

Olga Połowianiuk-Keczmerska*

Roszczenie odszkodowawcze właściciela nieruchomości jako skutek wykonywania decyzji z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Streszczenie

Instytucja z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi podstawę uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości w celu posadowienia na niej urządzeń infrastruktury przesyłowej. Beneficjentem decyzji jest przedsiębiorca przesyłowy. Przepisy przyznają właścicielowi możliwość domagania się odszkodowania w wysokości odpowiadającej wysokości wyrządzonych szkód na nieruchomości. Wokół zagadnienia charakteru prawnego roszczenia zarysował się spór. Z jednej strony wskazuje się, że jest to szczególnego rodzaju roszczenie administracyjne, z drugiej podkreśla się, że roszczenie odszkodowawcze ma wszystkie cechy typowe dla roszczeń cywilnoprawnych. Artykuł prezentuje rozbieżności w poglądach nie tylko na charakter prawny instytucji, ale także kwestię kompensacji niedogodności, zakresu szkody, właściwej drogi dochodzenia rekompensaty, terminu przedawnienia. Zawiera ponadto rozważania nad możliwością określania w decyzji administracyjnej terminu na wykonanie prac budowlanych.

Słowa kluczowe: odszkodowania, nieruchomości, infrastruktura

* Autorka jest doktorantem w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i aplikantem radcowskim w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

1. Charakterystyka ogólna decyzji z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹

W aktualnym instrumentarium prawnym legalnej budowie i utrzymaniu infrastruktury przesyłowej służą różnorodne formy uzyskiwania uprawnień do cudzych nieruchomości. Jedną z nich jest zezwolenie na zakładanie i utrzymywanie ciągów, przewodów, urządzeń kosztem ograniczenia uprawnień właściciela lub użytkownika wieczystego określonej nieruchomości. Regulacja art. 124 ust. 1 u.g.n. daje podstawę uzyskaniu przez zainteresowany podmiot administracyjnoprawnego zezwolenia na objęcie cudzej nieruchomości w oznaczonym celu. Ograniczenie to następuje na mocy decyzji administracyjnej wydanej przez starostę, statuującej szczególnego rodzaju uprawnienie występującego o zezwolenie inwestora do przeprowadzenia na cudzej nieruchomości inwestycji celu publicznego. Właściciel nieruchomości objętej zakresem orzeczenia musi znieść (tolerować)² korzystanie przez inwestora z jego nieruchomości w sposób i w zakresie skonkretyzowanym w decyzji wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

2. Rekompensata za ograniczenie prawa do nieruchomości

Brzmienie art. 124 u.g.n. wskazuje, że ograniczenie orzekane na jego podstawie następuje w sposób nierekompensowany³. Podmiotowi zobowiązanemu do znoszenia ingerencji w sferę własnych uprawnień nie przysługuje wynagrodzenie mające zrekompensować odczuwane niedogodności na wzór odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu na podstawie art. 305¹ i nast. kodeksu cywilnego⁴, którego wysokość uwzględni zakres ograniczeń właściciela nieruchomości i powodowane uciążliwości⁵. Interes właściciela chroniony jest przyznaniem mu, po pierwsze, uprawnienia do domagania się przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, które skorelowane jest z ustawowym obowiązkiem inwestora przesyłowego przeprowadzenia restytucji

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), dalej jako: „u.g.n.”.

² Por. szerzej A. Łukaszewska, [w:] J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 365-366; A. Gill, A. Nowak-Far, *Korzystanie przez przedsiębiorstwo ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, „PSP” 1999, nr 7-8, s. 76.

³ M. Mikolik, *Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami a służebność przesyłu – jako instrument uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne*, „PPP” 2013, nr 12, s. 27.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), dalej jako: „k.c.”.

⁵ Por. szerzej E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, Warszawa 2013, s. 486.

naturalnej po zakończeniu realizacji inwestycji, o którym mowa w art. 124 ust. 4 u.g.n. Po drugie, inwestor ponosi odpowiedzialność za wyrządzone na nieruchomości szkody.

Wydaje się, że odmienne zdanie w odniesieniu do zakresu rekompensaty prezentuje G. Jędrejek, wyraźnie wskazując, że wydanie decyzji na podstawie art. 124 u.g.n. jest sposobem ustanowienia służebności przesyłu, za którą służy wynagrodzenie w wysokości uwzględniającej stopień uciążliwości urządzeń dla właściciela nieruchomości⁶. W mojej ocenie poglądu tego nie można pogodzić z brzmieniem art. 124 u.g.n., który nie przewiduje uprawnienia do orzekania rekompensaty mającej charakter wynagrodzenia właściwego ustanowieniu na rzecz inwestora służebności przesyłu. Również w art. 128 ust. 4 u.g.n., który wyczerpująco reguluje ekonomiczne konsekwencje korzystania z cudzej nieruchomości, ustawodawca nie wspomina o wynagrodzeniu. Artykuł 128 ust. 4 u.g.n. wyraźnie stanowi, że inwestor odpowiada finansowo wyłącznie za szkody na nieruchomości, za zmniejszenie wartości nieruchomości, a także za nieprzywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego.

Roszczenie odszkodowawcze właściciela składa się z dwóch elementów. Ustawodawca przewidział roszczenie odszkodowawcze w razie spowodowania szkody na nieruchomości (włączając w to także odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości)⁷ oraz szczególny obowiązek inwestora do przywrócenia nieruchomości do stanu, w jakim znajdowała się przed rozpoczęciem inwestycji, w ściśle oznaczonych okolicznościach zastępowany przez obowiązek odszkodowawczy – statuujący drugi element roszczenia odszkodowawczego⁸.

Przepisy powszechnie obowiązujące przewidują ponadto dalsze roszczenie właściciela nieruchomości. Gdyby wskutek przeprowadzenia ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, właściciel mógłby żądać odpłatnego nabycia własności nieruchomości.

W dalszej części niniejszej pracy omówiona zostanie specyfika roszczenia odszkodowawczego przysługującego właścicielowi na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n.

⁶ G. Jędrejek, *Roszczenia związane z budową urządzeń przesyłowych na cudzym gruncie*, „MoP” 2009, nr 1, s. 27-28.

⁷ Roszczenie przewidziane wprost w art. 128 ust. 4 u.g.n.

⁸ Roszczenie restytucyjne określone zostało w art. 124 ust. 4 u.g.n., natomiast może być zamienione na roszczenie odszkodowawcze na zasadzie art. 128 ust. 4 u.g.n. stosowanego odpowiednio w zw. z art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n.

