Ministerstwo Infrastruktury

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ODSZKODOWAŃ

ZA NIERUCHOMOŚCI

PRZEJĘTE POD DROGI PUBLICZNE

Opracowanie: pracownicy Departamentu Orzecznictwa w Ministerstwie Infrastruktury, kierowanego przez Dyrektor Departamentu Elżbietę Robaszkiewicz

Szymon Jackowski
Daria Predko
Maciej Wojciechowski
Rafał Królikowski
Mariusz Zawacki
Łukasz Zaprawa
Anna Ugniewska
Marta Pyzik
Barbara Zając

© Ministerstwo Infrastruktury

ISBN 978-83-92639-15

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa
tel. +48 22 630 11 22, fax +48 22 630 11 16
e-mail: info@mi.gov.pl, www.mi.gov.pl

Ministerstwo Infrastruktury

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ODSZKODOWAŃ ZA NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTE POD DROGI PUBLICZNE

Warszawa 2010

Spis treści

Wstęp 5
1. Normy kolizyjne 7
2. Termin wydania decyzji odszkodowawczej 9
3. Właściwość organu – starosta 10
4. Wyłączenie starosty w miastach na prawach powiatu 12
5. Strony postępowania odszkodowawczego 13
6. Zakres odszkodowania – stan faktyczny nieruchomości 16
7. Hipoteka 20
   7.1. Podział nieruchomości obciążonej hipoteką 21
   7.2. Ustalenie wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteką 21
   7.3. Spłata wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pomiędzy dniem ostateczności zrid a wydaniem decyzji o odszkodowaniu 23
   7.4. Kolejność przyznawania odszkodowań 24
   7.5. Zwolnienie z hipoteki 24
   7.6. Suplement: Odszkodowanie za hipotekę na podstawie specustawy wg stanu prawnego od dnia 16.12.2006 r. do dnia 10.09.2008 r. (II wersja specustawy) 25
   7.7. Suplement: Odszkodowanie za hipotekę na podstawie specustawy wg stanu prawnego od dnia 25.05.2003 r. do dnia 15.12.2006 r. (I wersja specustawy) 25
8. Dożywocie 28
   8.1. Suplement: wywłaszczenie a prawo dożywocia 30
9. Wpływ ograniczonych praw rzeczowych na wartość nieruchomości 31
10. Rozprawa administracyjna 33
   10.1. Suplement: rozprawa administracyjna w toku postępowania wywłaszczeniowego 34
11. Ugoda administracyjna 35
12. Nieruchomość zamienna 37
13. Zastosowanie art. 120 ugn 38
14. Operat szacunkowy 40
   14.1. Ocena operatu szacunkowego 40
   14.2. Treść operatu 42
   14.3. Daty istotne dla określenia wartości nieruchomości 42
   14.4. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego 43
   14.5. Aneks do operatu szacunkowego 43
15. Podstawy wyceny nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe . 44
16. Bonus z tytułu wydania nieruchomości 47

17. Bonus za nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym wyodrębniono lokal mieszkalny 50
18. Tereny rodzinnych ogrodów działkowych 51
19. Zastosowanie art. 9 ugn – instytucja wstrzymania wykonania decyzji 52
20. Waloryzacja 54
21. Trwały zarząd 55

Wykaz skrótów

1. specustawa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 roku Nr 193, poz. 1194 ze zm.);
2. ugn – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 ze zm.);
3. rozporządzenie – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 roku Nr 207, poz. 2109);
4. zrid – decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
5. Kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 roku Nr 98, poz. 1071 ze zm.);
6. Kc – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 roku Nr 16, poz. 93 ze zm.)

Wstęp

25 maja 2003 roku weszła w życie ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721), która stworzyła odrębne podstawy prawne procesu inwestycyjnego dotyczącego dróg krajowych. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a nowela wprowadzona ustawą z dnia 25 lipca 2008 roku 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 ze zm.) w znaczący sposób uprościła procedury ustalania lokalizacji wszystkich dróg publicznych oraz zasady nabywania nieruchomości na te cele. Przyjęta regulacja stanowi odpowiedź na społeczne oczekiwania budowy dróg publicznych.

Intensyfikacja prac związanych z lokalizowaniem dróg publicznych sprawiła, że od początku 2009 roku organy administracji odnotowały lawinowy wzrost spraw z zakresu ustalania odszkodowań za nieruchomości pozyskane pod drogi publiczne w porównaniu z latami ubiegłymi. Z danych nadesłanych do Ministerstwa Infrastruktury przez wojewodów w lipcu 2009 roku wynika, że do końca tego roku wpłynie około 20 tys. spraw z zakresu ustalenia odszkodowań za grunty przeznaczone pod drogi. Nie można nadto zapominać, że wskutek nowelizacji specustawy drogowej obowiązkiem ustalenia odszkodowań obciążeni zostali starostowie, w odniesieniu do nieruchomości pozyskiwanych pod drogi gminne i powiatowe. Duża liczba prowadzonych postępowań oraz głębokie zmiany specustawy doprowadziły do powstania, nieuchronnych w tej sytuacji, trudności interpretacyjnych.

W celu identyfikacji i wyjaśnienia pojawiających się problemów, a także podniesienia jakości zarówno czynności poprzedzających rozstrzygnięcia administracyjne, jak i wydawanych przez organy administracji decyzji, w dniach 19–20 listopada 2009 roku w Falentach koło Warszawy odbyło się seminarium z udziałem Sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Pana Mirosława Gdesza, przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, wojewodów, prezydentów miast oraz inwestorów.

Niniejsze opracowanie jest podsumowaniem tego spotkania. W zamyśle ma ono służyć wyjaśnieniu zawiłości w procedurze ustalania odszkodowań za nieruchomości pozyskiwane pod budowę dróg publicznych, wskazaniu zagadnień dyskusyjnych, pojawiających się na tle stosowania przepisów specustawy drogowej, a także przedstawieniu propozycji ich rozwiązania. Podjęto w nim próbę interpretacji przepisów ustawy. Niektóre prezentowane tezy zostały już zweryfikowane przez praktykę, czemu dano wyraz przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych, natomiast w pozostałym zakresie opracowanie jedynie sygnalizuje podjęte rozważania.

Publikacja stała się możliwa dzięki dużemu zaangażowaniu uczestników seminarium i jest wyrazem podziękowania dla wszystkich osób, które bardzo aktywnie uczestniczyły w spotkaniu.

Szczególne podziękowania należą się Panu Sędziemu Mirosławowi Gdeszowi, za jego wkład w rozwiązanie konkretnych problemów oraz propozycję stworzenia odpowiednich procedur i zasad postępowania na przyszłość. Należy wyrazić nadzieję, że wspólnie wypracowane stanowisko wpłynie na pożądany kierunek zmian legislacyjnych.

Elżbieta Robaszkiewicz

1. Normy kolizyjne

Uchwalona w dniu 25 lipca 2008 roku ustawa 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) wprowadziła znaczne zmiany w procedurze określenia miejsca lokalizacji dróg publicznych oraz zasad ustalenia odszkodowania za nieruchomości nabyte pod te cele.

W art. 6 ustawy nowelizującej wprowadzono normy kolizyjne, wskazujące prawo właściwe dla danego przypadku. Zasadniczo ustawodawca wprowadził zasadę kontynuacji dotychczasowego prawa do postępowań wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją (ust. 1). Podobnie też zastosowano zasadę kontynuacji w stosunku do wszystkich postępowań administracyjnych związanych z przedsięwzięciami drogowymi, dla których uprzednio wydane zostały decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi (ust. 2).

Natomiast w art. 6 ust. 3 omawianej noweli wprowadzono zasadę bezpośredniego stosowania nowych przepisów wobec postępowań dot. ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte dotychczas z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Redakcja omawianego przepisu, a w szczególności użyte wyrażenie *„nieruchomości przejęte pod drogi publiczne”* wskazuje, iż dotyczy on postępowań, w których odszkodowanie ustalane jest za nieruchomości przejęte z mocy prawa w oparciu o decyzje lokalizacyjne wydane na podstawie specustawy drogowej w wersji obowiązującej po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 października 2006 roku 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.). Norma ta nie uprawnia natomiast do stosowania nowych zasad ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczane na podstawie pierwotnej wersji specustawy.

Zakres stosowania nowych zasad do nieruchomości przejętych z mocy prawa na podstawie decyzji lokalizacyjnych, wydanych w oparciu o poprzednio obowiązujące przepisy jest bardzo szeroki. Bez wątpienia zatem powinny być stosowane zasady podwyższania wysokości odszkodowania o bonus związany z niezwłocznym wydaniem nieruchomości do dyspozycji inwestora (art. 18 ust. 1e specustawy) oraz bonus przyznawany za nieruchomości zabudowane budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 18 ust. 1f specustawy).

Wydaje się również, iż poza granicą odesłania z omawianego przepisu nie pozostają zasady ustalenia odszkodowań za wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych, w tym również hipoteki. W praktyce jednak można spotkać się z poglądem przeciwnym, zawężającym zakres odesłania jedynie do możliwości powiększenia odszkodowania o dodatkowe bonusy. Pogląd ten opiera się na założeniu, iż skutkiem prawnym decyzji o lokalizacji drogi, wydanej w oparciu o poprzednio obowiązującą wersję ustawy, nie było wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach

objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Przyjmując jednakże założenie o racjonalnym ustawodawcy nie można zgodzić się z tą tezą. Prawdą jest, iż specustawa w kształcie obowiązującym do dnia 10 września 2008 roku nie wskazywała wprost, iż z dniem uostatecznienia się decyzji lokalizacyjnej wygasają wszystkie prawa rzeczowe. Niemniej jednak w literaturze prawa cywilnego przyjmuje się powszechnie, że nabycie gruntu z mocy prawa stanowi klasyczną formę pierwotnego nabycia własności nieruchomości. Jako istotną cechę pierwotnego nabycia prawa uznaje się brak związku i zależności między nabyciem prawa a jego istnieniem u innego podmiotu. W przypadku pierwotnego nabycia prawa, nawet jeśli nabywane prawo odpowiada prawu utraconemu, nie można mówić o następstwie prawnym, stanowiącym formę pochodnego nabycia prawa, ponieważ powstaje ono w rezultacie zdarzeń prawnych niezależnych od woli poprzedniego właściciela. Nabycie to ma charakter samoistny. Skutkiem nabycia pierwotnego jest więc powstanie nowego prawa, wolnego od obciążeń, którym obarczone było dotychczasowe prawo. W rezultacie nabycia nieruchomości z mocy prawa wygasają ciążące na nieruchomości ograniczone prawa rzeczowe, w tym również hipoteka. Za powyższym stanowiskiem przemawia także cel oraz szczególny charakter nowelizacji specustawy dokonanej w 2006 roku. Jej zadaniem było bowiem wprowadzenie szczególnych narzędzi prawnych mających na celu przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych i zlikwidowanie istniejących barier prawnych, spowalniających cykl inwestycyjny, zwłaszcza w procesie nabywania praw do gruntów. Skoro zatem ustawodawca wprowadził zasadę nabywania z mocy prawa nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi inwestycję, to nie ma żadnych podstaw by obowiązujące wówczas przepisy tłumaczyć w sposób, który jest całkowicie niezgodny z jasno określonym celem regulacji i w konsekwencji prowadzi do znacznego opóźnienia realizacji inwestycji z uwagi na ciążące na nieruchomościach ograniczone prawa rzeczowe.

Ponadto analiza przepisów specustawy wskazuje, iż ustawodawca wyraźnie rozróżnia sytuację, w której nieruchomości stanowi już własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 1–3 i 5, art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 12 ust. 4) oraz sytuację, w której następuje dopiero nabycie nieruchomości przez inwestora (art. 20 ust. 3 w zw. z art. 12 ust. 4). Sprawa ta ma istotne znacznie przy interpretacji zapisów ustawy, gdyż ustawodawca odmiennie reguluje te sprawy (np. data otrzymania trwałego zarządu, wypowiedzenie umów).

Treść art. 19 ust. 1–3 tej wersji ustawy i odpowiednio art. 20 ust. 1 i 2 wskazuje, że nieruchomości stanowiące już własności podmiotu realizującego inwestycję drogową muszą być wolne od „obciążeń", z tym że z uwag na brak skutku w postaci przejścia własności (z czym wiążę się wygaszanie prawa na takiej nieruchomości) prawa zostają zniesione w indywidualnym trybie. A contrario, wobec braku regulacji w tym zakresie, w przypadku nabywania nieruchomości nie ma konieczności znoszenia obciążających nieruchomość praw, gdyż prawa te wygasają.

Z kolei z art. 20 ust. 3 omawianej wersji specustawy wynika, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo właściwy zarząd drogi otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości nabyte na własność Skarbu Państwa

albo jednostki samorządu terytorialnego na cele budowy dróg, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna. Trwały zarząd jest prawem, z którego wypływają znaczące uprawnienia w stosunku do nieruchomości, np. możliwość korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności, zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego, oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie. Trudno jest przyjąć aby wolą ustawodawcy było aby prawo zarządu przysługiwało w stosunku do nieruchomości, do której innym podmiotom przysługują określona prawa, i to prawa z których wypływają uprawnienia mogące pozostawać w kolizji z uprawnieniami trwałego zarządcy.

Konkludując należy uznać, iż z chwilą uostatecznienia się decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi wydanej w oparciu o poprzednio obowiązujące przepisy, wszelkie prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomościach objętych liniami rozgraniczającymi teren drogi wygasają, a nieruchomości bez jakichkolwiek obciążeń stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W tych przypadkach do postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za wygaszone prawa stosuje się zasady określone w obecnie obowiązującej ustawie.

2. Termin wydania decyzji odszkodowawczej

Zgodnie z art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Postępowanie o ustalenie odszkodowania za grunty przejęte pod inwestycje drogowe jest postępowaniem wszczynanym z urzędu. Dniem wszczęcia postępowania jest dzień, kiedy zrid stał się ostateczny. Wynika to z faktu, iż zgodnie z art. 12 ust. 4b specustawy, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Nie ma przy tym przeszkód, aby postępowanie o ustaleniu odszkodowania prowadzone było przed uostatecznieniem się zrid. Pamiętać jednak należy, że do czasu kiedy zrid nie będzie ostateczny nie jest dopuszczalne ustalenie odszkodowania decyzją ostateczną.

W myśl art. 36 Kpa o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Zatem obowiązkiem organu jest ocena okoliczności, które uniemożliwiają wydanie orzeczenia merytorycznego i w zależności od tych ustaleń, podjęcie stosownych kroków, określonych w art. 36 Kpa.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądowym „organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa, jeżeli nie podjął czynności określonych w art. 36 Kpa lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu uniknięcie przeszkody w wydaniu decyzji”[1]. Aby uchronić się przed zarzutem pozostawania w bezczynności, kiedy ze względu na prowadzone postępowanie dowodowe nie jest możliwe zachowanie ustawowego terminu załatwienia sprawy, organ zobowiązany jest wskazać nowy termin, podając przyczyny zwłoki i zawiadomić o tym strony. Termin należy wyznaczyć poprzez wskazanie konkretnej daty (dzień, miesiąc i rok). Niedopuszczalnym jest wskazanie terminu bliżej nieokreślonego np. „zakończenie sprawy nastąpi po zebraniu materiału dowodowego”.

3. Właściwość organu – starosta

W celu określenia właściwości organu do wydania decyzji o odszkodowaniu należy spojrzeć szeroko zarówno na przepisy specustawy drogowej oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasady nabywania nieruchomości pod drogi określa rozdział 3 specustawy drogowej. W rozdziale tym zamieszczony został art. 12 ust. 4a, zgodnie z którym decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4 wydaje organ, który wydał decyzję zrid. W myśl art. 11a ust. 1 omawianej ustawy wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Tu pojawia się wątpliwość, czy starosta wydając decyzję o odszkodowaniu działa w ramach zadań własnych, czy w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Niestety specustawa wprost nie rozstrzyga powyższej kwestii. W sytuacji niedoregulowania przez specustawę powyższego problemu powstaje także pytanie do jakiego organu powinno zostać skierowane odwołanie od decyzji odszkodowawczej wydanej przez starostę.

[1] wyrok NSA z dnia 20 lipca 1999 r. sygn. akt I SAB 60/99, opubl. OSP 2000/6/87,

Zgodnie z art. 17 Kpa organami wyższego stopnia są w stosunku do organów samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Takim wyjątkiem jest art. 9a ugn, który wskazuje że organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda. Z powyższego wynika, że odwołanie od decyzji wydanej na podstawie ugn przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, przysługuje zawsze do wojewody, a nie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Wobec niewątpliwej luki prawnej, z uwagi na odesłanie zawarte w art. 23 specustawy, należy uwzględnić regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której zawsze zadania dotyczące wywłaszczeń i odszkodowań należą do kompetencji starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 129 ust. 1 ugn odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości z zastrzeżeniem ust. 5, gdzie zgodnie z pkt. 3 starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalania odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.

