

JAROSŁAW PTAK*

PRZEDAWNIEŃ ROSZCZEŃ ODSZKODOWAWCZYCH
ZA STRATY WYNIKŁE Z DZIAŁAŃ PRZEWIDZIANYCH
W ART. 35 USTAWY Z DNIA 12 MARCA 1958 R.
O ZASADACH I TRYBIE WYWŁASZCZANIA
NIERUCHOMOŚCI

1. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości¹ jest aktem prawnym, który został uchylony przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości². Jednak niektóre problemy prawne powstałe na gruncie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości są aktualne do dziś. Często można zetknąć się z sytuacją, w której przedsiębiorstwo przesyłowe korzysta z cudzej nieruchomości gruntowej na podstawie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., bez zapłaty odszkodowania. Stąd problematyka przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 u.z.t.w.n. jest ważna do chwili obecnej. Znajduje to odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Analiza kwestii przedawnienia roszczeń właścicieli nieruchomości, których prawo własności zostało ograniczone w wyniku decyzji wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., będzie zatem niezbędna do odpowiedzi na pytanie, czy mogą oni skutecznie ubiegać się o odszkodowanie. Nadto

* Autor ukończył studia prawnicze w 2002 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; studia doktoranckie w 2009 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; jest uczestnikiem seminarium doktoranckiego prowadzonego przez prof. dr. hab. Ryszarda Mikosza w Katedrze Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska WPiA UŚ; pracuje w Krakowskich Zakładach Eksploatacji Kruszywa S.A. na stanowisku Głównego Specjalisty ds. Prawnych, Organizacji i BHP.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.

² Dz. U. Nr 22, poz. 99.

podjęcie stosownych kroków prawnych zmierzających do uzyskania przedmiotowego odszkodowania jest ściśle związane z odpowiedzią na pytanie, czy na gruncie aktualnie obowiązującego ustawodawstwa możliwe jest skuteczne ubieganie się o takie odszkodowanie i jaki ewentualnie jest jego zakres.

Przepis art. 35 u.z.t.w.n. pozwalał organom administracji państwowej, instytucjom oraz ówczesnym przedsiębiorstwom państwowym, na podstawie decyzji naczelnika gminy — a w miastach prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnicy), zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach — zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową — ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzenia techniczne łączności i sygnalizacji, a także inne podziemne i nadziemne urządzenia techniczne niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Podmioty, na rzecz których założono, przeprowadzono przewody i urządzenia na cudzych nieruchomościach, miały prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.z.t.w.n. odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 tej ustawy strony ustalały na podstawie wzajemnego porozumienia. W razie sporu wysokość odszkodowania ustalał na wniosek zainteresowanej strony naczelnik gminy, a w miastach prezydent lub naczelnik miasta (dzielnicy). W art. 36 ust. 2 u.z.t.w.n. ustawodawca wprost stwierdził, że właścicielowi nieruchomości przysługują roszczenia odszkodowawcze za straty w zasiewach, uprawach i plonach, przy czym uprawnienia te przedawniały się z upływem trzech lat od powstania szkody. Wynika to z literalnej wykładni art. 36 ust. 2 u.z.t.w.n. Zważywszy na treść art. 36 ust. 1 ustawy pojawiło się pytanie, czy roszczenia odszkodowawcze właściciela nieruchomości ograniczały się jedynie do strat w zasiewach i plonach. Nadto z punktu widzenia aktualnie obowiązujących przepisów istotna jest odpowiedź na pytanie, czy jeśli odszkodowanie nie ograniczało się jedynie do strat w zasiewach i plonach, to czy właściciel nieruchomości, któremu ograniczono prawo własności w związku z wydaniem decyzji opartej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., obecnie może uzyskać to odszkodowanie, jeśli nie otrzymał go wcześniej.

Aby udzielić odpowiedzi na te pytania, należy uprzednio ustalić zakres roszczeń odszkodowawczych właściciela nieruchomości z tytułu wydania decyzji opartej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Po ustaleniu zakresu roszczeń odszkodowawczych, jakie przysługiwały właścicielowi nieruchomości, rozważyć także należy kwestię dopuszczalności stosowania do tych roszczeń cywilnoprawnej instytucji przedawnienia z uwzględnieniem problematyki stosunku odszkodowawczego. Analiza charakteru prawnego decyzji wydanej w oparciu o przepis art. 35 u.z.t.w.n. pozwoli na prawidłowe opisanie wymienionych wyżej zagadnień i będzie pomocna do udzielenia odpowiedzi na postawione pytania.

2. Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. powodowała ograniczenie własności właściciela nieruchomości, na której przewody lub urzą-

dzenia były posadowione. Skutki ograniczenia własności nieruchomości w trybie określonym wymienionym wyżej przepisem były podobne do skutków ustanowienia służebności, nazywanej często publiczną lub służebnością przesyłu³. Wniosek ten wynika stąd, iż decyzja wydana na podstawie tego przepisu mogła stanowić o trwałym zajęciu nieruchomości. Decyzja wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. umożliwiała instalowanie na nieruchomości przewodów, urządzeń i innych elementów sieci przesyłowej na czas nieoznaczony. Przeważnie były to bardzo poważne inwestycje wiążące się z utworzeniem wielkich magistrali przesyłowych, którymi przesyłano energię elektryczną lub gaz w dużych ilościach. Przedmiotowe okoliczności faktyczne przesądzały o zaistnieniu cechy trwałości ograniczenia prawa własności nieruchomości.

Po wydaniu decyzji podmiot, na rzecz którego wywłaszczono nieruchomość, uprawniony był do posadowienia sieci w nieruchomości adresata decyzji i do każdorazowego wkraczania na teren nieruchomości celem przeprowadzenia napraw sieci (miał stały dostęp do sieci). Po stronie właściciela nieruchomości istniał obowiązek znoszenia wkraczania na teren nieruchomości przez uprawniony podmiot, na przykład przedsiębiorstwo państwowe. Powyższe najczęściej wiązało się również z tym, że właścicielowi nieruchomości najczęściej ograniczono możliwość korzystania z danej części nieruchomości lub wręcz uniemożliwiano korzystanie z nieruchomości w ogóle. Orzecznictwo Sądu Najwyższego poruszające kwestię obowiązków właściciela w takiej sytuacji jednoznacznie stwierdza, że tak ukształtowany stan faktyczny wynikający z ustalonego przebiegu sieci i jej elementów na nieruchomości oznacza, iż obowiązki właściciela, jak i uprawnienia przedsiębiorstwa państwowego nosiły cechę trwałości⁴. Wniosek taki wynika także z tego, że po stronie przedsiębiorstwa państwowego pojawiała się nie tylko prawo do założenia na cudzym gruncie sieci i urządzeń przesyłowych, a następnie ich swobodnego eksploataowania, prawo wstępu na grunt celem konserwowania sieci, ale przedsiębiorstwo państwowe uzyskiwało możliwość realizacji zadań i celów gospodarczych, którym sieć i urządzenia przesyłowe służy.

W wyrokach z dnia 9 stycznia 2008 r.⁵ oraz z dnia 21 lutego 2009 r.⁶ Sąd Najwyższy podkreślił, że ograniczenie własności na podstawie przepisu art. 35 u.z.t.w.n. mieści się w granicach szeroko rozumianego wywłaszczenia. Skutki tego wywłasz-

³ Postanowienie SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 171/08 (niepubl.); podobnie wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r., IV CSK 410/07 (niepubl.). Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 20 marca 2002 r., V CKN 1863/00 (niepubl.); z dnia 21 lutego 2009 r., II CSK 394/08 (niepubl.) oraz w uchwale z dnia 10 listopada 2005 r. (III CZP 80/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 146) porównał art. 35 u.z.t.w.n. z jego odpowiednikami, tj. art. 70 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz art. 124 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, uznając decyzje wydawane na podstawie tych przepisów nie tylko za decyzje trwałe ograniczające prawo własności, lecz także za ustanowienie służebności gruntowej.

⁴ Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., V CK 380/04 (niepubl.); uchwała SN z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09, LEX nr 537076, Biul. SN 2010, nr 1, s. 10, OSNC-ZD 2010, nr 3, poz. 92.

⁵ Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2008 r., II CSK 432/07 (niepubl.).

⁶ Wyrok SN z dnia 21 lutego 2009 r., II CSK 394/08 (niepubl.).

czenia obejmują każdoczesnego właściciela nieruchomości oraz przedsiębiorstwo państwowe, które później w drodze przekształceń mogło stać się współczesnym przedsiębiorstwem przesyłowym. O trwałym ograniczeniu praw właściciela nieruchomości przesądza również okoliczność, że przepis ten znajduje się w rozdziale piątym ustawy, noszącym tytuł „Szczególny tryb wyłączenia”, w którym ustawodawca uregulował zasady trwałego ograniczania własności nieruchomości, a nie w rozdziale szóstym tej ustawy, w którym ustawodawca uregulował kwestię czasowego zajęcia nieruchomości, posługując się między innymi pojęciami zajęcia nieruchomości na oznaczony czas lub tymczasowego zajęcia nieruchomości⁷. Pogląd ten podziela orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, które uznaje art. 35 u.z.t.w.n. za *lex specialis* w stosunku do przepisów regulujących szeroko rozumiane wyłączenie pozbawiające w ogóle prawa własności⁸. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 lipca 2007 r.⁹, podkreślając, że decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. na trwale ogranicza prawo własności nieruchomości¹⁰.

3. Konsekwencją uznania, że uprawnienia właściciela nieruchomości zostały ograniczone wskutek wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 35 u.z.t.w.n., jest obowiązek zapłaty na jego rzecz odszkodowania. Obowiązek ten przewidziany był w art. 36 tej ustawy. Odszkodowanie za ograniczenie prawa własności stanowi konstytucyjnie określony warunek jego dopuszczalności. Orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie stwierdza, że uprawnienia właściciela wskutek wydania decyzji na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. zostały ograniczone na trwałe, co w konsekwencji powoduje powstanie roszczenia odszkodowawczego po stronie właściciela nieruchomości¹¹. Cecha trwałości ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości ma również bardzo poważne konsekwencje dla zakresu odszkodowania.

Odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 u.z.t.w.n. ustalane było w porozumieniu zawartym między właścicielem nieruchomości a przedsiębiorstwem przesyłowym. W razie sporu odszkodowanie to mogło zostać

⁷ Przeciwnie stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 1975 r., I CR 85/75, LEX nr 7679 oraz w postanowieniu z dnia 15 marca 1983 r., IV CZ 15/83, OSNC 1983, nr 9, poz. 146, w których wyrażono pogląd, że decyzja wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. jedynie powodowała okresowe ograniczenie własności lub czasowe zajęcie nieruchomości. Jednak stanowisko to opierało się tylko na literalnej wykładni przepisu art. 35 u.z.t.w.n., nie uwzględniając wykładni celowościowej i funkcjonalnej tego przepisu. Zatem można zaakceptować tego poglądu.

⁸ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., I OSK 954/07 (niepubl.).

⁹ Postanowienie SN z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 103.

¹⁰ Odmiennie stanowisko, z którym trudno się zgodzić, wyraził Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 139/05 (niepubl.) i z dnia 8 grudnia 2006 r., V CSK 296/06 (niepubl.), w których stwierdzono, że art. 35 i 36 u.z.t.w.n. stanowiły jedynie podstawę prawną do władczego działania państwa w zakresie nieruchomości niepaństwowych z możliwością ewentualnego wyłączenia, nie uprawniały natomiast do trwałego i nieodpłatnego obciążania nieruchomości prawem do korzystania z niej przez inny podmiot.

¹¹ Zob. orzeczenia przywołane w przyp. 3 i 6.

ustalone jedynie w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2007 r.¹², przedsiębiorstwo przesyłowe, korzystając z cudzej nieruchomości, nie czyni tego bezprawnie, lecz posiada tytuł prawny do takiego korzystania płynący z treści decyzji wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Nadto dochodzenie odszkodowania za szkody związane z ograniczeniem własności w związku z tą decyzją nie podlega rozpatrzeniu na drodze sądowej. Sąd Najwyższy podkreśla w tym orzeczeniu, że podstawami prawnymi przedmiotowego odszkodowania nie mogą być przepisy kodeksu cywilnego o roszczeniach uzupełniających powództwo windykacyjne, tj. art. 224 i 225 k.c. stosowane samodzielnie czy też połączone z powództwem *rei vindicatio*. Przemawia za tym przede wszystkim konstrukcja tych przepisów, gdyż mogą one być zastosowane jedynie wówczas, jeśli podmiotowi naruszającemu cudzą nieruchomość nie przysługuje tytuł prawny do tej nieruchomości. Przepisy art. 224 i 225 k.c. mogą stanowić podstawę prawną dochodzenia odszkodowania jedynie za szkody wywołane przed wydaniem tej decyzji, w zakresie nią nieobjętym lub też w razie jej braku¹³. Możliwość zastosowania tych przepisów pojawia się także w przypadku powstania szkody wyrządzonej podczas lub w następstwie działań określonych w art. 35 u.z.t.w.n., na przykład zawinione uszkodzenie budowli lub plantacji w sąsiedztwie pasa ziemi zajętego pod działania przewidziane w decyzji wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n.¹⁴

Zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r.¹⁵ przepisy kodeksu cywilnego określone w art. 224 i 225 nie mogą stanowić podstawy prawnej roszczeń odszkodowawczych także w drodze analogii, na przykład w razie uznania ograniczenia własności za służebność i próby zastosowania tych przepisów w związku z art. 222 § 2 i art. 230 k.c. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma luki w przepisach prawa w odniesieniu do kwestii należnego odszkodowania. Nie ma też podobieństwa między kwestią należnego odszkodowania za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 u.z.t.w.n. z sytuacjami uregulowanymi w przepisach art. 224 i 225 k.c. Zatem podstawą prawną roszczeń odszkodowawczych właściciela nieruchomości, który poniósł szkodę wskutek legalnego korzystania z jego nieruchomości przez przedsiębiorstwo przesyłowe, był jedynie art. 36 u.z.t.w.n., który posługiwał się pojęciem odszkodowania „za straty”.

Zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2007 r.¹⁶ oraz uchwałą tegoż Sądu z dnia 20 stycznia 2010 r.¹⁷ użyte w art. 36 ustawy z 1958 r.

¹² II CSK 457/06 (niepubl.).

¹³ Postanowienie SN z dnia 19 lipca 1977 r., I CZ 81/77 (niepubl.); wyrok SN z dnia 21 marca 1975 r., I CR 85/75 (niepubl.); wyrok SN z dnia 20 marca 2002 r., V CKN 1863/00 (niepubl.).

¹⁴ Wyrok SN z dnia 21 marca 1975 r., I CR 85/75 (niepubl.); postanowienie SN z dnia 15 marca 1983 r., IV CZ 15/83, OSNC 1983, nr 9, poz. 146.

¹⁵ Uchwała SN z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09, LEX nr 537076, Biul. SN 2010, nr 1, s. 10, OSNC-ZD 2010, nr 3, poz. 92.

¹⁶ II CSK 457/06 (niepubl.).

¹⁷ III CZP 116/09 (niepubl.).

pojęcie „straty” odpowiada temu pojęciu w art. 361 § 2 k.c. Oznacza to, że właściciel nieruchomości ma prawo żądać odszkodowania ze wszelkie straty związane z posadowieniem na jego nieruchomości sieci przesyłowej i jej poszczególnych urządzeń, włącznie z obniżeniem wartości tej nieruchomości. Wniosek taki płynie także z treści art. 36 u.z.t.w.n. Skoro w ust. 2 tego artykułu ustawodawca przyznawał odszkodowanie nawet za straty w zasiewach, uprawach i plonach rolnych, to tym bardziej tak istotny składnik szkody jak obniżenie wartości nieruchomości nie mógł zostać pominięty i został objęty zakresem roszczeń odszkodowawczych właściciela. Ustawodawca, formułując przepisy ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, nie przekreślił zatem możliwości występowania przez właściciela nieruchomości z żądaniem zapłaty odszkodowania wykraczającym poza zakres odszkodowania określony w art. 36 ust. 2 tej ustawy.

4. Kwestia przedawnienia roszczeń odszkodowawczych właścicieli „wywłaszczonych nieruchomości”¹⁸ na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 35 u.z.t.w.n. ma pierwszoplanowe znaczenie z uwagi na upływ znacznego czasu od uchylecia tej ustawy. Problematyka przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem decyzji administracyjnej ograniczającej własność nieruchomości jest przedmiotem analizy doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego. Zdaniem T. Wośa do roszczeń odszkodowawczych z tytułu wywłaszczenia nieruchomości stosuje się wprost przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń zawarte w art. 117 i n. k.c.¹⁹ Według tego autora stosunek prawny odszkodowawczy oparty jest na zasadzie równorzędności stron. Nie jest to stosunek administracyjnoprawny, lecz typowy stosunek cywilnoprawny. Stroną stosunku prawnego odszkodowania nie jest w żadnym wypadku organ administracyjny prowadzący postępowanie w sprawie wywłaszczenia lub odszkodowania. Stronami tego stosunku są ograniczony w swych prawach właściciel nieruchomości oraz przedsiębiorstwo, któremu przyznano prawo do działań określonych decyzją wydaną na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. T. Woś jednoznacznie opowiada się za poglądem o cywilnoprawnym charakterze stosunku odszkodowawczego, podnosząc, że „nieuczestniczenie organu administracyjnego w materialnoprawnym stosunku odszkodowawczym jest podstawową okolicznością wyłączającą możliwość uznania tego stosunku za stosunek administracyjny”²⁰. Zatem roszczenie odszkodowawcze zgodnie z art. 118 w zw. z art. 120 k.c. przedawnia się z upływem 10 lat od dnia, w którym stało się wymagalne, tzn. od dnia, kiedy wierzyciel miał prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności.

¹⁸ Zob. przyp. 5–10.

¹⁹ T. Woś: *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 114 i n.

²⁰ T. Woś: *Wywłaszczenie nieruchomości i jej zwrot*, Poznań–Kluczbork 1995, s. 101.

Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 stycznia 2004 r.²¹ W wyroku tym sąd stwierdził, że roszczenie o zapłatę odszkodowania przedawnia się według ogólnych reguł prawa cywilnego. W głosie do powyższego orzeczenia Ewa Stefańska zaprezentowała szeroką argumentację dla poparcia powyższego poglądu²².

Za przedawnieniem roszczenia z tytułu zapłaty odszkodowania za wyłączonej nieruchomości opowiedział się ponownie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r.²³ W wyroku tym sąd podkreślił, że mechanizm ustalania odszkodowania w drodze uzgodnienia świadczy o cywilnoprawnym charakterze roszczenia o odszkodowanie, co przemawia z kolei za stosowaniem instytucji przedawnienia do takich roszczeń.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2009 r.²⁴ stwierdził, że roszczenie odszkodowawcze właściciela nieruchomości nie jest samodzielnym prawem, lecz pozostaje w związku zależności o charakterze wynikowym z decyzją ograniczającą prawo własności nieruchomości. Zdaniem NSA twierdzenie to jest aktualne w przypadku wydania decyzji administracyjnej, która w skutkach oznacza trwałe ograniczenie własności właściciela nieruchomości, jak w przypadku decyzji wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Zatem według NSA roszczenie odszkodowawcze należy ocenić z punktu widzenia charakteru prawnego wydanej decyzji ograniczającej prawo własności. Ograniczenie prawa własności nieruchomości następowało w wyniku wydania decyzji administracyjnej, a więc w sposób władczy. Sposób ograniczenia prawa własności nie miał charakteru cywilnoprawnego, lecz publicznoprawny. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 lutego 2009 r. stwierdza nadto, że prawo do odszkodowania co prawda posiada wymiar majątkowy i jest należne za ograniczenie własności jako prawo o charakterze cywilnoprawnym, to jednak nie można przypisać temu odszkodowaniu cech cywilnoprawnych, skoro źródłem jego powstania nie jest czynność lub zdarzenie o charakterze cywilnoprawnym, lecz zdarzenie publicznoprawne powstające w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny dodatkowo podkreślił, że nie można przyjąć, aby strony uzgadniające wysokość odszkodowania pozostawały w stosunku równorzędności wpływu na całość stosunku prawnego, na tle którego powstało uprawnienie odszkodowawcze. Brak takiej równorzędności przejawia się w takim przypadku wówczas, gdy strony nie uzgodnią wysokości odszkodowania, ponieważ wtedy ustalenia odszkodowania dokonywał

²¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2004 r., SA/Bk 1123/03, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 61.

²² E. Stefańska: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2004 r., SA/Bk 1123/03, ONSAiWSA 2005/3/61*, Gdańskie Studia Prawnicze — Przegląd Orzecznictwa 2005, nr 4, s. 23–31.

²³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 707/07 (niepubl.).

²⁴ Naczelny Sąd Administracyjny, wydając wyrok z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 335/08, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 72, rozpatrzył skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 707/07.

starosta jako organ administracji publicznej, w sposób władczy, przez wydanie w tym zakresie decyzji administracyjnej. Zdaniem NSA brak „jest podstaw do przypisywania odszkodowaniu (...) cywilnoprawnego charakteru i zastosowania wobec uprawnienia do ustalenia i wypłaty tego odszkodowania cywilnoprawnej instytucji przedawnienia, uregulowanej w art. 117 k.c. Jakkolwiek bowiem art. 117 k.c. określa przedawnienie roszczeń o charakterze majątkowym, to nie ulega wątpliwości (...), że omawiane uprawnienie odszkodowawcze, związane z publicznoprawnym sposobem (ograniczenia własności nieruchomości), mogłoby ulec przedawnieniu tylko wtedy, gdyby ustawodawca wyraźnie przewidział możliwość przedawnienia dochodzenia tego odszkodowania jako uprawnienia mającego źródło w prawie publicznym”. Zatem przy tak ukształtowanej przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2009 r. formule odszkodowania za ograniczenie własności nieruchomości, przedawnienie roszczenia odszkodowawczego musi wynikać z wyraźnej normy prawnej w akcie rangi ustawowej. Tak ukształtowany pogląd został powtórzony przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r.²⁵ Z treści uzasadnienia tego wyroku wynika, że: „ani z przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, ani też z przepisów obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika, aby uprawnienie dochodzenia odszkodowania za odjęcie prawa własności działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości pod drogi miało ulegać przedawnieniu”²⁶.

5. Przedstawiony pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego o tym, iż roszczenia odszkodowawcze za wywłączoną nieruchomość nie ulegają przedawnieniu ze względu na to, że nie można im przypisać cech roszczenia cywilnoprawnego w związku z tym, iż u ich źródła leży decyzja administracyjna, czyli zdarzenie prawne o publicznoprawnym charakterze, nie wydaje się trafny. Argumenty NSA przedstawione w uzasadnieniach wyroków z dnia 6 lutego 2009 r. oraz z dnia 17 czerwca 2009 r. są nieprzekonujące. Istotne w tym poglądzie jest twierdzenie, że stosunek odszkodowawczy jest stosunkiem akcesoryjnym wobec stosunku wywłaszczenia, a ten z kolei ma swoje umocowanie w decyzji administracyjnej stanowiącej zdarzenie publicznoprawne, które swój publicznoprawny charakter narzuca stosunkowi odszkodowawczemu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że decyzja wywłaszczeniowa jako zdarzenie prawne ze sfery prawa publicznego wywołuje administracyjnoprawne i cywilnoprawne skutki, na przykład powoduje nawiązanie się stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organem administracyjnym i adresatem decyzji oraz wywołuje cywilnoprawne skutki w zakresie zmiany właściciela nieruchomości.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r., I OSK 874/08 (niepubl.).

²⁶ Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2010 r., II SA/Bk 636/10, LEX nr 752380 oraz Naczelnny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 335/08, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 72 i z dnia 6 sierpnia 2009 r., I OSK 1091/08 (niepubl.).

mości lub w zakresie ograniczenia praw właściciela nieruchomości. Natomiast stosunek odszkodowawczy, mimo że jest wywołany przez wydanie decyzji administracyjnej, nie powstaje na podstawie samej decyzji administracyjnej, lecz powstaje *ex lege*, a jego podstawą prawną w aktualnie obowiązującym porządku prawnym są art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem ustalając charakter prawny stosunku odszkodowawczego, nie należy skupiać się na decyzji administracyjnej jako zdarzeniu publicznoprawnym, lecz na skutkach, jaki ten władczy akt wywołuje. Jak podkreśla E. Lemańska w głosie do wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2009 r.²⁷, odszkodowanie nie należy się za decyzją wywłaszczeniową, lecz za prawo własności tą decyzją odjęte. Zatem stosunek odszkodowawczy ma cywilnoprawny charakter z uwagi na skutki decyzji wywłaszczeniowej w zakresie odjęcia lub ograniczenia prawa własności. Natomiast akcesoryjność tego stosunku wobec decyzji wywłaszczeniowej wyraża się nie w tym, że decyzja administracyjna, jako zdarzenie ze sfery prawa publicznego, narzuca publicznoprawny charakter stosunkowi odszkodowawczemu, ale w tym, że decyzja administracyjna jest bezpośrednią przyczyną, warunkiem *sine qua non* stosunku odszkodowawczego²⁸.

Argumenty Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyrokach z dnia 6 lutego 2009 r. oraz z dnia 17 czerwca 2009 r. o braku równorzędności stron stosunku odszkodowania także są nieprzekonujące. Co prawda NSA brak równorzędności stron widzi nie tylko w samym fakcie wydania decyzji wywłaszczeniowej, która co do istoty rzeczy jest aktem władczym, lecz także w sytuacji, gdy starosta ustala odszkodowanie w drodze decyzji administracyjnej w przypadku braku porozumienia pomiędzy właścicielem wywłaszczonej nieruchomości a przedsiębiorstwem przesyłowym zobowiązanym do zapłaty odszkodowania. Sam fakt ustalenia wysokości odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej, ze wskazaniem podmiotu zobowiązanego do zapłaty, jest jedynie sposobem jego ustalenia, a nie źródłem odszkodowania. Stosunek odszkodowawczy powstały w wyniku wydania decyzji wywłaszczeniowej powstaje bowiem *ex lege*, a nie w wyniku wydania decyzji wywłaszczeniowej, która jest jedynie jego przyczyną. Nadto organ administracyjny nie uczestniczy w materialnoprawnym stosunku odszkodowania²⁹.

Wątpliwy jest także argument NSA wyrażony w wyrokach z dnia 6 lutego 2009 r. oraz z dnia 17 czerwca 2009 r. dotyczący wprowadzenia do porządku prawnego zasady nieprzedawniania się „roszczeń administracyjnoprawnych” z uwagi na brak wyraźnego w tej kwestii przepisu. Trzeba zwrócić uwagę, że zasada ta nie ma charakteru normatywnego i brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego, z których ona wynika.

²⁷ E. Lemańska: *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2009 r. (I OSK 874/08)*, Przegląd Sądowy 2010, nr 6, s. 125 i 126.

²⁸ Stanowisko o dopuszczalności przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku wydania decyzji wywłaszczeniowej potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2008 r., II SA/Rz 71/08 (niepubl.).

²⁹ T. Woś: *Wywłaszczenie nieruchomości...*, *op. cit.*, s. 101.

