

| *Marcin Tomecki*

# Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej

## Streszczenie

Rozwój infrastruktury drogowej jest procesem wysoce kapitałochłonnym. Koszty związane z jej rozwojem obejmują nie tylko koszty budowy i eksploatacji, lecz również wypłatę odszkodowań. Celem artykułu jest identyfikacja zakresu odpowiedzialności inwestora wynikającej z rozwoju infrastruktury drogowej i jej wpływu na wzrost kosztów. Przedmiotem badań jest odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa związana z rozwojem infrastruktury w wybranych inwestycjach drogowych. Realizując postawiony cel, dokonano analizy regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz orzecznictwa sądowego w tym zakresie. Wyniki badań pozwoliły na sformułowanie kilku wniosków. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa z tytułu wywłaszczeń pod budowę dróg jest ograniczona i nie obejmuje utraconych korzyści. Najczęstszą przyczyną wypłaty odszkodowań przez inwestora są szkody spowodowane przez hałas i drgania. Skuteczność dochodzenia odszkodowania zwiększa się, jeżeli nieruchomości jest położona w obszarze ograniczonego użytkowania. Zakres odpowiedzialności z powodu wzrostu hałasu lub przenoszenia się drgań obejmuje również szkody dotyczące dóbr osobistych.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, rozwój infrastruktury drogowej, budowa autostrad, rozwój infrastruktury.

**Klasyfikacja JEL:** G38, K12.

## 1. Wprowadzenie

Z badań wynika, że długość istniejącej infrastruktury drogowej na całym świecie systematycznie wzrasta, co więcej – rośnie również tempo przyrostu tego typu infrastruktury (*Ocena...* 2014, s. 2 i nast.). Zjawisko to można uzasadnić stale rosnącym popytem na infrastrukturę wynikającym ze wzrastających potrzeb transportowych. Można również zaryzykować tezę, że podaż infrastruktury nie nadąża za popytem.

Rozbudowa infrastruktury drogowej, w tym podnoszenie jej jakości, daje wiele korzyści; należą do nich: oszczędność czasu i kosztów, wzrost bezpieczeństwa, pobudzenie wzrostu gospodarczego. Pociąga ona jednak za sobą również negatywne zjawiska, które obejmują m.in.: zanieczyszczenie środowiska, wzrost hałasu i emisji spalin, negatywny wpływ na klimat akustyczny otoczenia, a także krajobraz. Wiele z tych zjawisk może oddziaływać negatywnie na prawa innych podmiotów, skutkując powstaniem odpowiedzialności cywilnej po stronie inwestora (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego), co prowadzi do wzrostu całkowitych kosztów inwestycji.

Przedmiotem badań zaprezentowanych w artykule jest odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa związana z rozwojem infrastruktury drogowej. Badania te obejmowały analizę regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz analizę orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Celem pracy jest identyfikacja zakresu odpowiedzialności inwestora wynikającej z rozwoju infrastruktury drogowej i jej wpływu na wzrost kosztów inwestycji. W niniejszym artykule rozważania dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa zostały ograniczone wyłącznie do wybranych szkód mogących powstać w mieniu i dobrach prawnie chronionych podmiotów prawa cywilnego. Poza przedmiotem zainteresowania znajdują się skutki negatywnego oddziaływania na pozostałe elementy środowiska, tj. m.in. rośliny, grzyby, zwierzęta, siedliska przyrodnicze, które wynikają z przepisów prawa ochrony środowiska (Ustawa z dnia 3 października 2008 r. ...).

Postawiono tezę, że odpowiedzialność Skarbu Państwa związana z rozwojem infrastruktury drogowej jest ograniczona i nie obejmuje pełnego odszkodowania.

W ramach przeprowadzonych badań dokonano identyfikacji zakresu odpowiedzialności inwestora wynikającej z rozwoju infrastruktury drogowej i jej wpływu na wzrost kosztów inwestycji w świetle istniejącego w tym zakresie stanu prawnego oraz wybranych orzeczeń sądowych w sporach, których przedmiotem była odpowiedzialność państwa (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu rozwoju infrastruktury.