Powyższe nie pozostawia wątpliwości, że odszkodowanie za nieruchomości przejęte pod inwestycje drogowe ustala starosta wykonujący zadanie zlecone. Takie stanowisko jest zgodne z wykładnią historyczną dotyczącą wywłaszczeń oraz wypłaty odszkodowań, ponieważ sprawy te nigdy nie należały do zadań własnych starosty. Podkreślić należy, że zadania dotyczące wywłaszczeń i wypłaty odszkodowań dokonywał zawsze starosta – wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Przedstawione stanowisko potwierdza także najnowsze orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, które rozpatrując skargi na decyzje wojewodów jako organów II stopnia nad starostami nie stwierdzają nieważności tych decyzji, a przecież z urzędu są zobowiązane do uwzględnienia nieważności decyzji.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za słusznością reprezentowanego poglądu jest fakt, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[2] wykazano, iż podmiotami na które oddziałuje projektowana regulacja jest wojewoda jako organ odwoławczy od zrid oraz w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęcie nieruchomości.

[2] druk nr 671, dostępny na stronie internetowej www.sejm.gov.pl,

4. Wyłączenie starosty w miastach na prawach powiatu

Prezydent miasta na prawach powiatu jest wnioskodawcą postępowania o wydanie zezwolenia na realizację wszystkich inwestycji drogowych dotyczących dróg publicznych w granicach miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych[3]. Zaś zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy prezydent miasta na prawach powiatu jest również właściwy do wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji dotyczących dróg gminnych i powiatowych. W takim stanie faktycznym mamy do czynienia z sytuacją, w której organ administracji publicznej właściwy do rozstrzygnięcia sprawy, jest w postępowaniu administracyjnym jednocześnie stroną materialnoprawnego stosunku, który zostaje skonkretyzowany w wydanej w tym postępowaniu decyzji.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4a specustawy decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Implikuje to sytuację, w której prezydent miasta na prawach powiatu wydaje decyzję o odszkodowaniu z tytułu przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednocześnie, jako wnioskodawca o wydanie zrid, jest podmiotem, który wypłaca odszkodowanie za odjęcie prawa własności nieruchomości.

Rozważyć zatem należy konieczność wyłączenia się prezydenta na prawach powiatu z rozstrzygania w sprawach odszkodowawczych. Wyłączeniu miałby podlegać pracownik organu ze względu na swoje interesy majątkowe rozumiane szeroko jako wszelkie przysporzenie korzyści majątkowych.

Art. 24 § 1 Kpa stanowi, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, zaś § 4 tego przepisu stanowi, że wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 19 maja 2003 r. wyraził pogląd, że *„w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 par. 1 pkt 1 i 4 Kpa, co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta”*.[4]

---

[3] zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) prezydent miasta na prawach powiatu jest zarządcą wszystkich dróg publicznych w obszarze miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem dróg krajowych o klasie autostradowej i ekspresowej,

[4] sygn. akt OPS 1/03, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

Ustawodawca, mając na uwadze powyższą uchwałę, ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i o zmianie niektórych innych ustaw[5] do art. 142 ugn dodał ustęp 2 mówiący, że w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w sprawach dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez dodanie do art. 124 ugn ust. 8.

Ze względu na fakt, że ww. ustawą z dnia 22 października 2007 r. zmieniającą ustawę o gospodarce nieruchomościami, doprecyzowano dwie sytuacje, w których prezydent miasta na prawach powiatu ma się wyłączyć, można uznać, że tą kwestię uregulowano wyczerpująco. Zakładając zatem racjonalność ustawodawcy należy wnioskować, że w stosunku do innych sytuacji brak jest obowiązku wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od spraw, w których jest stroną.

W praktyce dość szeroko prezentowany jest też pogląd przeciwny. Przywołać tu należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2009r.[6] oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2009 r.[7]

Niemniej jednak każda sytuacja powinna być rozpatrywana indywidualnie.

5. Strony postępowania odszkodowawczego

Podstawowym przepisem regulującym kwestię stron postępowania administracyjnego jest art. 28 Kpa. Przepis ten wskazuje, iż stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej (art. 29 Kpa).

Przymiot strony postępowania odszkodowawczego przysługuje więc każdemu, kto wykaże, iż jego prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego są dotknięte skutkami zrid.

Postępowanie odszkodowawcze prowadzone jest przy tym według zasad procesowych określonych w ugn z uzupełniającym uwzględnieniem przepisów Kpa. Oznacza to w szczególności konieczność prowadzenia tego postępowania w sposób zapewniający wszystkim jego stronom czynny w nim udział (art. 10 § 1 Kpa), w tym indywidualne

---

[5] Dz. U. z 2007r. Nr 173, poz. 1218,

[6] sygn. akt I OSK 455/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

[7] sygn. akt I SA/Wa 1375/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania, podejmowanych czynnościach oraz doręczenie stronie decyzji na piśmie.

W art. 12 ust. 4f specustawy ustawodawca określił osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania za odebranie praw rzeczowych do nieruchomości. Osobami tymi są właściciele, użytkownicy wieczyści oraz podmioty, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe. W polskim prawie cywilnym katalog ograniczonych praw rzeczowych jest zamknięty, tzn. strony nie mogą skutecznie ustanowić ograniczonego prawa rzeczowego nie znanego ustawie – tzw. zasada *numerus clausus* (liczby zamkniętej) ograniczonych praw rzeczowych. Również układ uprawnień i obowiązków stron takiego stosunku prawnego jest sztywny – strony nie mają dowolności w kształtowaniu wzajemnych uprawnień i obowiązków. Prawami rzeczowymi ograniczonymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo lokalu i hipoteka.

Dla ustalenia kręgu stron bez znaczenia jest, czy utracone prawa przysługiwały osobom fizycznym, czy prawnym.

Należy zauważyć, iż odszkodowanie może skutecznie otrzymać tylko ten, komu przysługiwało określone prawo rzeczowe w dniu, w którym zrid stał się ostateczny.

Określając uprawnionych do otrzymania odszkodowania ustawodawca określił tym samym krąg stron postępowania odszkodowawczego wobec danej nieruchomości. Każda z tych osób musi jednak udowodnić swój przymiot strony dokumentem o przysługiwaniu określonego prawa rzeczowego, jeżeli prawa te nie wynikają z księgi wieczystej. Zasadnicze znaczenie ma więc tu kwestia określenia stanu prawnego nieruchomości na dzień uostatecznienia się decyzji pierwszoinstancyjnej o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, który stanowi podstawę określenia kręgu osób, którym przysługują na ten dzień prawa do nieruchomości. Krąg stron postępowania należy ustalić na podstawie stanu prawnego nieruchomości określonej w księdze wieczystej, zbiorze dokumentów lub innych dokumentach potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości (np. decyzji).

W przypadku kiedy istnieją trudności z określeniem adresu pobytu osoby uprawnionej do odszkodowania posiłkowo można zastosować art. 8 ugn, który wskazuje, iż jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III, nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nieustalone adresy stron, stosuje się art. 49 Kpa. Zgodnie natomiast z art. 49 Kpa strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Oprócz nieruchomości, których stan prawny jest znany ugn posługuje się także pojęciem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przez które należy rozumieć nieruchomości dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru doku-

mentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe (art. 113 ust. 6 ugn). Sformułowanie „nieuregulowany stan prawny" nie oznacza oczywiście sytuacji, iż jest to nieruchomość nie mająca właściciela, jako rzecz niczyja, ponieważ w świetle regulacji zawartych w Kc, rzeczami niczyimi mogą być tylko ruchomości. Nieuregulowany stan prawny w ujęciu cywilistycznym należałoby zdefiniować jako sytuację, w której nie zostało stwierdzone właściwym, prawnie określonym do tego celu dokumentem lub w dostępnej do tego procedurze prawnej, komu do określonej nieruchomości przysługuje prawo własności nieruchomości.

Niemniej jednak obecnie obowiązujące zasady ustalania odszkodowania za nieruchomości nabyte z mocy prawa pod realizację inwestycji drogowych nie regulują sytuacji, kiedy przejmowane nieruchomości mają nieuregulowany stan prawny albo właściciel lub użytkownik nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono po nim postępowania spadkowego. Kwestii tej nie wyjaśnia również ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 8 tej ustawy odnosi się bowiem do sytuacji, kiedy istnieje ustalony krąg stron postępowania, a jedynie nie znane są adresy. Z kolei przepis art. 113 i 114 ugn znajduje zastosowanie jedynie przy wywłaszczeniu nieruchomości.

Inną natomiast sytuacją jest tzw. nieaktualny stan prawny nieruchomości polegający na tym, iż dana nieruchomość objęta jest księgą wieczystą lub zbiorem dokumentów, albo innym dokumentem, ale wskazany w nich podmiot własności już nie istnieje (śmierć osoby fizycznej lub zlikwidowanie osoby prawnej). W takim przypadku jest to nieruchomość o „uregulowanym stanie prawnym" w rozumieniu art. 113 ust. 6 ugn. W takim przypadku ustalenie odszkodowania powinno być poprzedzone szczegółowym wyjaśnieniem stanu prawnego nieruchomości.

Podobnie też, w przypadku gdy osoba, której przysługiwało prawo rzeczowe do gruntu nie żyje, organ ustalający odszkodowanie winien ustalić krąg spadkobierców po zmarłym. O nabyciu praw do spadku organ orzekający może uzyskać wiadomości bezpośrednio z księgi wieczystej, w której spadkobiercy ujawnili się jako podmioty prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, albo od samych zainteresowanych, którzy wykażą przed organem orzekającym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku po osobie ujawnionej w księdze wieczystej lub zarejestrowanym poświadczeniem dziedziczenia. Następstwo prawne z tytułu spadkobrania może być bowiem stwierdzone jedynie postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia spadku lub zarejestrowanym aktem poświadczenia dziedziczenia (art. 1025 § 2 i 3 Kc oraz art. 1027 Kc).

W tym miejscu należy podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że przedmiotem dziedziczenia mogą być roszczenia odszkodowawcze przysługujące spadkodawcy.[8]

Poza spadkobiercami mogą również wystąpić, jako strony w sprawie, osoby które nabyły spadek lub udział spadkowy w drodze umowy (art. 1051–1053 Kc), obejmujący

[8] uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., sygn. akt IIIBZP 1/05, publ. SNP 2006/9-10/140,

prawo do nieruchomości, która znalazła się w liniach rozgraniczających drogi publicznej. Nabywca spadku wchodzi bowiem w prawa i obowiązki spadkobiercy. Korzyści i ciężary związane z przedmiotami należącymi do spadku, jak również niebezpieczeństwo ich przypadkowej utraty lub uszkodzenia przechodzą na nabywcę z chwilą zawarcia umowy o zbycie spadku, chyba że umówiono się inaczej (art. 1057 Kc) moment przejścia jest więc niezależny od objęcia spadku w posiadanie.[9]

Od generalnej zasady, iż odszkodowanie może skutecznie otrzymać tylko ten, komu przysługiwało określone prawo rzeczowe w dniu, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, należy ponadto wyodrębnić przypadki, gdy właściciel zbył na rzecz osoby trzeciej roszczenie o odszkodowanie w ramach cesji wierzytelności (art. 509 i 510 Kc). Takie stanowisko zaprezentowano w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.[10]

Tak więc przeniesienie praw do spadku lub udziału w spadku, a także umowa przelewu wierzytelności o roszczenie odszkodowawcze będzie skuteczna i spowoduje, iż stroną postępowania odszkodowawczego będzie nabywca praw do spadku lub udziału w spadku, a także przelewu wierzytelności o roszczenie odszkodowawcze.

Należy też zauważyć, iż zrid stanowi podstawę do wydania przez wojewodę albo starostę decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu (art. 19 ust. 1 specustawy). Ponadto w myśl art. 19 ust. 2 specustawy stanowi on podstawę do wypowiedzenia przez właściwego zarządcę drogi umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia. Za straty poniesione na skutek rozwiązania tej umowy przysługuje odszkodowanie. Roszczenie to ma charakter cywilnoprawny i może być dochodzone na drodze cywilnoprawnej, a nie w postępowaniu administracyjnym. Strony tych umów nie są więc jednocześnie stronami postępowania odszkodowawczego.

6. Zakres odszkodowania – stan faktyczny nieruchomości

Zgodnie z art. 4 pkt 17 ugn przez stan nieruchomości należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której jest położona. Na tle poruszanego przepisu należy stwierdzić, że na definicję stanu nieruchomości składają się przede wszystkim stan prawny, stan faktyczny nieruchomości oraz stan faktyczny otoczenia nieruchomości.

---

[9] Komentarz do art. 1057 Kodeksu cywilnego Dz.U.z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm., A. Kidyba, E. Niezbecka, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Spadki, LEX, 2008,

[10] por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 676/07 i wyrok NSA z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 704/07, niepubl.,

W związku z powyższym ustalanie odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną pod drogę musi uwzględniać zarówno jej stan prawny jak i stan faktyczny tej nieruchomości przyjętej na dzień wydania przez organ pierwszej instancji zrid (art. 18 ust. 1 specustawy). Zatem wszelkie zmiany stanu prawnego, jak i stanu faktycznego nieruchomości po dniu wydania decyzji zrid nie mogą zostać uwzględnione w procesie wyceny a następnie ustalenia odszkodowania za nieruchomość.

Należy wyjaśnić, iż przez stan faktyczny nieruchomości należy rozumieć stan, w jakim znajduje się wywłaszczona nieruchomość, a więc m.in. jej położenie, rodzaj użytków oraz sposób zagospodarowania nieruchomości, zabudowania i naniesienia oraz ich funkcje użytkowe. Okoliczności przesądzające o stanie nieruchomości powinny być ujmowane szeroko ze względu na konieczność uwzględnienia wszystkiego, co pozwoli na ustalenie słusznego odszkodowania.[11]

Zgodnie z art. 134 ust. 1–3 ugn podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi, z zastrzeżeniem art. 135, wartość rynkowa nieruchomości. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Pojęcie odszkodowania w rozumieniu przepisów dot. wywłaszczenia nieruchomości wiąże się ściśle z utratą lub ograniczeniem prawa rzeczowego do nieruchomości, natomiast sposób ustalenia wysokości odszkodowania określony w tych normach uzasadnia stwierdzenie, że w odszkodowaniu za wywłaszczenie nieruchomości zawiera się element utraty wartości gruntu i jego części składowych, czyli *damnum emergens*.

Zgodnie z art. 46 Kc nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Natomiast w myśl art. 4 pkt 1 ugn przez nieruchomość gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Rzeczoznawca majątkowy wyceniając daną nieruchomość jest zobligowany uwzględnić wszystkie składniki, które są częściami składowymi gruntu, a zatem są trwale z gruntem związane i nie stanowią odrębnego przedmiotu własności (art. 47 § 1 Kc). Ponadto częścią składową jest wszystko to co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (§ 2). Natomiast przedmioty połączone z rzeczą tylko dla przemijającego użytku nie stanowią jej części składowych (§ 3), a zatem nie podlegają wycenie.

---

[11] M. Wolanin, Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 260–262,

W myśl art. 191 Kc własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową. Na skutek połączenia (akcesji) rzeczy ruchomej z nieruchomością w sposób trwały, rzecz ruchoma staje się częścią składową nieruchomości i nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 Kc). Zatem dotychczasowy właściciel rzeczy ruchomej traci jej własność, a własność nieruchomości rozciąga się na połączoną z nią rzecz ruchomą. Zasada ta dotyczy zarówno połączenia rzeczy ruchomej z nieruchomością gruntową. Skutek przewidziany w komentowanym przepisie następuje niezależnie od tego, jaka jest wartość rzeczy połączonej, kto dokonał połączenia – właściciel nieruchomości czy rzeczy ruchomej, czy też osoba trzecia, czy połączenie zostało dokonane w dobrej czy w złej wierze, czy jest rezultatem działania człowieka, czy sił przyrody. Art. 48 Kc przewiduje również, iż z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Zatem odszkodowanie za przejętą z mocy prawa nieruchomość odpowiada wartości odjętego prawa własności. Specustawa wyraźnie wskazuje, iż odszkodowanie należy się za nieruchomość rozumianą jako grunt wraz z jego częściami składowymi. Tym samym wszelkie ustalenia pomiędzy zobowiązanym do zapłaty odszkodowania, a uprawnionym do jego otrzymania dot. rozliczeń za składniki znajdujące się na nieruchomości nie odnoszą skutku dla procesu ustalenia odszkodowania w postępowaniu administracyjnym za całą nieruchomość wraz z jej częściami składowymi. Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem, iż nie należy przyznawać odszkodowania za składniki nieruchomości trwale związane z gruntem, które po wydaniu decyzji lokalizacyjnej, bądź zrid zostały od nieruchomości odłączone i przeniesione (np. przeniesienie ogrodzenia na koszt GDDKiA). Otóż jeżeli taki składnik, który stanowił część składową gruntu, znajdował się na nieruchomości w dniu wydania decyzji lokalizacyjnej lub zrid przez organ pierwszej instancji, w myśl art. 18 ust. 1 również podlega wycenie. Natomiast kwestia ewentualnych rozliczeń pomiędzy podmiotem, który dokonał przeniesienia danego składnika, a dotychczasowym właścicielem, podlega rozstrzygnięciu na drodze cywilnoprawnej.

