



Minister Rozwoju i Technologii

NR: 1861 PODPIS Jf
WPLYNEŁC

Znak pisma: DN-II.750.25.2024
Warszawa, 11 września 2024 r.

2024 -09-11 7

Krajowa Rada Izb Rolniczych

Pan Wiktor Szmulewicz
Prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych

Dotyczy: warunków ustalania odszkodowań i rekompensat za zajmowane grunty pod budowę linii energetycznych, kolejowych oraz dróg

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 lipca 2024 r., znak: KRIR/JM/775/2024, dotyczące postulatu dokonania zmian w przepisach dotyczących warunków ustalania odszkodowań i rekompensat za grunty rolników zajmowane pod budowę linii energetycznych, kolejowych oraz dróg, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Należy zauważyć, że ww. pismo obejmuje szereg zagadnień związanych z odszkodowaniami za nieruchomości przejmowane na cele publiczne. Przepisy prawa wywłaszczeniowego są natomiast zawarte w kilkunastu aktach prawnych, których bezpośrednio powinny dotyczyć postulaty legislacyjne.

W pierwszej kolejności należy przedstawić stan prawny w obszarze odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, obowiązujący na gruncie przepisów pozostających w kompetencji Ministra Rozwoju i Technologii jako ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

W polskim porządku prawnym dopuszczalne ramy zastosowania instytucji wywłaszczenia określa art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z Konstytucją wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cel publiczny oraz za słusznym odszkodowaniem.

Katalog celów publicznych oraz ogólne zasady wywłaszczania nieruchomości, w tym ustalanie odszkodowania z tego tytułu, określone zostały w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).

Jednocześnie w przestrzeni prawnej funkcjonuje kilkadziesiąt ustaw szczególnych, zwanych *specustawami*, które określają zasady ustalania lokalizacji, nabywania oraz przejmowania nieruchomości na określone cele publiczne np. drogi, kolej, lotniska, sieci przesyłowe, a także realizacji skonkretyzowanych inwestycji, tj. Pałacu Saskiego czy też Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Minister Rozwoju i Technologii nie posiada natomiast kompetencji w sprawach regulowanych przepisami tzw. *specustaw*, w zakresie których kognicja przysługuje właściwym ministrom. Obecnie większość inwestycji celu publicznego jest realizowana na podstawie *specustaw*, które odsyłają do odpowiedniego stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami jedynie w sprawach nieuregulowanych tymi *specustawami*.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie to pozbawienie albo ograniczenie w drodze decyzji administracyjnej prawa własności wbrew woli właściciela nieruchomości. Wywłaszczenie jest związane z realizacją celów publicznych (budowa dróg, urządzeń zaopatrzenia ludności w wodę, opieka nad zabytkami itp.). Warunkiem wywłaszczenia nieruchomości jest uprzednie ustalenie lokalizacji celu publicznego.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), ustalenie lokalizacji celu publicznego następuje w miejscowym

planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Należy podkreślić, że już na etapie ustalania lokalizacji inwestycji, właścicielom nieruchomości, a także użytkownikom wieczystym, przysługuje prawo uzyskania odszkodowania w ramach tzw. *szkody planistycznej*. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 36 ust. 1-3 przyznaje właścicielom nieruchomości (użytkownikom wieczystym) uprawnienia zmierzające do naprawienia negatywnych skutków uchwalenia planu miejscowego. Jeżeli bowiem w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Ponadto jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z prawa do odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub uzyskania nieruchomości zamiennej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tereny, których przeznaczenie zmienia plan miejscowy, mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Przepisy o szkodzie planistycznej stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 58 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, to przepisy pozwalające na uzyskanie stosowanej rekompensaty tj. art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio.

Podsumowując etap ustalania lokalizacji celu publicznego należy zauważyć, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostarczają właścicielom (użytkownikom wieczystym) instrumenty pozwalające na uzyskanie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części, na których zaplanowano lokalizację celu publicznego. Decyzję w tym zakresie podejmuje właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty).

Jeżeli nieruchomość została przeznaczona na cele publiczne, pozyskanie nieruchomości na cel publiczny, może nastąpić także poprzez prawo pierwokupu. Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nabycie nieruchomości następuje po cenie ustalonej między stronami.

Nieruchomości przeznaczone w planie miejscowym pod drogi publiczne, mogą zostać z inicjatywy właściciela nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika

wieczystego z tym, że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Zgodnie z treścią art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami za ww. działki gruntu przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Z inicjatywy organów publicznych może natomiast zostać dokonane wywłaszczenie nieruchomości. Wywłaszczenie może nastąpić jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości jest brak możliwości realizacji celu publicznego w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

W pierwszej kolejności należy podjąć próbę dobrowolnego (umownego) nabycia nieruchomości od jej właściciela lub podmiotu, któremu przysługuje inne prawo rzeczowe. W tym celu podejmuje się rokowania o nabycie nieruchomości, poprzedzające wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. Organy działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego działają w ramach pewnej swobody w zakresie nabywania nieruchomości, jednakże zobowiązane są do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje dopiero po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, wyznaczonego na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości.

Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Wywłaszczenie nieruchomości następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, które odpowiada wartości odejmowanego prawa. Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Należy podkreślić, że 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.

Odszkodowanie ustala starosta, natomiast w przypadku, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie, starosta wydaje odrębną decyzję. Podkreślenia wymaga, iż na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami pozbawienie prawa własności następuje jednocześnie z ustaleniem odszkodowania.

Należy przy tym wskazać, że ustawodawca przewidział także możliwość być przyznania, za zgodą wywłaszczanego, odpowiednią nieruchomość zamienną.

Co do zasady, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu. Ponadto nie należy tracić z pola widzenia, że decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości podlega kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej.

W sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna.

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.

