 836/18⁶, stwierdził, że: „w sytuacji gdy część budowli, budynku pozostaje na nieruchomości nie przejętej pod drogę i stającej się z mocy prawa własnością gminy, stronie może przysługiwać odszkodowanie także za tę część budynku która pozostała na nieruchomości stanowiącej własność strony, ale nie nadaje się do korzystania, zagospodarowania bez części znajdującej się już na nieruchomości Gminy. Stronie wówczas przysługuje odszkodowanie także za tę część budynków które nie znajdują się na nieruchomości Gminy. (...) Podstawą orzeczenia jest art. 98 ust. 3 w zw. z art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 tj.)”. W dalszej części uzasadnienia tego wyroku sąd wskazał, iż we wskazanej sytuacji niewątpliwie korzystniejszym rozwiązaniem byłoby orzeczenie o całości odszkodowania w jednym – administracyjnym postępowaniu, jednakże w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym nie przyznano odszkodowania za część budynku pozostającego poza przejętą nieruchomością właściwym jest dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r. I OSK 29/08⁷ stwierdził, że w „przypadku nieruchomości budynkowej, której struktura nie pozwala na podział, słusznym odszkodowaniem będzie odszkodowanie za cały budynek, a nie za jego część, której nie da się fizycznie wydzielić bez zniesienia konstrukcji całego budynku”. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2008 r. I OSK 1302/07⁸ stwierdzono, że „1. Odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości (ograniczenie korzystania z nieruchomości) ma charakter cywilnoprawny, co jednakże nie oznacza, że przy określaniu jego wysokości możliwe jest stosowanie przepisów KC.

⁶ Legalis nr 2299177.

⁷ Legalis nr 219114.

⁸ Legalis nr 159656.

Wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale V dział III GospNierU, gdzie nie przewidziano żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów KC. 2. Uszczerbek majątkowy (szkoda), jakiego doznaje wywłaszczony, jest wynikiem legalnego działania administracji i to właśnie różni odszkodowanie za wywłaszczenie od odszkodowania funkcjonującego w prawie cywilnym. Przy jego ustalaniu nie można wykraczać poza ramy określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami i posiłkować się unormowaniami zawartymi w przepisach KC.”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2022 r., sygn. I OSK 1936/19⁹, w którym uznał, iż odszkodowanie ustalone w trybie art. 18 w związku z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej ma ograniczony charakter. Sąd ten w uzasadnieniu wyroku podniósł, iż: „Zgodnie z art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a tejże ustawy, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Skoro w hipotezie art. 18 ust. 1 specustawy drogowej nawiązuje się do odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a tejże ustawy, to należy uznać, iż ustalenie odszkodowania dotyczy nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 4 tej ustawy. W przepisie tym jest zaś mowa o nieruchomościach lub ich częściach, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Unormowaniu temu towarzyszy przepis art. 12 ust. 1 specustawy drogowej, zgodnie z którym decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Wedle art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera m.in. oznaczenie nieruchomości lub ich części według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisów tych wynika, że w razie zatwierdzenia podziału nieruchomości, przez nieruchomość, o której mowa w art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, należy rozumieć część nieruchomości powstałą w wyniku podziału zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Skoro zatem według art. 18 ust. 1 specustawy drogowej chodzi o stan nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, to w grę wchodzi stan, do którego doszło w wyniku podziału nieruchomości. Odszkodowanie należne w

⁹ Legalis nr 2794272.

powyższym trybie obejmuje zatem tylko części składowe nieruchomości przejętej pod drogę na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., I OSK 1659/16; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2017 r., I OSK 1926/16; wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., I OSK 2297/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tak więc dokonane w toku dotychczasowego postępowania ustalenie, iż na terenie zajętej pod drogę publiczną działki nr (...) znajduje się tylko część dwóch basenów, uzasadnia ustalenie odszkodowania w powyższym trybie wyłącznie za te części składowe gruntu, które znajdują się na wydzielonej pod drogę działce, przejętej na rzecz Skarbu Państwa, także w sytuacji gdy skutkiem budowy drogi na ww. działce będzie zniszczenie całych basenów znajdujących się także na działkach sąsiednich. Powyższe wymaga dokonania w toku niniejszej sprawy ustaleń co do zakresu naniesień stanowiących części składowe przejętej na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości.”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. I OSK 850/17¹⁰ uznał, iż: „Wykładnia systemowa nakazuje dostrzec, że w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1474) ustawodawca ma na uwadze nieruchomość wyodrębnioną dla potrzeb realizacji inwestycji drogowej, na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. To wyodrębniona nieruchomość lub jej część, której podział zatwierdza decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 ustawy), stanowi nieruchomość, co do której następuje ustalenie wysokości odszkodowania (art. 18 ust. 1 ustawy). W konsekwencji zmniejszenie wartości pozostałego we władaniu [właścicieli-J.W.-N.] gruntu nie może stanowić elementu wpływającego na wysokość przedmiotowego odszkodowania. Szkoda wynikła z wyłączenia części nieruchomości, przejawiająca się zmniejszeniem wartości niewyłączonej części nieruchomości (...) nie jest objęta odszkodowaniem”.

W świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej sądów można zauważyć pewną dwutorowość, tzn. w oparciu o przepisy specustawy drogowej przyznaje się odszkodowanie tylko za część nieruchomości powstałą w wyniku podziału zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zaś w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, która ma zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w specustawie drogowej, możliwe jest przyznanie odszkodowania także za część budynku, która pozostała na nieruchomości stanowiącej

¹⁰ Legalis nr 1884138.

własność dotychczasowego właściciela, jeżeli nie nadaje się do korzystania bez części znajdującej się na wywłaszczonej nieruchomości, stanowiącej już własność Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że praktyka orzecznicza w zakresie przyznawania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia także na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest jednolita – z jednej strony wskazuje się, że w ramach słusznego odszkodowania organ zobligowany jest wypłacić odszkodowanie również za tę część, która nie leży na nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną, jeśli nie posiada przymiotu samodzielności, a z drugiej strony wskazuje się, że w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym nie przyznano odszkodowania za tę część budynku, właściwym jest dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym.

Zawarte w art. 12 ust. 5 specustawy drogowej odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o gospodarce nieruchomościami w sprawach ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania za odebrane prawa rzeczowe skutkiem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów zawartych w dziale III rozdziale 5 – Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości oraz w dziale IV rozdziale 1 – Określanie wartości nieruchomości ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przepisów zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 555 ze zm.). Z tak sformułowanego odesłania należy bowiem wywieść zastosowanie tych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dotyczą ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania. Należy jednak podkreślić, iż ustawodawca zastrzegł pierwszeństwo zasad ustalania odszkodowania określonych w art. 18 specustawy drogowej, co oznacza, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i ww. rozporządzenia wykonawczego stosuje się do ustalania wysokości odszkodowania i jego wypłaty w takim zakresie, który nie został określony w powołanym art. 18 specustawy drogowej¹¹.

Specustawa drogowa dotyczy kompensacji roszczenia odszkodowawczego, realizowanej w trybie administracyjnym z tytułu szeroko rozumianego wywłaszczenia mienia nieruchomego. Należy jednak podkreślić, iż mimo że „specustawa drogowa i ustawa o gospodarce nieruchomościami posługują się wielokrotnie terminologią charakterystyczną dla instytucji prawa cywilnego i w wielu przypadkach regulowanego

¹¹ Zob. M. Wolanin, *Komentarz do art. 12 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, [w:] *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, [w:] Legalis.

przepisami Kodeksu cywilnego, to roszczenie odszkodowawcze, choć ma swe korzenie w instytucji roszczenia deliktowego, regulowanego przepisami prawa cywilnego, nie jest z nim tożsame. Roszczenie realizowane w trybie postępowania administracyjnego (...) nie obejmuje prawa do domagania się przyznania tzw. pełnego odszkodowania z tytułu wyłączenia (nie obejmuje *lucrum cessans*).”¹².

V. Wnioski

Postulowana zmiana mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Należy jednak zaznaczyć, iż w świetle art. 21 Konstytucji dopuszczalność wyłączenia jest uzależniona od słusznego odszkodowania. Pojęcie „słusznego odszkodowania” ma charakter bardziej elastyczny niż pojęcie „pełnego odszkodowania”; nie musi być w pełni ekwiwalentne. Ustawodawca określając odszkodowanie z tytułu wyłączenia, w szczególności odszkodowanie za wyłączenie pod budowę dróg, musi wyważyć interes publiczny i prywatny.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: petycja, wyłączenie, nieruchomości, odszkodowanie, legislacja.

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OSK 975/19, Legalis nr 2767126.