Należy również zwrócić uwagę na kwestię dotyczącą należności odszkodowania za obiekty istniejące na nieruchomości w dniu wydania zrid lub decyzji lokalizacyjnej, lecz wybudowane niezgodnie z prawem np. bez pozwolenia na budowę. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 1988 r.[12], w którym postawiono tezę, iż *„w wypadku wywłaszczania nieruchomości gruntowej, na której znajduje się budynek objęty nakazem przymusowej rozbiórki wydanym przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego, dotychczasowemu właścicielowi przysługuje odszkodowanie również za ten budynek”*. W dalszej części wyroku sąd uzasadnił swoją tezę w następujący sposób: *„przytoczone wyżej skutki wywłaszczenia w postaci przejęcia własności na rzecz Państwa i utraty tego prawa przez dotychcza-*

[12] sygn. IV SA 957/87, publ. ONSA 1988 2 poz. 70,

sowego właściciela dotyczą, z racji ich charakteru, sfery stosunków cywilnoprawnych. obowiązują tu zatem zasady ustalone przez prawo cywilne. Według tych zasad (art. 47 par. 1 kodeksu cywilnego) nabycie własności rzeczy obejmuje również jej części składowe. Dotyczy to także własności nieruchomości, której częściami składowymi są między innymi budynki trwałe związane z gruntem (art. 48 Kc). Budynki, których dotyczy rozpatrywana sprawa, jak wynika z opinii biegłego, są trwale związane z gruntem w rozumieniu art. 48 Kc. Według poglądu przyjętego w orzecznictwie (orzeczenie SN z dnia 23 lipca 1963 r. – OSNCP z 1964 poz. 156), także budynek drewniany, niezależnie od tego, czy jest postawiony na podwalinach, czy podmurówce, stanowi część składową gruntu. Trwałe związanie z gruntem (art. 48 Kc) i brak cechy połączenia tylko dla przemijającego użytku (art. 47 par. 3 Kc) stanowią wyłącznie kryteria kwalifikujące budynek jako część składową gruntu. Nie ma znaczenia przeto, że budynek został wzniesiony bez wymaganego zezwolenia. Nawet bowiem wybudowanie budynku wbrew postanowieniom umowy o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste nie pozbawia go przymiotu części składowej nieruchomości (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 1966 r. – OSNCP 1966 poz. 211). To samo dotyczy budynku, co do którego wydano nakaz rozbiórki. Taki budynek do czasu wyegzekwowania nakazu o rozbiórce stanowi część składową gruntu. Skoro, jak z powyższych rozwiązań wynika, sporne budynki stanowiły części składowe wywłaszczonego gruntu, przeszły one na własność Państwa wraz z gruntem, z chwilą gdy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna".

Podobnie w przypadku wywłaszczenia nieruchomości gruntowej, na której znajduje się budynek objęty nakazem przymusowej rozbiórki, dotychczasowemu właścicielowi przysługuje odszkodowanie również za ten budynek. Według zasad ogólnych każdy obiekt budowlany przedstawia stosowną wartość dopóty, dopóki nie nastąpi jego rozbiórka.[13]

Brak jest zatem podstaw do uznania, że art. 18 specustawy uzależnia odszkodowanie za obiekt budowlany od kwestii istnienia stosownych zezwoleń na jego realizację.

Dodatkowo należy zwrócić również uwagę na konieczność uwzględnienia przy ustalaniu odszkodowania składnika budowlanego, jakim jest droga wybudowana uprzednio na nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję drogową. Problem pojawia się w sytuacji, kiedy na terenie przeznaczonym pod inwestycję drogową, istniejąca już droga wybudowana została na koszt innego podmiotu. Jeżeli zatem na danej działce istniał składnik budowlany trwale związany z gruntem, np. w postaci nawierzchni asfaltowej, w dniu wydania zrid lub decyzji lokalizacyjnej, wówczas odszkodowanie powinno uwzględniać także i tę część składową gruntu. Ewentualne rozliczenia pomiędzy podmiotem, który uprzednio pokrył koszty wybudowania takiej drogi, a uprzednim właścicielem gruntu mogą być dochodzone na drodze cywilnoprawnej.

Natomiast w wartości nieruchomości, a tym samym w wysokości ustalanego odszkodowania, nie można uwzględniać infrastruktury technicznej zaopatrującej daną

[13] wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 23 maja 1980 roku, sygn. akt II CR 480/79, OSNCP 1980/11 poz. 224,

nieruchomość w media, bowiem zgodnie z art. 49 § 1 Kc urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa.

W odniesieniu do wskazanych urządzeń nie ma zastosowania art. 47 § 2 Kc, a nadto komentowany przepis stanowi wyjątek, o którym mowa w art. 48 Kc, czyli ustawowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne tracą przymiot części składowej nieruchomości (o ile były trwale z gruntem związane) lub przymiot odrębnej rzeczy ruchomej (jeżeli nie były trwale z gruntem związane), a stają się częścią składową instalacji.[14] Jeżeli natomiast omawiane urządzenia nie stają się częścią składową przedsiębiorstwa, pomimo ich przyłączenia do sieci, to ich własność ustalana jest na podstawie zasad ogólnych, np. są własnością właściciela nieruchomości jako jej część składowa (R. Trzaskowski, *Z problematyki stosunków własnościowych na tle art. 49 kodeksu cywilnego,* KPP 2001, z. 3, s. 551).[15]

7. Hipoteka

Hipoteka, zgodnie z art. 244 Kc, jest ograniczonym prawem rzeczowym, które regulowane jest przez przepisy odrębne, tj. ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.). Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności można nieruchomość obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka).

Tak jak pozostałe ograniczone prawa rzeczowe, stosownie do art. 12 ust. 4c specustawy, prawo to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Z faktem wygaszenia hipoteki związana jest konieczność ustalenia odszkodowania za to prawo (art. 12 ust. 4f). Szczegółowa regulacja co do sposobu ustalenia odszkodowania za hipotekę zawarta jest w art. 18 ust. 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.

---

[14] R. Trzaskowski, Z problematyki stosunków własnościowych na tle art. 49 kodeksu cywilnego, KPP 2001, z. 3, s. 551,

[15] A. Kidyba i inni, Komentarz do art. 49 Kodeksu cywilnego, LEX 2009,

7.1. Podział nieruchomości obciążonej hipoteką

Należy zwrócić uwagę, że zrid zatwierdza podział nieruchomości (art. 12 ust. 1), przy czym linie rozgraniczające teren ustalone decyzją zrid drogowej stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 2). Konsekwencją podziału nieruchomości jest to, że hipoteka obciążająca dotychczas nieruchomość obciąża wszystkie nieruchomości utworzone przez podział (hipoteka łączna) – art. 76 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Jeżeli zrid dot. części nieruchomości, to z chwilą przejścia własności stanie się ona odrębną nieruchomością; w takim wypadku na tej części (obciążonej hipoteką w zw. z podziałem), wygasną wszelkie ograniczone prawa rzeczowe, w tym hipoteka. Z uwagi, że hipoteka jest łączna, to na każdej z nieruchomości powstałych w wyniku podziału ma pierwotną wysokość (na każdej nieruchomości istnieje hipoteka zabezpieczająca cała wierzytelność). Tak więc za hipotekę, która wygasła na części przejętej nieruchomości, odszkodowanie będzie odpowiadać wysokości wierzytelności głównej (do pełnej wysokości), bez względu na to, że hipoteka utrzymuje się na pozostałych nieruchomościach.

7.2. Ustalenie wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteką

W celu przyznania odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki niezbędnym jest ustalenie wysokości wierzytelności zabezpieczonej tą hipoteką, z uwagi na fakt, że odszkodowanie to ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Tym samym ustawodawca odsyła w tym zakresie nie do kwoty, w której jest wyrażona hipoteka, i która jest wpisana w księdze wieczystej, ale do wierzytelności. Z tego względu dowodowo należy generalnie ustalić jaka była kwota wierzytelności na moment ostateczności zrid, a więc na moment wygaśnięcia tego prawa.

W tym zakresie koniecznym jest zwrócenie uwagi, co podkreślono powyżej, że rolą organu jest ustalenie wysokości wierzytelności. Informację w tym zakresie organ musi uzyskać od stron stosunku prawnego, w ramach którego ustanowiono hipotekę. Aktualna kwota wierzytelności, która była zabezpieczona, jest znana tylko stronom stosunku prawnego, gdyż zapisy w księdze wieczystej nie muszą oddawać aktualnego zadłużenia dłużnika.

W postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości wierzytelności organ może posługiwać się wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kpa. Najpewniejsze w tym zakresie są dowody przedstawione przez wierzyciela oraz dłużnika.

Szczególna sytuacja występuje co do wierzytelności bankowych, gdyż ich wysokość stanowi tajemnicę bankową, stosownie do art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. W przypadku braku podania wysokości wierzytelności przez dłużni-

ka, organ administracji nie może oczekiwać, że bank udzieli w tym zakresie żądanych informacji. Bank może tego dokonać tylko na podstawie pisemnego upoważnienia do przekazania określonych informacji wskazanemu podmiotowi.

W sytuacji, w której organ nie ma możliwości ustalenia wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteki z powodu np. odmowy podania informacji przez strony stosunku prawnego, organ powinien przyjąć wysokość wierzytelności w kwocie w jakiej wyrażona jest hipoteka. Jak wprawdzie wskazano, odszkodowanie ma być ustalone w stosunku do wysokości wierzytelności, a nie kwoty hipoteki, tym niemniej w takim sposobie postępowania chodzi tylko o kwestie dowodowe, a nie zmianę zasady ustalania wysokości odszkodowania. Odpis z księgi wieczystej, w której zapisana jest kwota hipoteki jest jedynym w takiej sytuacji dowodem świadczącym o wysokości wierzytelności. Należy założyć, że przynajmniej w momencie wpisu hipoteki wierzytelność miała przynajmniej taką wysokość jak kwota hipoteki. Skoro strony nie przedstawiły innych dowodów świadczących, że wysokość wierzytelności uległa zmianie, a organ nie miał możliwości dokonania odmiennych ustaleń, należy przyjąć, że kwota hipoteki jest podstawą do ustalenia wysokości wierzytelności, a w konsekwencji do ustalenia wysokości odszkodowania za wygasłą hipotekę.

Ze względu na fakt, że odszkodowanie, które odpowiadać ma wartości utraconego prawa, nie zawiera w sobie innych składników niż za samo pozbawienie prawa, nie przyznaje się odszkodowania za inne szkody z tego wynikające, np. dodatkowe koszty przedterminowej spłaty kredytu, utracone korzyści z tytułu odsetek.

Dodatkowo, wierzyciel hipoteczny nie może przyznanej kwoty odszkodowania przeznaczyć na inne cele, niż na zaliczenie jej na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Obowiązek takiego zaliczenia wynika z ustawy (art. 18 ust. 1c zd. 2) i nie są tu możliwe modyfikacje. Jest to przepis szczególny w stosunku do przepisów ugn, a więc jest to sprawa uregulowana w specustawie i z mocy art. 23 speceustawy nie stosuje się ugn, w tym art. 132 ust. 4 (za zgodą osoby uprawnionej do odszkodowania starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ustalić inny niż określony w art. 32 ust. 1–3 sposób zapłaty przyznanego odszkodowania).

Dopiero ewentualnie nadwyżka pozostała po spłacie wierzytelności wraz z odsetkami może podlegać innym czynnościom prawnym pomiędzy stronami stosunku prawnego (np. potrącenie).

Przy okazji można zwrócić uwagę, iż przyznanie odszkodowania za hipotekę może doprowadzić do pozbawienia właściciela nieruchomość w ogóle odszkodowania, w sytuacji gdy wartości praw na nieruchomości przekracza jej wartość. Ustawodawca wyraźnie określa, iż odszkodowanie za prawo własności lub użytkowanie wieczyste ulega zmniejszeniu o kwotę równą wartości praw obciążających nieruchomość (art. 18 ust. 1a specustawy). W przypadku innych niż hipoteka ograniczonych praw rzeczowych ich łączna wartość nie może przekroczyć wartości nieruchomości. Natomiast w przypadku hipoteki taka możliwość istnieje, gdyż hipoteka wyrażona jest w konkretnej kwocie,

która nie jest związana z wartością nieruchomości. Jak wskazuje się w doktrynie i praktyce rzeczoznawców majątkowych hipoteka nie wpływa na wartość nieruchomości, a jedynie na cenę.

Powoływanie się na konieczność przyznania słusznego odszkodowania nie może oznaczać konieczności przyznania w ogóle odszkodowania, jeżeli w inny sposób kompensuje się fakt wywłaszczenia. Taką formą kompensaty jest pomniejszenie odszkodowania, gdyż kwota pomniejszająca odszkodowanie przeznaczona jest na zaspokojenie roszczeń wynikających z praw na nieruchomości.

7.3. Spłata wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pomiędzy dniem ostateczności zrid a wydaniem decyzji o odszkodowaniu

Zasadą wynikającą z art. 18 ust. 1d jest, że kwotę odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych jest ustalana się na dzień, na jaki ustala się odszkodowanie za prawo własności, a więc według stanu nieruchomości w dniu wydania zrid przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Zasada ta musi jednak doznać modyfikacji w stosunku do hipoteki z uwagi na jej szczególny charakter – jest ona prawem zabezpieczającym wierzytelność. Zabezpieczona wierzytelność może zmieniać swoją wysokość w zależności od celu zabezpieczenia (np. przy zabezpieczeniu zwrotu kwoty pożyczki, wierzytelność może nie ulec zmianie, a przy kredycie bankowym, ze swej istoty, następuje zmiana wysokość z uwagi na dokonywanie spłat rat kredytu) oraz sytuacji faktycznej (spłata częściowa lub całkowita albo opóźnienie w spłacie). Podobnie ma się sytuacja z odsetkami od takiej wierzytelności.

Trudno z tego względu przyjąć, że ustalając stan hipoteki (rozumiany jako stan wierzytelności zabezpieczonej hipoteką – art. 18 ust 1c), nie bierze się pod uwagę wartości hipoteki (rozumianej jako wysokość wierzytelności) na moment wydawania decyzji odszkodowawczej. Prawdą jest, że w momencie ostateczności zrid hipoteka wygasa i w związku z tym należy ustalić stan hipoteki na datę decyzji organu I instancji i wartość na moment wydawania decyzji odszkodowawczej. Niezbędnym jest jednak w takiej sytuacji uznanie, że przez stan należy rozumieć istnienie samej hipoteki, natomiast z uwagi na fakt, że organ ma ustalić wartość na moment orzekania o odszkodowaniu, to na ten moment należy ustalić wysokość wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, jako wartość prawa, za które przyznawane jest odszkodowanie.

Organ, ustalając wysokość odszkodowania za hipotekę, powinien tak naprawdę ustalić jaka jest wysokość wierzytelności na moment orzekania, czyli uwzględnić wszelkie zmiany w tym zakresie jakie zaszły po dniu wygaśnięcia tego prawa. Koresponduje to z zasadą, że odszkodowanie za pozbawienie prawa ma odpowiadać ich aktualnej wartości. Skoro hipoteka ma charakter zabezpieczający, to zabezpiecza wierzytelność, która ma w danym momencie określoną wysokość. Przyznając odszkodowanie należy uwzględniać jaką wartość dla wierzyciela ma ona w momencie przyznawania odszkodowania.

Przez analogię można posłużyć się wskazaniem, że w normalnych warunkach realizacja praw z hipoteki następuje tylko w toku postępowania egzekucyjnego – zaspokojenie wierzyciela hipotecznego z nieruchomości następuje według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, chyba że z nieruchomości dłużnika jest prowadzona egzekucja przez administracyjny organ egzekucyjny (art. 75 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Wierzycielowi w ramach podziału sumy uzyskanej ze sprzedaży nie jest przyznawana kwota wyrażająca hipotekę, ale kwota do wysokości wierzytelności, która była zabezpieczona hipoteką.

