

Umowa z dn. 16.12.2019 r. nr KZGW/KPP/2019/174

Projekt: Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP

Nr Projektu: 243/2017/Wn50/NE-WU/D

WERSJA nr 1.0 (pełna)

ZADANIE NR 9

**Opinia prawna w przedmiocie minimalizacji i łagodzenia
negatywnych oddziaływań społecznych, wynikających nie tylko
bezpośrednio z wyłączenia, ale również z utraty źródeł dochodu,
dostępu do dóbr, czy dotychczas używanych terenów.**

w ramach projektu

„Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP”



Dofinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie

Gdynia/Łódź, lipiec 2020 r.

Wykonawca zadania w składzie:



wind-hydro



Kancelaria Radców Prawnych CIC
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp.p.

WIND-HYDRO Grzegorz Łukasiewicz
ul. Opiekuńcza 19, 93-411 Łódź
www.windhydro.pl

ul. Śląska 50/6, 81-310 Gdynia
www.kpcic.gdynia.pl

Historia zmian

Wersja	Data	Autor	Zakres zmian
0.01	09.07.2020	mec. Marcin Pchałek mec. Michał Behnke (KPCIC)	wersja przekazana do oceny
1.0	28.07.2020	mec. Marcin Pchałek mec. Michał Behnke (KPCIC)	wersja pełna odbiorowa

Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Analiza stanu prawnego	5
3. Uzasadnienie ingerencji.....	16
4. Podsumowanie analizy stanu prawnego	29
5. Wybrane tezy z orzecznictwa	30
6. Spis literatury.....	34

1. Wstęp

Zakres prac projektu pn. „Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP” realizuje cel PZRP w zakresie minimalizacji ryzyka powodziowego poprzez ograniczenie istniejącego zagospodarowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest **analiza przepisów** ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tzw. specustawy powodziowej) w celu oceny zasadności i efektywności wprowadzonych tą ustawą rozwiązań. W szczególności analizie poddano kwestie pozyskiwania praw do nieruchomości, w tym w zakresie procedury podziałów nieruchomości pod kątem

- **minimalizacji i łagodzenia negatywnych oddziaływań społecznych, wynikających nie tylko bezpośrednio z wywłaszczenia, ale również z utraty źródeł dochodu, dostępu do dóbr, czy dotychczas używanych terenów.**

2. Analiza stanu prawnego

Najważniejszymi aktami normatywnymi związanymi z nabywaniem praw do nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji przeciwpowodziowych:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja RP,
- ustawa Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1145 z późn. zm.), dalej jako KC,
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 0933 z późn. zm.), dalej jako specustawa przeciwpowodziowa lub SPP,
- ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 65), dalej jako UGN.

Mechanizmy przymusowego pozyskiwania praw do nieruchomości zawiera co do zasady specustawa przeciwpowodziowa i UGN. Natomiast w niektórych przypadkach (jak roszczenia o wykup nieruchomości, czy pozyskiwanie nieruchomości zamiennych) właściwe będą przepisy KC.

Co istotne, zasadnicze znaczenie dla przebiegu procesu przymusowego pozyskiwania nieruchomości ma art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Art. 64 współkształtuje zakres konstytucyjnej ochrony wolności majątkowej, wyróżniając szczególne kategorie praw chronionych. Jednocześnie określa ogólne ramy ich dopuszczalnego, a jednocześnie koniecznego kształtu ustawowego. W tym sensie można go traktować jako uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnej dyrektywy art. 21 (tak Komentarz do art. 64 Konstytucji RP, red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Zaradkiewicz, publ. Legalis). Co przy tym istotne, ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie Konstytucji RP legalnej definicji pojęcia wywłaszczenia. Termin ten został funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania¹ i jest on konkretyzowany na gruncie kolejnych ustaw, w szczególności UGN. Zgodnie z art. 112 ust. 2 tej ustawy wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Bazując na definicji z art. 112 ust. 2 UGN można stwierdzić, że w SPP ustawodawca przewidział następujące rodzaje wywłaszczenia:

- przejście na własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości lub ich części będących częścią inwestycji i niezbędnych do jej realizacji (z wyłączeniem nieruchomości objętych prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego) – art. 9 pkt 5 lit. a w zw. z art. 19 ust. 4 specustawy przeciwpowodziowej,
- trwałe ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji, niezbędnych do jej funkcjonowania, które nie stają się własnością Skarbu Państwa

¹ Wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000/2, poz. 60; zob. też wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012/11, poz. 135.

albo jednostki samorządu terytorialnego albo nieobjętych prawem własności albo prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego – art. 9 pkt 5 lit. b specustawy przeciwpowodziowej,

- ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, z uwzględnieniem obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią, lub szczególnego zagrożenia powodzią, o ile zostały wyznaczone – art. 9 pkt 8 lit. f specustawy powodziowej.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie dopuszczalne jest wyłącznie dla realizacji celu publicznego i za słusznym odszkodowaniem. W związku z tym należy wskazać, że na podstawie art. 3 oraz art. 1 SPP inwestycja w zakresie budowy przeciwpowodziowych oraz stacji radarów meteorologicznych stanowi inwestycję celu publicznego. Jeżeli chodzi o inwestycję w zakresie budowy przeciwpowodziowych, to zgodnie z art. 2 pkt 1 SPP przez budowę przeciwpowodziowe rozumie się kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, sztuczne zbiorniki przeciwpowodziowe, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, budowle regulacyjne, wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe, falochrony, budowle ochrony brzegów morskich, stopnie wodne - wraz z obiektami związanymi z nimi technicznie i funkcjonalnie lub nieruchomościami przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią.

O zakresie i stopniu niezbędnej ingerencji w prawo własności zasadniczo decyduje inwestor we wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Organ wydający pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (PNRI) nie ma kompetencji do oceny lokalizacji inwestycji pod względem możliwie najmniejszego stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których inwestycja ma być zlokalizowana, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji inwestycji (zob. m. in. wyroki WSA w Warszawie z: 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/WA 46/07; 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/WA 638/06 i 27.08.2008 r., sygn. akt I SA/WA 323/08, oraz wyrok NSA z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 1539/10, wyrok NSA z dnia 21.11.2018 r., sygn. akt II OSK 2290/18). Ingerencja organów administracji w proponowany przez inwestora zakres zajęć oraz lokalizację inwestycji możliwa jest na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej jako decyzja środowiskowa) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 283, dalej jako UOOŚ). Chociaż to postępowanie formalnie nie stanowi etapu postępowania wyłączeniowego, to decyzja środowiskowa ustala miejsce prowadzenia przedsięwzięcia, które wiąże następnie organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania PNRI. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie mają następujące przepisy UOOŚ:

- 1) art. 74 ust. 1 pkt 1- 3aUOOŚ, zgodnie z którym do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej należy dołączyć m. in.:
 - kartę informacyjną przedsięwzięcia (dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu na środowisko chyba, że wnioskodawca wstąpił o ustalenie zakresu raportu),
 - poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar oddziaływania planowanego przedsięwzięcia,
 - mapę, w postaci papierowej oraz elektronicznej, w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem oddziaływania planowanego przedsięwzięcia,

- jeżeli liczba stron postępowania nie przekracza 10, wypis z rejestru gruntów lub inny dokument, w postaci papierowej lub elektronicznej, wydane przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, pozwalający na ustalenie stron postępowania;
- 2) art. 62a ust. 1 pkt 1-4 UOOŚ, zgodnie z którym karta informacyjna przedsięwzięcia zawiera podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu, umożliwiające analizę kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1, lub określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 69, w szczególności dane o rodzaju, cechach, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia, powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowym sposobie ich wykorzystywania i pokryciu nieruchomości szatą roślinną, rodzaju technologii oraz ewentualnych wariantach przedsięwzięcia;
- 3) art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. a UOOŚ, zgodnie z którym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (dalej jako OOŚ) dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza się uwzględniając m. in. rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania w odniesieniu do kryteriów wskazanych w UOOŚ, wynikające w szczególności z zasięgu oddziaływania – obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać;
- 4) art. 62 ust. 1 UOOŚ zgodnie, z którym w ramach OOŚ określa się analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko i ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi oraz dobra materialne;
- 5) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz pkt 6a i 15 UOOŚ zgodnie, z którym raport OOŚ powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać m. in. opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności informacje o różnorodności biologicznej, wykorzystywaniu zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powierzchni ziemi, porównanie oddziaływań analizowanych wariantów na ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze, dobra materialne, analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że art. 74 ust. 3a UOOŚ definiuje obszar oddziaływania planowanego przedsięwzięcia jako:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Jeżeli chodzi o wniosek o wydanie PNRI, to zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 SPP zawiera on m. in. mapę w skali co najmniej 1:10 000, przedstawiającą:

- a) projektowany obszar inwestycji z zaznaczeniem podziału geodezyjnego nieruchomości oraz terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych,
- b) istniejące uzbrojenie terenu,

- c) wskazanie części nieruchomości będących częścią inwestycji, na której nie będą prowadzone roboty budowlane,
- d) wskazanie nieruchomości przeznaczonych na potrzeby ochrony przed powodzią.

Do wniosku należy również załączyć wskazanie nieruchomości, które mają przejść na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz nieruchomości, na których mają zostać ustanowione trwałe ograniczenia w korzystaniu. Ustawodawca nie wymaga natomiast, aby wskazywać nieruchomości, dla których ustanowione mają zostać czasowe ograniczenia w korzystaniu (art. 6 ust. 1 pkt 10-11 SPP).

Wskazanie we wniosku nieruchomości planowanych do wywłaszczenia ma doniosłe znaczenie prawne. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 2 SPP o wszczęciu postępowania w sprawie wydania PNRI wojewoda zawiadamia m. in. właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zawiadomienie takie zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, według katastru nieruchomości (art. 7 ust. 3 pkt 1 SPP), a dzień zawiadomienia wiąże się z powstaniem następujących ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami:

- nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów UGN, a czynność dokonana z naruszeniem tego zakazu jest nieważna z mocy prawa;
- do czasu wydania PNRI w stosunku do nieruchomości objętych wnioskiem można zawiesić postępowanie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub postępowanie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w szczególności jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo sprzeczności planowanego przedsięwzięcia z inwestycją;
- do czasu wydania PNRI w stosunku do nieruchomości objętych wnioskiem zawiesza się postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- po dniu doręczenia zawiadomienia zbycie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej wnioskiem wymaga zgłoszenia właściwemu wojewodzie danych nowego właściciela albo użytkownika wieczystego. Brak dokonania tego zgłoszenia i prowadzenie postępowania bez udziału nowego właściciela albo użytkownika wieczystego nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania.

