

dr Marcin Tomecki

Afiliacja: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Inwestycji i Nieruchomości

„Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wynikająca z rozwoju infrastruktury drogowej”

„State Treasury's liability for the road development”

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

Keywords: State responsibility for road development, Road infrastructure development, Highway development, infrastructure development.

1. WPROWADZENIE

Wyniki prowadzonych badań wskazują, że długość istniejącej infrastruktury drogowej na całym świecie systematycznie wzrasta, co więcej rośnie również tempo przyrostu tego typu infrastruktury. Zjawisko to można uzasadnić stale rosnącym popytem na infrastrukturę generowanym przez wzrastające potrzeby transportowe ludzi i towarów. Można również zaryzykować tezę, że podaż infrastruktury nie nadąży za jej popytem.

Rozbudowa infrastruktury drogowej w tym podnoszenie jej jakości dostarcza wielu korzyści takich jak: oszczędność czasu i kosztów, wzrostu bezpieczeństwa, pobudza wzrost gospodarczy. Niesie jednak za sobą negatywne zjawiska, które wpływają na szeroko rozumiane środowisko, a obejmują między innymi: 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), które prowadzą do wzrostu całkowitych kosztów inwestycji.

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 to wynikają z przepisów prawa ochrony środowiska [Ustawa z dnia 3 października 2008 r. ...].

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 względem poszkodowanego za szkody powstałe w związku z rozwojem infrastruktury drogowej

W Polsce drogi publiczne z uwagi 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 Autostrad¹ oraz właściwych jednostek samorządu terytorialnego². Powyższy podział dróg determinuje podmiot, na którym ciąży obowiązek związany z procesem inwestycyjnym w tym z potencjalną odpowiedzialnością ponoszoną za szkody mogące powstać w związku z rozwojem infrastruktury. W przypadku realizacji inwestycji drogowej przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad odpowiedzialność za szkody za jej pośrednictwem będzie ponosił Skarb Państwa. Z kolei, gdy w roli inwestora występuje gmina odpowiedzialność ta będzie ponoszona przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Dodać należy, że poza zakresem rozważań pozostaje zagadnienie odpowiedzialności za szkody powstałe w trakcie i w związku z wykonywaniem robót budowlanych przez

¹ W tym zakresie występują wyjątki w przypadku realizacji inwestycji w ramach udzielonej koncesji; dróg krajowych położonych w granicach miast na prawach powiatu; itp.

² Z wyjątkami dotyczącymi realizacji inwestycji drogowych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego itp.

wykonawcę. Jak wskazano powyżej uwaga skoncentrowana została na szkodach o charakterze cywilnym. W związku z powyższym 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. Szkoła ta może być skutkiem różnego rodzaju negatywnych oddziaływań, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu.

3. Przyczyny odpowiedzialności państwa wynikające z rozwoju infrastruktury drogowej wpływające na wzrost nakładów inwestycyjnych

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 względem inwestora (zarządcy drogi) o zapłatę odszkodowania. W tabeli 1 przedstawiono główne przyczyny 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 poza przedmiotem rozważań znajdują się przyczyny występujące w fazie inwestycyjnej, a związane z prowadzeniem robót budowlanych.

Tabela 1. Główne przyczyny odpowiedzialności państwa w związku z rozwojem infrastruktury drogowej w poszczególnych fazach cyklu inwestycyjnego

Faza przedinwestycyjna	Faza inwestycyjna	Faza eksploatacyjna
wyłączenia	hałas	hałas
-	drżania	drżania
-	emisja zanieczyszczeń	emisja zanieczyszczeń
-	-	zacinienie
-	-	blask

Źródło: Opracowanie własne.

W pierwszej grupie znajdują się roszczenia związane z wyłączeniem 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 wyłączeniu na żądanie właściciela (użytkownika wieczystego). Druga

grupa obejmuje różnego rodzaju immisje, powodowane przez wykonawców robót budowlanych, które celowo zostały wyłączone z przedmiotu badań. Ostatnia grupa obejmuje immisje, które mogą zakłócać korzystanie z nieruchomości sąsiednich względem drogi ponad przeciętną miarę. 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 na nieruchomościach objętych oddziaływaniem, co w konsekwencji może obciążyć zarządcę drogi i doprowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej.