7.4. Kolejność przyznawania odszkodowań

W przypadku obciążenia nieruchomości wieloma ograniczonymi prawami rzeczowymi, w tym jedną lub kilkoma hipotekami, zachodzi problem komu, i w jakiej wysokości przyznać odszkodowanie. Przepisy specustawy nie regulują tej kwestii. Również ugn nie określa sposobu postępowania w takiej sytuacji.

W tej sytuacji można wskazać na ogólną zasadę wyrażoną w art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którą hipoteka jest prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości. Oznacza to pierwszeństwo hipotek przez innymi prawami obciążającymi nieruchomość.

Dodatkowo art. 249 § 1 Kc stanowi, że jeżeli kilka ograniczonych praw rzeczowych obciąża tę samą rzecz, prawo powstałe później nie może być wykonywane z uszczerbkiem dla prawa powstałego wcześniej. Przy kilku hipotekach, odszkodowanie powinno zostawać przyznawane w kolejności, w jakiej te prawa były ujawniane w księdze wieczystej.

7.5. Zwolnienie z hipoteki

Problematyczną kwestią w toku postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za hipotekę jest ocena oświadczeń wierzycieli hipotecznych o zwolnieniu nieruchomości z hipoteki. Z uwagi na fakt, że hipoteka wygasła, oświadczenie to nie może wywołać skutków prawnych. W takiej sytuacji rolą organu jest wyjaśnienie stronom sytuacji prawnej (art. 9 Kpa), a także zażądanie wyjaśnienia jaka była rzeczywista wola stron w tym zakresie (art. 7 i 77 Kpa).

Można przyjąć, że rzeczywistą wola stron, a *de facto* wierzyciela, przy składaniu powyższego oświadczenia, jest wskazanie, że wierzyciel nie wysuwa roszczeń co do odszkodowania. Tym niemniej rolą i obowiązkiem organu jest konieczność ustalenia i przyznania odszkodowania za prawo, którego wierzyciela hipotecznego pozbawiono. Z tego względu wierzyciel hipoteczny powinien wyjaśnić, czy np. jego oświadczenie ma związek z faktem, że wierzytelność zabezpieczona hipoteką przestała istnieć. W takim przypadku organ powinien przyjąć, że wysokość wierzytelności wynosi 0 zł, i w takiej wysokości należy przyznać odszkodowanie.

Oświadczenie o zwolnieniu z hipoteki może być również składane w sytuacji, w której istnieją inne zabezpieczenia wierzytelności, np. hipoteka na pozostałych częściach nieruchomości podzielonej zrid (hipoteka łączna), hipoteka na innej nieruchomości (hipoteka łączna umowna). Wierzycielowi w takim wypadku nadal przysługuje wierzytelność, która była zabezpieczona wygasłą hipoteką, co oznacza konieczność przyznania odszkodowania.

7.6. Suplement: Odszkodowanie za hipotekę na podstawie specustawy wg stanu prawnego od dnia 16.12.2006 r. do dnia 10.09.2008 r. (II wersja specustawy)

Pomimo braku wyraźnej regulacji koniecznym jest przyjęcie, że druga wersja specustawy, która ustanowiła zasadę przejmowania z mocy prawa własności nieruchomości, wprowadziła również regulację, że z momentem ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi następuje wygaśniecie ograniczonych praw rzeczowych obciążających nabywaną nieruchomość. Wynika to z faktu, że celem nowelizacji specustawy było przyspieszenie całej procedury nabywania nieruchomość. Z tego względu nie do przyjęcia jest założenie, że racjonalny ustawodawca dopuściłby do konieczności nabywania ograniczonych praw rzeczowych (dających określone prawo, które ogranicza właściciela nieruchomości) na zasadach ogólnych, tj. na podstawie ugn. Byłby to powrót do stanu sprzed uchwalenia specustawy. Wygaśniecie ograniczonych praw rzeczowych należy więc uznać, za prostą konsekwencję nabycia pierwotnego nieruchomości przez inwestora, a więc nabycia bez żadnych obciążeń.

Z tego też względu również w przypadku II wersji specustawy należy przyjąć, że koniecznym jest ustalenie odszkodowania na rzecz wierzyciela hipotecznego. Z uwagi na zbieżność w tym zakresie rozważań poczynionych na gruncie aktualnej regulacji specustawy zasady ustalenia odszkodowania pozostają takie same.

7.7. Suplement: Odszkodowanie za hipotekę na podstawie specustawy wg stanu prawnego od dnia 25.05.2003 r. do dnia 15.12.2006 r. (I wersja specustawy)

Na tle pierwotnej wersji specustawy nadal istnieją wątpliwości związane z dopuszczalnością wywłaszczenia hipoteki.

Za niedopuszczalnością wywłaszczenia hipoteki opowiada się np. NSA w wyroku z dnia 18 luty 2009 r.[16] Tym niemniej należy wskazać, że orzeczenie to (powołując również i inne podobne w argumentacji wyroki – por. wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r.[17],

[16] sygn. akt I OSK 397/08; publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,
[17] sygn. akt I OSK 1093/07, publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2007 r.[18]) koncentruje się na kwestii niemożności wywłaszczenia hipoteki obciążającej nieruchomości, która uległa podziałowi. Sąd powołuje się na zasadę niepodzielności hipoteki. Niepodzielność hipoteki oznacza, że hipoteka obejmuje nieruchomość wraz z przynależnościami i utrzymuje się na niej jako na całości aż do zupełnego wygaśnięcia wierzytelności, którą zabezpiecza (art. 84 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Konsekwencją tej zasady jest to, że w razie podziału nieruchomości hipoteka dotychczas obciążająca nieruchomość, obciąża wszystkie nieruchomości utworzone przez podział, stając się hipoteką łączną. Właściwość hipoteki łącznej polega na tym, że w celu zabezpieczenia tej samej wierzytelności obciąża ona więcej niż jedną nieruchomość tego samego właściciela lub różnych właścicieli, z tym skutkiem, iż wierzyciel, któremu przysługuje hipoteka łączna może żądać według swojego uznania, zaspokojenia w całości lub w części każdej nieruchomości z osobna, z niektórych z nich lub ze wszystkich łącznie. Może również dokonać jej podziału pomiędzy poszczególne nieruchomości (art. 76 ust. 1 i 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Powstaje więc sytuacja, w której wywłaszczona część nieruchomości zostaje ex lege obciążona całą kwotą, w jakiej hipoteka została wyrażona. Kwota ta w większości wypadków przekracza wartość wywłaszczonej nieruchomości.

Tym niemniej trzeba wskazać, że sądy wskazują na niedopuszczalność wywłaszczenia hipoteki – jak na razie – tylko w stosunku do hipoteki łącznej. Nie wyrażono zastrzeżeń co do wywłaszczenia hipoteki obciążającej udział współwłaściciela. Nie wypowiedziano się również co do wywłaszczenia hipoteki obciążającej cała nieruchomość nabywaną na cele drogowe.

Co do samej dopuszczalności wywłaszczenia hipoteki, bez względu na jej charakter i okoliczności sprawy, należy jednak wskazać, że hipoteka, jako ograniczone prawo rzeczowe, jako takie podlega wywłaszczeniu (art. 112 ust. 2 ugn), gdyż taka możliwość nie jest wyłączona w przepisach. Należy zauważyć, iż celem wywłaszczenia jest nabycie własności nieruchomości, która będzie później wykorzystywana na cel publiczny – drogę publiczną. Trudno zaakceptować stan, w którym w wyniku wywłaszczenia wierzyciel hipoteczny zostanie pozbawiony skutecznie możliwości zaspokojenia swojej wierzytelności z przedmiotu zabezpieczenia. Przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.) w art. 2a ust. 1 statuują zasadę, że drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Nie będzie więc możliwości egzekucyjnego zbycia takiej nieruchomości celem zaspokojenia z niej wierzytelności zabezpieczonej hipoteką. Jest to szczególne istotne dla wierzyciela w takich przypadkach jak wymagalności zabezpieczonej wierzytelności, zagrożenia spłaty, upadłość dłużnika itp.

Z tego punktu widzenia jak najbardziej celowe i uzasadnione jest udzielenie wierzycielowi hipotecznemu ochrony w postaci poddania hipoteki wywłaszczeniu oraz

[18] sygn. akt I SA/Wa 130/07, publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

ustalenie na jego rzecz odszkodowania. Przez wywłaszczenie nieruchomości wierzyciel hipoteczny w sposób faktyczny traci ustanowione na jego rzecz prawo, bez odrębnego wywłaszczenia tego prawa. Ustaje możliwość skutecznego realizowania praw wynikających z hipoteki. Dochodzi do faktycznego wywłaszczenia bez odszkodowania.

W przypadku gdy przedmiotem wywłaszczenia jest cała nieruchomość objęta hipoteką, a dłużnik nie spłaca zabezpieczonej wierzytelności, wierzyciel jest pozbawiony możliwości uzyskania swojej należności z ceny sprzedaży nieruchomości zabezpieczonej hipoteką. W zależności od okoliczności faktycznych dotyczy to również hipoteki łącznej. Taka sytuacja może zostać uznana za sprzeczną z ochroną własności przewidzianą w art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z powyższego wynika, iż wobec istnienia hipotek, postępowanie wywłaszczeniowe powinno być dodatkowo poprzedzone przedstawieniem wierzycielom hipotecznym oferty, na podstawie której zajmą stanowisko w kwestii zgody na odjęcie prawa rzeczowego jakim jest hipoteka. W przypadku braku zgody wierzycieli hipotecznych musi zostać wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe zmierzające do przymusowego odjęcia tego ograniczonego prawa rzeczowego oraz ustalenia odszkodowania. W tej sytuacji sentencja decyzji organu pierwszej instancji powinna rozstrzygać o wywłaszczeniu hipoteki oraz o odszkodowaniu za jej wywłaszczenie. Tym samym w przypadku istnienia hipoteki na wywłaszczanej nieruchomości, wierzyciel powinien uczestniczyć w postępowaniu wywłaszczeniowym, a zgodnie art. 128 ust. 2 ugn w zw. z art. 23 specustawy odszkodowanie przyznane właścicielowi powinno być pomniejszone o wartość ograniczonego prawa rzeczowego, ustaloną na dzień wydania decyzji wywłaszczeniowej. Wywłaszczona nieruchomość powinna być wolna od obciążeń.

Oczywiście można rozważać w jaki sposób należałoby ustalić wysokość odszkodowania za wywłaszczenie hipoteki. Wskazywany przez sądy w tym zakresie brak regulacji w standardach zawodowych rzeczoznawców majątkowych nie może jednak oznaczać odmowy ustalenia i przyznania odszkodowania. Kwestią oceny organów, a w razie sporu – sądu administracyjnego, jest ustalenie w jaki sposób to odszkodowanie miałoby być ustalone. Skoro przepisy rangi ustawowej i przepisy wykonawcze nie wykluczają wprost możliwości wywłaszczenia hipoteki i nie określają sposobu ustalenia odszkodowania z tego tytułu, nie można powoływać się wyłącznie w tym zakresie na normy ustalone przez organizację zawodową, jako nie stanowiące źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Można wskazać pewien sposób postępowania inwestora czy organu wywłaszczeniowego w przypadku istnienia hipoteki na nieruchomości mającej stać się przedmiotem wywłaszczenia. Istotą wywłaszczenia jest pozyskanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości niezbędnej dla realizacji celu publicznego, pod warunkiem, że nie jest możliwe nabycie tej nieruchomości na podstawie umowy cywilnoprawnej. Skoro można wywłaszczyć hipotekę, to w ramach procedury związanej z dobrowolnym zbyciem prawa, które ma być przedmiotem wywłaszczenia (art. 13 ust. 1 i 15 ust. 1 specustawy), możliwe jest wystąpienie do wierzyciela hipotecznego, aby zniósł hipotekę na części

lub całej nieruchomości lub dokonał jej podziału. Kwestia sposobu w jaki ma nastąpić zniesienie hipoteki i za jakim odszkodowaniem będzie zależała od woli wierzyciela hipotecznego i podmiotu, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie.

W przypadku natomiast wywłaszczenia hipoteki i ustalenia za nią odszkodowania, nie jest wykluczone posłużenie się – w zakresie sposobu ustalenia odszkodowania – analogią do obowiązującej wersji specustawy.

8. Dożywocie

W myśl art. 12 ust. 4f specustawy odszkodowanie za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.

Ograniczonymi prawami rzeczowymi są, wymienione w art. 244 § 1 Kodeksu cywilnego. Nie można więc zaliczać do kategorii ograniczonych praw rzeczowych dalszych praw na rzeczach cudzych. Zmiana katalogu ograniczonych praw rzeczowych, prowadząca do poszerzenia lub zawężenia dotychczasowej listy, wymaga zmiany ustawodawstwa.

Przepisy Kodeksu cywilnego dot. dożywocia stanowią, że przeniesienie własności nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie następuje z jednoczesnym obciążeniem nieruchomości prawem dożywocia i do takiego obciążenia stosuje się odpowiednio przepisy o ograniczonych prawach rzeczowych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2003 roku[19]).

Zatem w sytuacji regulowanej przepisami specustawy prawo dożywocia wygasa. Należy więc uprawnionego z tytułu dożywocia zaliczyć do kręgu stron postępowania odszkodowawczego, ustalić w operacie szacunkowym wpływ dożywocia na wartość nieruchomości, a następnie przyznać odszkodowanie na rzecz dożywotnika i tym samym pomniejszyć odszkodowanie byłemu właścicielowi.

Niezależnie od powyższego wyjaśnienia wymaga kwestia obciążenia nieruchomości prawem dożywocia ustanowionym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, bądź przepisy wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. 1982 r. Nr 40, poz. 268 ze zm.).

Z art. 56 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku wynika, że rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne następcy lub Państwu wraz z budynkami, ma prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w zakresie niezbędnym do zaspokojenia swoich potrzeb i potrzeb członków rodziny (ust. 1) oraz do

[19] sygn. akt III RN 55/02 publ. OSP 2005/3/32, M. Prawn. 2003/11/484, LEX nr 77520,

użytkowania działki gruntu rolnego o powierzchni nie przekraczającej 10% obszaru przekazanego gospodarstwa, nie więcej jednak niż o powierzchni 0,3 ha.

Z art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku wynika, że przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Ponadto umowa z następcą może zawierać inne postanowienia, w szczególności dotyczące wzajemnych świadczeń stron przed i po przeniesieniu przez rolnika własności gospodarstwa rolnego na następcę.

Powtórzyć należy w tym miejscu za uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 8 września 1993 roku[20], iż zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie utrwalił się pogląd, że umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy ma szczególny charakter, który nie pozwala na stosowanie do niej w drodze analogii przepisów o darowiźnie lub dożywociu, i ten kierunek wykładni nie uległ zmianie także po wejściu w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że *„ustawa, o której mowa, ustanowiła w art. 56 dla rolnika, który przekazał gospodarstwo rolne następcy lub Państwu, „prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w zakresie niezbędnym do zaspokajania swoich potrzeb i potrzeb członków rodziny" (ust. 1) oraz „prawo do użytkowania działki gruntu rolnego o powierzchni nie przekraczającej 10% obszaru przekazanego gospodarstwa, nie więcej jednak niż o powierzchni 0,3 ha" (ust. 2). Oba te uprawnienia wynikają z czynności prawnej przekazania gospodarstwa rolnego następcy lub Państwu i przysługują rolnikowi ex lege. Przekazanie jest ich źródłem. Pierwsze z tych uprawnień odpowiada treści służebności osobistej mieszkania, uregulowanej w art. 301 kc, a drugie treści użytkowania uregulowanej w art. 252–253 kc. Jednakże ani jedno, ani drugie nie jest żadnym z wymienionych tu praw rzeczowych ograniczonych. Obowiązujące prawo polskie nie zna bowiem ograniczonych praw rzeczowych powstałych ex lege. Tym samym uprawnienia te nie mają (...) charakteru prawa rzeczowego. Są one ustawowym skutkiem umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy. (...) Konstrukcja przekazania gospodarstwa rolnego następcy przyjęta w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. nie była konstrukcją darowizny, lecz umowy szczególnego typu, której skutkiem było przeniesienie własności (jeżeli rolnik był właścicielem) wszystkich nieruchomości (całego gospodarstwa rolnego) wraz z wszystkimi przynależnościami z ograniczeniami wynikającymi z art. 56 ust. 1 i 2, w zamian za co rolnik otrzymywał (w razie spełnienia określonych przesłanek podmiotowych i przedmiotowych) zaopatrzenie emerytalne względnie rentowe od Państwa. Uprawnienia, o których mowa w art. 56 ust. 1 i 2, miały charakter osobisty, niezbywalny i alimentacyjny.*[21]

---

[20] sygn. akt III CZP 121/93, LEX nr 3997,

[21] por. glosa Stanisława Rudnickiego do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, sygn. akt III CZP 148/95, publ. OSP 1996/4, str. 199,

Michał Niedośpiał w glosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 1998 roku wskazuje, że *„umowa przekazania [gospodarstwa rolnego] jest nowym typem umowy nazwanej o następujących cechach: czynność nieodpłatna, konsensualna, zobowiązująca, kauzalna (causa obligandi), przysparzająca, dwustronnie zobowiązująca, niewzajemna. Umowa przekazania wymaga odróżnienia od umowy dożywocia (art. 908 k.c.), która jest umową nazwaną, odpłatną, konsensualną, zobowiązującą, kauzalną, przysparzającą, dwustronnie zobowiązującą, wzajemną. Umowa przekazania nie jest umową dożywocia, gdyż następca nie zobowiązuje się do utrzymania przekazującego. Świadczenia pochodzą od osoby trzeciej (ZUS)”*.[22]

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż prawo dożywocia ustanowione w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku bądź ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku nie ma charakteru prawa rzeczowego, ponieważ stanowi ono ustawowy skutek umowy przekazania gospodarstwa rolnego. Oznacza to, że prawo to nie wygasa z chwilą nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, a zatem brak jest podstaw do ustalenia za nie odszkodowania. Ponadto istnienie tych uprawnień nie wpływa na wartość nieruchomości, ani tym bardziej na kwotę ustalonego odszkodowania za odjęcie prawa własności.

8.1. Suplement: wywłaszczenie a prawo dożywocia

Przepisy specustawy w wersji sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 października 2006 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2006 r. Nr 220, poz. 1601) jednoznacznie regulują kwestię wszczęcia postępowania w sprawie wywłaszczenia prawa własności oraz użytkowania wieczystego, jednakże nie rozstrzygają o kwestii wszczęcia postępowania w sprawie wywłaszczenia innych praw rzeczowych do nieruchomości.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 23 specustawy w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 zatytułowanym *Nabywanie nieruchomości pod drogi stosuje się przepisy ugn.*

Przepisy ugn zawierają definicję instytucji wywłaszczenia. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 ugn). Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli 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 (art. 112 ust. 3 ugn).

Wobec powyższego skoro ustawodawca nie uregulował w przepisie art. 15 ust. 1 specustawy kwestii wszczęcia postępowania w sprawie wywłaszczenia pozostałych praw

[22] publ. PiP 2000.1.106 glosa do wyroku Sądu Najwyższego, sygn. akt II CKN 671/97,

rzeczowych na nieruchomości, należy uwzględnić zasadę wyrażoną w przepisie o charakterze *lex generalis*.

Prawami rzeczowymi – poza prawem własności oraz prawem użytkowania wieczystego są prawa rzeczowe ograniczone wymienione w art. 244 § 1 Kc, tj. użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Są to wszystkie prawa rzeczowe, jakie występują w polskim prawie (tzw. *numerus clausus*).

Zauważyć również należy, iż ograniczonym prawem rzeczowym nie jest dożywocie. Jednakże zgodnie z dyspozycją art. 910 § 1 Kc do obciążenia nieruchomości prawem dożywocia stosuje się odpowiednio przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych.

Wywłaszczenie jest wyjątkiem od ogólnych – cywilnoprawnych zasad przenoszenia prawa własności, prawa użytkowania wieczystego i innych praw rzeczowych do nieruchomości oraz wobec faktu, iż może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny, mniej dotkliwy sposób aniżeli pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a także gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Z tych względów należy stwierdzić, iż istnieje obowiązek wyczerpania możliwości doprowadzenia drogą rokowań do zawarcia umowy cywilnoprawnej o przeniesienie własności albo innego prawa rzeczowego do nieruchomości. Natomiast uwzględniając przepisy *lex specialis* w sprawach dotyczących wywłaszczania nieruchomości pod drogi krajowe nie przeprowadza się rokowań, które w tym przypadku zastąpione zostały postępowaniem ofertowym.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, iż w przypadku stwierdzenia ograniczenia prawa własności wywłaszczanych działek prawem dożywocia, uprawnionemu powinna zostać przedstawiona oferta zniesienia tego prawa za odszkodowaniem, a dopiero w przypadku bezskuteczności trybu cywilnoprawnego są podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego mającego na celu przymusowe odjęcie prawa dożywocia. Wywłaszczenie prawa dożywocia winno zostać dokonane za odszkodowaniem.

9. Wpływ ograniczonych praw rzeczowych na wartość nieruchomości

Ograniczonymi prawami rzeczowymi są zgodnie z art. 244 Kc: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Należy uwzględnić fakt, że ograniczone prawa rzeczowe wygasają z dniem, w którym decyzja zrid stała się ostateczna (art. 12 ust. 4c specustawy). Jednocześnie z chwilą wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych osoby, którym takie prawa przysługiwały nabywają uprawnienie do odszkodowania za utracone prawa.

Odszkodowanie z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustala się na podstawie art. 18 ust. 1 specustawy oraz posiłkowo art. 130 ugn. Zgodnie z art. 18 ust. 1 specustawy wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a, ustala się

według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zrid przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Przez stan nieruchomości należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona (art. 4 pkt 17 ugn). Zatem rzeczoznawca majątkowy wyceniając nieruchomość powinien ocenić stan prawny nieruchomości, a przede wszystkim ustalić, czy nieruchomość była obciążona ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 18 ust. 1a specustawy). Rzeczoznawca majątkowy ma bowiem obowiązek określić, w jakim stopniu obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi wpływa na wartość nieruchomości. Zgodnie z § 38 ust. 1 rozporządzenia rzeczoznawca majątkowy przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeżeli mają wpływ na zmianę wartości. Z operatu szacunkowego jasno powinno wynikać, czy ograniczone prawa rzeczowe wpływają na wartość, a jeśli wpływają to w jakiej wysokości. Zadaniem biegłego jest przejrzyste ujęcie tego zagadnienia w operacie.

Zgodnie z art. 18 ust. 1a specustawy 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. Zgodnie z art. 18 ust. 1d specustawy kwotę odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustaloną na dzień, o którym mowa w art. 18 ust. 1, wypłaca się osobom, którym te prawa przysługiwały. Organ I instancji zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, powinien zatem określić wartość ograniczonego prawa rzeczowego, następnie odjąć ją od ustalonego odszkodowania za utracone prawo własności i kwotę tę przyznać na rzecz osoby uprawnionej z tytułu tego prawa.

Oczywistym jest zatem, że przy ustalaniu odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę konieczna jest dokładna analiza stanu prawnego nieruchomości na podstawie wypisu z księgi wieczystej.

Należy również pamiętać, że co do zasady w przypadku podziału nieruchomości obciążonej ograniczonym prawem rzeczowym, prawa te utrzymują się na nowopodzielonych częściach nieruchomości.

Dla przykładu, zgodnie z art. 290 § 2 Kc w razie podziału nieruchomości obciążonej służebność utrzymuje się w mocy na częściach utworzonych przez podział, jednakże gdy wykonywanie służebności ogranicza się do jednej lub kilku z nich, właściciele pozostałych części mogą żądać ich zwolnienia od służebności. Przepis ten, stosownie do art. 297 Kc, stosuje się odpowiednio do służebności osobistych. W powołanej regulacji przyjęto zatem utrzymanie służebności w mocy na częściach utworzonych przez podział. Utrzymanie służebności w mocy dotyka – jako kontynuacja obciążenia – wszystkie nowe (mniejsze) nieruchomości powstające w wyniku podziału. Trwająca nadal służebność gruntowa przysługuje właścicielowi (każdoczesnemu) nieruchomości władnącej, obciąża zaś szereg nowych nieruchomości utworzonych w wyniku podziału[23]. Utrzymanie w mocy służebności pomimo podziału nieruchomości obciążonej

podlega deklaratoryjnemu, fakultatywnemu ujawnieniu w księgach wieczystych, gdy założono księgi dla nowych nieruchomości. Podstawę wpisu stanowi dawniejszy akt notarialny ustanowienia służebności (orzeczenie sądu, decyzja administracyjna) oraz obecny akt rozporządzenia nieruchomościami powstającymi w wyniku podziału nieruchomości obciążonej. Nie potrzeba tu żadnego oświadczenia „o utrzymaniu służebności w mocy", skutek taki następuje bowiem *ex lege*. Ustawodawca dopuszcza jednak możliwość zwolnienia od służebności jednej lub kilku nieruchomości utworzonych przez podział nieruchomości obciążonej, gdy wykonywanie służebności ogranicza się do jednej lub kilku z nich (art. 290 § 2 *in fine* Kc). Sięga tu więc ustawodawca do wyraźnego kryterium zakresu przestrzennego wykonywania ustanowionej służebności gruntowej. Ustala zaś zasadę, że można zwolnić od służebności gruntowej te spośród nowych nieruchomości, powstających w wyniku podziału nieruchomości obciążonej, których nie dotyka wykonywanie służebności ustalone od początku. We wskazanych okolicznościach sąd może na żądanie powoda – właściciela nieruchomości wydzielonej w wyniku podziału – dokonać zwolnienia do służebności jego nieruchomości. Niezbędne jest wszakże ustalenie, że wykonywanie służebności ogranicza się do pozostałych części. Zwolnienie od służebności następuje bez wynagrodzenia.[24]

Podobnie rzecz się ma z prawem użytkowania. Obciąża ono całą rzecz i uprawnia do pobierania jej pożytków zgodnie z art. 252 Kc. Natomiast art. 253 Kc określa możliwość zmodyfikowania tej zasady przez strony w dwóch kierunkach: przez ograniczenie zakresu albo wykonywania użytkowania. Szczególne znaczenie w przedmiotowej sytuacji ma art. 253 § 2 Kc, który zezwala na ograniczenie użytkowania „do jej oznaczonej części". Oznacza to, że prawo użytkowania nadal obciąża całą rzecz, ale tylko użytkownik będzie mógł użytkować określoną część rzeczy – fizyczną, np. jedną z działek wchodzących w skład nieruchomości, albo ułamkową. Orzecznictwo dopuszcza ograniczenie użytkowania nieruchomości do oznaczonej części, jednakże ograniczenie takie musi określać umowa.[25]

Zadaniem rzeczoznawcy majątkowego, wyceniającego nieruchomość, jest ocena powyższych okoliczności pod kątem wpływu tych praw na wartość nieruchomości.

10. Rozprawa administracyjna

Specustawa nie nakłada na organ prowadzący postępowanie odszkodowawcze obowiązku przeprowadzenia rozprawy administracyjnej. Obowiązku przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w postępowaniu odszkodowawczym nie można również wywieść z odesłania do przepisów ugn. Zgodnie z art. 12 ust. 5 specustawy odszko-

---

[23] E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz,* Zakamycze 2001,

[24] ibidem,

[25] orzeczenie SN z dnia 3 marca 1987r. III CZP 6/87, publ. OSNCP 5/88, poz. 61 oraz z dnia 19 listopada 1969r., III CZP 110/68, publ. OSNCP 7–8/69, poz. 128,

dowanie jest ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, to jest działu III, rozdział 5 ugn, a przepisy te nie przewidują obowiązku przeprowadzenia rozprawy.

Należy przyjąć, iż w postępowaniu mającym na celu wyłącznie ustalenie odszkodowania, to organ pierwszej instancji powinien zdecydować, czy w konkretnym przypadku należy przeprowadzić rozprawę administracyjną. Rozprawa powinna być realizowana przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych w Kpa. Zgodnie z art. 89 § 1 Kpa organ administracji publicznej przeprowadzi w toku postępowania rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to przyśpieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa. Z kolei w myśl art. 89 § 2 Kpa organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Jeżeli nie będą zachodziły przesłanki z art. 89 Kpa, ani też przepisy szczególne, do których odsyła ten przepis, nie stanowią o obowiązku przeprowadzenia rozprawy, to nie musi być ona przeprowadzona[26]. Powołany art. 89 § 2 Kpa będzie miał zastosowanie wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy przeprowadzenie rozprawy jest potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, biegłych albo w drodze oględzin, a zwłaszcza gdy konieczne jest przesłuchanie więcej niż jednego świadka, kilku biegłych. Rozprawa zapewnia możliwość ich konfrontacji. Strona ma bowiem prawo do zadawania pytań biegłemu dotyczących okoliczności mających istotne znaczenie dla ustalenia wartości szacowanej nieruchomości.[27]

Organ powinien pamiętać, że decydując się na przeprowadzenie rozprawy powinien dopełnić wszelkich formalności. Obowiązki organu w zakresie przygotowania rozprawy określa przepis art. 90 § 2 Kpa, nakazujący wezwanie na rozprawę stron (złożenie wyjaśnień i dowodów), świadków i biegłych. Tylko nieobecność na rozprawie stron, należycie zawiadomionych, nie stanowi przeszkody do jej prowadzenia (art. 94 § 1 Kpa). Natomiast niestawiennictwo biegłego kierujący rozprawą winien ocenić w aspekcie art. 94 § 2 Kpa, a więc czy nie zachodzi ważna przyczyna uzasadniająca jej odroczenie.

10.1. Suplement: rozprawa administracyjna w toku postępowania wywłaszczeniowego

Inaczej rzecz przedstawia się w postępowaniach prowadzonych na podstawie pierwotnej wersji specustawy, ponieważ istnieje tam obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej wynikający wprost z art. 118 ugn. Wprowadzenie przez ustawodawcę w sprawach wywłaszczeniowych obowiązku przeprowadzenia rozprawy administracyj-

[26] por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 roku, sygn. akt. I OSK 1635/06, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

[27] por. wyrok WSA z dnia 22 maja 2009 r. sygn. akt: I SA/Wa 16159/08 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

nej podyktowane jest wagą tego rodzaju spraw, w których rozstrzyga się kwestię odjęcia własności i ustalenia odszkodowania, a które z reguły wymagają uzgodnienia interesów stron (tj. wnioskodawcy i podmiotów wywłaszczonych) oraz ustalenia treści żądań strony.

Należy pamiętać, że art. 118 ugn nakazujący przeprowadzenie rozprawy administracyjnej nie określa jej uczestników, dopiero art. 89 § 2 Kpa wskazuje kto bierze udział w rozprawie: wnioskodawca i właściciel, a także biegły rzeczoznawca majątkowy, w sytuacji kiedy sprawa wymaga wyjaśnienia przy udziale tej osoby. Co prawda Kpa nie reguluje wprost skutków niestawiennictwa biegłego na rozprawie, jednakże ze względu na treść art. 90 § 2 pkt 3 Kpa należałoby rozważyć odroczenie rozprawy, stosownie do art. 94 § 2 Kpa. Aktualne orzecznictwo sądowoadministracyjne stoi bowiem na stanowisku, iż w przypadku postępowań w sprawie wywłaszczenia nieruchomości obowiązkowe jest prowadzenie rozprawy administracyjnej z udziałem biegłego rzeczoznawcy majątkowego.[28]

11. Ugoda administracyjna

Zgodnie z art. 114 Kpa w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się możliwości zawarcia ugody administracyjnej przepis prawa.

Przepis art. 114 Kpa określa przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody w postępowaniu administracyjnym. Przedmiotem ugody może być sprawa, „w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej". Nie jest zatem dopuszczalne zawarcie ugody przed wszczęciem postępowania ani po jego zakończeniu.

Zawarcie ugody nie jest dopuszczalne, gdy sprzeciwia się temu przepis prawa. Przepisy ustaw szczególnych wyłączają niekiedy wprost możliwość zawarcia ugody w niektórych kategoriach spraw (np. art. 118 ust. 2 ugn wyłącza możliwość zawarcia ugody w postępowaniu wywłaszczeniowym). Przepis prawa nie sprzeciwia się zawarciu ugody, jeżeli przewiduje załatwienie sprawy w formie decyzji administracyjnej. W doktrynie i orzecznictwie przyjęty jest bowiem pogląd, że przepisy ustaw określające formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przyznają organowi administracji publicznej kompetencję do załatwienia tej sprawy. Czynienie użytku z tej kompetencji może zatem polegać na rozstrzygnięciu sprawy w formie decyzji lub w razie stwierdzenia istnienia przesłanek wymienionych w komentowanym przepisie na zawarciu ugody. Ugoda i decyzja administracyjna są zatem równorzędnymi formami załatwienia sprawy

[28] por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009r. sygn. akt. I OSK 1837/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009r. sygn. akt. I OSK 1714/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

administracyjnej. W wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1983 r.[29], trafnie przyjęto, że *„ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze administracyjnej”.*

Można zatem postawić tezę, że załatwienie sprawy w formie ugody stanowi alternatywę decyzyjnego sposobu załatwienia sprawy w sytuacjach, gdy przepis szczególny nie stoi temu na przeszkodzie.