## **2. Inwestor jako podmiot odpowiedzialny wobec poszkodowanego za szkody powstałe w związku z rozwojem infrastruktury drogowej**

W Polsce drogi publiczne ze względu na funkcje, jakie pełnią w sieci drogowej, dzieli się na drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. ...). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Pozostałe rodzaje dróg są przedmiotem własności odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady zadania w zakresie budowy i eksploatacji dróg należą do właściwości odpowiednio Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>1</sup> oraz właściwych jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Powyższy podział dróg determinuje podmiot, na którym ciąży obowiązek związany z procesem inwestycyjnym, w tym z potencjalną odpowiedzialnością ponoszona za szkody mogące powstać w związku z rozwojem infrastruktury. W przypadku realizacji inwestycji drogowej przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad odpowiedzialność za szkody będzie ponosił Skarb Państwa. Z kolei gdy w roli inwestora występuje gmina, odpowiedzialność będzie ponoszona przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Dodać należy, że poza zakresem rozważań pozostaje zagadnienie odpowiedzialności za szkody powstałe w trakcie wykonywania robót budowlanych przez wykonawcę i w związku z nim. Jak wskazano, uwaga skoncentrowana została na szkodach o charakterze cywilnym. W związku z tym w roli poszkodowanego występować będą podmioty prawa cywilnego, takie jak osoby fizyczne, prawne i tzw. ułomne jednostki organizacyjne, które w wyniku przygotowania lub realizacji inwestycji drogowej doznały szkody w mieniu lub w innych dobrach chronionych prawem. Szkada ta może być skutkiem różnego rodzaju negatywnych oddziaływań, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

## **3. Źródła odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej**

Realizacja inwestycji drogowych może wpływać negatywnie na środowisko, w tym na ludzi i ich mienie oraz dobra prawnie chronione, czego konsekwencją mogą być żądania kierowane przez poszkodowanych do inwestora (zarządcy drogi) o zapłatę odszkodowania. W tabeli 1 przedstawiono główne przyczyny

---

<sup>1</sup> W tym zakresie występują wyjątki w przypadku realizacji inwestycji w ramach udzielonej koncesji, dróg krajowych położonych w granicach miast na prawach powiatu itp.

<sup>2</sup> Z wyjątkami dotyczącymi realizacji inwestycji drogowych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego itp.

odpowiedzialności z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej z podziałem na fazy cyklu inwestycyjnego, które zostały zidentyfikowane w ramach prowadzonych badań obejmujących toczące się i zakończone prawomocnie spory sądowe i administracyjne w tym przedmiocie. W dalszej części artykułu nie omówiono przyczyn występujących w fazie inwestycyjnej, a związanych z prowadzeniem robót budowlanych.

W pierwszej grupie znalazły się roszczenia związane z wywłaszczeniem prawa własności lub innych praw rzeczowych, które stanowią naturalną konsekwencję działań inwestora zmierzających do pozyskania prawa własności nieruchomości leżących w wyznaczonym pasie drogowym oraz pozostałych, które na podstawie przepisów podlegają wywłaszczeniu na żądanie właściciela (użytkownika wieczystego). Druga grupa obejmuje różnego rodzaju immisje powodowane przez wykonawców robót budowlanych, które celowo zostały wyłączone z badań. Ostatnia grupa obejmuje immisje, które mogą zakłócać korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Immisje te mogą negatywnie oddziaływać na dobra osobiste człowieka podlegające ochronie, a także na sposób korzystania z nieruchomości. Skutkiem wskazanych oddziaływań może być również powstanie konieczności poniesienia dodatkowych nakładów inwestycyjnych związanych z nieruchomościami objętymi oddziaływaniem, co w konsekwencji może obciążyć zarządcę drogi i doprowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej.