Przyjmując zatem, że stosunek odszkodowawczy powstały w wyniku wydania decyzji wywłaszczeniowej, w tym decyzji opartej na art. 35 u.z.t.w.n., ma charakter cywilnoprawny, uznać należy dopuszczalność przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

6. Skoro roszczenie odszkodowawcze ulega przedawnieniu, to istotne jest ustalenie wymagalności tego roszczenia. E. Lemańska twierdzi, że wymagalność roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości może powstać od dnia ustalenia odszkodowania lub od dnia, w którym decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna³⁰. Wynika to stąd, że roszczenie odszkodowawcze wyczerpuje się nie tylko w żądaniu jego wypłaty, ale może mieć postać żądania jego ustalenia i wypłaty. W przypadku roszczenia odszkodowawczego za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 u.z.t.w.n. uznać należy, że bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego nie rozpoczyna się od dnia, w którym decyzja wydana w oparciu o art. 35 tej ustawy stała się ostateczna. Zgodnie z art. 36 u.z.t.w.n. samo ustalenie odszkodowania w razie braku porozumienia stron w tym zakresie przekazane zostało do postępowania administracyjnego. Roszczenie o odszkodowanie nie może ulec przedawnieniu przed jego powstaniem, tj. przed jego ustaleniem. Termin przedawnienia roszczenia biegnie od dnia jego wymagalności, a roszczenia o odszkodowanie ustalone w drodze decyzji administracyjnej stają się wymagalne dopiero po ich ustaleniu i przyznaniu³¹.

Roszczenia odszkodowawcze za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 u.z.t.w.n. dotyczą stanów faktycznych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³², tj. przed dniem 1 stycznia 1998 r. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa poglądy na temat dopuszczalności stosowania art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami³³. Według pierwszego poglądu, prezentowanego między innymi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, niedopuszczalne jest stosowanie tego przepisu do stanów faktycznych sprzed dnia wejścia

³⁰ E. Lemańska: *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Państwo i Prawo 2009, z. 10, s. 83 i n.

³¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 maja 2008 r., II SA/Bk 778/07, LEX nr 500758. Na marginesie zaznaczyć należy, że zgodnie z treścią postanowienia SN kolegium kompetencyjnego z dnia 6 lutego 2002 r. (III KKO 1/02) odszkodowanie należne właścicielowi nieruchomości gruntowej ustala właściwy organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli inwestycja liniowa była realizowana na terenie tej nieruchomości na podstawie opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji, zezwalającej na czasowe zajęcie w celu realizacji inwestycji (OSNP 2002, nr 20, poz. 507, OSNP (wkładka) 2002, nr 13, poz. 10, Monitor Prawniczy 2002, nr 12, s. 774).

³² Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

³³ Zgodnie z art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.

w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁴. W wyroku z dnia 25 stycznia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że wniosek o niedopuszczalności stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie wynika wprost z art. 242 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że ustawa o gospodarce nieruchomościami wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Nadto ustawodawca w art. 216 ustawy rozszerzył zakres jej obowiązywania także o zagadnienia dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (dział III, rozdział 6). Natomiast żaden obowiązujący przepis nie rozszerzył zakresu obowiązywania art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Według drugiego poglądu art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami może być stosowany do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Za tym stanowiskiem przemawia argument, że art. 129 ust. 5 ustawy nie stawia warunku zastosowania tego przepisu do stanów faktycznych zaistniałych po dacie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a ponadto ustawa ta przewiduje obowiązek jednoczesności orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu. Przy takiej zatem regulacji zastosowanie art. 129 ust. 5 ustawy, przy założeniu, że byłby on tylko stosowany do stanów faktycznych zaistniałych po dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, byłoby rzeczą w zasadzie marginalną i nie istniałaby konieczność, aby dla takich sytuacji wprowadzać przepis o tak ogólnej, wręcz ramowej treści. Stanowisko to prezentuje między innymi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 2009 r.³⁵

Wydaje się, że należy zaakceptować drugi z wymienionych poglądów. Przyjęcie pierwszego poglądu oznaczałoby bowiem, że art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności wyrażoną w art. 64 Konstytucji, a także z zasadą z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gwarantującą prawo do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia.

7. Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, że roszczenie odszkodowawcze właściciela nieruchomości z tytułu ograniczenia jego prawa własności w związku z wydaniem decyzji na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. ulega przedawnieniu, gdyż jest to roszczenie cywilnoprawne. Termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w świetle art. 118 kodeksu cywilnego wynosi 10 lat i biegnie od dnia ustalenia

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 stycznia 2008 r., II SA/GI 826/07, LEX nr 459907; podobnie orzekały: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2006 r., II SA/Rz 260/06, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 92 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 9 maja 2008 r., II SA/Lu 144/08 (niepubl.).