Przepis artykułu 114 Kpa wymienia wiele przesłanek, jakie muszą być łącznie spełnione dla zawarcia przez strony ugody. Przyjmując wyczerpujący ich katalog, sporządzony przez B. Adamiak, należy wymienić następujące:

a) sprawa administracyjna załatwiana w formie decyzji administracyjnej musi być zawisła przed organem administracji publicznej,
b) za ugodowym załatwieniem sprawy przemawia charakter sprawy administracyjnej,
c) zawarcie ugody przyczyni się do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania,
d) ugodowemu załatwieniu sprawy administracyjnej nie sprzeciwia się przepis prawa,
e) ugodowe załatwienie sprawy administracyjnej ograniczone jest przesłanką czasu, w którym dopuszczalne jest zawarcie ugody,
f) zgodne oświadczenie stron o zamiarze zawarcia ugody, złożone przed organem administracji publicznej.[30]

W tym kontekście należy więc stwierdzić, iż brak jest przesłanek uniemożliwiających zawarcie ugody administracyjnej pomiędzy stronami w sprawie ustalenia odszkodowania. Nie stoi temu bynajmniej na przeszkodzie art. 118 ust. 2 ugn, który odnosi się jedynie do postępowania wywłaszczeniowego.

Wobec braku w specustawie regulacji dopuszczającej możliwość porozumienia się pomiędzy inwestorem a podmiotem, który utracił przysługujące mu prawo do nieruchomości na drodze cywilnoprawnej, należy dążyć do jak najszerszego stosowania ugody administracyjnej przy ustalaniu odszkodowania.

Przede wszystkim ugoda może być stosowana przy ustalaniu innego sposobu wypłaty odszkodowania i powinna mieć głównie zastosowanie pomiędzy podmiotami publicznymi.

W praktyce problem może stanowić przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach ugody administracyjnej, ponieważ nie jest możliwe ujawnienie własności nieruchomości w księdze wieczystej jedynie na podstawie postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Musi więc dodatkowo w tym celu, poza postanowieniem o zawarciu ugody, być zawarty na tej podstawie akt notarialny.

---

[29] sygn. akt SA 297/83, publ. GAP 1987, poz. 46,

[30] B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 554-556,

12. Nieruchomość zamienna

Ustawodawca nie uregulował w specustawie kwestii dopuszczalności przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamiennej. Niemniej jednak w związku z szerokim odesłaniem zawartym w art. 12 ust. 5 specustawy w postępowaniu odszkodowawczym mógłby znaleźć zastosowanie art. 131 ust. 1 ugn, zgodnie z którym w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna.

Nieruchomość zamienna jest alternatywą odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Może być postrzegana jako postać zbliżona do restytucji naturalnej utraconego prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego. Restytucja naturalna polega nie tylko na naprawieniu lub zastąpieniu naruszonego dobra, lecz także na odtworzeniu stanu istniejącego przed tym naruszeniem. Na nieruchomość zamienną musi być uzyskana zgoda dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego. Oznacza to, że właściciel lub użytkownik wieczysty dysponuje jedynie prawem do przyjęcia albo odrzucenia propozycji przyznania nieruchomości zamiennej, nie ma natomiast roszczenia o jej przyznanie. Nie utrzymano bowiem w obecnej ustawie, przewidzianego w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99 ze zm.), prawa dotychczasowego właściciela wywłaszczonej nieruchomości do żądania przyznania mu nieruchomości zamiennej, która mogła być mu – w miarę możliwości – przyznana z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W praktyce różnica sprowadza się do tego, że w obecnym stanie prawnym dotychczasowemu właścicielowi odebranej nieruchomości nie przysługuje roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej. Zatem zastosowanie tej formy odszkodowania, tj. przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej, pozostawiono organowi orzekającemu, który nie jest związany wnioskiem strony.[31] Przepisy ustawy nie zobowiązują również organu do szczegółowego wyjaśnienia przesłanek jakimi kierował się przy odmowie przyznania konkretnej nieruchomości zamiennej.[32]

Ze względu na fakt, iż konsekwencją przyznania nieruchomości zamiennej jest nabycie jej własności przez osobę uprawnioną do uzyskania odszkodowania, ustalenie wartości nieruchomości zamiennej powinno następować na zasadzie określonej w art. 67 ust. 1 ugn, tj. na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego. Określenie wartości nieruchomości zamiennej następuje wg zasad określonych w art. 149–159 ustawy przez rzeczoznawcę majątkowego. Nie stosuje się tu § 36 rozporządzenia. Dokonując bowiem wykładni językowej tego przepisu chodzi tu tylko o nieruchomości przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne oraz wewnętrzne jako szczególny sposób wyceny nieruchomości. Intencją ustawodawcy było uregulowanie stanu pożądanego

---

[31] wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2005 r., publ. OSK 1483/04 LEX 179092,

[32] wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Gd 73/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

jakim jest przyrównanie wartości nieruchomości tego samego rodzaju, a nieruchomość zamienna, w związku z funkcja jaką ma pełnić, nie spełnia celu jakim jest przeznaczenie jej pod drogę.[33]

W zależności na czyją rzecz nastąpiło pozbawienie prawa, nieruchomość przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa bądź gminy, powiatu, województwa (art. 131 ust. 2 ugn).

Należy również mieć na uwadze, iż nieruchomość przyznana w drodze zamiany powinna być podobna pod względem faktycznym, prawnym (prawo własności za pozbawienie tego prawa, nadanie użytkowania wieczystego za poprzednie użytkowanie wieczyste) oraz innych cech, które mogą wpływać na jej wartość, stosownie do art. 4 pkt 16 ugn. W przypadku różnic w wartościach między nieruchomością przejętą a nieruchomością zamienną, stosuje się dopłaty wyrównawcze (art. 131 ust. 4 ww. ustawy).

Decyzja odszkodowawcza powinna określać wartość ustalonego odszkodowania oraz dodatkowo wartość nieruchomości zamiennej, w celu dokonania ewentualnych dopłat wyrównawczych. W decyzji tej winna być wskazana data przeniesienia praw do nieruchomości zamiennej.

13. Zastosowanie art. 120 ugn

Art. 120 ugn stanowi, że jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpienia szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom. Obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń ciąży na występującym z wnioskiem o wywłaszczenie.

Powyższy przepis, z uwagi na odesłanie zawarte w specustawie, mógłby znaleźć zastosowanie w postępowaniu dotyczącym ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa. Analiza powyższego przepisu wykazuje bowiem, że ma on również charakter odszkodowawczy.

Aby móc zastosować art. 120 ugn niebezpieczeństwo, szkoda i niedogodności muszą być bezpośrednim skutkiem dokonanego wywłaszczenia (albo przejęcia z mocy prawa z przeznaczeniem na cel publiczny) bądź zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości, która podlega wywłaszczeniu, na sposób polegający na realizacji celu publicznego. Każda z ww. okoliczności uzasadniających zastosowanie art. 120 ugn może zaistnieć samodzielnie lub w połączeniu z pozostałymi. W piśmien-

[33] wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2009 r. sygn. II SA/Wr537/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

nictwie przyjmuje się iż: *„Pojęcie niebezpieczeństwa jest przy tym pojęciem znaczeniowo najbardziej pojemnym, ponieważ w jego zakresie kryją się negatywne zjawiska mogące oddziaływać zarówno na nieruchomości sąsiednie, jako przedmioty, jak i na podmioty praw przysługujących do nieruchomości sąsiednich (na zdrowie i życie osób fizycznych). Pojęcie szkody odnoszone jest zwykle do szkody materialnej, na którą składa się szkoda rzeczywista i utracone korzyści. (...) Niedogodnością jest faktyczne uszczuplenie dotychczasowego sposobu wykonywania praw do nieruchomości, np. poprzez utrudnienie lub uniemożliwienie dotychczasowego dostępu tych nieruchomości do drogi publicznej lub urządzeń infrastruktury technicznej (...) Niedogodności wynikające z przyczyn przemijających, np. wykonywania robót budowlanych przy realizacji inwestycji celu publicznego, nie mogą stanowić podstawy do ustanowienia służebności lub wykonania innych obowiązków, chyba że obowiązki te ustanowione zostaną na ściśle określony czas realizacji inwestycji celu publicznego albo czas trwania tych niedogodności."*[34]

Przy czym, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2004 r.[35] *„Te „zdarzenia" w przepisie art. 120 zostały przy tym określone enumeratywnie (nie przykładowo), w związku z czym inne „zdarzenie" lub okoliczność niż tam wymienione, nie mieszcząc się w dyspozycji tego przepisu, nie dają również możliwości uznania, że ma do nich zastosowanie art. 128 ust. 4 w związku z art. 120."* W uzasadnieniu ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *„przepis art. 128 ust. 4 w związku z art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może stanowić podstawy prawnej do uwzględnienia żądania właściciela nieruchomości sąsiedniej orzeczenia o odszkodowaniu z powołaniem się na to, że ta sąsiednia nieruchomość wskutek wywłaszczenia straciła na wartości, właśnie z uwagi na to, że podana okoliczność nie mieści się w regulacji art. 120 jako wymienione w nim „zdarzenie".*

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego dyspozycją art. 120 nie jest również objęte wyrównanie wartości uszczerbku powstałego na skutek ograniczenia dostępności do działki. Takim zdarzeniem, w myśl art. 120 ugn, można by uznać ograniczenie dostępu do drogi publicznej będące skutkiem wywłaszczenia nieruchomości sąsiedniej, które powoduje konieczność ustanowienia stosownej służebności w decyzji wywłaszczeniowej.[36]

Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie zobowiązany jest określić na czym polega niebezpieczeństwo, szkoda lub niedogodność i w jaki sposób oznaczone w decyzji ustanowienie służebności lub nakazanie wybudowania określonych urządzeń wpłynie na uniknięcie lub zminimalizowanie negatywnych okoliczności. Stosując bowiem omawiany art. 120 ugn organ orzekający nakłada w trybie administracyjnym

---

[34] J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *„Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz do art. 120 ustawy o gospodarce nieruchomościami"*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2009 r.,

[35] sygn. akt OSK 730/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

[36] wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2009r., sygn. akt I OSK 1519/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

stosowne obowiązki na wnioskodawcę wywłaszczenia, w związku z czym ich nałożenie musi być uzasadnione okolicznościami danej sprawy.

Wskazać należy, iż *„w razie sporu co do potrzeby lub rodzaju obowiązku, jaki ma być nałożony, albo potrzeby ustanowienia prawa, organ orzekający obowiązany jest w tym przedmiocie przeprowadzić stosowne postępowanie dowodowe, uwzględniając przepisy rozdziału 4 Kpa, a w szczególności art. 84 § 1 Kpa przewidujący możliwość korzystania z opinii biegłych, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne (tak wyrok NSA z 25 stycznia 1994 r., IV SA 558/92, Prok. I Pr. – dodatek 1995, nr 4 poz. 47). Pogląd ten zachował aktualność na podstawie art. 120”*.[37]

Przepis art. 84 § 1 Kpa stanowiący, że organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii, uprawnia organ administracji do skorzystania ze środka dowodowego, jakim jest opinia biegłego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 1997 r.[38] wskazano, iż fakultatywność działania w zakresie korzystania z opinii biegłego oznacza wprawdzie pozostawienie organowi swobody w korzystaniu z tego środka dowodowego, jednakże granice tej swobody są wyznaczone przez zasadę prawdy obiektywnej, przez obowiązek podjęcia wszelkich czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego.

14. Operat szacunkowy

14.1. Ocena operatu szacunkowego

Aktualne orzecznictwo sądowoadministracyjne prezentuje pogląd, iż zgodnie z art. 75 Kpa operat szacunkowy sporządzony dla potrzeb postępowania odszkodowawczego jest jednym z dowodów w sprawie i tak jak każdy dowód, podlega ocenie przez organ administracji, stosowanie do art. 77 Kpa. W szczególności na podstawie art. 80 Kpa rozpoznając sprawę organ administracji ma prawo i obowiązek ocenić dowodową wartość operatu szacunkowego, zbadać czy przedłożona mu opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 roku[39]). W szczególności ocena ta musi dotyczyć prawidłowości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego wysokości odszkodowania w korelacji z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 roku[40]). Również z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika możliwość, a nawet wręcz konieczność, dokonania przez organy administracji oceny operatu szacunkowego. Zgodnie z wyrokiem Na-

[37] Eugeniusz Mzyk, *„Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz”,* publ. Lex Polonica,
[38] sygn. akt: V SA 1926/96, publ. Fiskus 1997/22,
[39] sygn. akt: I SA/Wa 1484/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,
[40] sygn. akt: I SA/Wa 1174/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

czelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2006 roku[41], zarówno organy administracyjne jak i sądy rozpoznające sprawę mają obowiązek ocenić, na podstawie art. 80 Kpa, wartość dowodową złożonego operatu szacunkowego. Żadne argumenty nie przemawiają za tym, aby organy rozpoznające sprawę na podstawie tego dokumentu nie mogły samodzielnie ocenić jego wartości dowodowej, a w razie wątpliwości żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 października 2006 roku[42] uznał, że sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy stanowi dowód, że opisana w nim nieruchomość ma określoną wartość, a z kolei wartość ta jest podstawą określenia ceny. Rzeczoznawca ma pewien wpływ na ustalenie wartości nieruchomości, skoro organ dokonuje tego określenia na podstawie sporządzonego przez niego oszacowania nieruchomości. Nie oznacza to jednak związania organu ustaleniami uzyskanej opinii rzeczoznawcy majątkowego. O wysokości odszkodowania decyduje właściwy organ. On więc ocenia wiarygodność otrzymanej opinii. Na organie spoczywa również obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz podjęcia niezbędnych działań zmierzających do prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należnego za nią odszkodowania.

Poprzez opiniowanie operatu szacunkowego rozumie się czynności rzeczoznawcy majątkowego lub rzeczoznawców majątkowych w stosunku do operatu szacunkowego sporządzonego przez innego rzeczoznawcę majątkowego lub innych rzeczoznawców majątkowych, a mające na celu analizę formalno-prawną, oraz zajęcie stanowiska, co do:

1. jego zgodności z przepisami prawa i standardami zawodowymi, w tym co do kompletności opracowania,
2. przydatności tego operatu do celu, w jakim został on sporządzony, lub miałby być wykorzystany.

Czynności opiniowania operatu szacunkowego mogą być dokonane wyłącznie na zlecenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych lub Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, sądu lub innego organu wymiaru sprawiedliwości.

Pod pojęciem oceny operatu szacunkowego rozumie się dokonywane przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych badanie prawidłowości wyceny. Zgodnie z art. 157 ugn oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny. Sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości w formie operatu szacunkowego nie może stanowić podstawy oceny sporządzenia operatu szacunkowego, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. W przypadku gdy operat szacunkowy jest wykorzystany w postępowaniu przed sądem powszechnym, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd.

---

[41] sygn. akt: II OSK 459/05, publ. LEX nr 206473,
[42] sygn. akt: I OSK 417/06, publ. LEX nr 281387,

Nie stanowi opiniowania badanie prawidłowości operatu szacunkowego dokonywane przez organ administracyjny prowadzący postępowanie, w którym operat szacunkowy stanowi podstawę rozstrzygnięcia. Badanie operatu winno być dokonywane każdorazowo w prowadzonym postępowaniu, co jednoznacznie potwierdza przywołane na wstępie orzecznictwo sądowoadministracyjne.

14.2. Treść operatu

Treść operatu szacunkowego winna odpowiadać przepisowi § 56 ust. 1 rozporządzenia. Zatem w operacie powinien być przedstawiony sposób dokonania wyceny nieruchomości, w tym: określenie przedmiotu zakresu wyceny, określenie celu wyceny, podstawą formalna wyceny oraz źródła danych o nieruchomości, ustalenie dat istotnych dla określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wskazanie przeznaczenia nieruchomości, analizę i charakterystykę rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny, wskazanie rodzaju określonej wartości, wyboru podejścia, metody i techniki, przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości oraz wyniku wyceny wraz z uzasadnieniem.

W operacie szacunkowym zamieszcza się stosowne klauzule wskazujące na szczególne okoliczności dotyczące wyceny nieruchomości. Do operatu szacunkowego dołącza się istotne dokumenty wykorzystane przy jego sporządzaniu. W szczególności, w przypadku operatów sporządzonych na potrzeby postępowania dotyczącego ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod inwestycję drogową rzeczoznawca powinien dołączyć następujące dokumenty: odpis KW lub protokół jej badania, wypis i wyrys z planu miejscowego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowani przestrzennego lub odpis decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) lub protokół badania tych dokumentów, wypis z rejestru gruntów.