Tabela 1. Główne przyczyny odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej w poszczególnych fazach cyklu inwestycyjnego

Faza przedinwestycyjna	Faza inwestycyjna	Faza eksploatacyjna
– wywłaszczenia	– hałas – drgania – emisja zanieczyszczeń	– hałas – drgania – emisja zanieczyszczeń – zacienienie – blask

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o podstawę prawną roszczeń, które mogą być zgłaszane przez poszkodowanych (pokrzywdzonych) w związku z realizacją inwestycji drogowej, stanowią ją przepisy znajdujące się w różnych aktach prawnych, wśród których w sporach sądowych najczęściej przywoływane są:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (zwana dalej: k.c.),
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (zwana dalej: p.o.ś.),
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwana dalej: u.g.n.),

– Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (zwana dalej: specustawą).

W tabeli 2 przedstawiono najczęściej przywoływane podstawy dochodzenia roszczeń względem inwestora (zarządcy drogi) z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej.

Tabela 2. Podstawy prawne dochodzenia roszczeń w związku z rozwojem infrastruktury drogowej

Kodeks cywilny	Prawo ochrony środowiska	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Specustawa
art. 23–24 art. 144 art. 222–230 art. 415 art. 417	art. 129 art. 136	art. 112 i nast.	art. 12 i nast.

Źródło: opracowanie własne.

Szczególną uwagę należy zwrócić na to, że na podstawie wymienionych przepisów inwestor (zarządca drogi) ponosi odpowiedzialność nie tylko za działania własne (np. wywłaszczenia), lecz również działania innych podmiotów, tj. użytkowników dróg, którzy w wyniku korzystania z infrastruktury negatywnie oddziałują na ludzi i nieruchomości położone w obszarze oddziaływania drogi (hałas, spaliny, drgania, blask). Podstawowym problemem pozostaje więc odpowiedź na pytanie, czy każda z wymienionych form oddziaływania wpływa na powstanie odpowiedzialności po stronie inwestora, a tym samym przyczynia się do wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z inwestycją drogową. Jeśli tak, to zasadne jest pytanie, czy inwestor ponosi odpowiedzialność w pełnym zakresie powstałej szkody, czy też odpowiedzialność ta jest ograniczona.

#### **4. Wywłaszczenia jako podstawa odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej**

Czynnością konieczną w ramach realizacji inwestycji drogowych jest pozyskanie prawa własności do wszystkich nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji drogowej, co dokonuje się w drodze umownej lub w wyniku prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego w fazie przedinwestycyjnej. Problematyka ta została omówiona w literaturze przedmiotu (Jaworski i in. 2015, Bończak-Kucharczyk 2017). W niniejszym artykule skupiono się wyłącznie na wybranych aspektach związanych z przeprowadzeniem wywłaszczeń, tj. zakresie odpowiedzialności inwestora i jego wpływie na całkowite nakłady inwestycyjne.

Kwestie dotyczące zakresu odpowiedzialności inwestora w związku z pozyskaniem nieruchomości w trybie wyłączeniowym regulowane są przepisami materialnymi i procesowymi zawartymi m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w tzw. specustawie drogowej. Ustawy te regulują zasady wyłączenia nieruchomości pod budowę dróg publicznych (gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych).

W ramach postępowania wyłączeniowego inwestor jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania za wyłączone nieruchomości, których zakres obejmuje:

- całą nieruchomość albo jej część znajdującą się w granicach projektowanego pasa drogowego (obligatoryjnie),
- część nieruchomości (znajdącą się poza granicą pasa drogowego), jeżeli wyłącza jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele (fakultatywnie – na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości).

Odszkodowania za nieruchomości przysługują zatem:

- dotychczasowym właścicielom nieruchomości,
- użytkownikom wieczystym nieruchomości,
- osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe (np. służebność, użytkowanie).

Wysokość odszkodowania ustala się na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz specustawy drogowej jako *lex specialis*. Odszkodowanie to przysługuje z tytułu pozbawienia albo ograniczenia:

- prawa własności,
- użytkowania wieczystego,
- innego prawa rzeczowego dotyczącego nieruchomości.

W przypadku gdy na wyłączeniowych nieruchomościach ustanowione są określone ograniczone prawa, wówczas wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw (art. 18 ust. 1 specustawy).

Biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności państwa za rozwój infrastruktury drogowej, w związku z postępowaniem wyłączeniowym zasadnicze znaczenie ma regulacja zawarta w rozdziale 5 u.g.n. „Odszkodowania za wyłączone nieruchomości” w przepisie art. 130 ust. 1, zgodnie z którym: „wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wyłączonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wyłączeniu (...)”, natomiast podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi co do zasady wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 u.g.n.). Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie

nieruchomościami. Powyższe przepisy należy interpretować w związku z przepisem szczególnym art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, nakazującym ustalenie wysokości odszkodowania według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji (ZRID) oraz według wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania.

Powyżej przywołane regulacje stanowią wyjątek od zasady wyrażonej w przepisie art. 361 par. 2 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do naprawienia szkody zobowiązany jest do pełnego odszkodowania, które obejmuje: straty, które poniósł poszkodowany, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

W związku z tym odpowiedzialność inwestora jest ograniczona. Górną granicę tego odszkodowania wyznaczają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, według której górną granicą odpowiedzialności jest wartość nieruchomości. Nie obejmuje ona zatem odszkodowania przenoszącego wartość wywłaszczonej nieruchomości, które w rzeczywistości może zostać spowodowane wywłaszczeniem. Odszkodowanie w tym przypadku ma na celu wyłącznie zrekompensowanie prawa, a nie pełnej szkody związanej z wywłaszczeniem, o której mowa w art. 361 par. 2 k.c., a obejmującej również utracone korzyści. Dlatego też gdyby w związku z wywłaszczeniem dotychczasowy właściciel nieruchomości nie mógł prowadzić dotychczasowej działalności gospodarczej lub prowadzić jej w dotychczasowym zakresie, utracone z tego tytułu korzyści nie podlegają ochronie prawnej, a tym samym ograniczają odpowiedzialność inwestora w związku z rozwojem infrastruktury drogowej.

Biorąc pod uwagę ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, odszkodowanie wynikające z wywłaszczenia nieruchomości ma mieć charakter wyłącznie słuszny, co nie oznacza, że musi ono być pełne i obejmować oprócz samej straty również utracone korzyści, jak zostało to określone w art. 361 k.c. (Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. ...), chociażby wynikały one bezpośrednio z dokonanego wywłaszczenia. Rozwiązanie takie stawia inwestora w uprzywilejowanym położeniu i czyni sam stosunek asymetrycznym. Nadto analiza orzeczeń sądów cywilnych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że próby dochodzenia rekompensat w drodze powództwa cywilnego kończyły się oddaleniem pozwu. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zawiera ponadto dodatkowe uregulowania przewidujące podwyżkę odszkodowania w przypadku „przyspieszonego” wydania i opróżnienia nieruchomości w terminie ustawowym.

Można zatem sformułować wniosek, że odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości obciąża inwestora, a tym samym przyczynia się do wzrostu

nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej, nie obejmuje jednak wszystkich szkód, które mogą wynikać z wywłaszczenia, tj. utraconych korzyści.

## 5. Immisje jako przyczyna odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej ze szczególnym uwzględnieniem ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania

Przyczyną wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej są różnego rodzaju immisje, które oddziałują negatywnie na nieruchomości sąsiednie oraz ludzi. Do typowych immisji związanych z funkcjonowaniem drogi można zaliczyć: hałas, zanieczyszczenia, drgania, spływ wody, oświetlenie otoczenia (blask) itp. Inwestor już na etapie przygotowania inwestycji powinien ograniczać lub redukować wymienione zjawiska. W tym celu zgodnie z przepisami prawa ochrony środowiska na etapie przygotowania inwestycji prowadzone jest postępowanie zmierzające do ustalenia warunków realizacji inwestycji (szerzej zob. Opaliński 2016, s. 137 i nast.). Konsekwencją dokonanej oceny oddziaływania na środowisko mogą być dodatkowe nakłady inwestycyjne. W tabeli 3 przedstawiono podstawowe sposoby ochrony przed immisjami.