Dodatkowo, wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

W przypadku, gdy osoba uprawniona odmawia przyjęcia odszkodowania albo jego wypłata natrafia na trudne do przezwyciężenia przeszkody lub odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ustaloną rekompensatę wpłaca się do depozytu sądowego.

Jeżeli zachodzi potrzeba 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.

Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie.

Ustawodawca wprowadzając instytucję wywłaszczenia nieruchomości, która pociąga za sobą doniosłe skutki w sferze majątkowej, zadbał również o to, aby nieruchomość ta nie mogła być wykorzystana na inne cele. Nieruchomość wywłaszczona nie może być bowiem użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości albo jej części. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

W razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwraca Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, ustalone w decyzji odszkodowanie lub nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania. Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji.

Poza pozbawieniem prawa rzeczowego inną, mniej dolegliwą formą wywłaszczenia jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia 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, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W tym przypadku również zastosowanie mogą mieć przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące szkody planistycznej. Udzielenie ww. zezwolenia powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie takich prac. Jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby starosta lub inny podmiot występujący z wnioskiem o zezwolenie nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Obecnie jednak pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych następuje najczęściej na podstawie tzw. specustaw.

Specustawy przewidują odrębne od przewidzianego ustawą o gospodarce nieruchomościami odszkodowania opartego na wartości prawa przejmowanego w drodze wywłaszczenia, dodatkowe świadczenia (tzw. bonusy). Te dodatkowe zachęty finansowe mają na celu sprawniejsze i bezkonfliktowe przeprowadzenie procesu pozyskania nieruchomości niezbędnych do procesu inwestycyjnego od ich dotychczasowych właścicieli, a w konsekwencji przyspieszenie realizacji inwestycji celu publicznego. Wśród tych świadczeń wyróżnia się m. in. zwiększenie odszkodowania za wydanie nieruchomości w określonym czasie, czy też wypłatę dodatkowej kwoty na koszty związane z przeprowadzką z nieruchomości zabudowanej.

Gospodarzami specustaw są ministrowie, właściwi ze względu na materię, której dotyczą przepisy tych ustaw, np. Minister Infrastruktury (*specustawy drogowa oraz kolejowa*), *specustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*), Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (*specustawa o odbudowie Pałacu Saskiego*).

Każda ze specustaw, wprowadzając szczególne zasady nabywania nieruchomości na realizację konkretnego celu publicznego, korzysta również ze sprawdzonych już w praktyce rozwiązań przyjętych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zawierając stosowne odesłania do tego aktu.

Należy także zważyć, że w poprzedniej kadencji Sejmu prowadzone były prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2349), zainicjowane przez Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego. Zaproponowane w tym projekcie rozwiązania zakładały zmiany w obszarze odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości. Zakres tych propozycji obejmował wszystkie przypadki wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, bez

względu na to, czy następują one na zasadach ogólnych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, czy też na podstawie tzw. *specustaw*.

Założeniem tych zmian było pominięcie wpływu „przeznaczenia publicznego” przy wycenie nieruchomości. W zamian ustawodawca zaproponował w projekcie dodatkowe *bonusy*, wyjątkowo korzystne dla osoby wywłaszczanej, które będą powiększały odszkodowanie tj. kwotę odpowiadającą rynkowej wartości nieruchomości o kwotę odpowiadającą 20% wartości gruntu oraz 40% różnicy między wartością całej nieruchomości (z uwzględnieniem naniesień np. budynków oraz lokali) a wartością samego gruntu.

W przedłożonym projekcie Rząd zaproponował również wprowadzenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami dodatkowego mechanizmu ułatwiającego odtworzenie warunków mieszkaniowych po wywłaszczeniu. W ramach tego rozwiązania przewidziano minimalną wysokość odszkodowania w przypadku nieruchomości zamieszkałej (w tym lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności), niezależnie od jej wartości rynkowej.

Projektodawca przewidział również możliwość uzyskania dodatkowego odszkodowania w postępowaniu cywilnym. W ramach tego rozwiązania właściciel mógłby dochodzić przed sądem powszechnym odszkodowania za straty, o których mowa w art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego powstałe na skutek wywłaszczenia nieruchomości, obejmujące zarówno rzeczywistą szkodę, jak i utracone korzyści. Prace nad nowelizacją nie zostały jednak sfinalizowane oraz nie zostały podjęte w bieżącej kadencji Sejmu.

Z kolei w roku 2009 w ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk nr 2209 VI kadencji Sejmu) postulowano wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi jeżeli w wyniku wywłaszczenia nieruchomości, służących do prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej lub będących przedmiotem najmu, właściciel lub użytkownik wieczysty poniósł szkodę polegającą na utracie korzyści z nieruchomości, odszkodowanie powiększono o kwotę odpowiadającą wartości utraconych korzyści, nie więcej jednak niż o 10% wartości wywłaszczanej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia odszkodowania. Wysokość utraconych korzyści ustalana byłaby za okres do 3 lat od dnia pozbawienia prawa do nieruchomości albo ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a w przypadku zajęcia nieruchomości na podstawie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, od dnia faktycznego zajęcia nieruchomości. Ostatecznie propozycje te nie weszły w życie.

Obecnie w resorcie rozwoju i technologii nie są prowadzone prace nad zmianą ogólnego systemu wywłaszczeń nieruchomości. Resort wyraża natomiast gotowość do rozważenia konkretnych propozycji legislacyjnych dotyczących ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy jednoczesnym uwzględnieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujących tzw. szkodę planistyczną jako dopełnienie ogólnego systemu pozyskiwania praw do nieruchomości na cele publiczne. Nie można również wykluczyć, że ewentualna interwencja legislacyjna powinna dotyczyć także ustaw szczególnych (*specustaw*).

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Jacek Tomczak

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /