

■ **Piotr Zamroch,**
Radca Prawny, Sienkiewicz i Zamroch - Radcowie Prawni, Spółka Partnerska

Zasady ustalania odszkodowania, a obszar ograniczenia własności na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych

Ograniczenie prawa własności, zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną przepisem art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może nastąpić wyłącznie w zakresie niezbędnym dla realizacji celu publicznego i za słusznym odszkodowaniem.

Dodatkową przesłankę warunkującą dopuszczalność ograniczenia prawa własności przewiduje przepis art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zmianami, dalej: u.g.n.), który stanowi, iż „wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie

wego świadczenia zostały przewidziane w przepisie § 43 ust. 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 555, dalej: Rozporządzenie w sprawie wyceny).

Dla dalszych rozważań istotnym jest, jednolite w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego sta-

wystąpienia z roszczeniem o ustalenie odszkodowania na podstawie przepisu art. 128 ust. 4 u.g.n., lecz **zmuszony jest poszukiwać dodatkowej ochrony prawnej w postępowaniu przed sądem powszechnym.**

Takie stanowisko zostało zaprezentowane w licznych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dla przykładu można wskazać na wyroki wydane: 29 maja 2019 r. w sprawie I OSK 1954/17, 15 października 2019 r. w sprawie I OSK 230/18 oraz 23 sierpnia 2019 r. w sprawie I OSK 2541/17.

Na marginesie powyższego należy podkreślić, iż Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie bardzo często posługuje się sformułowaniem „**czasowe zajęcie**”, odnosząc to do okresu prowadzenia na nieruchomości robót budowlanych polegających na „zakładaniu i prowadzeniu” urządzeń przesyłowych, wykonywanych na podstawie decyzji wywłaszczeniowej. Użycie tego sformułowania nie zmienia charakteru decyzji ograniczającej własność, która uprawnia do wybudowania urządzenia przesyłowego oraz do pozostawienia go

”

(...) odszkodowanie z tytułu ograniczenia prawa własności może rekompensować wyłącznie szkody powstałe na obszarze objętym czasowym zajęciem, który został określony w decyzji wywłaszczeniowej

nie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy”.

W przypadku ograniczenia dokonywanego na podstawie przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., materialnoprawną podstawą dla ustalenia odszkodowania jest przepis art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 124 ust. 4 tej ustawy. Szczegółowe zasady ustalania wysokości przedmioto-

nowisko, iż odszkodowanie z tytułu ograniczenia prawa własności może rekompensować **wyłącznie szkody powstałe na obszarze objętym czasowym zajęciem, który został określony w decyzji wywłaszczeniowej.** W przypadku powstania szkód poza obszarem ograniczenia własności, właściciel nieruchomości nie ma możliwości

na nieruchomości i utrzymywania na niej przez okres wielu lat.

Powyższe stanowi wsparcie dla stanowiska, iż **decyzja wywłaszczeniowa uprawnia wyłącznie do wybudowania i pozostawienia urządzeń na nieruchomości**, zaś późniejszy dostęp w celu wykonania czynności zachowawczych (konserwacja i usuwanie awarii), jest wykonywany **na podstawie uprawnień wynikających wprost z ustawy**.

Mając to na uwadze, nie powinno być wątpliwości co do tego, że decyzja wywłaszczeniowa musi obejmować obszar (część nieruchomości) niezbędny dla wykonania wskazanych robót budowlanych. Późniejszy dostęp do nieruchomości i wykonywanie czynności zachowawczych odbywa się w ramach uprawnień ustawowych i może odnosić się do węższego pasa terenu. Co więcej, ten pas terenu może w decyzji w ogóle nie być określony, bo wprost nie odnosi się ona do obowiązku udostępnienia nieruchomości w przyszłości.

Powyższe jest zgodne z wnioskami płynącymi z analizy przepisu § 43 Rozporządzenia w sprawie wyceny, który określa zasady ustalania odszkodowania za ograniczenie prawa własności na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

Stosownie do jego treści, wartość poniesionych szkód ustala się przy uwzględnieniu stanu zagospodarowania nieruchomości oraz utraty pożytków w okresie **od dnia wydania decyzji do dnia „zakończenia działań uzasadniających jej wydanie”**.

Chodzi zatem o okres robót budowlanych polegających na budowie albo przebudowie urządzenia przesyłowego, nie zaś o późniejszy, wieloletni okres, w którym urządzenie podlega konserwacji lub są usuwane jego ewentualne awarie. Przy takim rozumieniu bowiem ustalenie odszkodowania mogłoby być możliwe dopiero po zakończeniu wieloletniej eksploatacji i demontażu urządzenia.

Istotne znaczenie ma również § 43 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie wyceny, który zawiera wyliczenie kryteriów,



Fot. Nowa Energia

według których oceniany jest stopień zmniejszenia wartości nieruchomości. Szczególną uwagę w tym zakresie należy zwrócić na pkt 4 wskazanego przepisu, który nakazuje uwzględnić „skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii” urządzenia przesyłowego.