Co istotne, do wniosku o wydanie PNRI inwestor zobowiązany jest załączyć mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Problematykę podziału nieruchomości reguluje dział III rozdział 1 UGN, zatytułowany „Podziały nieruchomości”. Zgodnie z art. 95 pkt 6c UGN niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów specustawy przeciwpowodziowej. Podział nieruchomości gruntowej w trybie art. 95 UGN jest jednak dopuszczalny także w przypadku braku planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy (zob. J. Kopyra, Podział nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, publ. Legalis). Z treścią art. 95 UGN koresponduje art. 9 pkt 4 SPP, zgodnie z którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji (dalej jako PNRI) zawiera zatwierdzenie podziału nieruchomości. Natomiast wątpliwości budzić może dopuszczalność podziału nieruchomości

położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodującego wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Zgodnie z art. 93 ust. 2a UGN podział taki jest dopuszczalny, pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Biorąc pod uwagę, że działki takie wydzielane są z przeznaczeniem pod realizację budowli przeciwpowodziowej, będą traciły charakter rolny lub leśny. W rezultacie wydzielenie tych działek należy uznać za dopuszczalne w świetle art. 93 ust. 2a UGN.

Zgodnie z art. 93 ust. 3 UGN podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Natomiast jeżeli przedmiotem podziału jest nieruchomość zabudowana, a proponowany jej podział powoduje także podział budynku, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przykrycia dachu. W budynkach, w których nie ma ścian oddzielenia przeciwpożarowego, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przykrycia dachu, wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części (art. 93 ust. 3b UGN).

Należy tutaj wskazać, że podział nieruchomości nie posiada swojej definicji legalnej. W art. 9 pkt 4 SPP ustawodawca wskazał, iż PNRI zatwierdza podziały nieruchomości. Zapis ten należy odnosić do podziału ewidencyjnego nieruchomości oraz odmiennego od dotychczasowego ukształtowania ewidencyjnych działek gruntu wchodzących w skład nieruchomości. W świetle art. 21 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, nieruchomość może składać się tak z jednej działki gruntu (jako działki ewidencyjnej), jak również z większej liczby działek ewidencyjnych. W tym ostatnim przypadku działki posiadają swoje odrębne granice ewidencyjne, ale stanowią jedną nieruchomość w rozumieniu art. 46 KC.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 SPP, podział nieruchomości zatwierdza się decyzją o PNRI, a linie rozgraniczające teren ustalone tą decyzją stanowią linie podziału nieruchomości. PNRI stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości (art. 19 ust. 3 SPP). Przejście własności nieruchomości wskazanych w PNRI na własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja ta staje się ostateczna (art. 19 ust. 4 SPP). Z dniem uzyskania przez PNRI waloru ostateczności wygasają również ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomości (art. 20 ust. 4 SPP), a także użytkowanie wieczyste (art. 20 ust. 5 SPP). Z kolei najem, dzierżawa lub użyczenie ustanowione nieruchomości objętej PNRI, a stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem 30 dni od dnia, w którym PNRI stała się ostateczna (art. 26 ust. 2 SPP).

Przepisy dotyczące wypłaty odszkodowania z tytułu przeniesienia własności nieruchomości na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego zawierają art. 20 i 21 SPP, przy czym do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy UGN (art. 20 ust. 8).

I tak, krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania odszkodowania za przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości określa art. 20 ust. 7 SPP. Zgodnie z tym przepisem odszkodowanie za przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości lub ich części przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym

przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Oznacza to, że ochroną prawną objęte są podmioty uprawnione z tytułu wszystkich praw rzeczowych określonych w polskim prawie, przy czym na gruncie KC obowiązuje katalog zamknięty ograniczonych praw rzeczowych. Ponadto, w świetle orzecznictwa sądowego, podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania będzie również dożywotnik, bowiem na mocy art. 910 §1 KC do dożywocia stosuje się odpowiednio przepisy o ograniczonych prawach rzeczowych (zob. wyroki NSA z dnia 23.04.1981 r., sygn. akt SA 681/81, oraz wyrok SN z dnia 2.04.2003 r., III RN 55/02).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 -3 SPP z tytułu przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości przysługuje odszkodowanie, w wysokości uzgodnionej między inwestorem, a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, od odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Uzgodnienia dokonuje się w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym PNRI stała się ostateczna, wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji. Termin na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania to termin 30 dni od dnia upływu terminu na dokonanie uzgodnienia.

Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przez organ I instancji oraz według wartości tej nieruchomości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania (art. 21 ust. 1 SPP). Jeżeli na takiej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego tych nieruchomości są ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw, przy czym suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. W przypadku hipoteki, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką przy czym odszkodowanie podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wraz z odsetkami (art. 21 ust. 2-5 SPP). Wypłata odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych następuje bezpośrednio na rzecz osoby, która legitymowała się takimi prawami i której prawa te zostały odebrane z dniem uzyskania przez PNRI waloru ostateczności (art. 21 ust. 6 SPP).

Art. 20 ust. 7 SPP statuuje przesłanki dla powiększenia odszkodowania należnego wywłaszczonemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości o 5 % wartości nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem odszkodowanie podlega powiększeniu o wskazaną wyżej wartość, jeżeli dotychczasowy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej PNRI, 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 pozwoleniu na realizację inwestycji opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności,
- 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji rygoru natychmiastowej wykonalności,
- 3) w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

Co istotne, w danym stanie faktycznym możliwe jest zaistnienie wyłącznie jednej przesłanki stanowiącej podstawę do powiększenia należnego odszkodowania, przy czym zaistnienie tej przesłanki wyklucza możliwość zastosowania pozostałych. Jeżeli wydana decyzja jest opatrzona rygorem

natychmiastowej wykonalności od momentu jej wydania, to zgodnie z art. 20 ust. 7 pkt 1 SPP termin 30 dni na wydanie nieruchomości lub wydanie nieruchomości i opróżnienie lokalu należy liczyć wyłącznie od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu tej decyzji, chociażby decyzja ta została zaskarżona. W takiej sytuacji przesłanka z art. 20 ust. 7 pkt 3 SPP mogłaby mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku uchylecia przez organ II instancji rygору natychmiastowej wykonalności – odpadłaby bowiem przesłanka określona w art. 20 ust. 7 pkt 1 SPP.

W art. 21 ust. 8 SPP ustanowiona została norma stanowiąca podstawę do powiększenia odszkodowania o nominalną kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tych nieruchomości, które zabudowane są budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, i w których zamieszkuje właściciel lub odpowiednio użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej. Uzasadnieniem aksjologicznym wprowadzenia tej normy jest fakt, iż w takim przypadku wywłaszczenie nieruchomości skutkuje pozbawieniem możliwości dalszego zamieszkiwania ich przez właścicieli i odpowiednio użytkowników wieczystych. Co przy tym istotne, kwota jest należna za opuszczenie tej tylko nieruchomości, którą właściciel lub użytkownik wieczysty zamieszkuje. Dodatkowe odszkodowanie jest niezależne od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość.

Jeżeli chodzi o kwestię zamieszkiwania, to stosownie do art. 25 KC za miejsce zamieszkania uznaje się miejsce, w którym dana osoba zamieszkuje z zamiarem stałego pobytu. Z kolei w myśl art. 28 KC można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Wobec brzmienia art. 24 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 657), statuującego obowiązek zameldowania się w miejscu stałego pobytu należy wskazać, że miejsce zamieszkania jest potwierdzone poprzez zameldowanie. Co do zasady zamieszkiwanie w określonej nieruchomości powinno zatem być ustalane na podstawie adresu zameldowania. Nie wyklucza to jednak przeprowadzenia dowodu na okoliczność zamieszkiwania właściciela w innej nieruchomości.

W art. 21 ust. 9 SPP uregulowano kwestie związane z wywłaszczeniem nieruchomości, na których zlokalizowane są obiekty infrastruktury służące wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, zrealizowane lub realizowane przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych. W takich przypadkach odszkodowanie powiększa się o kwotę podlegających zwrotowi środków wraz z odsetkami, zgodnie z przepisami regulującymi zasady zwrotu dofinansowania. Co przy tym istotne, takie dodatkowe odszkodowanie przyznaje się pod warunkiem rozwiązującym dokonania zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 21 ust. 12 SPP odszkodowanie podlega waloryzacji na dzień wypłaty, według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawierają przepisy art. 132 UGN. Przepis ten w ust. 3 zobowiązuje do zwaloryzowania odszkodowania ustalonego w decyzji na dzień jego zapłaty, zaś w ust. 2 uprawnia stronę do żądania odsetek za zwłokę w zapłacie odszkodowania. Taka konstrukcja pozwala na urealnienie wysokości odszkodowania na dzień jego zapłaty oraz chroni interesy osób wywłaszczonych poprzez zapobieżenie utracie wartości odszkodowania w przypadku spadku wartości pieniądza, jaki miałyby miejsce od daty wydania decyzji PNRI.

Szczególne unormowania dotyczące wypłaty odszkodowania w przypadku likwidacji na podstawie PNRI rodzinnych ogrodów działkowych przewiduje art. 21 ust. 10 SPP. Zgodnie z tym przepisem podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części, zobowiązany jest:

- 1) wypłacić działkowcom - odszkodowanie za stanowiące ich własność nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działkach;

- 2) wypłacić stowarzyszeniu ogrodowemu - odszkodowanie za stanowiące jego własność urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu;
- 3) zapewnić nieruchomości zamienne na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego.

W art. 21 ust. 11 SPP ustawodawca przewidział mechanizm chroniący interes indywidualny strony. Zgodnie z tym przepisem, stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, wypłaca się, na jej wniosek, kwotę określoną w tej decyzji. Wpłata tej kwoty nie ma wpływu na prowadzone postępowanie odwoławcze.

Jeżeli chodzi o odszkodowanie z tytułu trwałego ograniczenia użytkowania nieruchomości, jak również z tytułu ograniczeń czasowych, specustawa przeciwpowodziowa nie zawiera w tym względzie żadnych regulacji. Natomiast zgodnie z art. 30 SPP w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy UGN. Ustawa ta w art. 128 ust. 4 stanowi, iż za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126 UGN przysługuje odszkodowanie. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Art. 120 UGN stanowi, iż w przypadku potrzeby zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu 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.

Z kolei art. 124 – 126 UGN dotyczą ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez:

- zezwolenie na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- nałożenie obowiązku udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii w/w ciągów, przewodów i urządzeń,
- zezwolenie na zakładanie obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich,
- zezwolenie na urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego,
- zajęcie czasowe nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody.

Ponadto, w art. 26 ust. 3 SPP ustawodawca przewidział odszkodowanie z tytułu strat poniesionych na skutek wygaśnięcia umów najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości przeznaczonej na inwestycję, a stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 30 oraz art. 20 ust. 8 SPP do ustalenia wysokości odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy UGN. Odniesć się tu należy przede wszystkim do art. 130 i nast. tej ustawy. I tak, zgodnie z art. 130 ust. 2 UGN ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.