³⁵ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2009 r., I OSK 1111/08 (niepubl.); podobnie orzekały: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 23 października 2008 r., II SA/Lu 591/08 (niepubl.) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 28 października 2009 r., II SA/Rz 385/09 (niepubl.).

odszkodowania. Źródłem roszczenia odszkodowawczego nie jest decyzja administracyjna, lecz roszczenie to powstaje *ex lege*³⁶. Właściciel nieruchomości ma prawo żądać odszkodowania ze straty związane z posadowieniem na jego nieruchomości sieci przesyłowej i jej poszczególnych urządzeń, włącznie z obniżeniem wartości tej nieruchomości. Droga sądowa dotycząca kwestii odszkodowania jest niedopuszczalna.

W świetle argumentów zawartych w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2009 r. uznać należy, że do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a powstałych na gruncie art. 35 u.z.t.w.n., można stosować art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem wszelkich wątpliwości dotyczących kwestii charakteru i dopuszczalności przedawnienia roszczeń odszkodowawczych oraz możliwości stosowania art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy byłaby ingerencja ustawodawcy regulująca powyższe kwestie. Stąd przedstawione stanowisko można traktować jako wniosek *de lege ferenda*. Wniosek ten jest uzasadniony choćby z tego powodu, że historyczny przegląd ustaw wywłaszczeniowych daje podstawy do twierdzenia, że identyczny w swej konstrukcji od wielu lat obowiązek odszkodowawczy z tytułu wywłaszczenia został językowo „rozmazany”³⁷, co wykorzystuje się jako argument za jego publicznoprawnym charakterem.

JAROSŁAW PTAK

THE LIMITATION OF THE COMPENSATION CLAIMS
FOR THE LOSS RESULTING FROM ACTIVITIES COVERED
BY THE ARTICLE 35 OF THE ACT FROM 12 MARCH 1958
ON THE PRINCIPLES AND PROCEDURES OF THE REAL PROPERTY
EXPROPRIATION (THE „EXPROPRIATION LAW”)

S u m m a r y

There are instances where the transmission company uses someone else's land on the basis of an administrative decision issued pursuant to the Article 35 of the Expropriation Law without the payment of the compensation. The said law is no longer in force but the

³⁶ W aktualnie obowiązującym porządku prawnym podstawą prawną stosunku odszkodowawczego w wyniku wydania decyzji wywłaszczeniowej jest art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁷ E. Lemańska: *Glosa do wyroku...*, *op. cit.*, s. 127.

issue of the limitation of the compensation claims for the loss resulting from the activities covered by the Article 35 of the Expropriation Law is important to the present moment. An administrative decision based on the Article 35 of the Expropriation Law resulted in the restriction of the ownership of the property owner. The decision granted the company the right to set up on someone else's land the networks and transmission facilities and then exploit them freely and enter the ground for the purposes of maintaining the network. Companies obtained the opportunity to carry out business tasks and goals wherein the network and transmission facilities were used. If the rights of the property owner have been limited as a result of the administrative decision referred to in the Article 35 of the Expropriation Law, it results in the obligation to pay the compensation for the benefit of the property owner. The compensation for loss resulting from the activities covered by the Article 35 of the Expropriation Law was established in the agreement concluded between the property owner and the transmission company. In case of a dispute, the compensation could only be determined by an administrative decision. The property owner has the right to demand compensation from any loss related to the construction of the transmission network and its various devices on its real property, including the reduction in the value of this property. The compensation relation resulting from issuing the expropriation decision including the decision based on the Article 35 of the Expropriation Law has a civil law nature. The admissibility of the limitation of the compensation claims should be acknowledged. The compensation claim is exhausted not only in the demand of its payment, but may take the form of the request for its determination and payment. The compensation claim cannot be limited before its creation, i.e. before its determination. The limitation period of the claim shall run from the date on which the claim is due and the claims for compensation determined by an administrative decision shall become due until after their determination and assignment. The limitation period for the compensation claim in the light of the Article 118 of the Civil Code is 10 years old and runs from the date on which the compensation has been determined. The administrative decision is not the source of the compensation claim but the claim arises *ex lege*. The court proceedings referring to the compensation issue is inadmissible. The Article 129 (5) of the Act on the real property management may be applied to the facts occurring before the date of this law coming into force and formed pursuant to the Article 35 of the Expropriation Law. The best solution of any doubt referring to the nature and admissibility of the limitation of the compensation claims and the possibilities of applying the Article 129 (5) of the Act on the real property management to the facts occurring before this law's entrance into force would be the legislator's interference regulating the above issues. Therefore, position presented above may be interpreted as *de lege ferenda* conclusion.