Tabela 3. Przykładowe sposoby ograniczania i redukcji oddziaływania immisji

Sposoby ograniczania i redukcji immisji				
Hałas	Zanieczyszczenia	Drgania	Spływ wody	Oświetlenie
<ul style="list-style-type: none"> <li>– budowa ekranów/nasypów</li> <li>– tunele ochronne</li> <li>– ograniczenie dopuszczalnej prędkości</li> <li>– poprawa akustyki budynków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– budowa zbiorników retencyjnych</li> <li>– tunele ochronne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wykorzystanie technologii</li> <li>– oddalenie drogi</li> <li>– ograniczenie dopuszczalnej prędkości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– budowa kanalizacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– budowa ekranów</li> <li>– budowa nasypów ochronnych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie wymienionych w tabeli sposobów ograniczania immisji nie zawsze prowadzi do wyeliminowania niepożądanych zjawisk, których konsekwencją może być kierowanie przez poszkodowanych do inwestora (zarządcy drogi) roszczeń o zapłatę odszkodowania. W ramach przeprowadzonych badań własnych ustalono, że najczęstszą przyczyną odpowiedzialności państwa w związku z rozwojem infrastruktury drogowej są szkody spowodowane przez



hałas generowany przez użytkowników drogi oraz drgania powodowane przez ruch odbywający się na drodze.

Immisje te wpływają negatywnie zarówno na ludzi przez naruszanie chronionych prawem dóbr osobistych, jak i na mienie.

Zarówno hałas, jak i drgania mogą stanowić o konieczności rekompensaty szkody związanej z aktualnym funkcjonowaniem drogi, a tym samym prowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności państwa (tj. Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego) i zakres tej odpowiedzialności są jednak zróżnicowane i zależą od kilku czynników.

Z analizy dotychczasowego orzecznictwa sądów cywilnych wynika, że nie ma przeszkód w dochodzeniu wyżej wymienionych szkód, tj. związanych z funkcjonowaniem istniejącej drogi publicznej. We wskazanych typach spraw (w związku z wydaniem decyzji administracyjnej) nie ma jednak możliwości dochodzenia w drodze powództwa negatoryjnego przywrócenia stanu poprzedniego, np. rozbiórki powstałych obiektów (Wyrok SA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r. ..., Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r. ...).

Jeśli chodzi o kwestię hałasu, zasadnicze znaczenie dla powstania odpowiedzialności ma przekroczenie norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, które może wystąpić mimo zastosowania środków ochronnych, takich jak ekrany akustyczne. W przypadku przekroczenia norm emisji hałasu w obszarze oddziaływania może dojść do uchwalenia uchwały ustanawiającej obszar ograniczonego użytkowania (OOU) (szerzej zob. Radecki 2014, s. 425 i nast.). Wprowadzenie uchwały OOU wpływa na podstawę zgłaszanych roszczeń. W tabeli 4 przedstawiono podstawy prawnych roszczeń, które mogą zostać zgłoszone w przypadku negatywnego oddziaływania hałasu, z uwzględnieniem wyznaczenia obszaru OOU.