W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki. Nieruchomość zamienna może być przyznana w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa albo w porozumieniu z Prezesem Krajowego Zasobu Nieruchomości, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa. Różnicę między wysokością odszkodowania ustalonego w decyzji a wartością nieruchomości zamiennej wyrównuje się przez dopłatę pieniężną (art. 131 UGN). Tutaj należy też wskazać, że art. 23 ust. 1 SPP przyznaje inwestorowi uprawnienie do nabywania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, nieruchomości, poza obszarem inwestycji, w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w obszarze inwestycji lub wydzielania tych nieruchomości w postępowaniu scaleniowo-wymiennym. Możliwość taką inwestor ma jednak wyłącznie do chwili wydania PNRI.

Jeżeli chodzi o zapłatę odszkodowania, to szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera art. 132 UGN. Zgodnie z ust. 1a tego przepisu zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Zwłoka lub opóźnienie w zapłacie odszkodowania skutkowałą będzie koniecznością dokonania zapłaty odsetek (art. 132 ust. 2 UGN). Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania.

Jeżeli decyzja na podstawie, której wypłacono odszkodowanie, 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.

Na podstawie art. 133 UGN Inwestor składa kwotę odszkodowania do depozytu sądowego zgodnie z decyzją wojewody zobowiązującą Inwestora do wpłaty odszkodowania do depozytu. Jest to równoznaczne ze spełnieniem świadczenia. Ma to miejsce wyłącznie w dwóch przypadkach: gdy osoba uprawniona odmawia przyjęcia odszkodowania albo jego wypłata natrafia na trudne do przezwyciężenia przeszkody (np. brak zdolności do czynności prawnych wierzyciela, jego dłuższa nieobecność w kraju przy braku ustanowienia pełnomocnika, klęski żywiołowe, stan wojenny) oraz gdy odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Lu 884/04).

Co do zasady podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 UGN). Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (art. 134 ust. 2 -4 UGN). W przypadku, w którym ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej określa się jej wartość odtworzeniową. Ustawodawca

jednoznacznie wskazał, że określenie odszkodowania w oparciu o wartość odtworzeniową nastąpić może wyłącznie, jeżeli tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie (art. 135 ust. 1 UGN). Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych. Dla określenia gruntu stosuje się przepisy art. 134 ust. 2 – 4 UGN, natomiast dla określenia wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia. Przy określaniu wartości drzewostanu leśnego albo zadrzewień, jeżeli w drzewostanie znajdują się materiały użytkowe, szacuje się wartość drewna znajdującego się w tym drzewostanie. Jeżeli w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, szacuje się koszty zalesienia oraz koszty pielęgnacji drzewostanu do dnia wywłaszczenia (Art. 135 ust. 5 UGN).

Przy określaniu wartości plantacji kultur wieloletnich szacuje się koszty założenia plantacji i jej pielęgnacji do czasu pierwszych zbiorów oraz wartość utraconych pożytków w okresie od dnia wywłaszczenia do dnia zakończenia pełnego plonowania. Sumę kosztów i wartość utraconych pożytków zmniejsza się o sumę rocznych odpisów amortyzacyjnych, wynikającą z okresu wykorzystania plantacji od pierwszego roku plonowania do dnia wywłaszczenia. Natomiast dla określenia wartości zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych szacuje się wartość przewidywanych plonów według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, zmniejszając ją o wartość nakładów koniecznych w związku ze zbiorem tych plonów (art. 135 ust. 6 i 7 UGN).

Ponadto do ustalenia wysokości odszkodowania zastosowanie znajdują przepisy działu IV Wycena nieruchomości, rozdział 1 Określanie wartości nieruchomości UGN. Przepisy tego rozdziału zawierają w szczególności definicję wartości rynkowej i odtworzeniowej nieruchomości oraz określają podmioty uprawnione do określenia wartości nieruchomości. I tak, wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej. Z kolei wartość odtworzeniowa nieruchomości zdefiniowana została jako równa kosztom jej odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia (art. 151 ust. 1 i 2 UGN). Określenia wartości nieruchomości dokonuje się w wyniku wyceny nieruchomości, a podmiotami uprawnionymi dokonania tej wyceny są rzeczoznawcy majątkowi (art. 150 ust. 1 i 5 UGN). Opinia o wartości nieruchomości sporządzana jest na piśmie w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 UGN). Aktualność operatu szacunkowego została ustalona w art. 156 ust. 3 UGN na 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że nastąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników wpływających na wartość nieruchomości. Co istotne, w art. 156 ust. 1a UGN ustawodawca wprowadził gwarancję procesową dla osób, których interesu prawnego dotyczy treść sporządzonego operatu. Otóż jednostka sektora finansów publicznych lub inny podmiot, który w zakresie, w jakim wykorzystuje środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub dysponuje nimi, zlecił rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, są obowiązani umożliwić takiej osobie przeglądanie tego operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów. Osoba ta może również żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z operatu szacunkowego lub wydania jej z operatu szacunkowego uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem tej osoby.

W art. 22 ust. 2 oraz art. 23 ust. 2 SPP ustawodawca wprowadził szczególny tryb ochrony interesu osób dotkniętych skutkami PNRI. Pierwszy z powołanych przepisów daje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, dla której PNRI trwale ograniczyła sposób korzystania prawo do żądania wykupu tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Aby skorzystać z tego uprawnienia konieczne jest złożenie wniosku w terminie 90 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania PNRI. Z kolei art. 23 ust. 2 SPP konstytuuje prawo do żądania wykupu tzw. resztówki. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli na własność

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przejęta została część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, inwestor jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Do dochodzenia roszczeń z art. 22 ust. 2, jak i art. 23 ust. 2 SPP właściwy jest tryb cywilnoprawny.

Jeżeli chodzi o proces przejmowania nieruchomości objętych PNRI, to ustawodawca wprowadził obowiązek określenia w PNRI terminu wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń (art. 24 SPP). Do upływu tego terminu nieruchomości, które zostają przejęte na własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego mogą być użytkowane nieodpłatnie przez dotychczasowych właścicieli albo użytkowników wieczystych (art. 22 ust. 1 SPP). Co jednak istotne, jeżeli PNRI nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, PNRI zobowiązuje do wydania przejętych na jej podstawie nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń w terminie 90 dni od dnia wydania decyzji oraz uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie i rozpoczęcia robót budowlanych (art. 25 ust. 2 SPP).

W przypadku, w którym PNRI dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, inwestor jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Obowiązek taki wygasa jednak z upływem terminu wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń określonego w PNRI (art. 25 ust. 3 i 4 SPP).

Realizacja obowiązku wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń podlega egzekucji administracyjnej, przy czym egzekucja ta jest przeprowadzana w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku inwestora (art. 25 ust. 6 i 7 SP).

Jeżeli chodzi o nieruchomości przeznaczone na inwestycję, a stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego w dacie złożenia wniosku o PNRI, to PNRI stanowi podstawę do wydania przez wojewodę decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu ustanowionego na tej nieruchomości (art. 26 ust. 1 SPP). Zgodnie z art. 27 SPP jeżeli inwestorem jest jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo marszałek województwa działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa oraz wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, otrzymują oni z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji, dotycząca tych nieruchomości, stała się ostateczna. Ustanowienie trwałego zarządu stwierdza właściwy wojewoda w drodze decyzji. Decyzja ta jest następnie podstawą wpisu do księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości.

3. Uzasadnienie ingerencji

Oczywistym jest, że realizacja projektów infrastrukturalnych, w tym również inwestycji przeciwpowodziowych wymaga uzyskania dostępu do nieruchomości, na których projekt ten ma być realizowany. W sytuacji, w której inwestycja przeciwpowodziowa planowana jest na nieruchomościach znajdujących się w posiadaniu podmiotów innych niż inwestor, podstawą dla jej realizacji będzie pozyskanie odpowiednich na ten cel nieruchomości. W przypadku inwestycji polegającej na realizacji budowli przeciwpowodziowych oraz stacji radarów meteorologicznych pozyskanie nieruchomości następuje w drodze wywłaszczenia zgodnie ze scharakteryzowanymi wyżej przepisami specustawy przeciwpowodziowej.

Z przepisów art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 19 SPP wynika jednoznacznie, że wywłaszczenie nieruchomości lub ich części jest dopuszczalne wyłącznie na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. W rezultacie linie rozgraniczające teren, stanowiące linie podziału nieruchomości służyć mogą wytyczeniu i pozyskaniu terenu niezbędnego na potrzeby realizacji inwestycji. W przypadku, w którym pozostała część nieruchomości nie jest niezbędna na potrzeby realizacji inwestycji, jednak nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dodatkowe cele, inwestor jest zobowiązany do jej nabycia na wniosek inwestora. Co jednak istotne, takie nabycie następuje nie w drodze wywłaszczenia, ale w drodze umowy cywilnoprawnej. Z przepisów tych wynika, zatem obowiązek minimalizacji zakresu nieruchomości planowanych do zajęcia na potrzeby inwestycji przeciwpowodziowej, przy czym dotyczy to zarówno pozbawienia prawa własności lub użytkowania wieczystego, jak i ustanawiania trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości.

Z drugiej strony, orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, iż o zakresie i stopniu niezbędnej ingerencji w prawo własności zasadniczo decyduje inwestor we wniosku o wydanie PNRI, a organ wydający tę decyzję nie ma kompetencji do oceny lokalizacji inwestycji pod względem możliwie najmniejszego stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których inwestycja ma być zlokalizowana, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji inwestycji (zob. m. in. wyroki WSA w Warszawie z: 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/WA 46/07; 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/WA 638/06 i 27.08.2008 r., sygn. akt I SA/WA 323/08, oraz wyrok NSA z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 1539/10, wyrok NSA z dnia 21.11.2018 r., sygn. akt II OSK 2290/18). Stanowisko takie jest tym bardziej uzasadnione, jeżeli wziąć pod uwagę sposób ukształtowania procedury administracyjnej zmierzającej do udzielenia zezwolenia na inwestycję. Zgodnie z art. 86 UOOŚ decyzja środowiskowa wiąże organy wydające pozwolenie wodnoprawne oraz PNRI. Biorąc pod uwagę, że postępowanie w sprawie wydania tej decyzji dotyczy nieruchomości określonych we wniosku o jej wydanie, ingerencja w ten zakres polegająca na jego rozszerzeniu lub zmianie lokalizacyjnej w ramach PNRI skutkowałą będzie koniecznością zmiany decyzji środowiskowej, jak i pozwolenia wodnoprawnego. Faktycznie zatem jedyna ingerencja w proponowany przez inwestora zakres zajęć nieruchomości, polegająca na korekcie przebiegu inwestycji jest w zasadzie możliwa jedynie na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Należy jednak zauważyć, że procedura wydania decyzji środowiskowej związana jest bezpośrednio ze skutkami oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. W rezultacie, w postępowaniu w sprawie wydania tej decyzji badane są wyłącznie te skutki dla ludzi i dóbr materialnych, które mogą być także istotne dla środowiska. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej nie będzie, więc obejmowało aspektów ekonomicznych takich, jak wpływ planowanej inwestycji na wartość nieruchomości, czy dochody osób znajdujących się w obszarze oddziaływania

przedsięwzięcia (rozumianym zgodnie z definicją z art. 74 ust. 3a UOOŚ). Z drugiej jednak strony, w postępowaniu OOŚ konieczne jest dokonanie oceny korzystania z dóbr materialnych przez ludność w związku z realizacją przedsięwzięcia (zob. w tym zakresie wyrok w sprawie C-420/11 Lenth v. Austria, ECLI:EU:C:2013:166). Dotyczy to jednak oddziaływań materialnych będących efektem oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko. W toku oceny oddziaływania na środowisko nie ocenia się oddziaływań na jakość życia, dobra materialne czy funkcjonowanie społeczności lokalnej będących konsekwencją nie oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, ale samego zajęcia nieruchomości na potrzeby realizacji przedsięwzięcia. Zagadnienia te pozostają poza zakresem jakichkolwiek analiz, a osoby wyłączone w zasadzie na wszystkich etapach postępowania pozbawione są możliwości oparcia swoich skarg na argumentacji będącej faktycznym źródłem ich protestu przeciwko realizacji inwestycji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w którym następuje wysiedlenie ekonomiczne rozumiane jako utrata źródła korzyści, przychodów lub środków utrzymania wynikająca z wyłączenia nieruchomości albo utrudnień w dostępie do nieruchomości powstająca w wyniku budowy lub eksploatacji projektowanej inwestycji przeciwpowodziowej.