3. Roszczenie odszkodowawcze

1. Podstawa prawna i zakres roszczenia odszkodowawczego

Po pierwsze, roszczenie odszkodowawcze przysługuje za szkody na nieruchomości (włączając w to obniżenie wartości nieruchomości). Po drugie, na podmiocie uprawnionym na mocy decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń określonych w zezwoleniu administracyjnym, który ujęty został w art. 124 ust. 4 u.g.n. Z regulacji art. 124 ust. 4 u.g.n. wywodzić więc należy kategoryczny ustawowy obowiązek inwestora realizującego inwestycję przesyłową restytucji naturalnej nieruchomości. Ustawodawca przewiduje, na wypadek nieprzywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, roszczenie odszkodowawcze dochodzone na podstawie art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n. w zw. ze stosowanym odpowiednio art. 128 ust. 4 u.g.n.

Roszczenie właściciela nieruchomości o przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego czerpie swoją podstawę wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie wymaga wyartykułowania odnośnego obowiązku w decyzji wydawanej w oparciu o art. 124 ust. 1 u.g.n.⁹ Odmienne w tym zakresie wypowiada się E. Bończak-Kucharczyk. Według autorki obowiązek przewrócenia stanu poprzedniego powinien zostać wprost ujęty w decyzji¹⁰, choć jak wskazuje, ustawowy obowiązek podlega wykonaniu niezależnie od jego zastrzeżenia w decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.¹¹ Wydaje się więc, że skoro obowiązek restytucji istnieje i może być skutecznie egzekwowany¹² niezależnie od jego wyartykułowania w decyzji o ograniczeniu w sposobie korzystania z nieruchomości, orzeczenie tego obowiązku nie ma znaczenia dla kształtowania praw i obowiązków wynikających z decyzji. Powtórzenie obowiązku w decyzji ma walor wyłącznie informacyjny, dlatego nie można mówić w tym kontekście o powinności organu orzekającego.

⁹ Por. np. P. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2015, s. 553; np. M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 955.

¹⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 711.

¹¹ *Ibidem*, s. 710.

¹² Zagadnienie omówione zostało szerzej w rozdziale 3.5. poniżej.

W oparciu o to, co zostało wskazane powyżej, zauważyć należy, że istnieją dwie podstawy normatywne roszczenia odszkodowawczego właściciela. W pierwszej ze wskazanych wyżej sytuacji roszczenie można określić jako roszczenie odszkodowawcze główne, tj. roszczenie za szkody spowodowane wykonywaniem uprawnień z decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. uwzględniające również obniżenie wartości nieruchomości, które przysługuje niezależnie od obowiązku przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Druga sytuacja, tj. niepowodzenie restytucji naturalnej, kreuje dodatkowe roszczenie odszkodowawcze.

Opisane roszczenia mają różną podstawę prawną, należy zastanowić się nad ich wzajemną relacją.

A limine można wykluczyć traktowanie ich jako roszczeń akcesoryjnych. Z teoretycznego punktu widzenia można wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której właściciel będzie dochodził wyłącznie roszczenia głównego bądź wyłącznie roszczenia, które powstało w związku z brakiem restytucji naturalnej. Odpowiedzialność odszkodowawcza w zakresie restytucji będzie bowiem wyłączona, jeśli inwestor przywróci nieruchomość do stanu poprzedniego, niemniej niezależnie od tego poniesie odpowiedzialność ekonomiczną za wszelkie szkody i zmniejszenie wartości nieruchomości. Jeśli z kolei restytucja naturalna okaże się niemożliwa, a przy tym nie będzie na nieruchomości innych szkód, właściwe będzie dochodzenie roszczenia wyłącznie na podstawie art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n. Istnieje ponadto trzeci wariant, a mianowicie taki, w którym przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego wyłączy całkowicie odpowiedzialność inwestora, jeśli na nieruchomości nie będzie żadnych szkód, zaś wartość nieruchomości nie ulegnie zmniejszeniu¹³.

Podsumowując, każda podstawa roszczenia odszkodowawczego może mieć samodzielny byt w okolicznościach indywidualnej sprawy. Uprawnione jest więc posługiwanie się pojęciem komplementarności roszczeń, jedna podstawa roszczenia uzupełnia drugą z nich do wysokości rzeczywistej szkody, przy czym podstawy te są samoistnie. Warto wszelako podkreślić, że bez względu na zakres odszkodowania, roszczenie określone w art. 128 ust. 4 u.g.n. może być dochodzone nie wcześniej niż po zakończeniu realizacji inwestycji i po podjęciu działań restytucyjnych¹⁴. Roszczenie w pełnej wysokości dochodzone jest w jednym postępowaniu administracyjnym, a organ orzekający w sprawie przy pomocy podmiotu posiadającego wiadomości specjalne

¹³ Por. np. P. Wojciechowski, *Ustawa o gospodarce...*, s. 603.

¹⁴ Bądź też ustaleniu niecelowości ich podejmowania. Por. np. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 921 i 966-967; P. Wojciechowski, *Ustawa o gospodarce...*, s. 603-604; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 711.

oszacowuje całkowitą wysokość szkód.

Obowiązek restytucji naturalnej powinien zostać zrealizowany bez oczekiwania na wezwanie właściciela nieruchomości¹⁵, ustawodawca posługuje się określeniem „niezwłocznie”, a czas reakcji inwestora należy odnosić do momentu założenia lub przeprowadzenia ciągów lub urządzeń. W praktyce może pojawić się problem określenia momentu, w którym aktualizuje się obowiązek inwestora bądź to podjęcia próby przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, bądź ustalenia, że restytucja, z przyczyn opisanych w art. 124 ust. 4 u.g.n., nie jest możliwa. O ile pojęcie „niezwłocznie” doczekało się bogatego orzecznictwa, w szczególności sądów powszechnych¹⁶, i sposób jego interpretowania nie budzi wątpliwości, o tyle niejednoznaczne może być podejście do identyfikacji terminu końcowego założenia lub przeprowadzenia ciągów, przewodów i urządzeń. Aby odnieść się do zasygnalizowanych wątpliwości, należy powrócić do charakterystyki decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.

W literaturze przedmiotu często wskazuje się, że zezwolenie, o którym mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., jest zezwoleniem na czasowe zajęcie nieruchomości¹⁷. Tymczasem ustawodawca nie wyposaża organów administracji publicznej *explicite* w uprawnienie limitowania decyzji wyznaczanymi przez organ ramami czasowymi. Jest to tym bardziej ewidentne, biorąc pod uwagę brzmienie innego przepisu ustawy, tj. art. 126 u.g.n., a także innych ustaw, które takie uprawnienia przewidują¹⁸. Powyższe konstatacje świadczą o intencji przyznania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. i decyzjom uregulowanym w kolejnych przepisach innego charakteru, a założenie racjonalności ustawodawcy, które powinno towarzyszyć każdej próbie wykładni norm prawnych, prowadzi do wniosku, że art. 124 ust. 1 u.g.n. nie daje podstaw określania *a limine* zezwoleń wydanych na jego podstawie czasowymi. Wyraźnie na ten temat wypowiada się J. Parchomiuk, który wskazuje, że na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. nie dochodzi do czasowego zajęcia nieruchomości, ograniczenie jest aktualne przez taki czas, jaki jest niezbędny do wykonania czynności,

¹⁵ Por. np. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 955.