Do operatu szacunkowego należy dołączyć także protokół z wizji lokalnej zawierający opis stanu faktycznego nieruchomości, tj. rodzaju i powierzchni nieruchomości, opisu znajdujących się na niej obiektów, naniesień oraz nasadzeń, jak również aktualnego uzbrojenia takiej działki. Przy czym podkreślić trzeba, iż protokół z oględzin nieruchomości nie musi być podpisany przez strony postępowania bowiem żaden przepis prawa nie obliguje rzeczoznawcy do dokonania oględzin z udziałem stron postępowania. Wizja terenowa dokonywana przez rzeczoznawcę jest jedynie elementem dowodu – opinii o wartości nieruchomości. Strony powinny być zatem zawiadomione o możliwości zapoznania się z operatem szacunkowym, stanowiącym podstawę ustalenia odszkodowania przez organ administracji publicznej.

14.3. Daty istotne dla określenia wartości nieruchomości

W operacie szacunkowym powinny zostać zamieszczone następujące daty:
1) data sporządzenia wyceny,
2) data, na którą określono wartość przedmiotu wyceny – poziom cen z daty wydania decyzji przyznającej odszkodowanie (art. 18 ust. 1 specustawy),

3) data, na którą określono i uwzględniono w wycenie stan nieruchomości – dzień wydania przez organ I instancji zrid (art. 18 ust. 1 specustawy),
4) data dokonania oględzin nieruchomości.

14.4. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego

Poprzez potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego rozumie się czynności rzeczoznawcy majątkowego w stosunku do operatu szacunkowego wcześniej przez tego samego rzeczoznawcę sporządzonego, mające na celu: potwierdzenie, w wyniku analizy, że wartość nieruchomości określona w tym operacie jest aktualna.

Przykład klauzuli aktualizacyjnej

Imię i Nazwisko data
Rzeczoznawca Majątkowy

KLAUZULA
dotycząca Operatu Szacunkowego
nieruchomości położonej w (...)

Potwierdza się aktualność opracowanego przeze mnie Operatu Szacunkowego nieruchomości położonej w (...) oznaczonej w ewidencji gruntów w obrębie (...) jako działki ewidencyjne nr (...) i nr (...) o powierzchni ogólnej (...), opisanej w księdze wieczystej (...).

Zgodnie z art. 156 ugn oraz zgodnie z § 58 rozporządzenia oświadczam, że sporządzona przeze mnie w dniu (...) wycena może być obecnie nadal wykorzystana do celu, dla którego została sporządzona.

Powyższa klauzula może zawierać uzasadnienie przyjętego stanowiska.

14.5. Aneks do operatu szacunkowego

Kwestia dotycząca sporządzania aneksu do operatu szacunkowego niejednokrotnie jest skutkiem uwag zgłaszanych podczas rozprawy administracyjnej. Byli właściciele wskazują często, iż nie byli obecni podczas oględzin, a biegły nie oszacował wszystkich istotnych składników działki przeznaczonej pod inwestycję drogową. Rzeczoznawca majątkowy chcąc uwzględnić wnioski stron postępowania, sporządza aneks do operatu szacunkowego. W sporządzanym aneksie biegły rzeczoznawca dokonuje powtórnej analizy części składowych (naniesień budowlanych, roślinnych) znajdujących się na wycenianej nieruchomości, z wyłączeniem już wcześniej oszacowanej wartości gruntu oraz zmienia wartość wycenianej nieruchomości. Następnie organ pierwszej instancji na podstawie tej właśnie kwoty przyznaje dotychczasowym właścicielom odszkodowanie.

W myśl art. 156 ust. 1 ugn rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Z treści art. 156 ugn wyraźnie wynika, że rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyceny w formie pisemnej, ustawowo nazwanej operatem szacunkowym. Efektem przeprowadzenia czynności szacunkowych powinno być, zgodnie z § 56 rozporządzenia, przedstawienie sposobu dokonania wyceny nieruchomości.

Powołane wyżej przepisy zarówno ugn, jak i rozporządzenia nie uprawniają rzeczoznawcy majątkowego do sporządzania aktualizacji operatu szacunkowego. Opracowanie takie nie jest bowiem opinią rzeczoznawcy w rozumieniu art. 156 ust. 1 ugn i w rozumieniu § 55–58 rozporządzenia, ani też inną z czynności wymienionych w art. 174 ust. 3a tej ustawy.

Powołana ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. jak i rozporządzenie nie przewidują dokonywania aktualizacji operatu poprzez dokonanie korekty wartości w nim ustalonej. Według § 58 rozporządzenia można tylko dokonać potwierdzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, który go sporządził. Następuje to poprzez dołączenie do operatu klauzuli, w której rzeczoznawca oświadcza jedynie o aktualności operatu. Natomiast korekta wartości oszacowanej nieruchomości winna skutkować sporządzeniem nowego operatu.[43]

Należy przy tym stwierdzić, iż sporządzanie w trakcie postępowań odszkodowawczych opracowań zatytułowanych np. „Aneks do Operatu Szacunkowego", zawierających jedynie ponowne oszacowanie części składowych gruntu, nie może być uznane za nowy operat szacunkowy. Niedopuszczalna jest także korekta wartości nieruchomości po upływie roku od sporządzenia operatu szacunkowego jedynie o trend wzrostu cen na przeanalizowanym rynku.

Należy także wskazać, iż możliwe jest sporządzanie przez rzeczoznawców majątkowych pism mających charakter sprostowania, poprawek błędów, bądź też wyjaśnienia przyjętych założeń przy sporządzaniu operatu szacunkowego, o ile nie wpływają one bezpośrednio na wartość nieruchomości.

15. Podstawy wyceny nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe

Szczegółowe zasady dot. wyceny nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Operat szacunkowy sporządzony dla potrzeb postępowania w sprawie odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod inwestycję drogową powinien odpowiadać przepisowi § 36 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów na te cele.

[43] wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 550/07, publ. LEX nr 355065; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2008r. sygn. akt I SA/Wa 726/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

Natomiast § 36 ust. 2 rozporządzenia stanowi, iż w przypadku braku cen, o których mowa w ust. 1, wartość gruntów określa się w sposób następujący:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określa się jako iloczyn wartości 1 m^2 gruntów, z których wydzielono te działki gruntu i powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów, z których wydzielono działki pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących, powoduje, że wartość tych gruntów jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak określoną wartość powiększa się o 50%;
2) wartość gruntów zajętych pod drogi publiczne określa się jako iloczyn wartości 1 m^2 gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów przyległych powoduje, że wartość jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak określoną wartość powiększa się o 50%.

W myśl § 36 ust. 4 rozporządzenia przepisy ust. 1 i ust. 2 pkt 1 stosuje się odpowiednio do określania wartości nieruchomości lub ich części nabywanych na cele budowy autostrad lub dróg z tym że stan nieruchomości przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady lub drogi krajowej, a ceny – na dzień zawarcia umowy, jeżeli nabycie następuje w drodze umowy, albo na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu, jeżeli nabycie następuje w drodze odszkodowania.

Należy wskazać, iż ww. przepis § 36 ust. 1 rozporządzenia obliguje rzeczoznawcę przy szacowaniu wartości nieruchomości do brania w pierwszej kolejności pod uwagę cen transakcyjnych uzyskanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, jeżeli tego rodzaju rynek na danym lub podobnym obszarze został wykreowany.

Nie można przy tym przyjąć, że wskazany przepis § 36 rozporządzenia ustanawia dwa alternatywne sposoby wyceny nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe, albowiem jego systematyka uprawnia do całkowicie odmiennych wniosków. Przepis ten został tak skonstruowany, że każdy kolejny jego ustęp stanowi następny etap wyceny w przypadku, gdy sytuacja opisana w ustępie poprzednim nie znajduje zastosowania w określonym stanie faktycznym. W związku z tym pierwszym i podstawowym sposobem ustalenia wartości nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję drogową jest jej porównanie do nieruchomości, które stanowiły przedmiot nabycia pod tego rodzaju inwestycje (ust. 1). Natomiast ust. 2 pkt 1 reguluje sytuację wyjątkową, gdy na rynku transakcyjnym brak jest transakcji gruntami nabywanymi pod budowę dróg – wówczas wyceny nieruchomości należy dokonać w sposób określony w tym przepisie.

Kwestia ta została jednoznacznie przesądzona w orzecznictwie sądowym. Wskazać można dla przykładu wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2009 roku[44].

---

[44] sygn. akt I SA/Wa 1559/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

Dopiero w przypadku, kiedy ze względu na szczególne cechy nieruchomości, tj. sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami, a także jej rodzaj nie jest ona przedmiotem obrotu na danym rynku lokalnym, prawodawca wprowadził możliwość rozszerzenia obszaru, z którego biegły ma możliwość doboru odpowiedniego materiału do analizy porównawczej, o nieruchomości podobne na regionalnym albo krajowym rynku nieruchomości, zgodnie z dyspozycją zawartą w § 26 ust. 1 rozporządzenia.

Odnośnie możliwości zastosowania § 26 rozporządzenia przywołać można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2008 roku[45], zgodnie z którym *„przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i wskazanego wyżej rozporządzenia nie definiują pojęcia „rynek lokalny". W tej kwestii należy zatem odwołać się do ustaw samorządowych. Z art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) wynika, że słowo „lokalny" obejmuje terytorium gminy i powiatu, natomiast słowo „regionalny" teren województwa. Wobec tego biegły miał prawo rozszerzyć analizę rynku stosując § 26 ust. 1 rozp. na transakcje zanotowane poza obszarem Miasta J. Z wyceny wynika, iż w najbliższym rejonie nie występowała sprzedaż gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, a na terenie J. zanotowano zaledwie kilka transakcji tego typu (str. 8 operatu). Przepis § 3 ust. 4 rozp. wymaga zaś aby przy zastosowaniu metody korygowania ceny średniej do porównań przyjąć co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych".*

Natomiast jeżeli analiza badanego rynku wykaże brak transakcji nieruchomościami nabywanymi w celu realizacji inwestycji drogowych, istnieje możliwość zastosowania przez rzeczoznawcę majątkowego § 36 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia. Wymaga to jednakże zamieszczenia we wstępnych warunkach wyceny informacji o braku na badanym rynku transakcji nieruchomościami podobnymi nabywanymi pod budowę dróg publicznych. Wskazać również należy, że i do tego przepisu zastosowanie może znaleźć § 26 ust. 1 rozporządzenia, oczywiście przy założeniu, iż spełnione zostaną przesłanki uzasadniające takie posunięcie. Jednakże wszelkie odstępstwa od reguły wynikającej z § 36 ust. 1 rozporządzenia powinny obowiązkowo zostać opisane w operacie szacunkowym przez jego autora.

Pamiętać przy tym należy, iż przepis § 36 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia wymaga od rzeczoznawcy majątkowego ustalenia przeznaczenia działki gruntu z której wydzielono nową działkę, przeznaczoną pod drogę publiczną. Jeżeli zatem dla terenu, na obszarze którego położona jest działka obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to w operacie szacunkowym powinien znaleźć się wypis i wyrys z tego planu dla działki, z której wydzielono działkę drogową bądź protokół badania tego planu.

[45] sygn. akt I SA/Wa 1204/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

Przy ustaleniu, że działka znajduje się w obszarze, dla którego nie ma obowiązującego planu miejscowego, przeznaczenie działki powinno ustalić się w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przeciwnym przypadku pozostaje rzeczoznawcy majątkowemu ustalenie przeznaczenia działki w oparciu o aktualny sposób jej użytkowania (art. 154 ust. 2 i 3 ugn).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż stosowanie § 36 ust. 1 rozporządzenia jest zasadą ogólną przy wycenie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, gdzie materiał porównawczy stanowią transakcje drogowe. Zastosowanie ust. 2 możliwe jest po wykazaniu, że na badanym rynku transakcje drogowe nie wystąpiły. Rzeczoznawca majątkowy jest obowiązany natomiast wskazać rodzaj badanego przez siebie rynku oraz przesłanki przemawiające za zastosowaniem jednego z ww. punktów § 36 rozporządzenia.

Ustosunkowując się w tym miejscu do Opinii Zespołu Ekspertów Zawodowych Polskiej Federacji Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych zat. *„Określenie wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz potrzeby zamian w tym zakresie”* wskazać trzeba na trafne w tej kwestii stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, który w wyroku z dnia 5 stycznia 2010 roku[46] stwierdził: *Jest także oczywiste – niemniej należy to w niniejszej sprawie wyraźnie podkreślić – że pozbawiona znaczenia prawnego jest przywołana w niniejszej sprawie Opinia Zespołu Ekspertów Zawodowych Polskiej Federacji Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych na temat „Określenie wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz potrzeby zamian w tym zakresie” z dnia [...] listopada 2007 r. (dalej w skrócie: Opinia). Nie jest to bowiem ani akt prawa powszechnie obowiązującego, ani też dokument o którym stanowi przepis art. 157 § 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [...]. Dla porządku należy wspomnieć, że w Opinii przekraczając ewidentnie swoje uprawnienia w sposób kategoryczny wyrażono ogólny pogląd w odniesieniu do § 36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości, że „w obowiązującym stanie prawnym przepis ten nie ma zastosowania. Określenie wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne jest wykonywane wyłącznie dla celu ustalenia odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Mają w tej sytuacji zastosowanie przepisy art. 134 ust. 1–4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś przepisem wykonawczym do tego artykułu jest wyłącznie przepis ust. 2 pkt 1 i 2 § 36 ww. rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości”.*

16. Bonus z tytułu wydania nieruchomości

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 lipca 2008r. 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) jeżeli w terminie 30 dni

[46] sygn. akt II SA/Bd 993/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

od dnia wejścia w życie ustawy właściciel bądź użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzją o lokalizacji drogi krajowej, decyzją o lokalizacji celu publicznego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia wysokość odszkodowania przysługującego temu właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu nieruchomości powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego.

W prowadzonym postępowaniu odszkodowawczym należy zatem ustalić, czy nieruchomość będąca przedmiotem danego postępowania, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 lipca 2008 r., została wydana do dyspozycji inwestora.

Pamiętać należy przy tym, że ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 10 września 2008 r., a zatem uprawnienie określone w art. 7 przysługuje stronom, jeżeli wydały nieruchomość przejętą na rzecz Skarbu Państwa w terminie od 10 września 2008 r. do 10 października 2008 r. Nie można uznać, że uprawnienie do powiększenia wysokości odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, przysługuje również wówczas gdy nieruchomość została wydana przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. Taka interpretacja powołanego przepisu jest niedopuszczalna bowiem ustawodawca wyraźnie wskazał, że zwiększenie kwoty odszkodowania o 5% wartości nieruchomości może nastąpić jedynie w sytuacji, kiedy dotychczasowy właściciel wyda nieruchomość w okresie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, zatem termin początkowy biegu 30-dniowego terminu do wydania nieruchomości określony został na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 25 lipca 2008 r., tj. 10 września 2008 r. Natomiast wydanie nieruchomości np. na 5 dni poprzedzających wejście w życie ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. nie jest objęte hipotezą tego przepisu.

Zbadania wymaga jednak zawsze, czy w danej sprawie zastosowania nie może znaleźć przepis art. 18 ust. 1e ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. w postępowaniu dotyczącym ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W myśl art. 18 ust. 1e specustawy 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 rygoru 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.

Istotne jest, że uprawienie do powiększenia kwoty odszkodowania z tytułu wydania nieruchomości inwestorowi na podstawie przytoczonego przepisu może być przyznane jednokrotnie, a zatem, bądź z tytułu wydania nieruchomości w terminie liczonym na podstawie pkt 1 i 2, bądź w terminie wskazanym w pkt 3.

Dodatkowego omówienia wymaga, co należy rozumieć pod pojęciem *„wydania nieruchomości"*. Zgodnie z art. 348 Kc przeniesienie posiadania następuje przez wydanie rzeczy. Wydanie dokumentów, które umożliwiają rozporządzanie rzeczą, jak również wydanie środków, które dają faktyczną władzę nad rzeczą, jest jednoznaczne z wydaniem samej rzeczy.

Wydanie nieruchomości można rozumieć jako przeniesienie posiadania, w tym dobrowolne opuszczenie nieruchomości przez byłego właściciela lub użytkownika wieczystego, albo umożliwienie inwestorowi korzystania z nieruchomości. Istotną cechą jest tu dobrowolność działania właściciela lub użytkownika wieczystego. Za wydanie nieruchomości nie może być bowiem uznanie wykonanie obowiązku wydania nieruchomości w trybie egzekucji administracyjnej.

Jeśli zatem dotychczasowy właściciel zgłasza chęć wydania nieruchomości inwestor winien ją przejąć. Przy czym przepisy specustawy nie przewidują instrumentów prawnych pozwalających na przymuszenie zarządcy drogi do przejęcia nieruchomości. Na obowiązek objęcia nieruchomości nie wpływa natomiast fakt, czy władanie nieruchomością w danym momencie jest konieczne dla przeprowadzenia inwestycji drogowej. W sytuacjach gdy władanie nieruchomością nie jest konieczne dla przeprowadzenia inwestycji dopuszczona została możliwość zawarcia umowy uprawniającej byłego właściciela nieruchomości do korzystania z niej.[47]

Potwierdzeniem wydania nieruchomości w terminie 30 dni może być protokół zdawczo-odbiorczy bądź jednostronne oświadczenie właściciela bądź użytkownika wieczystego w sytuacji gdy zarządca odmawia podpisania protokołu. Wydaje się, że kwestia udowodnienia dochowania terminu powinna spoczywać na dotychczasowym właścicielu lub użytkowniku wieczystym nieruchomości. Nie jest poza tym wykluczone aby w powyższym zakresie przeprowadzić dodatkowe postępowanie wyjaśniające posiłkując się np. dowodem z zeznań świadków.

Możliwe jest wydanie nieruchomości przez osobę wskazaną przez właściciela, jednak jeśli fakt wydania nieruchomości ma być związany z otrzymaniem opisanych w ustawie bonusów, osoba wydająca nieruchomość w imieniu właściciela lub użytkownika wieczystego winna posiadać jego pełnomocnictwo, aby uniknąć wątpliwości co do woli wydania nieruchomości.

---

[47] art. 12 ust. 6 specustawy nieruchomości, o których mowa w ust. 4, mogą być użytkowane nieodpłatnie przez dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych do upływu terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 2,

17. Bonus za nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym wyodrębniono lokal mieszkalny

Zgodnie z art. 18 ust. 1f specustawy, w przypadku gdy zrid 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.

Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że powiększenie odszkodowania o 10 000 zł związane jest z zamieszkiwaniem w budynku posadowionym na gruncie przeznaczonym pod inwestycję drogową przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Przy czym, jeżeli budynek posadowiony na gruncie jest współwłasnością kilku osób lub zostało w nim wyodrębnionych kilka lokali mieszkalnych, to na jedną nieruchomość gruntową przysługuje jedynie 10 000 zł do podziału w częściach równych, na tych współwłaścicieli lub współużytkowników wieczystych, którzy zamieszkują w danym budynku lub lokalach. Należy bowiem zauważyć, że przepis art. 18 ust. 1f nie odnosi się do ilości lokali wyodrębnionych w budynku lecz do faktu zabudowania gruntu budynkiem mieszkalnym.

Jedynym kryterium przyznania tej kwoty jest kryterium „zamieszkania" w danym budynku. Zameldowanie w tym przypadku nie ma żadnego znaczenia. Jeżeli zaś pojawi się wątpliwość czy dany lokal jest faktycznie zamieszkiwany, należy przeprowadzić w tym zakresie postępowanie wyjaśniające (np. poprzez przyjęcie oświadczenia od właściciela, że zamieszkuje w budynku, przesłuchanie świadków).

Istotna jest również kwestia podziału przedmiotowej kwoty pomiędzy poszczególnych współwłaścicieli lub współużytkowników. Jeżeli zatem prowadzonych jest kilka postępowań w przedmiocie ustalenia odszkodowania za odjęte udziały we współwłasności lub użytkowaniu w stosunku do jednej nieruchomości gruntowej, należałoby sprawy te rozpoznawać łącznie, ażeby kwota 10 000 zł przyznana była w częściach równych dla wszystkich uprawnionych osób.

Należy również wspomnieć, że nawet jeżeli budynek jest posadowiony na dwóch nieruchomościach gruntowych, które przeznaczone są pod inwestycje drogową, to dopłata do odszkodowania przyznana jest tylko raz w odniesieniu do tego budynku.

18. Tereny rodzinnych ogrodów działkowych

Uchwalona w dniu 25 lipca 2008 roku ustawa 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) wprowadziła do specustawy art. 11j, znajdujący zastosowanie w przypadku przebiegu inwestycji drogowej przez tereny rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonujących w oparciu o ustawę z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419 ze zm.). Przepis ten wyłączył zastosowanie art. 17–22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, które regulują zasady i warunki likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego, a w szczególności: wskazują dopuszczalny okres likwidacji ogrodu działkowego (art. 18), zobowiązują do zapewnienia nieruchomości zamiennej i odtworzenia ogrodu (art. 19), zobowiązują do wypłaty odszkodowań na rzecz Polskiego Związku Działkowców oraz członków Polskiego Związku Działkowców (art. 20), a także wskazują termin wydania nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany ogród (art. 21). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy wprowadzony przepis ma na celu przyspieszenie procedury pozyskiwania terenów ogrodów działkowych na potrzeby realizacji inwestycji drogowej. Niewątpliwie jednak regulacja ta wyłącza określone w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych zasady rekompensaty za utracone mienie działkowców oraz Polskiego Związku Działkowców i obowiązek zapewnienia działek zamiennych. Oznacza to, że wypłata odszkodowań za majątek należący do działkowców oraz Polskiego Związku Działkowców, a także odtworzenie rodzinnych ogrodów działowych i uzyskanie działki zamiennej w przypadku likwidacji ogrodu powinna odbywać się w trybie i na zasadach określonych w specustawie drogowej.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 12 ust. 4f specustawy za nieruchomości objęte liniami rozgraniczającymi teren inwestycji drogowej odszkodowanie przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości gruntowych, budynkowych, lokalowych (art. 46 § 1 Kc), użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Ustalenie wysokości odszkodowania na rzecz podmiotów wymienionych w art. 12 ust. 4f następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 12 ust. 4b). W związku z odesłaniem zawartym w art. 12 ust. 5 odszkodowanie ustala się na zasadach określonych w ugn, z zastrzeżeniem art. 18 specustawy.

W przypadku zatem gdy zrid obejmuje tereny rodzinnych ogrodów działkowych, co do których Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego (art. 10 ustawy o ogrodach działkowych), a na rzecz członków Polskiego Związku Działkowców ustanowione zostało prawo użytkowania w rozumieniu Kodeksu cywilnego (art. 14 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych), podmiotom tym przysługuje roszczenie o ustalenie w drodze decyzji administracyjnej odszkodowania odpowiednio za nabycie z mocy prawa własności nieruchomości, wygaszenie prawa użytkowania wieczystego, wygaszenie ograniczonego prawa rzeczowego. Wysokość odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości powinna

uwzględniać pełną jej wartość wraz z częściami składowymi. Przy czym za części składowe tych nieruchomości nie można uznać: 1) urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczonych do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i służących do zapewnienia funkcjonowania ogrodu; 2) nasadzeń, urządzeń i obiektów, znajdujących się na działce, wykonanych lub nabytych ze środków finansowych użytkownika działki. Pierwsza grupa naniesień przynależy bowiem do Polskiego Związku Działkowców, druga zaś stanowi własność użytkownika działki (art. 15 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zw. z art. 48 Kc).

Gwarancje wypłaty odszkodowań za naniesienia określone w art. 15 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych stanowi z kolei przepis art. 18 ust. 1g pkt 1 i 2 specustawy. Zatem za urządzenia, budynki, budowle i obiekty, które na podstawie powołanego art. 15 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych stanowią odrębną własność Polskiego Związku Działkowców i członków Polskiego Związku Działkowców przysługuje odszkodowanie od podmiotu, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego. Podobnie też inwestor inwestycji drogowej zobowiązany jest do zapewnienia gruntów zastępczych na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego (art. 18 ust. 1g pkt 3 specustawy). Żądanie wypłaty odszkodowań i zapewnienia gruntów zastępczych, w warunkach określonych w art. 18 ust. 1g specustawy drogowej, ma jednakże charakter cywilnoprawny i nie podlega rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej, dlatego też może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Jeżeli zatem zostaną spełnione przesłanki z art. 18 ust. 1g specustawy, a podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego uchyla się od wypłaty odszkodowań za naniesienia, o których mowa w art. 15 ustawy o rodzinnych ogrodach działowych i zapewnienia gruntów zastępczych to Polski Związek Działkowców i jego członkowie mogą wystąpić ze stosowanym roszczeniem na drogę postępowania cywilnego.

19. Zastosowanie art. 9 ugn – instytucja wstrzymania wykonania decyzji

Stosownie do art. 23 specustawy w sprawach nieuregulowanych przepisami w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ugn. Zgodnie z art. 9 ugn w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122 i art. 126, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

Niemniej jednak zgodnie z art. 132 ust. 1a ugn w sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna.

Zgodnie z tezą zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 listopada 2007 r.[48] *„jeżeli decyzja wojewody stanowi odrębne orzeczenie zasądzające odszkodowanie w rozumieniu art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami (wydane po zajściu zdarzenia powodującego przejście z mocy prawa własności nieruchomości), należy zastosować przy wyznaczaniu terminu do zapłaty odszkodowania uregulowania tego przepisu jako lex specialis wobec art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami".*

Zestawienie art. 9 i art. 132 ust. 1a ugn prowadzi do wniosku, iż brak jest podstaw, aby w sprawach dotyczących wypłaty odszkodowania w oparciu o specustawę wstrzymywać wykonanie ostatecznych decyzji administracyjnych w związku z wniesieniem na nie skargi do sądów administracyjnych. Zauważyć bowiem trzeba, że obowiązek zapłaty odszkodowania, zgodnie z brzmieniem art. 132 ust. 1a ugn następuje zawsze po upływie 14 dni, od dnia wydania decyzji ostatecznej. W związku z powyższym wypłata odszkodowania w tych sprawach nie jest uzależniona od kwestii wykonalności decyzji, uregulowanej w art. 9 ugn.

W praktyce spotkać można się także z poglądem przeciwnym. Jego zwolennicy stoją na stanowisku, iż z uwagi na fakt, że specustawa w art. 23 odsyła do przepisów ugn, w tym także do art. 9 ugn, wówczas obligatoryjne wstrzymanie z urzędu wykonania zaskarżonych do sądu administracyjnego decyzji odnosi się również do wydanych w sprawach, o których mowa w przepisach działu III ustawy. Dotyczy to zatem decyzji zapadłych w kwestiach podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości, wywłaszczenia nieruchomości, odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, objętej wspólnym tytułem działu III: *„Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości".* Waga tych spraw i ewentualnie nieodwracalne skutki ich naruszenia stanowią istotną przyczynę zagwarantowania w ustawie zachowania stanu dotychczasowego (bez wykonywania decyzji) przed zapadnięciem rozstrzygnięcia sądu administracyjnego.

Wydaje się jednak, iż wstrzymanie wykonania decyzji ma istotne znaczenie przede wszystkim przy decyzjach wywłaszczeniowych i podziałowych. Istotnie daleko idące skutki tego orzeczenia uzasadniają twierdzenie, że do czasu oceny rozstrzygnięcia przez sąd winien być zachowany aktualny stan własności. Nie można jednak takiego istotnego znaczenia przypisać decyzji odszkodowawczej. Wykonanie decyzji przyznającej odszkodowanie sprowadza się bowiem jedynie do wypłaty określonej kwoty. W przypadku zaś gdy decyzja na podstawie, której wypłacono odszkodowanie, w trybie art. 132 ust. 3a ugn została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tego odszkodowania po jego waloryzacji na dzień zwrotu.

---

[48] sygn. akt III SA/Po 1052/06, publ. LEX nr 423855,

20. Waloryzacja

Waloryzacja jest czynnością materialno-techniczną, ma charakter obrachunkowy, zatem nie następuje w drodze decyzji administracyjnej.[49]

Na podstawie art. 132 ust. 3 ugn wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania.

W art. 5 ugn ustawodawca wskazał, iż waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski". Z uwagi na fakt, iż Prezes Głównego Urzędu Statystycznego nie ogłasza jeszcze wskaźników zmian cen nieruchomości, a zatem stosownie do art. 227 ugn waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS. Wskaźniki te stosuje się za okres adekwatny do czasu, za który dokonuje się waloryzacji. Są one publikowane, stosownie do ich rodzajów w Monitorze Polskim bądź też w Dzienniku Urzędowym GUS[50].

Zgodnie z art. 18 ust. 1 specustawy wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość ustala się według jej stanu na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi i według jej wartości rynkowej w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Stosownie do treści art. 18 ust. 3 specustawy odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 podlega waloryzacji na dzień wypłaty, według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości ujęte zostały w art. 140 ust. 2 ugn. W myśl tego artykułu odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość po waloryzacji, nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, nie może być wyższa niż jej wartość odtworzeniowa.

Wobec powyższego należy wskazać, iż na mocy przytoczonych powyżej przepisów odszkodowanie podlega waloryzacji dopiero w dniu jego wypłaty, według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Wszelkie czynności podejmowane w celu dokonania waloryzacji ustalonego w decyzji odszkodowania nie należą do postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji w przedmiocie ustalenia odszkodowania. Początek okresu do waloryzacji należy liczyć od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna. W przypadku postępowania odwoławczego, okres waloryzacji liczy się od dnia wydania decyzji ostatecznej

---

[49] szeroko o waloryzacji wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28.09.2009 r. sygn. akt II SA/Gl 627/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

[50] Wolanin M., Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 38–41,

przez organ drugiej instancji do dnia wypłaty odszkodowania. Gdy zaś decyzja organu odwoławczego zostanie zaskarżona do sądu administracyjnego, okres waloryzacji może znacznie się wydłużyć do czasu wydania orzeczenia przez sąd, przy założeniu utrzymania w mocy decyzji przez sąd administracyjny.

21. Trwały zarząd

Trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy uprawniającej do władania nieruchomością o charakterze cywilnoprawnym, lecz publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 roku[51], który stwierdził, że „trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej".

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz samorządowe zarządy dróg wykonujące obowiązki zarządców dróg publicznych[52] nie mogą być podmiotami praw cywilnych z uwagi na brak przysługiwania tym jednostkom osobowości prawnej. Wykonywanie przez te jednostki, określone w ustawie o drogach publicznych, konkretnych działań wobec nieruchomości stanowiących pasy drogowe dróg publicznych odbywa się właśnie za pomocą instytucji trwałego zarządu.

Zasadniczy zakres uprawnień do korzystania z nieruchomości w ramach trwałego zarządu określony został przez art. 43 i n. ugn, a szczegółowe regulacje w odniesieniu do dróg publicznych znajdują się w specustawie w art. 20.

Treść art. 20 specustawy przewiduje 3 sytuacje, w których dochodzi do powstania trwałego zarządu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 specustawy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo samorządowa jednostka organizacyjna otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd odpowiednio nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna.

Treść tego przepisu ustanawia ogólną zasadę ustanawiania trwałego zarządu na nieruchomościach przeznaczonych pod drogi publiczne, które przed wydaniem zrid stanowiły własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 20 ust. 2 specustawy reguluje szczególny przypadek oddawania nieruchomości w trwały zarząd. Dotyczy on nieruchomości stanowiących dotychczas własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale oddanych w trwały zarząd innym

---

[51] sygn. akt I SA 2372/02, niepubl.,

[52] art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.),

jednostkom organizacyjnym, bądź też oddanych w dzierżawę, najem lub użyczenie. Wówczas trwały zarząd powstaje odpowiednio, z dniem, w którym decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu, wydawana na podstawie art. 19 ust. 1 specustawy, stanie się ostateczna, bądź też z dniem, w którym nastąpiło skuteczne rozwiązanie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Ostatnią sytuację reguluje art. 20 ust. 3 specustawy, w myśl którego podmiot publicznoprawny właściwy ze względu na kategorię projektowanej drogi publicznej otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości nabyte na własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na cele budowy dróg, z dniem, w którym zrid stała się ostateczna. Trwały zarząd może być bowiem ustanowiony tylko na nieruchomości stanowiącej własność publiczną. Regulacja ta odnosi się do nieruchomości, które stanowiły własność innych osób niż Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i zostały nabyte z mocy prawa pod budowę dróg z dniem, kiedy zrid stała się ostateczna.

Wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym brak jest regulacji, która nakazywałaby, bądź też uprawniała odpowiednie organy administracji publicznej do wydawania decyzji w stosunku do nieruchomości, o których mowa w art. 20 ust. 3 specustawy. Nie czyni tego bowiem ust. 4 omawianego przepisu, ponieważ znajduje on zastosowanie wyłącznie do art. 20 ust. 1 i 2 ustawy. Również w piśmiennictwie przyjmuje się, że w tym przypadku powstanie trwałego zarządu z mocy prawa nie jest potwierdzane jakimkolwiek aktem administracyjnym. Z przepisów omawianej ustawy nie wynika, aby na tę okoliczność miał być wydany jakikolwiek akt, nawet o charakterze deklaratoryjnym. Nie wynika to również z ugn, mogącej mieć w tym względzie zastosowanie z mocy art. 23 specustawy.[53]

[53] szer. M. Wolanin „Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz" C.H.BECK Warszawa 2009, str. 278–288.

ISBN 978-83-92639-15