W związku z powyższym należy zauważyć, że ustawodawca przewidział mechanizm kompensacyjny mający w założeniu zapewnić osobom wyłączonym słusne odszkodowanie, nie obejmuje on jednak w pełni osób wysiedlanych ekonomicznie. Interpretując pojęcie „słusznego” odszkodowania, Trybunał Konstytucyjny wskazywał bowiem, że nie chodzi tutaj o pełną ekwiwalentność odszkodowania, a o związanie odszkodowania z wartością wyłączonej nieruchomości. W wyroku z 20.07.2004 r., SK 11/02², Trybunał wskazał, że „prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie», a zastosował termin «słuszne», który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, iż mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny”. Dalej dla ustalenia znaczenia pojęcia słusznego odszkodowania należy uwzględnić również następstwa dla budżetu państwa, bowiem: „Racjonalność działania nie pozwala ustawodawcy na dokonywanie wyłączenia w taki sposób, który ze względu na deklarowane cele publiczne zagrażałby ich osiągnięciu, powodując skutki trudne do udźwignięcia przez budżet państwa”. W powołanym orzeczeniu Trybunał podkreślił też, że: „W świetle postanowień konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie «słuszne»”. W kolejnym wyroku z 16.10.2012 r., K 4/10³, Trybunał potwierdził, że pojęcie słusznego odszkodowania ma charakter ocenny i nieostry, co decyduje o przeciwstawieniu odszkodowania „słusznego” – „pełnemu”. Za właściwą podstawę dla określenia „słusznego” odszkodowania Trybunał uznał odwołanie się do rynkowej wartości nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 21 ust. 1 SPP za podstawę ustalenia odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności nieruchomości lub jej części przyjmuje stan nieruchomości na dzień wydania decyzji PNRI przez organ I instancji oraz wartość nieruchomości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania.

² OTK-A 2004/7, poz. 66.

³ OTK-A 2012/9, poz. 106.

Stosownie do tego przepisu odszkodowanie ustala się wg wartości nieruchomości, a nie szkody, jaką poniesie dany podmiot wskutek wywłaszczenia nieruchomości. Analogicznie kwestie dotyczące ustalenia i wypłaty odszkodowania ujmują przepisy UGN, w szczególności art. 128 ust. 4. Formułując one jednoznaczną w swojej treści zasadę polskiego prawa wywłaszczeniowego, która wyłącza odszkodowanie za jakikolwiek inny uszczerbek majątkowy poniesiony przez podmiot wywłaszczony. Odszkodowanie nie obejmuje w szczególności utraconych przez właściciela zysków, utraty wartości pozostałej części nieruchomości, kosztów przeprowadzki w inne miejsce, doznanych uciążliwości itp. (zob. np. wyroki NSA z 3.02.2012 r. I OSK 302/11, 10.01.2019 r. I OSK 1756/18).

W chwili ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie nie mogą być także uwzględnione ujemne skutki, jakie następują na nieruchomościach sąsiednich. W obowiązującym stanie prawnym okoliczności faktyczne jakie mogą składać się na przyszły uszczerbek majątkowy nie mogą być bowiem rekompensowane poprzez podwyższenie wartości nieruchomości wywłaszczonej. Odszkodowanie za wywłaszczenie odnosi się tylko do wywłaszczanej nieruchomości, a więc tego, co zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu zostaje odjęte z majątku wywłaszczanego. W przypadku wywłaszczenia części nieruchomości, będzie to ta część nieruchomości. Odszkodowanie nie obejmuje pozostałej części nieruchomości strony, skoro ta część nadal stanowi jej własność (wyrok NSA z 29.12.2010 r., I OSK 296/10; wyrok WSA w Gdańsku z 19.11.2014 r., II SA/Gd 444/14). Odszkodowanie nie uwzględnia również wartości przedsiębiorstwa rozumianego w kontekście art. 55(1) KC prowadzonego na nieruchomości (zob. Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 19.01.2012 r., sygn. akt I OSK 990/11, z dnia 19.01.2012 r. sygn. akt I OSK 171/11, z dnia 13.04.2011 r., sygn. akt I OSK 921/10, z dnia 13.02.2013 I OSK 1014/12).

W rezultacie wartość wywłaszczonej nieruchomości ustalana na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu (przejęcia z mocy prawa) jest jedyną formą wyrównania strat w majątku wywłaszczonego. Analizując przedmiotowe zagadnienie w odniesieniu do wywłaszczeń ekonomicznych, konieczne jest uwzględnienie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zapadłego na gruncie Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.⁴. Przepis ten stanowi, iż „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”.

Na gruncie przedmiotowego przepisu Konwencji, w wyroku z dnia 11.04.2002 r. w sprawie *Lallement v. Francji* (nr 46044/99) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że brak odszkodowania za utratę przez skarżącego źródła dochodów w wyniku wywłaszczenia części nieruchomości stanowiących gospodarstwo rodzinne i zapłata jedynie odszkodowania w wysokości równej wartości wywłaszczonej części nie pozostaje w rozsądnym stosunku do wartości wywłaszczonej własności. Trybunał wskazał, iż w zakresie w jakim mienie, którego użytkownicy zostali pozbawieni, stanowiło ich „narzędzie pracy”,

⁴ Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 z późn. zm.

odszkodowanie musi bezwzględnie pokryć taką stratę, co obejmuje nie tylko rekompensatę za poniesione straty na dzień zniesienia prawa, ale również rozsądną ocenę utraty części przyszłych zysków, które by osiągnęli z uprawy gruntu, gdyby ich prawa użytkowania nie zostały zniesione. W rezultacie Trybunał uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Podobnie w wyrokach *Alikhanyan v. Armenia* z dnia 14.02.2019 r. (nr 6818/10) oraz *Ramazyan v. Armenia* z dnia 14.02.2019 r. (nr 54769/10) ETPCz wskazał, że w niektórych sytuacjach odszkodowanie odpowiadające wyłącznie rynkowej wartości nieruchomości nie stanowi odpowiedniej rekompensaty za wywłaszczenie nieruchomości. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której wywłaszczona nieruchomość stanowiła główne, a nawet jedyne źródło przychodu, a zaoferowane odszkodowanie nie odzwierciedla tej straty.

Ponieważ jak już wskazano, polski ustawodawca nie ustanowił innych niż odszkodowanie równej rynkowej wartości nieruchomości mechanizmów rekompensujących szkody poniesione przez jednostkę na skutek wywłaszczenia, może to w konkretnych przypadkach prowadzić do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zawarte w specustawie przeciwpowodziowej dodatkowe mechanizmy pozwalające na zwiększenie w określonych wypadkach należnej wywłaszczonemu kwoty odszkodowania (art. 20 ust. 7 oraz art. 21 ust. 8 SPP) nie są wystarczające.

Odnosząc się do tych przepisów, to art. 20 ust. 7 SPP wiąże możliwość powiększenia odszkodowania należnego wywłaszczonemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości objętej PNRI o 5 % wartości nieruchomości, jeżeli 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 pozwoleniu na realizację inwestycji opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności,
- 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji rygorem natychmiastowej wykonalności,
- 3) w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

Pojęcie „wydania nieruchomości” ma swoje utrwalone znaczenie na gruncie prawa rzeczowego (art. 222 KC). Przez wydanie nieruchomości rozumie się pozbawienie osoby wydającej nieruchomość faktycznego władztwa nad rzeczą. Jeżeli chodzi o orzecznictwo sądownoadministracyjne, to rozróżniane są w nim dwie sytuacje dotyczące wydania nieruchomości. Pierwsza z nich to wydanie nieruchomości, która nie jest zagospodarowana i wykorzystywana przez dotychczasowego właściciela. W tym przypadku z chwilą przejścia prawa własności zasadniczo przechodzi władztwo faktyczne nad rzeczą. Druga sytuacja to ta, w której dotychczasowy właściciel korzysta nadal z nieruchomości. W tym przypadku władztwo faktyczne nie przechodzi na nabywcę równocześnie z prawem własności (wyrok WSA w Lublinie, II SA/Lu 655/11). Konieczne jest przeniesienie posiadania, przy czym *stosownie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2013 roku sygn. I ACa 292/13* 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. Ustawodawca nie wymaga zatem pisemnej formy potwierdzenia przeniesienia posiadania. Jak wskazał WSA w Kielcach w wyroku w sprawie II SA/Ke 449/16 *„Posiadanie wygasa po oddaniu nieruchomości do dyspozycji strony przez jej otwarcie i zaprzestanie jej użytkowania. (...)”*. Sąd wskazał, że w przypadku, w którym inwestor *„nie podejmował prób fizycznego*

zajęcia nieruchomości, gdzie odzwierciedlona mogłaby zostać wola jej wydania przez uprzedniego właściciela, to fakt wydania nieruchomości powinien być na tyle wyraźnie uzewnętrzniony, aby nie budził wątpliwości interpretacyjnych co do woli właścicieli.”.

Wydanie nieruchomości, o którym mowa w tym przepisie następuje nie tylko w drodze pisemnej, ale także wówczas gdy były właściciel nieruchomości nie czyni przeszkód do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez inwestora. W piśmiennictwie podkreśla się, że również bierne zachowanie, polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień, jakie wynikają z prawa własności, oraz na nieczynieniu przeszkód w przejęciu nieruchomości przez nowego właściciela, powinno być uznane za przekazanie władztwa faktycznego nad nieruchomością, a w konsekwencji rodzić obowiązek zwiększenia należnego odszkodowania o 5% (por. W. Sawczuk, glosa do wyroku WSA Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 768/11 – publ. ZNSA 2012/5/145-148 oraz Lex Nr 157491/1). Może to również nastąpić przed wydaniem decyzji rodzącej obowiązek wydania nieruchomości (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2013 r., o sygn. akt II SA/Bk 768/11 – orzeczenie publ. w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Taka interpretacja pozwala na skorzystanie z dobrodziejstwa art. 21 ust. 7 specustawy szerszemu kręgowi podmiotów. Ma to znaczenie o tyle, że ustawodawca nie nałożył na organ wydający PNRI obowiązku informowania o możliwości powiększenia odszkodowania w przypadku niezwłocznego wydania nieruchomości. Dodatkowo należy wskazać, że powzięcie informacji o możliwości powiększenia odszkodowania w przypadku niezwłocznego wydania nieruchomości pozytywnie wpłynęłoby na tempo fizycznego pozyskiwania nieruchomości przez inwestora.