¹⁶ Por. m.in. uchwałę SN z 30 grudnia 1988 roku, III CZP 48/88, Lex nr 3428; wyrok SN z 10 stycznia 2002 roku, II CKN 564/99, Lex nr 53300, wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 21 listopada 2012 roku, I ACa 1163/12, Lex nr 1267476.

¹⁷ Por. np. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 929; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 1114.

¹⁸ Por. w szczególności czasowe zajęcie zabytku nieruchomego na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 17 listopada 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.) czy zajęcie nieruchomości w razie zagrożenia niebezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa zakładu górniczego oraz urządzeń użyteczności publicznej w związku z ruchem zakładu górniczego na podstawie art. 90 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.).

w związku z którą wprowadzono ograniczenie¹⁹.

Można rozważyć, czy wobec braku wyraźnej podstawy w art. 124 ust. 1 u.g.n. określanie w decyzji administracyjnej terminu ograniczenia właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości jest w ogóle dopuszczalne.

Problem ten stanowił przedmiot analizy sądów administracyjnych, w wyniku której zarysowały się dwa przeciwstawne podejścia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że ani przepis art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego²⁰ czy art. 124 u.g.n., ani też inne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawierają obowiązku wskazywania w decyzji wydawanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. terminu wykonania urządzeń. Uznać zatem należy, że wobec braku wyraźnej podstawy, umieszczając termin w decyzji, organ narażałby się na potraktowanie decyzji jako wadliwej, a tym samym podlegającej usunięciu z obrotu prawnego²¹. Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Gdańsku, nie odnosząc się jednak tak kategorycznie do skutków prawnych wydania decyzji z określeniem terminu robót, podkreślił, że niezależnie od faktu, czy w decyzji wskazano, czy też nie wskazano terminu wykonania robót, ograniczenie orzekane na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. dotyczy tylko okresu koniecznego do przeprowadzenia robót²². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyraził pogląd odmienny. Według sądu użyte przez ustawodawcę formy czasownikowe „może ograniczyć”, „przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie” uzasadniają obowiązek organu oznaczania w decyzji terminu przeprowadzenia prac montażowych. Zakreślony termin staje się zasadniczym elementem decyzji administracyjnej, wyznaczającym horyzont czasowy pozbawienia właściciela uprawnień rzeczowych do skutecznego sprzeciwu wobec udzielonego zezwolenia, jeżeli decyzja statuująca to zezwolenie stanie się ostateczna. W związku z decyzją właściciel pozbawiony jest uprawnień eksmisyjnych, o których mowa w art. 222 k.c., wobec inwestora²³. W podobnym duchu wypowiedział się także WSA w Gorzowie Wielkopolskim²⁴.

Z jednej strony umieszczenie terminu realizacji robót można rozważać pod kątem

¹⁹ J. Parchomiuk, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 12*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 449.

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23), dalej jako: „k.p.a.”.

²¹ Wyrok WSA w Kielcach z 30 kwietnia 2014 roku, II SA/Ke 182/14, Lex nr 1525652.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2014 roku, II SA/Gd 713/13, Lex nr 1470152.

²³ Wyrok WSA w Olsztynie z 18 kwietnia 2013 roku, II SA/Ol 144/13, Lex nr 1316808.

²⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 maja 2010 roku, II SA/Go 208/10, Lex nr 852648.

wykroczenia poza zakres upoważnienia do władczej konkretyzacji stosunku prawnego i zderzyć z obowiązującą organy administracji publicznej zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP²⁵ i powtórzoną w art. 6 k.p.a., nawiązując do zreferowanego wyżej wyroku WSA w Kielcach. Z drugiej strony na korzyść poglądu przeciwnego można wskazać, że brak uprawnienia do określania terminu mógłby świadczyć jedynie o woli ustawodawcy zaakcentowania charakteru ograniczenia ustanawianego decyzją jako ograniczenia trwałego, nie wyczerpującego się przez samo zrealizowanie inwestycji. Termin orzekany w decyzji mógłby natomiast powodować mylne przekonanie, zwłaszcza właścicieli nieruchomości, że po jego upływie żadna ingerencja nie jest uprawniona²⁶. Co więcej, nie sposób nie dostrzec, że w literaturze coraz większą rolę przyznaje się wykładni systemowej i celowościowej w miejsce nadrzędnej roli wykładni tekstualnej, opierając ją na modelu orzekania w oparciu o zasady konstytucyjne i unijne²⁷. Można więc stwierdzić dalej, że choć przepis art. 124 ust. 1 u.g.n. nie przewiduje wprost uprawnienia organu do zakreślania terminu zakończenia prac budowlano-montażowych, uprawnienie to mogłoby zostać wywiedzione z ogólnych zasad ochrony własności przewidzianych w Konstytucji RP. Opowiedzenie się za możliwością wprowadzania do decyzji cezurę czasową wyrażałoby pełniejszą ochronę interesu właściciela, a także porządkowałoby relacje inwestora w zakresie odpowiedzialności za prowadzenie robót względem właściciela.

Problem natury praktycznej, którego można uniknąć, próbując to ostatnie podejście, dostrzega G. Matusik²⁸. Autor ten wskazuje, że: „Praktyka zna przypadki umieszczenia urządzenia w wykopanym rowie i dokonania prowizorycznego zasypiania z pozostawieniem dalszych prac na «termin późniejszy». Właściciel nieruchomości z reguły nie może zweryfikować, jakie prace pozostały jeszcze do wykonania. Zasadne jest zatem umieszczanie w treści decyzji o małym wyłączeniu terminu na wykonanie robót budowlano-montażowych. Po upływie tego terminu możliwe jest żądanie przywrócenia

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁶ Tymczasem, mimo upływu terminu, inwestorowi przysługuje uprawnienie do wejścia na teren nieruchomości w celu usunięcia awarii lub przeprowadzenia czynności konserwacyjnych, na podstawie art. 124 ust. 6 u.g.n. Problem trwałości skutków decyzji jest szeroko komentowany i wydaje się, że został przez doktrynę usunięty na rzecz niewątpliwej trwałości – por. szerzej Z. Kuniewicz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 20 stycznia 2010 roku, III CZP 116/09*, OSP 2010, z. 11.

²⁷ Por. szerzej G. Rząsa, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 49 i nast.

²⁸ G. Matusik, [w:] G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus (red.), G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 742.

stanu poprzedniego”²⁹.

Choć niewątpliwie można odnaleźć ważne argumenty przemawiające za szerokim podejściem do elementów decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n., obejmując nimi niewyartykułowane przez ustawodawcę oznaczenie terminu na zakończenie robót inwestycyjnych, nie należy posługiwać się nieuprawnionym uproszczeniem polegającym na bezrefleksyjnym określaniu instytucji z art. 124 ust. 1 u.g.n. mianem zezwolenia lub ograniczenia „czasowego”, co mogłoby sugerować, że po upływie terminu uprawniony inwestor traci wszelkie prawa wynikające z decyzji.

Powracając do rozważań nad roszczeniem odszkodowawczym, należy odnieść się do związku tego roszczenia z decyzją wydaną na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. Stoję na stanowisku, że omawiany obowiązek odszkodowawczy jest ściśle skorelowany z wydaną uprzednio decyzją zezwalającą na zajęcie nieruchomości i nie ma bytu samoistnego, co oznacza, że odszkodowanie dochodzone na podstawie właściwych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje wyłącznie, gdy inwestycja przesyłowa realizowana jest na nieruchomości na podstawie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.³⁰ jako kolejny etap, choć wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego. W literaturze prezentowany jest ponadto pogląd, zgodnie z którym odszkodowanie w oparciu o postanowienia ustawy o gospodarce nieruchomościami może być dochodzone również w sytuacji, gdy ograniczenie w wykonywaniu praw do nieruchomości ma źródła w umowie zawartej między właścicielem nieruchomości a inwestorem³¹. W mojej ocenie brzmienie art. 129 ust. 5 u.g.n. przeczy takiej interpretacji. Wedle przywołanej regulacji starosta orzeka o odszkodowaniu w decyzji, która opisana została jako „odrębna”, co wskazuje bezpośrednio na istnienie uprzednio wydanego aktu działania administracji, w stosunku do którego decyzja o odszkodowaniu ma być decyzją odrębną.

2. Podmiot odpowiedzialny

Odpowiedzialność odszkodowawczą określoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami można objąć kategorią odpowiedzialności administracji publicznej za

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Por. np. A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 347.

³¹ Wydaje się, że takie stanowisko prezentuje M. Wolanin, który wskazuje, że zawarcie umowy dającej tytuł prawny do korzystania z cudzej nieruchomości w okolicznościach uzasadniających wydanie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie wyłącza stosowania art. 124 ust. 4-6 u.g.n., jeśli tylko w umowie strony wskazały lub nawet bez takiego wskazania, z okoliczności sprawy wynika, że umowa zawarta została w sytuacji, którą przewiduje art. 124 ust. 1 i 3 u.g.n, zob. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 921.

działania legalne³². Co do zasady, w przypadkach powodowania szkody działaniami legalnymi poszukiwanie podmiotów odpowiedzialnych powinno odbywać się w oparciu o szczególne regulacje przepisów prawa administracyjnego dających podstawę działaniu powodującemu szkodę. W omawianej kategorii spraw z reguły spotkać można trzy zasadnicze konfiguracje odpowiedzialności. Po pierwsze, odpowiedzialnym w stosunku do podmiotu, któremu przysługuje roszczenie odszkodowawcze może być podmiot – beneficjent władczych działań, a więc ten, który nabywa uprawnienia kosztem osoby doznającej szkody. Po drugie, odpowiedzialność może spoczywać na podmiocie, który dokonuje ingerencji poprzez podmioty lub organy działające w jego imieniu. Po trzecie, odpowiedzialnego może identyfikować zakres jego zadań, w których zawiera się przedsięwzięcie, które doprowadziło do powstania szkody³³. Roszczeniu właściciela nieruchomości naprawienia szkody powstałej w wyniku realizowania na nieruchomości inwestycji przesyłowej odpowiada pierwsza z przedstawionych konfiguracji odpowiedzialności. Ciężar zaspokojenia roszczenia spoczywa na przedsiębiorcy przesyłowym, co wynika *explicite* z art. 132 ust. 6 u.g.n i dotyczy zarówno roszczenia o restytucję naturalną, jak i roszczenia odszkodowawczego³⁴.

3. Zakres dochodzonego roszczenia

Jak to wyjaśniono wyżej, odszkodowanie dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. stosowanego wprost i odpowiednio w zw. z art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n powinno objąć szkody rzeczywiste, uwzględniać zmniejszenie wartości nieruchomości oraz – w razie wystąpienia wymienionych w ustawie okoliczności – rekompensatę dalszych szkód związanych z nieprzywróceniem nieruchomości do stanu poprzedniego.

W ramach roszczenia głównego przy określaniu wartości nieruchomości dla celu porównania straty bierze się pod uwagę m. in. rodzaj i charakter nieruchomości, położenie, przeznaczenie, sposób jej użytkowania, stan zagospodarowania, uzbrojenia, stan prawny, stan otoczenia oraz stopień ingerencji w nieruchomość przez posadowione na jej terenie urządzenia przesyłowe³⁵. Zawsze uwzględnia się zmianę warunków korzystania z

³² E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 106 i nast.

³³ Podział zaproponowany przez J. Parchomiuka, por. J. Parchomiuk, *System Prawa Administracyjnego...*, s. 494.

³⁴ *Ibidem* s. 495.

³⁵ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1008.

nieruchomości, zmianę jej przydatności użytkowej, skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości inwestorowi w okolicznościach wskazanych w ustawie³⁶. Przy badaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, które nie stanowią części składowej nieruchomości, gdyż pozostają własnością inwestora³⁷. Według E. Bończak-Kucharczyk szczególną skrupulatnością należy wykazać się przy badaniu postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zawsze zwracać uwagę, czy postanowienia planu miejscowego precyzyjnie rozmieszczają elementy infrastruktury na nieruchomości, czy wyłącznie ograniczają się do stwierdzenia, że posadowienie urządzeń w określonym miejscu nie jest sprzeczne z miejscowym planem. Jeśli badana nieruchomość przeznaczona jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budowę infrastruktury przesyłowej, który ponadto zawiera precyzyjne postanowienia dotyczące układu i posadowienia na niej urządzeń, realizacja inwestycji *per se* nie pociągnie za sobą obniżenia jej wartości³⁸. Choć przedstawione stanowisko może budzić wątpliwości, wydaje się nawiązywać do regulacji art. 36 i nast. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹ i zmierza do przeciwdziałania praktyce ustalania odszkodowania z dwóch niezależnych źródeł, obciążającego dwa różne podmioty, za okoliczności objęte jednym zdarzeniem obejmującym ustalenie ingerencji w akcie prawa miejscowego, a następnie jej materializację poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

Można zastanowić się, jak rozumieć obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu sprzed zrealizowania na niej inwestycji, o którym traktuje art. 124 ust. 4 u.g.n., który bezpośrednio kształtuje zakres odszkodowania w ujęciu szerokim (tj. obejmującym odszkodowanie główne i odszkodowanie komplementarne⁴⁰).

Przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie może być interpretowane w myśl potocznego rozumienia tego nakazu. Jak trafnie podkreśla M. Wolanin, istoty udzielenia zezwolenia na zajęcie nieruchomości nie stanowi wyłącznie uprawnienie do korzystania z nieruchomości przez czas potrzebny na posadowienie w jej obrębie urządzeń

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 lutego 2000 roku, I SA 356/99, Lex nr 57174; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 741; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1008.

³⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 740-741; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1009-1010.

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

⁴⁰ Odszkodowanie dochodzone w razie braku restytucji naturalnej na podstawie art. 128 ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 u.g.n.

infrastruktury przesyłowej. Z decyzją immanentnie związane jest prawo do trwałego przeprowadzenia lub wybudowania i pozostawienia na nieruchomości urządzeń infrastruktury. Skoro urządzenia te, w ujęciu prawnym, w myśl art. 49 § 1 k.c. nie stanowią rzeczy będącej częścią składową gruntu, a wyłącznie przedsiębiorstwa przesyłowego, to również w ujęciu faktycznym nie mogą konstytuować zmiany stanu faktycznego nieruchomości istniejącego przed ich wybudowaniem. Autor konstatuje, że *ratio legis* regulacji uzasadnia przekonanie, iż przywrócenie stanu poprzedniego oceniane jest z pominięciem wybudowanej infrastruktury technicznej⁴¹. Zakres zajęcia nieruchomości przez infrastrukturę przesyłową związany z jej stałym pozostawieniem na nieruchomości rozważa się bowiem w kontekście zmniejszenia wartości nieruchomości (elementu kształtującego roszczenie główne).

4. *Charakter roszczenia odszkodowawczego*

Właściwą drogą dochodzenia roszczenia przez właściciela nieruchomości objętej decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n. jest droga administracyjna. Orzeczenie o kompensacji następuje w decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ administracji publicznej w oparciu o art. 128 ust. 4 u.g.n. Istnienie ścisłego związku między odpowiedzialnością odszkodowawczą a powodującą szkody władczą ingerencją w prawo rzeczowe rodzi kontrowersje w zakresie odczytania charakteru prawnego roszczenia przysługującego właścicielowi nieruchomości.

O ile zgodnie dostrzega się, że polski prawodawca wyróżnia szczególną kategorię norm odszkodowawczych ustanawiających bezwarunkowy i bezwzględny obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej (wprost lub pośrednio) legalnymi działaniami władczymi⁴², o tyle nie ma zgody co do charakteru prawnego roszczeń związanych z takim władczym działaniem. Warto przedstawić w tym miejscu istotę dyskusji prowadzonej na gruncie instytucji wywłaszczenia opisanej w art. 112 u.g.n.

Ukształtowanie się instytucji wywłaszczenia *sensu stricto* wraz z jego elementem odszkodowawczym od samego początku wiązało się z powstaniem ożywionej dyskusji przedstawicieli doktryny na temat charakteru prawnego rekompensaty⁴³.

⁴¹ Por. np. M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 953-954.

⁴² Por. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych...*, s. 101 i nast.

⁴³ Zauważa to T. Woś: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 263; por. też M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 260. Szeroko opisuje problem w ujęciu historycznym E. Lemańska – zob. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych...*, s. 56 i nast.

Z jednej strony wskazuje się, że roszczenie określone w art. 128 u.g.n. nie jest roszczeniem cywilnoprawnym w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Wykazuje ono natomiast cechy swoiste, dlatego zasadne jest posługiwanie się określeniem roszczenia publicznoprawnego. Wywłaszczenie, które powoduje powstanie roszczenia, stanowi legalne władcze odebranie uprawnień dla dobra publicznego. Roszczenie dochodzone na podstawie art. 128 u.g.n. nie odpowiada tym samym cechom żadnego z typów roszczeń cywilnych odszkodowawczych – ani kontraktowemu, ani deliktowemu. Wskazuje się przy tym dodatkowo m.in., że nie jest również zachowana typowa dla klasycznych roszczeń cywilnoprawnych hierarchia form rekompensaty szkody, o której traktuje art. 363 k.c., wymagająca poprzedzenia orzeczenia o rekompensacie pieniężnej, rozważeniem celowości restytucji naturalnej⁴⁴.

Większość przedstawicieli doktryny⁴⁵ opowiada się za cywilnoprawnym charakterem roszczenia odszkodowawczego uregulowanego w art. 128 u.g.n., obejmując wywłaszczenie zakresem zdarzeń cywilnoprawnych⁴⁶, nadając roszczeniu odszkodowawczemu przymiot roszczenia wzajemnego wobec odstąpienia prawa na rzecz państwa⁴⁷. Przeszkody dla takiej kwalifikacji nie stanowi, według tych autorów, umiejscowienie roszczenia w ustawie zawierającej normy administracyjnoprawne ani także właściwość drogi administracyjnej⁴⁸. Wskazuje się, że roszczenie to oparte jest *stricte* na zasadach kodeksu cywilnego⁴⁹.

Dogłębną i szczególnie przekonującą analizę problemu przeprowadził T. Woś. Autor odwołał się do roszczeń odszkodowawczych interpretowanych przez pryzmat stosunku materialnoprawnego łączącego podmiot zobowiązany i uprawniony. Autor w sprawach

⁴⁴ Por. P. Wszolek, *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, CASUS 2010, nr 56, s. 9 i n.; J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 197.

⁴⁵ Por. m.in. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie, t. II. Prawo rzeczowe*, Kraków 1947, s. 123; T. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 103, S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 166; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 275; Z. Truskiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami, wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 241; A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 375, A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „PPP” 2013, nr 9, s. 15 i nast.; E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „PiP” 2009, z. 10, s. 83.

⁴⁶ Tak F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie...*, s. 123, za: M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 161.

⁴⁷ Tak F. Langshamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 285, za: M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 261.

⁴⁸ Tak W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 103 i 188.

⁴⁹ Tak A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 375.

z zakresu wyłączenia wyróżnia dwa współistniejące ze sobą, lecz jednocześnie samodzielne stosunki prawne: cywilnoprawny i administracyjnoprawny. Stosunki te kreują dwie odrębne sprawy, będące przedmiotem jednego postępowania. Stosunek administracyjnoprawny to stosunek wyłączenia; jedna tylko strona ma prawo władczo kształtować jego treść. Stosunek odszkodowawczy jest stosunkiem cywilnoprawnym i opera się na równości stron – wyłączonego i wyłączającego. Organ prowadzący postępowanie administracyjne zmierzające do ustalenia odszkodowania nie jest stroną tego stosunku, nie prowadzi więc postępowania we własnej sprawie. Nie można tym samym mówić o nierówności stron stosunku odszkodowawczego (o relacji władczej), co wydaje się być istotnym argumentem przeciwników tego podejścia⁵⁰. Z uwagi więc na układ podmiotowy stosunek odszkodowawczy jawi się jako typowy stosunek cywilnoprawny⁵¹. Przyznanie odszkodowania następuje na podstawie decyzji, a więc przybiera formę władczą, nie stanowi konkretyzacji stosunku między właścicielem nieruchomości a organem wydającym władcze rozstrzygnięcie. Materialnoprawny stosunek w zakresie obowiązku odszkodowawczego nawiązuje się między właścicielem, który doznał szkody, a podmiotem, na którym ciąży prawny obowiązek jej naprawienia⁵². Ponadto źródło obowiązku odszkodowawczego stanowi ustawa, a nie decyzja administracyjna⁵³.

Jak słusznie konstatuje E. Lemańska, determinantą cywilnoprawnego charakteru stosunku odszkodowania jest istota tego stosunku, a nie umiejscowienie regulacji tego stosunku dotyczącej, rodzaj podmiotów zaangażowanych, rodzaj organu orzekającego czy wreszcie decyzyjny tryb konkretyzowania wszystkich elementów stosunku⁵⁴.

W judykaturze również nie ma zgodności co do charakteru prawnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Analiza wypowiedzi NSA wskazuje na brak jednolitej linii orzeczniczej. Niektóre sądy czy wręcz składy orzekające sądów administracyjnych przyznają roszczeniu odszkodowawczemu charakter cywilnoprawny⁵⁵, choć z drugiej strony, podobnie jak wśród

⁵⁰ J. Boć, *Wyrównanie strat...*, s. 200 i nast.

⁵¹ T. Woś, *Wyłączanie nieruchomości...*, s. 272-276.

⁵² A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania...*, s. 12.

⁵³ T. Woś, *Wyłączanie nieruchomości...*, s. 275 i A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania...*, s. 15.

⁵⁴ E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o...*, s. 85.

⁵⁵ Tak NSA w wyroku z 3 września 2008 roku, I OSK 1302/07, Lex nr 498329; NSA w wyroku z 22 kwietnia 1994 roku, SA/Kr 1297/93, niepubl.; WSA w Białymstoku w wyroku z 12 listopada 2008 roku, II SA/Bk 289/08, Lex Polonica nr 2025948.

przedstawicieli doktryny prawniczej, odnajduje się element nierówności w ramach stosunku uprawnionego i zobowiązanego do wypłaty odszkodowania, która to typowa jest dla stosunków administracyjnoprawnych, a jej istnienie ma przeczyć kwalifikacji cywilnoprawnej roszczenia wynikającego ze stosunku podmiotowego o takim charakterze⁵⁶. Zaprezentowano ponadto pogląd wpisujący się w omawiany nurt o wyłącznie językowej zbieżności pojęcia „odszkodowanie”, którym posługuje się art. 128 u.g.n., z tożsamym pojęciem użytym w kodeksie cywilnym⁵⁷.

Popieram pogląd, zgodnie z którym roszczenie z art. 128 u.g.n. jest typowym roszczeniem odszkodowawczym w ujęciu cywilistycznym. Wszelkie argumenty wyrażone w odniesieniu do odszkodowania za wywłaszczenie *sensu stricto* można przy tym wprost odnieść także do roszczeń odszkodowawczych właścicieli nieruchomości objętych decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n. Roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie i roszczenie za szkody związane z udostępnieniem nieruchomości różni wyłącznie zakres rekompensaty, a przez to sposób jej określania, natomiast wykazują one cechy wspólne w ramach swojej budowy oraz istoty. Rozdzielność i odrębność dwóch stosunków prawnych o odmiennej naturze – administracyjnego (związanego z ograniczeniem uprawnień) i cywilnego (odszkodowawczego) – jest tym bardziej uchwytna, biorąc pod uwagę fakt, że każdy ze stosunków doznaje konkretyzacji w odrębnym postępowaniu administracyjnym, a nie, jak to ma miejsce w sprawach wywłaszczeniowych, w ramach jednego postępowania. Co więcej, argument zwolenników obejmowania roszczeń określonych w art. 128 u.g.n. kategorią roszczeń administracyjnych oparty o hierarchię z art. 363 k.c. traci swój byt w odniesieniu do roszczenia komplementarnego i częściowo roszczenia głównego (w zakresie nieobejmującym obniżenia wartości nieruchomości). Ustawodawca, zgodnie ze wskazaną zasadą prawa cywilnego, daje bowiem pierwszeństwo restytucji naturalnej przed orzeczeniem rekompensaty pieniężnej.

5. Procedura dochodzenia roszczenia

Jak stanowi art. 129 ust. 5 u.g.n., odszkodowanie ustala się w odrębnej decyzji administracyjnej. Powołany art. 129 ust. 5 jest podstawą prawną przekazania sprawy cywilnej do właściwości organów administracji publicznej, o której stanowi art. 2 § 3

⁵⁶ Tak NSA w wyroku z 6 lutego 2009 roku, I OSK 335/08, ONSA i WSA 2010, nr 4, poz. 72; NSA w wyroku z 17 czerwca 2009 roku, I OSK 874/08, Lex Polonica nr 2288963; WSA w Poznaniu w wyroku z 22 lipca 2009 roku, II SA/Po 999/08, Lex nr 553183.

⁵⁷ NSA w wyroku z 25 lutego 2009 roku, I OSK 460/08, Lex nr 515984, tak też WSA w Łodzi w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 roku, II SA/Łd 325/15, Lex nr 1792797.

kodeksu postępowania cywilnego⁵⁸ i wyłącza tym samym kognicję sądów powszechnych. Właściwość drogi administracyjnej jest w tym przypadku *expressis verbis* wyrażona w ustawie, dlatego nie budzi wątpliwości. Nie ma podobnej regulacji w odniesieniu do roszczenia restytucyjnego właściciela nieruchomości. Można się zastanowić, jak kształtuje się właściwość w zakresie roszczenia właściciela poprzedzającego roszczenie odszkodowawcze – roszczenia o przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego.

Możliwe wydają się być dwie drogi. Pierwsza z nich byłaby realizowana przed sądami powszechnymi, druga – w ramach egzekucji administracyjnej. M. Wolanin opowiada się za koncepcją, zgodnie z którą roszczenie restytucyjne dochodzone powinno być przed sądami powszechnymi⁵⁹. G. Matusik precyzuje, że w omawianym zakresie właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu służyłyby w istocie dwa roszczenia cywilnoprawne. Pierwsze z nich zbliżone do roszczenia negatoryjnego z art. 222 § 2 k.c. o przywrócenie stanu poprzedniego i zaniechanie naruszeń, drugie – o upoważnienie przez sąd do wykonania czynności na koszt i ryzyko uprawnionego z decyzji, który zaniechał wykonania czynności restytucyjnych⁶⁰. Autor podkreśla przy tym, że uznanie cywilnoprawnej drogi dochodzenia roszczenia z art. 124 ust. 4 u.g.n. nie jest pozbawione kontrowersji. Problem stanowi odesłanie do art. 128 ust. 4 u.g.n., który znajdzie zastosowanie przy ustalaniu wysokości odszkodowania w razie nieprzywrócenia nieruchomości do stanu sprzed zrealizowania inwestycji⁶¹. Taka interpretacja może prowadzić do niedogodnej sytuacji, w której dopiero oddalenie powództwa o przywrócenie stanu poprzedniego bądź powództwa o wykonanie zastępcze przez sąd powszechny otwierałoby drogę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na drodze administracyjnej zgodnie z art. 128 ust. 4 u.g.n. Przyjęcie, że decyzja określająca i nakładająca obowiązek wypłaty odszkodowania jest warunkowana niemożnością uzyskania pozytywnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym byłoby podejściem nieprawidłowym. Nie ma bowiem podstaw prawnych do formułowania takich zastrzeżeń i budowania konstrukcji czasowej niedopuszczalności drogi postępowania administracyjnego. Jak podsumowuje ową kontrowersję G. Matusik, wybór w zakresie sposobu dochodzenia roszczeń przysługuje właścicielowi, który może wykorzystać uprawnienia do dochodzenia restytucji przed sądem powszechnym bądź też od razu zainicjować wszczęcie postępowania

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

⁵⁹ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 956 i nast.

⁶⁰ G. Matusik, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 743.

⁶¹ *Ibidem*.

administracyjnego⁶². Właściwy organ musiałby badać wówczas zaistnienie przesłanek do ustalenia odszkodowania⁶³.

6. *Przedawnienie roszczenia*

W konsekwencji ustalenia, że roszczenie dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n. jest roszczeniem cywilnym, adekwatne jest posługiwanie się w tym kontekście kategorią przedawnienia. Jak trafnie zauważa E. Lemańska: „Opowiedzenie się za cywilnoprawnym charakterem stosunku odszkodowawczego towarzyszącego wywłaszczeniu, przy jednoczesnym kwestionowaniu przedawnienia wynikającego z niego roszczenia majątkowego, zakłada pewną sprzeczność. Jeśli bowiem podstawowe znaczenie dla ustalenia charakteru określonego stosunku prawnego ma jego istota (właściwość), to ona również determinuje przepisy, do których należy sięgać, dokonując oceny wynikających z niego praw”⁶⁴.

Przedstawiciele doktryny opowiadający się za przyjęciem cywilnoprawnego charakteru roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 128 u.g.n. konsekwentnie aprobuje pogląd, zgodnie z którym roszczenie to ulega przedawnieniu⁶⁵. Wśród przeciwników tej koncepcji można natomiast wskazać na pogląd M. Wolanina, autor ten wyraża wątpliwości, przychylając się do traktowania roszczenia odszkodowawczego jako roszczenia majątkowego, które nie podlega przedawnieniu, a to w związku z tym, że owo roszczenie umiejscowione jest w ramach przepisów prawa administracyjnego i przedawnienie, dopóki nie zostanie wprost przewidziane przez ustawodawcę, nie nastąpi⁶⁶. Podobnie wypowiadają się w tym zakresie również A. Gill i A. Nowak-Far. Wskazani autorzy, analizując sytuację właściciela nieruchomości w kontekście zajęcia nieruchomości będącej przedmiotem jego własności, umieszczają roszczenie właściciela w trzech kontekstach sytuacyjnych. Po pierwsze, wyróżniają roszczenia przysługujące podmiotowi w razie ingerencji dokonanej na podstawie umowy cywilnoprawnej; po drugie, roszczenie w razie ingerencji, którą uprawnia zezwolenie właściwej władzy (w tym decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n); po trzecie, roszczenie wobec naruszydiciela dopuszczającego

⁶² *Ibidem*.

⁶³ P. Wojciechowski, *Ustawa o gospodarce...*, s. 554.

⁶⁴ E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o...*, s. 85.

⁶⁵ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 279 i nast.; E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o...*, s. 85.

⁶⁶ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 684 i 1006.

się ingerencji bez podstawy prawnej, a więc bezprawnie. Według autorów każda z wymienionych ingerencji swoiście kształtuje istotę roszczenia, które mimo że sprowadza się do tego samego żądania – zapłaty sumy odpowiadającej wysokości poniesionej szkody – podlega odmiennym zasadom przedawnienia. Roszczenie zapłaty „odszkodowania publicznoprawnego”, jak określają autorzy roszczenie zgłaszane w oparciu o art. 128 u.g.n. w ramach drugiej z omówionych sytuacji, nie jest ograniczone szczególnym terminem na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, dlatego nie ulega przedawnieniu. Choć autorzy zastrzegają, że zarysowany pogląd oparty jest o ostrożne wnioskowanie oraz im samym wydaje się on być kontrowersyjny, dostrzec można wadliwość rozumowania wynikającą ze stosowania nieuprawnionego kategoryzowania i uproszczenia.

W mojej ocenie nie jest uzasadnione wywodzenie wniosku o niepodlegającym instytucji dawności charakterze roszczenia z tego tylko powodu, że roszczenie dochodzone jest w postępowaniu administracyjnym, regulacja zawarta jest bowiem w przepisach prawa administracyjnego, które ponadto nie przewidują wprost przedawnienia (kategoryzowanie roszczenia)⁶⁷. Komentowana wypowiedź mogłaby również sugerować utożsamianie kategorii terminu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania z kategorią terminu przedawnienia⁶⁸. Jest to zbyt duże uproszczenie, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę dalsze kwestie objęte sporem odnośnie terminu początkowego biegu przedawnienia. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wprowadzają terminu wydania decyzji rozstrzygającej sprawę administracyjną, co oznacza, że każda sprawa powinna zostać rozpatrzona w terminie określonym w art. 35 k.p.a. Jest to jednak termin rozpatrzenia sprawy, co więcej termin instrukcyjny, który nie może być identyfikowany z terminem przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami czy jakichkolwiek innych przepisach prawa publicznego.

Sam fakt niewprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami specjalnych przepisów nie wyklucza posługiwania się instytucją dawności w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych za wyłączenie lub ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Jak słusznie wskazuje T. Woś, jest oczywiste, że należy stosować terminy przedawnienia roszczeń cywilnych do roszczeń o odszkodowanie. Wszelkie normy kodeksu cywilnego zawierające regulację roszczeń cywilnoprawnych będą miały pełne zastosowanie do wszystkich roszczeń ujętych w innych niż kodeks cywilny ustawach⁶⁹. Wiąże się to ze zidentyfikowaniem istoty roszczenia odszkodowawczego jako roszczenia cywilnego,

⁶⁷ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości...*, s. 279 i nast.

⁶⁸ A. Gill, A. Nowak-Far, *Korzystanie przez przedsiębiorstwo ciepłownicze z sieci...*, s. 76-77.