Tabela 4. Podstawy prawne odpowiedzialności państwa z tytułu przekroczenia norm dopuszczalnego hałasu

Podstawa zgłaszanych roszczeń	
Nieruchomość położona poza OOU	Nieruchomość położona w OOU
– kodeks cywilny (na zasadach ogólnych)	– prawo ochrony środowiska – kodeks cywilny (uzupełniająco)

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania zobowiązany do wypłaty odszkodowań lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU. Podstawą zgłaszanych roszczeń jest prawo ochrony środowiska, co nie wyklucza

możliwości zgłaszania roszczeń na podstawie kodeksu cywilnego. W gruncie rzeczy utworzenie OOU oznacza ograniczenie swobody właścicieli nieruchomości w korzystaniu z przysługującego im prawa własności (Stawicka 2012, s. 203). Zgodnie z ustawą w obszarze OOU ustawodawca zezwala na przekroczenie standardów dopuszczalnego oddziaływania na środowisko, tym samym właściciele muszą znosić ponadstandardowe oddziaływania i nie mogą się sprzeciwić immisjom. Ponadto właściciele mogą mieć ograniczone możliwości zagospodarowania nieruchomości i użytkowania ich na określone cele. Z tych powodów prawo ochrony środowiska zawiera roszczenia zawarte w art. 129 i art. 136, których realizacja przyczynia się do wzrostu nakładów związanych z rozwojem infrastruktury. Zgodnie z przywołanymi regulacjami właścicielowi przysługują roszczenie o wykup nieruchomości i roszczenia odszkodowawcze.

Roszczenia odszkodowawcze w praktyce obejmują odszkodowanie za utratę wymaganych walorów akustycznych budynku, utracone korzyści i spadek wartości nieruchomości. Nie wnikając w szczegóły dotyczące zasad odpowiedzialności w związku z uchwaleniem OOU, należy podkreślić, że analiza wyroków sądowych potwierdza istnienie związku przyczynowego pomiędzy wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania a powstaniem szkody (Wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2014 r. ...). Ma to doniosłe znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury, ponieważ sytuacja właściciela nieruchomości położonej w OOU jest korzystniejsza niż właściciela nieruchomości znajdujących się poza OOU lub gdy OOU dla danego obszaru nie zostało ustanowione. Wykazanie szkody wywołanej hałasem w przypadku nieruchomości położonych poza OOU lub gdy OOU nie zostało utworzone, jest utrudnione pod względem dowodowym, a to w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w których inwestor nie poniesie odpowiedzialności z tego tytułu. Podobnie rzecz się ma z żądaniami naprawienia szkody w związku z wystąpieniem drgań. W takich przypadkach poszkodowany musi wykazać wszystkie przesłanki odpowiedzialności, co w praktyce może być trudne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w związku ze wzrostem hałasu lub przenoszeniem się drgań spowodowanym ruchem pojazdów na drogach publicznych państwo może ponieść również odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych. Potwierdza to Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013 r. Odszkodowania z tego tytułu mogą więc przyczynić się do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej. Odpowiedzialność opiera się na przepisach art. 23 i 24 k.c., a obejmuje ona zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikającą z naruszenia prawa do wypoczynku i niezakłóconej możliwości korzystania ze swojej nieruchomości lub negatywnego wpływu na zdrowie człowieka. Pokrzywdzony musi udowodnić, że przysługujące mu dobro

osobiste zostało naruszone przez hałas lub drgania. Zasadniczym dowodem w tego typu sprawach jest dokumentacja medyczna lub opinia biegłego sądowego.

## 6. Podsumowanie

Rozbudowa infrastruktury drogowej pociąga za sobą negatywne zjawiska, które wpływają na szeroko rozumiane środowisko. Wiele z tych zjawisk może oddziaływać negatywnie na prawa innych podmiotów, co skutkuje powstaniem odpowiedzialności cywilnej po stronie inwestora (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego), które prowadzą do wzrostu całkowitych kosztów inwestycji.

W przeprowadzonych badaniach, zaprezentowanych w niniejszym artykule, dokonano analizy zakresu odpowiedzialności inwestora wynikającej z rozwoju infrastruktury drogowej i jej wpływu na wzrost kosztów inwestycji w świetle obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego oraz wybranych orzeczeń sądowych. Przedmiotem tych badań były podstawy odpowiedzialności występujące w fazie przedinwestycyjnej oraz eksploatacyjnej, a związane z wywłaszczeniami oraz skutkami immisji takich jak hałas oraz drgania.

Zakres odpowiedzialności państwa za rozwój infrastruktury drogowej w związku z postępowaniem wywłaszczeniowym jest ograniczony. Górną granicę odpowiedzialności wyznaczają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, według której górną granicą odpowiedzialności jest wartość nieruchomości. Nie obejmuje ona odszkodowania za utracone korzyści. Rozwiązanie takie uprzywilejowuje inwestora i ogranicza koszty rozwoju infrastruktury drogowej.

Przyczyną wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej są immisje, które oddziałują negatywnie na nieruchomości sąsiednie oraz ludzi. W ramach przeprowadzonych badań ustalono, że najczęstszą przyczyną odpowiedzialności państwa w związku z rozwojem infrastruktury drogowej są szkody spowodowane przez hałas oraz drgania powstające wskutek ruchu odbywającego się na drodze.

Zarówno hałas, jak i drgania mogą stanowić o konieczności rekompensaty szkody związanej z aktualnym funkcjonowaniem drogi, a tym samym prowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności państwa i zakres tej odpowiedzialności są jednak zróżnicowane i zależą od kilku czynników, w tym od położenia nieruchomości w obszarze ograniczonego użytkowania. W przypadku nieruchomości znajdujących się poza OOU udowodnienie szkody spowodowanej hałasem jest praktycznie niemożliwe z uwagi na trudności dowodowe. Z kolei odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane występowaniem drgań na drogach publicznych jest ograniczona, ponieważ to na poszkodowanym spoczywa ciężar dowodowy.

Przeprowadzone badania własne wskazują, że w związku ze wzrostem hałasu lub przenoszeniem się drgań spowodowanym ruchem pojazdów na drogach publicznych państwo może ponieść odpowiedzialność także za naruszenie dóbr osobistych. Odszkodowania z tego tytułu mogą więc przyczynić się do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, należy stwierdzić, że postawiona teza jest prawdziwa.

## Literatura

- Bończak-Kucharczyk E. (2017), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Kraków.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M. (2015), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ocena światowego rynku infrastruktury transportowej. Perspektywa do 2025 r.* (2014), PWC, Oxford Economics, Warszawa.
- Opaliński B. (2016), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Radecki W. (2014), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Stawicka E. (2012), *Czy art. 129 ustawy – prawo ochrony środowiska stanowi wyczerpującą podstawę roszczeń właścicieli nieruchomości o wyrównanie strat wynikających z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, tras komunikacyjnych i tym podobnych zakładów?*, „Palestra”, nr 11–12.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2017, poz. 459, 933, 1132.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2017, poz. 2222.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018, poz. 121, 50.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2017, poz. 519.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. 2017, poz. 1496, 1566.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2017, poz. 1405, 1566, 1999.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. Skarga nr 22531/05 przeciwko Polsce.
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 693/13, publ. LEX nr 1437878.
- Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013, sygn. akt I ACa 905/13.
- Wyrok SA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r., publ. SIP Legalis.
- Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., publ. SIP Legalis.

## **The Liability of the State Treasury for Developing Roads**

(Abstract)

Developing the road infrastructure is expensive, with the costs including not only for construction and maintenance but also the payment of compensation for damages. The main aim of this research is to identify the investor's scope of responsibility for the development of the road infrastructure and its impact on cost growth. The subject of research is the responsibility the State Treasury bears for developing infrastructure in selected road investments. An analysis of legal regulations governing the State Treasury's liability and judicial decisions in this area has been conducted. The results of research lead to several conclusions. The responsibility of the State Treasury for expropriating road construction is limited and does not include lost benefits. The most common reason damages are paid by the investor is damage caused by noise and vibration. Claims are more effectively recovered if the property is located in a Restricted Use Zone. The scope of responsibility for noise and vibrations include damages on personality rights too.

**Keywords:** state responsibility for road development, road infrastructure development, highway development, infrastructure development.