Analizując kwestie możliwości skorzystania przez wywłaszczonego z dobrodziejstwa powiększenia odszkodowania o 5% należy wskazać, że konstrukcja przepisów proceduralnych w zakresie ustalenia i wypłaty odszkodowania działa w tym zakresie na niekorzyść osób pozostających jeszcze przed wywłaszczeniem w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. Otóż zgodnie z art. 20 ust. 1-3 SPP ustalenie wysokości odszkodowania powinno nastąpić w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym PNRI stała się ostateczna. Jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie, wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji. Termin na jej wydanie to 30 dni od dnia upływu terminu na dokonanie uzgodnienia.

Stosownie do art. 21 ust. 1 SPP, wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania PNRI oraz według wartości tej nieruchomości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Oznacza to, że przygotowanie operatów szacunkowych na potrzeby przeprowadzenia uzgodnienia powinno rozpocząć się z odpowiednim wyprzedzeniem tak, aby procedurę uzgodnieniową rozpocząć możliwie najszybciej od powzięcia przez inwestora informacji o uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności.

Wyprzedzające rozpoczęcie prac nad przygotowaniem operatów szacunkowych w praktyce możliwe jest jednak wyłącznie w przypadku objęcia PNRI procedurą odwoławczą; w przypadku decyzji wydawanych w I instancji w praktyce przygotowanie operatów rozpoczyna się dopiero z chwilą powzięcia przez inwestora informacji o braku zaskarżenia decyzji PNRI. Wcześniejsze zlecenie przygotowania operatów szacunkowych wiązałoby się z ryzykiem ich dezaktualizacji w przypadku, w którym strona wniosłaby odwołanie od decyzji PNRI, a postępowanie odwoławcze trwałoby przez okres dłuższy niż 12 miesięcy lub, co gorsza, zakończyłoby się przekazaniem sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. W rezultacie, inwestor musiałby aktualizację operatów szacunkowych, co wiązałoby się dla niego z koniecznością poniesienia dodatkowych

kosztów. Biorąc pod uwagę czas niezbędny na przygotowanie operatów szacunkowych, faktyczny czas na przeprowadzenie negocjacji z osobą wywłaszczoną (w tym na zapoznanie się przez nią z przygotowanym operatem szacunkowym i jego ewentualne uzupełnienie w wyniku zgłoszonych uwag) ulega znacznemu skróceniu.

Dodatkowo wskazać trzeba na postępowanie praktykowane przez niektórych inwestorów, polegające na biernym oczekiwaniu na upływ 2-miesięcznego terminu i przekazywanie spraw do rozstrzygnięcia bezpośrednio przez wojewodę. Dotyczy ono zwłaszcza sytuacji, gdzie nieruchomości jest objęta współwłasnością. Inwestor unika w ten sposób problemu związanego z sytuacją wystąpienia różnicy w wysokości odszkodowania wypłaconego na podstawie uzgodnienia z wysokością odszkodowania ustalonego w decyzji wojewody.

Jeżeli chodzi o samo postępowanie przed wojewodą, to ustawodawca w art. 20 ust. 3 SPP określił termin 30 dni na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Jednakże stosownie do art. 35 ust. 5 KPA do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. W rezultacie, zwłaszcza w przypadku konieczności sporządzenia w postępowaniu przed wojewodą operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości, czas oczekiwania na decyzję znacznie przekracza ustawowe 30 dni. Dalej, w art. 21 ust. 11 SPP ustawodawca zawarł gwarancje zabezpieczające interes wywłaszczonego poprzez następujący zapis: *„Stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, wypłaca się, na jej wniosek, kwotę określoną w tej decyzji. Wpłata tej kwoty nie ma wpływu na prowadzone postępowanie odwoławcze.”*. Językowa wykładnia tego przepisu wskazuje, że jego dyspozycja nie obejmuje tych stanów faktycznych, w której osoba wywłaszczona nie jest „stroną odwołującą się”, a jest nią np. inwestor.

Dalej, z treści art. 20 ust. 2 SPP wynika jednoznacznie, że termin na uzgodnienie wysokości odszkodowania rozpoczyna swój bieg z datą, w której decyzja PNRI staje się ostateczna. Ustawa nie zawiera dodatkowych postanowień dotyczących sytuacji, w której decyzji PNRI wydany został rygor natychmiastowej wykonalności. Dla porównania, w art. 12 ust. 4g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1474 z późn. zm.) przyjęto, iż „Jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.”. Dla stanów faktycznych powstałych na podstawie przepisów specustawy przeciwpowodziowej należy też wykluczyć możliwość zastosowania art. 132 ust. 1b UGN. Zgodnie bowiem z tym przepisem, „w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości na wniosek osoby wywłaszczanej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji o wywłaszczeniu. Zapłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 50 dni licząc od dnia złożenia wniosku o wypłatę zaliczki. Wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki.”. Warunkiem wypłaty zaliczki jest zatem wcześniejsze ustalenie odszkodowania w decyzji o wywłaszczeniu.

Zapisy specustawy przeciwpowodziowej w materii dotyczącej ustalenia i wypłaty odszkodowania są problematyczne o tyle, iż w przypadku nadania decyzji PNRI rygoru natychmiastowej wykonalności

posiadacz nieruchomości jest zobowiązany do jej wydania, jak również do opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń w terminie 90 dni jej wydania⁵ pod rygorem zastosowania środków egzekucyjnych (art. 25 ust. 2, 6 i 7 specustawy przeciwpowodziowej). W rezultacie, w przypadku opatrzenia decyzji PNRI rygorem natychmiastowej wykonalności faktyczne pozbawienie własności może nastąpić jeszcze przed przeniesieniem prawa własności na podstawie ostatecznej PNRI⁶. Co przy tym istotne, na samo rozpoczęcie procedury zmierzającej do ustalenia i wypłaty odszkodowania osoba wywłaszczona musi oczekiwać do uzyskania przez PNRI waloru ostateczności. Truizmem będzie stwierdzenie, iż stan takiego oczekiwania może trwać bardzo długo (zwłaszcza, jeżeli stan faktyczny sprawy jest skomplikowany).

Ustawodawca przewidział co prawda pewne gwarancje dla osób zamieszkujących nieruchomości zabudowane budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, jednak w świetle wyżej przedstawionej analizy procedur dotyczących ustalenia i wypłaty odszkodowania są one daleko niewystarczające. Otóż zgodnie z art. 25 ust. 3 SPP w przypadku wywłaszczenia nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, inwestor zobowiązany jest do wskazania lokalu zamiennego. Obowiązek taki wygasa z upływem terminu na wydanie nieruchomości określonego w PNRI stosownie do wymogów art. 24 SPP. W sytuacji, w której PNRI nie uzyskała waloru ostateczności osoba wywłaszczona będzie musiała opuścić budynek lub lokal mieszkalny bez faktycznego odszkodowania (zadowolając się jedynie ekspektatywą jego uzyskania), a także bez uzyskania lokalu zamiennego. Taki stan jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Nawiązując w tym miejscu do kwestii powiększenia odszkodowania o dodatkowe 5% z tytułu wydania nieruchomości w terminach określonych specustawą przeciwpowodziową należało będzie odnotować, że w przypadku osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego w sytuacji, w której nie zostało im wypłacone odszkodowanie, a inwestor nie wskazał im lokalu zamiennego (albo też wskazał lokal, który nie pozwala na realizację potrzeb mieszkaniowych osób wywłaszczonych) uprawnienie z art. 21 ust. 7 SPP jest iluzoryczne.

Jak już wskazano, odszkodowanie z tytułu pozbawienia własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego bazuje wyłącznie na wartości nieruchomości, nie uwzględniając takich kosztów ponoszonych przez osoby wywłaszczone jak np. koszty przeprowadzki. Ustawodawca wypełnił tę lukę ustanawiając w art. 21 ust. 8 SPP normę uprawniającą osoby, które zamieszkują wywłaszczone nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi lub budynkami, w których wyodrębniony został lokal mieszkalny do powiększenia odszkodowania o nominalną kwotę 10 000 zł. Wpłata tej kwoty jest należna za opuszczenie tej tylko nieruchomości, którą właściciel lub użytkownik wieczysty zamieszkuje. Dodatkowe odszkodowanie jest niezależne od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Oceniając pozytywnie przyjęte w tym zakresie rozwiązanie

⁵ W przypadku specustawy drogowej minimalny termin na wydanie nieruchomości i opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń jest znacznie dłuższy – wynosi 120 dni.

⁶ Przejęcie przez państwo, w trybie specjalnej procedury, nieruchomości na cele budowlane przed ich wywłaszczeniem stanowi środek pozbawiający własności w rozumieniu art. 1 ust. 2 zdanie 2 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. wyr. ETPCz z 30.05.2000 r. w sprawie *Belvedere Alberghiera S.R.L. v. Włochom*, skarga nr 31524/96).

należy jednak zwrócić uwagę, iż specustawa przeciwpowodziowa została uchwalona w roku 2010. Biorąc pod uwagę stopę inflacji, wskazane jest zwiększenie tej kwoty.

Wracając do procedury wypłaty odszkodowania, to zgodnie z art. 20 ust. 1 SPP z tytułu przeniesienia własności nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości przysługuje odszkodowanie, w wysokości uzgodnionej między inwestorem, a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, od odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Skoro odszkodowanie w wysokości uzgodnionej przysługuje wyłącznie właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, to w świetle art. 20 ust. 8 SPP⁷ dla ustalenia i wypłaty odszkodowania dla uprawnionego z tytułu praw rzeczowych na nieruchomości właściwym trybem będzie tryb decyzji administracyjnej, nie zaś tryb uzgodnienia. Przyjęcie tego rozwiązania powoduje, że osoba uprawniona z tytułu praw rzeczowych do nieruchomości znajduje się w gorszej sytuacji prawnej, niż byłyby właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Nawet bowiem w przypadku uzgodnienia przez taką osobę wysokości odszkodowania, podstawą do jego wypłaty może stanowić dopiero decyzja administracyjna. Wiąże się to z dłuższym terminem oczekiwania na wypłatę odszkodowania.