Biorąc pod uwagę podstawę prawną roszczeń, które mogą być zgłaszane przez poszkodowanych (pokrzywdzonych) w związku z realizacją inwestycji drogowej są nimi przepisy znajdujące się w różnych aktach prawnych wśród których najczęściej powoływany w sporach sądowych są wyliczone poniżej:

- ustawa kodeks cywilny, ([Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. ...] zwana dalej: k.c.);
- ustawa Prawo ochrony środowiska, ([Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...] zwana dalej: p.o.ś.);
- ustawa o gospodarce nieruchomościami, ([Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. ...] zwana dalej: u.g.n.);
- ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ([Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. ...] zwana dalej: specustawą).

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

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

k.c.	p.o.ś.	u.g.n.	specustawa
art. 23-24	art. 129	art. 112 i nast.	art. 12 i nast.
art. 144	art. 136	-	-
art. 222-230	-	-	-
art. 415	-	-	-
art. 417	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że na podstawie wyliczonych przepisów inwestor (zarządca drogi) ponosi odpowiedzialność nie tylko za działania własne (np. wywłaszczenia), lecz również działania innych podmiotów tj. użytkownicy dróg, którzy w wyniku korzystania z infrastruktury generują negatywne oddziaływanie na ludzi i nieruchomości położone w obszarze oddziaływania drogi (hałas, spaliny, drgania, blask).

Podstawowym problemem pozostaje więc odpowiedź na pytanie, czy każda z przytoczonych 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 zasadnym jest pytanie, czy inwestor ponosi odpowiedzialność w pełnym zakresie powstałej szkody, czy też odpowiedzialność ta jest ograniczona, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

4. Wywłaszczenia jako podstawa odpowiedzialności państwa wynikająca z rozwoju infrastruktury drogowej

Czynnością konieczną w ramach realizacji inwestycji drogowych jest pozyskanie prawa własności względem wszystkich nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji drogowej, co dokonuje się w drodze umownej lub w wyniku prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego w fazie przedinwestycyjnej. Nie wchodząc w szersze wywody związane z tą problematyką, która została opisana w literaturze przedmiotu [Jaworski i in. 2015, Bończak-Kucharczyk 2017] dalsza uwaga zostanie skupiona wyłącznie na wybranych aspektach związanych z przeprowadzeniem wywłaszczeń, a to jest zakresem odpowiedzialności inwestora i jego wpływem na całkowite nakłady inwestycyjne.

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

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

- całą nieruchomość albo jej część znajdująca się w granicach projektowanego pasa drogowego (obligatoryjnie),
- oraz część nieruchomości (znajdującą się poza granicą pasa drogowego), jeżeli wywłaszczana jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego korzystania 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: u.g.n. oraz specustawy drogowej jako *lex specialis*. Odszkodowanie to przysługuje z tytułu pozbawienia albo ograniczenia:

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

W przypadku, gdy na wywłaszczanych nieruchomości ustanowione są określone ograniczone prawa rzeczowe 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 wywłaszczeniowym zasadnicze znaczenie odgrywa regulacja zawarta w Rozdziale 5 u.g.n. pt. „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości” w przepisie art. 130 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym: „*wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości, wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (...)*”, 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 nakazującego ustalanie 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,
- korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

W związku z powyższym 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 wywłaszczanej nieruchomości, które w rzeczywistości może zostać spowodowane wywłaszczeniem. Odszkodowanie w tym przypadku ma na celu wyłącznie zrekompensovanie 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 w przypadku, gdyby w związku z wywłaszczeniem dotychczasowy właściciel nieruchomości nie mógłby prowadzić dotychczasowej działalności gospodarczej lub prowadzić jej w dotychczasowym zakresie to utracone z tego tytułu korzyści nie podlegają ochronie prawnej, a tym samym ograniczają odpowiedzialność inwestora w związku rozwojem infrastruktury drogowej.