Wskazany przepis wyraźnie **odnosi się do etapu eksploatacji urządzenia, nie zaś do trwałych skutków jego wybudowania, którego dotyczą 3 pozostałe kryteria**: zmiana warunków korzystania z nieruchomości, zmiana przydatności użytkowej nieruchomości oraz trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości (§ 43 ust. 3 pkt 1-3 Rozporządzenia w sprawie wyceny).

”

(...) nie powinno być wątpliwości co do tego, że decyzja wywłaszczeniowa musi obejmować obszar (część nieruchomości) niezbędny dla wykonania wskazanych robót budowlanych

Powyższe może stanowić wsparcie dla stanowiska, iż **celowym jest dokonywanie przez organy ustaleń w przedmiocie obszaru pasa budowlano-montażowego i odrębnie pasa eksploatacyjnego na potrzeby konserwacji i usuwania awarii** urządzenia. Taka praktyka korespondowałaby z metodologią stosowaną przez rzeczoznawców majątkowych, którzy, szacując wartość szkody polegającej na zmniejszeniu wartości nieruchomości na skutek obowiązku udostępnienia jej w przyszłości, posługują się współczynnikiem (wyrażonym ułamkiem), odnosząc go do określonej powierzchni nieruchomości. **Jeżeli wskazany współczynnik będzie odnoszony do obszaru adekwatnego dla wybudowania urządzenia, lecz zbyt szerokiego w kontekście potrzeb konserwacyjnych i usuwania awarii, ten element odszkodowania zostanie przeszacowany.**

Należy dodatkowo podkreślić, iż

zgodnie z przepisem § 43 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie wyceny, wartość poniesionych szkód spowodowanych działaniami, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n., określa się po wystąpieniu szkody, odpowiednio stosując przepis § 43 ust. 1 tego rozporządzenia.

Oznacza to, iż odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości związane z obowiązkiem jej udostępnienia w przyszłości nie powinno być ustalone przy uwzględnieniu szkód, jakie mogą wystąpić na skutek realizacji takich prac. Każdorazowo badany będzie stan zagospodarowania nieruchomości i utrata pożytków w okresie od dnia zajęcia nieruchomości do dnia zakończenia czynności zachowawczych w przyszłości.

Dostęp do nieruchomości na potrzeby czynności zachowawczych bę-

dzie miał swoje źródło w ustawie, zatem **szkody będą rekompensowane dla całego, rzeczywistego obszaru zajęcia nieruchomości**. Pas eksploatacyjny ustalony przez organ wywłaszczeniowy może mieć znaczenie wyłącznie dla składnika odszkodowawczego ustalanego na podstawie przepisu § 43 ust. 3 pkt 4 Rozporządzenia w sprawie wyceny.

Podsumowując, przepisy dotyczące zasad ustalania odszkodowania za ograniczenie własności na podstawie przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., wskazują **na powinność ujęcia w treści decyzji całego obszaru niezbędnego dla przeprowadzenia robót budowlanych (pas budowlano-montażowy)**. Decyzja wywłaszczeniowa może w ogóle nie odnosić się do pasa terenu niezbędnego dla wykonania czynności zachowawczych (konserwacja i usuwanie awarii), albowiem uprawnienie do ich wykonania ma swoje źródło w ustawie, a nie w decyzji.

Ze względów praktycznych, w tym z uwagi na zasady ustalania odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z obowiązku jej udostępniania w przyszłości, należy rekomendować, by decyzja wywłaszczeniowa - pomimo braku jednoznacznej podstawy prawnej - zawierała ustalenia pozwalające dodatkowo na określenie szerokości pasa terenu niezbędnego dla wykonywania czynności zachowawczych. Dzięki temu, **wysokość ustalonego odszkodowania będzie w pełni adekwatna dla zróżnicowanego w czasie zakresu ograniczenia prawa własności**.

Stanowisko takie, jakkolwiek może być dyskusyjne w świetle rozbieżności w orzecznictwie dotyczącym sposobu określania obszaru ograniczenia własności, daje perspektywę najkorzystniejszych efektów w zakresie obowiązków odszkodowawczych przedsiębiorcy, a równocześnie nie wyklucza możliwości dostępu do nieruchomości (w zakresie szerszym niż określony w decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.) w przyszłości.

Ograniczenia prawa własności mocą decyzji wywłaszczeniowej w pasie służebności przesyłu, **zbyt wąskim dla wybudowania urządzeń**, stanowić będzie istotne naruszenie norm prawnych. Po pierwsze, naruszy istotnie przepis art. 124 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 112 ust. 3 u.g.n., albowiem **ograniczenie prawa własności nastąpi niecelowo**, skoro decyzja nie umożliwi rzeczywistej realizacji celu publicznego. Po drugie, naruszy przepis art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem właściciel **nie będzie mógł uzyskać odszkodowania za zdarzenia, które wystąpiły na jego nieruchomości, ale poza pasem objętym decyzją wywłaszczeniową** - i w tym zakresie będzie on musiał poszukiwać ochrony prawnej na drodze cywilnej. □

Piotr Zamroch jest autorem bloga prawniczego www.przesylt-energii.pl