Analizując przepisy specustawy przeciwpowodziowej w zakresie dotyczącym wywłaszczenia polegającego na ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 9 pkt 5 lit. b) oraz art. 9 pkt 8 lit. f) SPP, to ustawodawca nie zdefiniował, na czym owe ograniczenia miałyby polegać, jak i nie wskazuje organu administracji właściwego rzeczowo do określenia w trybie administracyjnym odszkodowania z tego tytułu.

Należy zauważyć, że o ile specustawa drogowa w w/w przypadkach, dotyczących ustanawiania ograniczeń na nieruchomości wprost odsyła do regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami (zob. w tym zakresie art. 11f ust. 2 specustawy drogowej), to art. 30 SPP zawiera jedynie ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania UGN. Wskazać należy również, że brak jest wyraźnego przepisu prawa wskazującego właściwość rzeczową (kompetencje) organu właściwego do ustalenia odszkodowania.

Na gruncie specustawy drogowej, w analogicznym stanie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 9.11.2012 r. (sygn. akt I OW 142/12) wskazał: „*Organem właściwym do ustalenia odszkodowania jest organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (...). Nie sposób bowiem przyjąć, aby ustawodawca rozdzielił kompetencje do ustalania odszkodowania za skutki tej samej decyzji w zależności od przedmiotu tego odszkodowania.*”. Pozwala to na przyjęcie analogicznej interpretacji również w odniesieniu do specustawy przeciwpowodziowej. Sytuację, w której kompetencja organu do rozstrzygania w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczenie nie wynika w sposób jednoznaczny z przepisu prawa, a wywodzona jest w drodze interpretacji należy ocenić negatywnie. Podobnie, mając na względzie konieczność zapewnienia należytej ochrony osobom, których korzystanie z nieruchomości zostało ograniczone trwale lub czasowo należy postulować wprowadzenie normy w sposób jednoznaczny odsyłającej do właściwych przepisów UGN.

⁷ Przepis ten stanowi, iż do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy UGN, z zastrzeżeniem art. 21.

Jeżeli chodzi o odszkodowanie z tytułu czasowego zajęcia nieruchomości oraz trwałego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, to zgodnie z art. 128 ust. 4 UGN uprawnionemu (właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu) przysługuje odszkodowanie za szkody oraz za zmniejszenie się wartości nieruchomości wskutek wyłączenia polegającego na czasowym zajęciu nieruchomości. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 124 ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 UGN, jest odszkodowaniem za szkody wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a więc w istocie z ograniczenia prawa do nieruchomości. Na tego rodzaju roszczenie odszkodowawcze właściciela składa się odszkodowanie za szkody spowodowane na nieruchomości, w tym obniżenie wartości nieruchomości oraz ewentualne odszkodowanie za nieprzywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego. Odszkodowanie nie przysługuje za samo zdarzenie w postaci wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie ograniczenia prawa nieruchomości, lecz za wynikające z takiej decyzji ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkada może przejawiać się w postaci tzw. szkody rzeczywistej, jak i utraconych korzyści (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 31.01.2019 r., sygn. akt II SA/Lu 837/18). Z tego względu określenie wysokości odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić jedynie po zakończeniu prac budowlanych (opinia prawna Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z lutego 2015 r. *„Odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości związane z lokalizowaniem infrastruktury technicznej w trybie specustaw”*, wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.03.2007 r. II SA/Kr 949/03, WSA w Warszawie z dnia 24.11.2009 r., I SA/Wa 1234/09). Wiąże się to z faktem, iż zasięg i zakres powstałych szkód jest uzależniony m. in. od technicznych aspektów przebiegu procesu inwestycyjnego (sposób układania przewodów, forma i głębokość wykopu itp.), czasu trwania procesu inwestycyjnego, okresu rozpoczęcia i zakończenia procesu inwestycyjnego, itp. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż nawet w związku z wyłącznie czasowym zajęciem nieruchomości (bez trwałego ograniczenia sposobu korzystania z tej nieruchomości) szkoda może wystąpić również przez pewien okres po zakończeniu prac na nieruchomości np. na skutek braku możliwości korzystania z nieruchomości przez dłuższy, niż jeden sezon agrotechniczny.

Należy zauważyć, że odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 UGN nie ma charakteru cywilnoprawnego, a wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości tego odszkodowania wyczerpująco reguluje rozdział V dział III UGN. Przy ustalaniu tego odszkodowania nie można wykraczać poza ramy określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami i posilkować się przepisami KC. Uszczerbek majątkowy (szkoda), jakiego doznaje właściciel na skutek ograniczenia jego prawa własności w trybie art. 124 UGN, jest wynikiem legalnego działania administracji, co w sposób oczywisty różni omawiane odszkodowanie od odszkodowania funkcjonującego w prawie cywilnym (zob. w tym zakresie wyrok NSA z dnia 25.02.2009 r., I OSK 460/08). Z tych też powodów brak jest możliwości ustalenia odszkodowania (czy też niespornej jego części) w drodze uzgodnienia mającego charakter umowy cywilnoprawnej; uzgodnienie takie jako sprzeczne z przepisami ustawy będzie dotknięte nieważnością (art. 58 § 1 KC).

Oceniając przepisy dotyczące wyłączeń przez pryzmat możliwości wypłaty odszkodowania (zarówno z tytułu pozbawienia własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, jak i z tytułu trwałego lub czasowego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości) jeszcze przed fizycznym rozpoczęciem realizacji robót należy zwrócić uwagę, że obowiązujący stan prawny prowadzi do sytuacji, w której inwestor mimo woli dokonania takiej wypłaty *de facto* pozbawiony jest takiej możliwości. Jest to szczególnie problematyczne w odniesieniu do projektów realizowanych

przy pomocy środków finansowych z Umowy Pożyczki zawartej 10.09.2015 r. między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (nr 8524 PL) na częściowe finansowanie Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły. Zgodnie z Artykułem III – Projekt pkt 3.02. Umowy Pożyczki nr 8524 PL pożyczkobiorca jest obowiązany do zapewnienia, iż Projekt jest realizowany zgodnie z postanowieniami Aneksu nr 2 do Umowy. Aneks nr 2 – Realizacja Projektu, Część D, pkt 1 lit. c wymaga natomiast, aby wszystkie działania w ramach Projektu realizowane były zgodnie z Politykami Gwarancyjnymi Banku (*Bank Safeguards Policies*). Jak zdefiniowano w Sekcji I – Definicje Załącznika do Umowy, przez Polityki Gwarancyjne Banku należy rozumieć polityki operacyjne i procedury ustanowione przez Bank Światowy jako Polityki Operacyjne / Polityki Bankowe (dalej: OP) nr 4.01, 4.04, 4.09, 4.10, 4.11, 4.12, 4.36, 4.37, 7.50 i 7.60 opublikowane na stronie internetowej www.worldbank.org/opmanual. Z punktu widzenia materii niniejszej analizy najistotniejsze znaczenie ma tutaj OP. 4.12 Przymusowe wysiedlenia. Polityka ta ma zastosowanie we wszystkich przypadkach, w których realizacja działań w ramach Projektu wymaga przymusowego zajęcia nieruchomości skutkującego dla miejscowej ludności koniecznością zmiany lub utratą miejsca zamieszkania, utratą dóbr albo dostępu do dóbr, utratą źródeł dochodu albo obniżeniem stopy życiowej lub też przymusowego ograniczenia dostępu do parków i terenów chronionych, skutkującego niekorzystnym wpływem na jakość życia osób dotkniętych skutkami realizacji projektu. Obowiązek zastosowania polityki dotyczy wszystkich przypadków przymusowego zajmowania nieruchomości, obejmując również zajęcie nieruchomości na podstawie tytułu prawnego. Polityka Operacyjna 4.12 obejmuje zarówno wysiedlenia fizyczne (zdefiniowane jako zmiana lub utrata miejsca zamieszkania), jak też wysiedlenia ekonomiczne (utrata dóbr, dostępu do dóbr, utrata źródeł dochodu, obniżenie stopy życiowej)⁸. Podstawowym obowiązkiem wynikającym z OP 4.12, a którego realizacja na gruncie przepisów specustawy przeciwpowodziowej rodzi najistotniejsze problemy jest obowiązek wypłaty odszkodowania przed fizycznym zajęciem nieruchomości. Generuje to liczne problemy w przypadku tych inwestycji, gdzie decyzja PNRI otrzymała rygor natychmiastowej wykonalności, ale prowadzone postępowanie odwoławcze nie pozwala na wypłatę odszkodowania, ponieważ nie nastąpiło jeszcze przeniesienie prawa własności/użytkowania wieczystego. Również w przypadku zajęć czasowych czy też trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości obowiązujące przepisy prowadzą do konfliktu z wymaganiami Banku Światowego. Jednocześnie jednak, biorąc za punkt wyjścia prawo jednostki do otrzymania słusznego odszkodowania w rozsądnym czasie, za posiadające lepsze uzasadnienie aksjologiczne należało będzie uznać właśnie zapisy OP 4.12.

Należy też zauważyć, że OP 4.12 wymaga odszkodowania za wysiedlenie ekonomiczne. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości, na której przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą, skutkującego brakiem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej albo koniecznością ograniczenia prowadzonej działalności, odszkodowanie co do zasady powinno obejmować nie tylko wartość wywłaszczonego prawa, ale również zwrot nakładów na odtworzenie działalności w innym miejscu, odszkodowanie za zysk utracony w okresie przeniesienia, a także koszty transportu i instalacji przenoszonej maszynery i instalacji przemysłowej⁹. W efekcie przygotowanie i wdrożenie inwestycji przeciwpowodziowej wymaga w takim przypadku ustalenia mechanizmów pozwalających na rekompensatę szkody, do wyrównania której inwestor nie jest zobowiązany w świetle przepisów

⁸ W odróżnieniu od przesiedlenia fizycznego, przesiedlenie ekonomiczne może być również tymczasowe, np. utrata źródła dochodu na okres realizacji inwestycji.

⁹ The World Bank, *Involuntary Resettlement Sourcebook. Planning and Implementation in Development Projects*, Washington 2004, s. 44.

prawa polskiego. Pojawia się zatem pytanie o tryb i zasady ustalenia odszkodowania za szkodę wywołaną wywłaszczeniem.