Biorąc pod uwagę ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w tym 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 zapadłych 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 nadto dodatkowe uregulowania przewidujące podwyżkę odszkodowania w przypadku „przyspieszonego” wydania i opróżnienia nieruchomości w terminie ustawowym.

Można zatem wyprowadzić następujący wniosek, że odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości obciąża inwestora, a tym samym przyczynia się do wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej jednakże nie obejmuje ono wszystkich szkód, które mogą potencjalnie wynikać z dokonanego wywłaszczenia, a to jest wynikających z utraconych korzyści.

5. Immisje jako przyczyna odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej ze szczególnym uwzględnieniem ustanowienia OOU

Przyczyną prowadzącą do wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej są różnego rodzaju immisje, które oddziałują negatywnie na nieruchomości sąsiednie oraz ludzi. Wśród typowych immisji związanych z funkcjonowaniem drogi można wyliczyć: 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 o czym szerzej pisze [Opaliński 2016, s. 137 i nast.]. Konsekwencją dokonanej oceny oddziaływania na środowisko mogą być dodatkowe nakłady inwestycyjne. W tabeli 3 wskazano podstawowe sposoby ochrony przed immisjami.

Tabela 3. Przykładowe sposoby ograniczania i redukcji oddziaływania immisji

	Rodzaj immisji				
	Hałas	zanieczyszczenia	drgania	spływ wody	oświetlenie
Sposoby ograniczania i redukcji	budowa ekranów/nasypów	budowa zbiorników retencyjnych	wykorzystanie technologii	budowa kanalizacji	budowa ekranów
	tunele ochronne	tunele ochronne	oddalenie drogi	-	budowa nasypów ochronnych
	ograniczenie dopuszczalnej prędkości	-	ograniczenie dopuszczalnej prędkości	-	-
	poprawa akustyki budynków	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

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

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

Immisje te wpływają negatywnie zarówno na:

- ludzi poprzez naruszanie chronionych prawem dóbr osobistych,
- jak i mienie.

Zarówno hałas jak i drgania mogą prowadzić do konieczności rekompensaty szkody związanej z aktualnym funkcjonowaniem drogi, a tym samym prowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych. Jednak możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności państwa (tj. Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego) i zakres tej odpowiedzialności jest zróżnicowany i zależy od kilku czynników.

Dokonując analizy dotychczasowej linii orzecznictwa sądów cywilnych nie ma przeszkód w możliwości dochodzenia wyżej wskazanych szkód tj. związanych z funkcjonowaniem istniejącej drogi publicznej. We wskazanych typach spraw (gdzie w

związku z wydaniem decyzji administracyjnej) nie ma jednak możliwości dochodzenia w drodze powództwa negatoryjnego przywrócenia stanu poprzedniego, np. rozbiórka powstałych obiektów [Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r. ..., Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r. ...].

W odniesieniu do kwestii hałasu zasadnicze znaczenie dla powstania odpowiedzialności ma przekroczenie norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, które może wystąpić mimo zastosowania środków ochronnych takich jak np. ekrany akustyczne. W przypadku przekroczenia norm emisji hałasu w obszarze oddziaływania może dojść do uchwalenia uchwały ustanawiającej obszar ograniczonego użytkowania dalej OOU o czym szerzej pisze [Radecki 2014, s. 425 i nast.]. Wprowadzenie uchwały OOU wpływa na podstawę zgłaszanych roszczeń. W tabeli 4 zawarto wskazanie podstaw prawnych roszczeń, które mogą zostać zgłoszone w przypadku negatywnego oddziaływania hałasu z uwzględnieniem wyznaczenia obszaru OOU.

Tabela 4. Podstawy prawne odpowiedzialności państwa z tytułu hałasu.