⁶⁹ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości...*, s. 279-280.

determinującego adekwatny zakres regulacji, do których należy odnosić się w ramach stosowania instytucji. Nie należy ograniczać się wyłącznie do przepisów prawa administracyjnego. Zasadne jest łączenie upływu czasu, o którym mowa w art. 117 k.c., ze skutkami tamże przewidzianymi⁷⁰.

Termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego właściciela nieruchomości, wobec którego wydana została decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n., wynika z art. 117 § 1 k.c. i wynosi 10 lat od dnia jego wymagalności.

Określenie początkowego terminu przedawnienia budzi wątpliwości. Jak pokazuje analiza wypowiedzi judykatury, z jednej strony wskazuje się, że przedawnieniu podlegają wyłącznie roszczenia majątkowe wymagalne. Z uwagi na to roszczenie nie może ulec przedawnieniu przed jego powstaniem, tj. ustaleniem. Roszczenia ustalane na podstawie decyzji administracyjnej stają się wymagalne dopiero po ich przyznaniu. Przed władczym ich ukształtowaniem roszczenie ma postać żądania o ustalenie wysokości odszkodowania w drodze decyzji, tym samym nie ulega przedawnieniu⁷¹.

Z drugiej strony podnosi się, że termin przedawnienia, stosownie do art. 118 w zw. z art. 120 § 1 k.c., biegnie od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne, tj. od dnia, w którym wierzyciel miał prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności. Dniem początkowym biegu terminu przedawnienia roszczenia majątkowego jest dzień powstania szkody⁷².

Ostatni pogląd spotkał się z aprobatą przedstawicieli doktryny⁷³. Jak wskazuje T. Woś, zobowiązanie do naprawienia szkody powstaje z dniem jej wyrządzenia. Obowiązek odszkodowawczy powstaje więc *ex lege*. Decyzja o ustaleniu odszkodowania konkretyzuje natomiast wszystkie generalne elementy stosunku zobowiązaniowego odszkodowawczego. Nie jest uprawnione uzależnianie początku biegu terminu przedawnienia od woli poszkodowanego, który – gdyby nie szczególne regulacje ustawy o gospodarce nieruchomości – powinien wezwać wierzyciela do spełnienia świadczenia. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek wezwania nie istnieje, zastępuje go inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do władczego

⁷⁰ *Ibidem*, s. 281 i nast., por. też E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o...*, s. 86; por. też E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 742; WSA w Białymstoku w wyroku z 18 grudnia 2007 roku, II SA/Bk 707/07, Lex nr 480199.

⁷¹ WSA w Białymstoku w wyrokach: z 16 stycznia 2007 roku, II SA/Bk 706/06, <http://orzeczenia.nsa.gov>; z 13 lutego 2007 r., II SA/Bk 669/06, Lex nr 232905; z 6 maja 2008 roku, II SA/Bk 778/07 Lex nr 500758.

⁷² WSA w Białymstoku w wyroku z 18 grudnia 2007 roku, II SA/Bk 707/07, Lex nr 480199.

⁷³ E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń o...*, s. 90; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości...*, s. 281.

skonkretyzowania stosunku cywilnoprawnego i ustalenia wysokości odszkodowania. Jak dalej podkreśla autor, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące kwestii roszczeń odszkodowawczych należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego, zwłaszcza prawa zobowiązań, stanowiących regulacje o charakterze *lex generalis*. Znajdą one zastosowanie wprost wyłącznie w razie braku regulacji szczególnej⁷⁴.

Roszczenie odszkodowawcze właściciela nieruchomości, oparte o art. 128 ust. 4 u.g.n. przedawni się z upływem 10 lat od dnia, w którym stało się wymagalne. O wymagalności można natomiast mówić wraz z momentem powstania na nieruchomości szkody. W razie dochodzenia, obok roszczenia głównego, roszczenia uzupełniającego w oparciu o art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 *in fine* u.g.n., termin przedawnienia należy liczyć od pierwszego dnia, w którym właściciel mógł wystąpić z inicjatywą wszczęcia postępowania zmierzającego do ustalenia zakresu roszczenia odszkodowawczego, który przypada nie wcześniej niż w terminie, w którym okoliczności faktyczne sprawy pozwalały na pełne zidentyfikowanie szkód oraz ostateczne oznaczenie zakresu odszkodowania.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł miał na celu zwrócenie uwagi na wciąż nierozstrzygnięte wątpliwości dotyczące wielu kwestii związanych ze stosowaniem instytucji z art. 124 u.g.n. Choć rozważania koncentrowały się wyłącznie na problematyce roszczenia odszkodowawczego przysługującego właścicielowi nieruchomości, a więc stosunkowo wąskim aspekcie funkcjonowania tej złożonej instytucji normatywnej, można skonkludować, że w doktrynie i judykaturze wciąż nie ma jednolitego spojrzenia na wiele szczegółowych rozwiązań. Stosowanie omawianej instytucji immanentnie związane jest z wkraczaniem w sferę praw rzeczowych, dokonując władczego i trwałego kształtowania ograniczeń praw bezwzględnych, co musi wzbudzać społeczne niezrozumienie i sprzeciw, budowany na gruncie przekonania, że własność jest prawem nienaruszalnym, danym raz na zawsze w niezmiennym kształcie i o niezmiennych granicach. Właśnie ze względu na to, że stosowanie instytucji z art. 124 u.g.n. wymusza stałe balansowanie na styku interesu indywidualnego i interesu publicznego i obarczone jest swoistym ryzykiem przekroczenia ingerencją granicy proporcjonalności, należy postulować szczególną dbałość ustawodawcy o jasne wskazanie zasad i szczegółowych rozwiązań. Wyraźne uregulowanie wielu spornych obecnie kwestii przyczyni się do usunięcia różnic w rozpatrywaniu podobnych spraw, w zależności od organu stosującego prawo w konkretnej sprawie, a także pogłębi zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, a szerzej, do państwa.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 281.

**The claim for damages the property owner as a result of the implementation of decisions of art.
124 of The Land Administration Act 1997**

Summary: The institution of 124 clause of The Land Administration Act 1997 stipulates the specific limitation of property right by a public authority, nevertheless for the benefit of transmission entrepreneurs. Thus involves the entrepreneur's obligation to compensate damage, whether occurs. The aim of presented paper is to explore the discussion on the legal status of the abovementioned compensation, either treated as a specific administrative compensation, or civil compensation based on a civil-law relationship. Moreover, the presented thesis highlights numerous obstacles with the use of given institution, in particular, pertaining to compensation for inconvenience, characteristic of damage, the way to get redress, appropriate limitation period and contains reflections on ability to set a deadline for completion of investment in a decision issued on the ground of the abovementioned 124 clause.

Key words: compensation, real estate, infrastructure