Przechodząc do kwestii ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, na których znajdują się rodzinne ogrody działkowe, treść art. 21 ust. 10 SPP budzi wątpliwości interpretacyjne co do trybu właściwego do dochodzenia roszczeń w nim wskazanych. Analogiczny problem występował na gruncie art. 18 ust. 1g specustawy drogowej. Redakcja tego przepisu powodowała w praktyce problem z określeniem trybu dochodzenia roszczeń. Niektóre sądy uznawały bowiem, że przepis ten reguluje szczególny tryb wypłaty odszkodowania za grunty stanowiące rodzinne ogrody działkowe, które mają być zajęte pod inwestycję drogową. Sądy przyjmowały, że wskazany przepis kształtuje obowiązek o charakterze cywilnym, powstający *ex lege*, z chwilą ziszczenia się przesłanki - tj. objęcia decyzją o lokalizacji inwestycji drogowej rodzinnych ogrodów działkowych. Ponadto specustawa drogowa nie wskazywała decyzji jako formy, w której powinna nastąpić realizacja "zobowiązania" podmiotu, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego. W tym stanie rzeczy za drogę właściwą do ustalenia odszkodowania orzecznictwo przyjmowało drogę cywilną (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.05.2011 r., sygn. akt II SA/GI 51/11, z dnia 5.12.2012 sygn. akt II SA/GI 704/12). W innych z kolei orzeczeniach jako właściwy do ustalenia wysokości odszkodowania przyjmowano tryb administracyjnoprawny wskazując, iż roszczenia odszkodowawcze z art. 18 ust. 1g specustawy drogowej stanowią następstwo decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Za naruszającą zasadę słusznego odszkodowania, a zarazem równego traktowania, należałoby uznać sytuację, w której jedna grupa podmiotów pozbawionych praw majątkowych na skutek decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej otrzymywałaby odszkodowanie w drodze aktu administracyjnego wydawanego (co do zasady) w ciągu 30 dni, od kiedy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art. 12 ust. 4b specustawy drogowej), a inna grupa uprawnionych do odszkodowania musiałaby swoich praw majątkowych dochodzić przed sądem powszechnym, gdzie na własny koszt i ryzyko oraz w nieprzewidywalnym czasie musiałaby ubiegać się o ekwiwalent za wywłaszczone wcześniej na cel publiczny konstytucyjne prawa podmiotowe (wyrok WSA w Gliwicach z 22.10.2012 r., II SA/GI 613/12, wyrok NSA z dnia 20.03.2013 r., I OSK 1710/11). Przedmiotowy problem został rozwiązany przez samego ustawodawcę, który ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40) dokonał nowelizacji specustawy drogowej wprowadzając do art. 18 ust. 1h w brzmieniu „Obowiązki wynikające z ust. 1g ustalane są w decyzji wydanej przez organ, o którym mowa w art. 12 ust. 4a.”. Analogiczna zmiana nie została jednak wprowadzona do specustawy przeciwpowodziowej. Oznacza to, że na gruncie tejże, w odniesieniu do trybu ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie rodzinnych ogrodów działkowych nadal występować mogą wątpliwości interpretacyjne.

Przechodząc do analizy zagadnień związanych z zastosowaniem trybu cywilnoprawnego do realizacji roszczeń powstałych w oparciu o przepisy specustawy przeciwpowodziowej, to art. 23 ust. 2 SPP stanowi w istocie powtórzenie regulacji art. 113 ust. 3 UGN, a także art. 13 ust. 3 specustawy drogowej. Stąd dla oceny, czy występują przesłanki nabycia nieruchomości z art. 23 ust. 2 specustawy przeciwpowodziowej, szczególnie zaś przesłanka możliwości prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele należy analizować z uwzględnieniem dorobku doktryny i orzecznictwa wypracowanego na gruncie UGN i specustawy drogowej. Wskazuje się zatem, iż przesłanka „wykorzystania na dotychczasowe cele” winna być oceniana drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do podziału i przejęcia jej części. Pojęcie korzystania z nieruchomości na dotychczasowe

cele dotyczy czynienia z pozostałej części nieruchomości użytku odpowiadającemu wcześniejszemu założeniu i dokonywane jest drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do podziału i przejęcia jej części oraz możliwości jego kontynuacji. Chodzi o faktyczne korzystanie z nieruchomości przez właściciela, nawet przy dokonaniu zmiany sposobu osiągania dotychczasowych celów (zob. np. wyrok SA w Warszawie z dnia 5.06.2018 r., VI ACa 126/17, wyrok SA w Krakowie z dnia 16.03.2016 r., I ACa 1732/15). Brak możliwości prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele musi przy tym stanowić następstwo odłączenia od niej części wyłączonej (zob. uchwała SN Izba Cywilna z dnia 11.09.2014 r., III CZP 35/13). Przykładem braku możliwości dotychczasowego korzystania z nieruchomości jest m. in. uniemożliwienie użytkowania obiektu zgodnie z przepisami prawa budowlanego, w tym techniczno-budowlanymi (tak NSA w wyroku z dnia 21.09.2017 r., II OSK 83/16). Wystąpienie przesłanki braku możliwości korzystania uznaje się również sytuację, w której konieczność poniesienia trwałych dodatkowych kosztów w celu prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele czyni sposób wykorzystania nieruchomości nieopłacalnym (zob. wyrok SN Izba Cywilna z dnia 9.10.2015 r., IV CSK 702/14). Do sytuacji takich zalicza się np. konieczność zakupu mniejszych maszyn rolniczych w celu wykorzystania działki na dotychczasowe cele rolnicze. Dla oceny wystąpienia przedmiotowej przesłanki bez znaczenia są natomiast plany przeznaczenia nieruchomości, bowiem liczy się wyłącznie cel, na który nieruchomość była dotychczas wykorzystywana (tak SA w Krakowie w wyroku z dnia 10.04.2015 r., I ACa 111/15). Dodatkowo należy mieć na względzie regulację art. 21 ustawy dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2204) r., z której wynika jednoznacznie, iż kilka działek gruntu stanowić może jedną nieruchomość. Wskazać należy również na uchwałę SN z dnia 11.09.2013 r., II CZP 35/13, w której Sąd uznał, że „I. Przesłanką roszczenia właściciela nieruchomości o nabycie niewyłączonej na cele budowy dróg części tej nieruchomości (art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych - Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) jest niemożność prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele będąca następstwem odłączenia od niej części wyłączonej. II. Właściciel gruntu może żądać od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, by odkupiła od niego część działki pozostałą po wyłączeniu tylko wtedy, gdy sam nie może z niej korzystać na skutek odłączenia części działki potrzebnej pod budowę drogi”. W uzasadnieniu tej uchwały SN wskazał, iż wyjątkowe uregulowanie z art. 13 ust. 3 specustawy drogowej nie może być wykładane rozszerzająco.

Charakter podobny do art. 23 ust. 2 ma art. 22 ust. 2 specustawy przeciwpowodziowej. Istotne wątpliwości budzi jednak konstrukcja wskazanego przepisu. Przepis ten stanowi, iż właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której planowane jest ustanowienie trwałego ograniczenia w korzystaniu, domagać się wykupu nieruchomości przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego albo Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy, składając wniosek w terminie 90 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania PNRI. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia realizacji interesów uprawnionego problematyczne jest po pierwsze, do kogo wniosek taki należy złożyć. Skoro nabycie tej nieruchomości następuje w trybie cywilnoprawnym, myląc może być tutaj forma „wniosku o wykup” wskazująca na administracyjną drogę dochodzenia żądania. Drugim problemem jest ograniczenie uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o wykup 90 dniowym terminem liczonym od dnia otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania PNRI, zwłaszcza wobec braku nałożenia na organ prowadzący postępowanie obowiązku w zakresie poinformowania właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości o uprawnieniu z art. 22

ust. 2 SPP. Wydaje się, że *ratio legis* takiego rozwiązania jest możliwość zapewnienia inwestorowi możliwości modyfikacji wniosku o wydanie PNRI poprzez zakwalifikowanie danej działki jako przeznaczonej do wywłaszczenia, nie zaś do objęcia trwałymi ograniczeniami w korzystaniu. Termin na złożenie wniosku o wykup jest jednak zbyt krótki i budzi poważne wątpliwości co do realności. W wielu przypadkach roszczenie wygaśnie, zanim uprawnieni uświadomią sobie jego istnienie. Zarówno bowiem informacje co do planowanych ograniczeń, jak i terminu przysługującemu właścicielowi nieruchomości na złożenie wniosku o wykup nie są indywidualnie komunikowane. Co przy tym istotne, ustawodawca nie określił przesłanek dla dokonania wykupu. Zauważyć należy, iż dla określenia tych przesłanek brak jest możliwości zastosowania art. 126 ust. 4 UGN, przepis ten określa bowiem przesłanki wykupu nieruchomości dotkniętej czasowym zajęciem. Natomiast istotą ograniczenia z art. 9 pkt 5 lit. b SPP jest jego trwałość. W rezultacie brak przesłanek uzasadniających dokonanie wykupu nieruchomości utrudnia ubieganie się o jego dokonanie, pozostawiając inwestorowi zbyt daleko idący margines uznania.

Kwestią bezpośrednio związaną z problematyką odszkodowania za ograniczenie korzystania z nieruchomości jest przeznaczenie nieruchomości na cele kompensacji przyrodniczej wykonywanej w związku z realizacją przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszary Natura 2000. Przeprowadzenie działań kompensacyjnych na cudzej nieruchomości oznacza bowiem daleko idące ograniczenia w wykonywaniu prawa własności (lub innych praw rzeczowych, obligacyjnych lub o innym charakterze, na przykład zarząd, trwały zarząd). Wymagane przez art. 35 ust. 1 UOP. porozumienie RDOŚ z zarządcą terenu nie zastępuje tytułu prawnego do ich prowadzenia przez inwestora. W przypadku robót budowlanych i ziemnych inwestor musi co do zasady uzyskać pozwolenie na budowę, zaś warunkiem jego udzielenia jest posiadanie przez wnioskodawcę prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), (dalej jako PB), inwestor musi więc posiadać tytuł prawny do cudzej nieruchomości, co wymaga przynajmniej uzyskania pisemnej zgody zarządcy terenu na wykonanie konkretnych robót, w umówiony sposób, w ustalonym terminie i miejscu. Porozumienie między zarządcą terenu i Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska nie jest takim tytułem, ponieważ inwestor nie jest jego stroną. Mniejszych formalności wymaga zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności na obszarach Natura 2000, niemniej inwestor musi ustalić szczegółowy zakres tych prac z zarządcą terenu, w oparciu o porozumienie, które zarządca terenu zawarł z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i postanowienia decyzji środowiskowej. Rozwiązaniem takiego stanu rzeczy jest możliwość wprowadzenia trwałego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, przy czym ograniczenie to związane będzie z walorami przyrodniczymi, które powstaną na nieruchomości po wykonaniu kompensacji. Co przy tym istotne takie podejście zapewniłoby będzie odpowiedni stopień ochrony właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której ustanowiono trwałe ograniczenie w korzystaniu z uwagi na wykonaną kompensację przyrodniczą. Podmiot ten będzie bowiem uprawniony do żądania wykupu tej nieruchomości na podstawie art. 22 ust. 2 SPP.

4. Podsumowanie analizy stanu prawnego

Z analizy stanu prawnego wynika, że obowiązujące przepisy zawierają mechanizmy pozwalające na odpowiednio szybkie pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby realizacji budowli przeciwpowodziowych. Przepisy nie zawierają jednakże należytych gwarancji pozwalających na odpowiednio szybkie zrekompensowanie szkody wyrządzonej wywłaszczeniem. Brak jest również podstaw do przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego wywłaszczenia na zainteresowaną społeczność, w szczególności w aspekcie dotyczącym przesiedleń fizycznych oraz ekonomicznych. Obowiązujące przepisy w zakresie wypłaty odszkodowań wymagają też doprecyzowania, co pozwoli na usunięcie wątpliwości interpretacyjnych.

5. Wybrane tezy z orzecnictwa

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2013 r., sprawa C-420/11 Lenth v. Austria

28. Z art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337, jak również z jej motywów pierwszego, trzeciego, piątego i szóstego wynika bowiem, że celem dyrektywy jest ocena oddziaływania przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko podyktowana realizacją jednego z zadań Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i jakości życia. Realizacji tego samego celu służą informacje, jakie powinien dostarczyć wykonawca na podstawie art. 5 ust. 1 oraz załącznika IV do tej dyrektywy, a także kryteria pozwalające ocenić, czy mniej znaczące przedsięwzięcia, posiadające cechy opisane w załączniku III do dyrektywy, wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

29. W konsekwencji należy uwzględnić jedynie te skutki dla dóbr materialnych, które ze względu na swój charakter mogą być także istotne dla środowiska. I tak, w myśl art. 3 wskazanej dyrektywy ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana na podstawie tego artykułu to ocena, która określa, opisuje i ocenia bezpośrednie i pośrednie skutki hałasu dla człowieka korzystającego z nieruchomości, na którą wywiera wpływ przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym.

30. Należy zatem stwierdzić, iż ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337 nie obejmuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych.

(...)

36 Należy zatem uznać, iż zapobieganie powstaniu szkód majątkowych w zakresie, w jakim szkody te stanowią bezpośrednią konsekwencję gospodarczą oddziaływania wywieranego na środowisko przez dane przedsięwzięcie publiczne lub prywatne, jest objęte celem ochrony, któremu służy dyrektywa 85/337. Takie szkody gospodarcze będące bezpośrednimi konsekwencjami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko należy odróżnić od szkód gospodarczych, których bezpośrednim źródłem nie jest owo oddziaływanie i które nie są wobec tego objęte realizowanym przez tę dyrektywę celem ochrony, w szczególności takich jak określone niedogodności dotyczące konkurencyjności.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 3 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. i dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r., należy interpretować w ten sposób, iż przewidziana w tym przepisie ocena oddziaływania na środowisko nie obejmuje oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych. Szkody majątkowe będące bezpośrednimi konsekwencjami oddziaływania przedsięwzięć publicznych lub prywatnych na środowisko są jednak objęte realizowanym przez tę dyrektywę celem ochrony.

Wyrok NSA z dnia 1.10.2019, sygn. akt II OSK 1819/19, publ. CBOSA

Skoro poldery przeciwpowodziowe, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, stanowią budowle przeciwpowodziowe, to nieruchomości lub ich części, na których znajdują się poldery przeciwpowodziowe lub na których planowana jest realizacja takich polderów, stanowią nieruchomości lub ich części, będące częścią inwestycji, niezbędne do jej realizacji w rozumieniu art. 9 pkt 5 lit. a tej ustawy.

Za nietrafne NSA uznał uwagi Sądu wskazujące na faktyczny, a nie na prawny charakter ograniczenia związanego z niemożnością realizacji budowy domu jednorodzinnego na terenie polderu wskazując, że taka sytuacja byłaby tożsama z nierespektowaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz oznaczałaby wprowadzenie zakazu zabudowy bez podstawy prawnej. NSA jednocześnie zaznaczył, że w przypadku gdyby rzeczywiście budowa i użytkowanie budynku mieszkalnego byłoby nie do pogodzenia z realizacją lub funkcjonowaniem przedmiotowych budowli przeciwpowodziowych, to wówczas zachodziłyby przesłanki do objęcia nieruchomości skarżącego decyzją na podstawie art. 9 pkt 5 lit. a) i b) specustawy. NSA stwierdził także, że rozróżnienia wymaga okoliczność położenia danej nieruchomości na tzw. terenie zalewowym, od sytuacji objęcia nieruchomości terenem inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Dlatego za nieprzekonujący NSA uznał wywód sądu, że sytuację skarżącego można było postrzegać jako zmianę "ilościową", a nie "jakościową", gdyż ryzyko podtapiania i szkód występuje na terenie zalewowym niezależnie od realizacji przedmiotowej inwestycji.

Wyrok ETPC z dnia 29.03.2006 r., skarga nr 36813/97, (Giovanni, Elena, Maria i Giuliana Scordino przeciwko Włochom)

Ingerencja w prawo do korzystania z własności musi spełniać warunek równowagi pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczeństwa i wymogiem ochrony podstawowych praw jednostek. W szczególności musi istnieć rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami i celem, który ma zostać zrealizowany przez jakiekolwiek środki zastosowane przez państwo. Zdaniem Trybunału zabranie własności bez zapłaty kwoty będącej w rozsądnym związku z wartością mienia stanowiłoby zwykle nieproporcjonalnie dużą ingerencję, a całkowity brak odszkodowania mógłby zostać uznany za usprawiedliwiony na podstawie art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Uprawniony cel "w interesie powszechnym" może uzasadniać mniejszy od pełnej wartości rynkowej zwrot.

Wyrok ETPC z dnia 30.03.2017, skarga nr 5046/07, Maharramov v. Azerbejdżan

Pojęcie "mienia" występujące w pierwszej części art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) posiada autonomiczne znaczenie, które nie ogranicza się wyłącznie do własności dóbr materialnych i jest niezależne od formalnej klasyfikacji w prawie krajowym. Podobnie jak dobra materialne, również

i niektóre inne prawa oraz interesy stanowiące aktywa mogą być uznane za "prawo własności", a zatem jako "mienie" w rozumieniu tego przepisu. Pojęcie "mienia" nie ogranicza się jedynie do "istniejącego mienia", ale może również obejmować aktywa, w tym roszczenia, w odniesieniu do których wnioskodawca może twierdzić, że ma co najmniej rozsądne i „uprawnione oczekiwanie” uzyskania skutecznego korzystania z prawa własności. "Oczekiwanie" jest "uprawnione", jeśli jest oparte na przepisie ustawowym lub akcie prawa dotyczącym przedmiotowego prawa własności.

Wyrok ETPCz z dnia 14.02.2019 r., skarga nr 6818/10 Alikhanyan v. Armenia

54. Bez uszczerbku dla odpowiednich przepisów krajowych i marginesu uznania państwa w tych sprawach, Trybunał uważa, że mogą zaistnieć sytuacje, w których rekompensata w wysokości stanowiącej cenę rynkową danej nieruchomości, nawet powiększona o przewidziany w ustawie dodatek, nie stanowiłoby odpowiedniego odszkodowania za pozbawienie własności. W opinii Trybunału taka sytuacja może wystąpić w szczególności, jeżeli nieruchomość, której osoba została pozbawiona, stanowiła jej główne, jeśli nie tylko, źródło dochodu, a oferowane odszkodowanie nie odzwierciedlało tej straty (zob. *Lallement v. Francja*, wyrok z dnia 11.04.2002 r., skarga nr 46044/99, § 18; patrz także *Osmanyan i Amiraghyan v. Armenia*, wyrok z dnia 11.101.2018 r., skarga nr 1306/11, § 69).

55. W niniejszej sprawie skarżący twierdził, że był zależny ekonomicznie od wywłaszczonej ziemi, która była jego jedynym źródłem dochodu. Argument ten nie został obalony przez pozwany rząd. Ten szczególny aspekt, a mianowicie fakt, że w wyniku wywłaszczenia skarżący utracił jedyne źródło dochodu, nie został wzięty pod uwagę przez sądy krajowe w ich decyzjach dotyczących kwoty należnego odszkodowania. Sądy orzekły, pomimo okoliczności, że wnioskodawcy przysługuje rekompensata ustalona na podstawie rynkowej wartości nieruchomości na rynku nieruchomości lokalnych położonych na obszarze i spodziewanych dochodów. Nie odniosły się do kwestii, czy przyznana rekompensata pokryłaby rzeczywistą stratę skarżącego związaną z pozbawieniem środków utrzymania lub była co najmniej wystarczająca, aby mógł uzyskać równoważne grunty na obszarze, na którym mieszkał.

Wyrok ETPCz z dnia 14.02.2019 r. skarga nr 54769/10, Ramazyan v. Armenia

57. Bez uszczerbku dla odpowiednich przepisów krajowych i marginesu uznania państwa w tych sprawach, Trybunał uważa, że mogą zaistnieć sytuacje, w których rekompensata w wysokości stanowiącej cenę rynkową danej nieruchomości, nawet powiększona o przewidziany w ustawie dodatek, nie będzie stanowiła odpowiedniego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. W opinii sądu sytuacja taka może powstać w szczególności w przypadku, w której wywłaszczona nieruchomość stanowiła główne, o ile nie jedyne źródło przychodu, a zaproponowane odszkodowanie nie odzwierciedlało tej straty (zob. *Lallement v. Francja*, wyrok z dnia 11.04.2002 r., skarga nr 46044/99, § 18.; patrz także *Osmanyan i Amiraghyan v. Armenia*, wyrok z dnia 11.101.2018 r., skarga nr 1306/11, § 69).

58. W niniejszej sprawie skarżący twierdził, że był zależny ekonomicznie od wywłaszczonej ziemi, która była jego jedynym źródłem dochodu. Argument ten nie został obalony przez pozwany rząd. Ten szczególny aspekt, a mianowicie fakt, że w wyniku wywłaszczenia skarżący utracił jedyne źródło dochodu, nie został wzięty pod uwagę przez sądy krajowe w ich decyzjach dotyczących kwoty należnego odszkodowania. Sądy orzekły, pomimo okoliczności, że wnioskodawcy przysługuje rekompensata ustalona na podstawie rynkowej wartości nieruchomości na rynku nieruchomości lokalnych położonych na obszarze i spodziewanych dochodów. Nie odniosły się do kwestii, czy przyznana rekompensata pokryłaby rzeczywistą stratę skarżącego związaną z pozbawieniem środków utrzymania lub była co najmniej wystarczająca, aby mógł uzyskać równoważne grunty na obszarze, na którym mieszkał.

6. Spis literatury

- Kupczyk-Kuriata P., Wdrażanie planów przesiedleń w związku z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych w świetle polityk Banku Światowego oraz prawa polskiego;
- The World Bank, *Involuntary Resettlement Sourcebook. Planning and Implementation in Development Projects*, Washington 2004;
- Zaradkiewicz [w:] red. Safjan, Bosek Komentarz do art. 64 Konstytucji, 2016, wyd. 1, publ. Legalis;
- Kopyra J., Podział nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, publ. Legalis;
- Operational Policy 4.12 – Involuntary Resettlement, <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf> (dostęp: 14.11.2019 r.);
- Vanclay F., Smyth E., *The Social Framework for Projects: a conceptual but practical model to assist in assessing, planning and managing the social impacts of projects* [w:] *Impact Assessment and project appraisal*, vol. 35, 2017.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483);
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.);
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.);
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65);
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 717);
- ustawa z dnia 6 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020, poz. 55 ze zm.);
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 933);
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 283);
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1474 ze zm.).