Podstawa zgłaszanych roszczeń w związku z hałasem	
Nieruchomość położona poza OOU	Nieruchomość położona w OOU
kodeks cywilny (na zasadach ogólnych)	ustawa prawo ochrony środowiska
-	kodeks cywilny (uzupełniająco)

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania obowiązany do wypłaty odszkodowań lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU. Podstawą zgłaszanych roszczeń jest p.o.s., 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 sprzeciwiać immisjom. Ponadto właściciele mogą być poddani ograniczeniom możliwości zagospodarowania nieruchomości i użytkowania ich na określone cele. Z tych powodów ustawa 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 przysługuje:

- roszczenie o wykup nieruchomości,
- roszczenia odszkodowawcze.

Roszczenia odszkodowawcze w praktyce obejmują odszkodowanie za utratę wymaganych walorów akustycznych budynku, utracone korzyści, spadek wartości nieruchomości. Nie wnikając w szczegółowe rozważania 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 Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 lutego 2014 r. ...]. Ma to w praktyce doniosłe znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności państwa z tytułu rozwoju infrastruktury, ponieważ czyni sytuację właściciela nieruchomości położonej w OOU korzystniejszą niż w przypadku, 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 odpowiedzialności z tego tytułu nie poniesie. Podobnie rzecz się ma w przypadku żądań naprawienia szkody w związku z wystąpieniem drgań. W takich przypadkach poszkodowany musi wykazać wszystkie przesłanki odpowiedzialności, co w praktyce może być trudne.

Przeprowadzone badania wskazują, 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 [Wyrok Sądu Apelacyjnego 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 z tego tytułu 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.

PODSUMOWANIE

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

W ramach przeprowadzonych badań 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 badań objęte były podstawy odpowiedzialności występujące w fazie przedinwestycyjnej oraz eksploatacyjnej, a związane z wywłaszczeniami oraz skutkami emisji takich jak hałas oraz drgania.

Biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności państwa za rozwój infrastruktury drogowej w związku z postępowaniem wywłaszczeniowym to jest on 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 stawia inwestora w uprzywilejowanym położeniu i ogranicza koszty rozwoju infrastruktury drogowej.

Przyczyną prowadzącą do wzrostu nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury drogowej są emisje, 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 generowane przez ruch odbywający się na drodze.

Zarówno hałas jak i drgania mogą prowadzić do konieczności rekompensaty szkody związanej z aktualnym funkcjonowaniem drogi, a tym samym prowadzić do wzrostu całkowitych nakładów inwestycyjnych. Jednak możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności państwa i zakres tej odpowiedzialności jest zróżnicowany i zależy od kilku czynników.

Zakres odpowiedzialności z tytułu hałasu jest zróżnicowany i zależy od położenia nieruchomości w obszarze ograniczonego użytkowania. Wykazanie szkody wywołanej hałasem w przypadku nieruchomości położonych poza obszarem ograniczonego użytkowania jest utrudnione pod względem dowodowym, a to w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w których inwestor odpowiedzialności z tego tytułu nie poniesie. Podobne trudności występują w przypadku żądań naprawienia szkody w związku z wystąpieniem drgań. W takich przypadkach poszkodowany musi wykazać wszystkie przesłanki odpowiedzialności, co w praktyce może być trudne.

Przeprowadzone badania 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.

Literatura

- Bończak-Kucharczyk E. [2017], *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wydanie 4, Wolters Kluwer, Kraków.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M. [2015], *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wydanie 4, C.H. Beck, 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*, C.H. Beck, Warszawa.
- Radecki W. [2014], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Wydanie 2, 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.

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2007 r. Skarga nr 22531/05 przeciwko Polsce.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 693/13, publ. LEX nr 1437878.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013, sygn. akt I ACa 905/13.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r., publ. SIP Legalis.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r., publ. SIP Legalis.

Akty prawne

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. 2003 Nr 80, poz. 721 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. 1985 Nr 14, poz. 60 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997 Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

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. 2008 Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.