

Tomasz Klusek✉

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Uwarunkowania pozyskiwania gruntów niezbędnych do realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Conditions for acquiring land necessary for the implementation of public road projects

Synopsis. W artykule skoncentrowano się na kluczowych uwarunkowaniach związanych z pozyskiwaniem gruntów na potrzeby realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jako inwestycji celu publicznego. W tym kontekście w zakresie obowiązujących regulacji prawnych analizie poddano sposoby przejmowania gruntów pod drogi, zasady ustalania odszkodowań z tego tytułu oraz metodykę wyceny stanowiącej podstawę określania ich wysokości. Zwrócono również uwagę na tzw. specustawę drogową, uwzględniając m.in. cel jej uchwalenia i podstawowe trudności w jego realizacji. Z analiz wynika, że choć specustawa jest narzędziem skuteczniejszym niż tradycyjna procedura, to nie zawsze gwarantuje szybką realizację inwestycji drogowych, co jest uwarunkowane wieloma czynnikami, w tym m.in. dużą liczbą skarg do sądów administracyjnych wstrzymujących takie inwestycje do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia. Faktem jest, że przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny kształtuje treść praw przysługujących do tych nieruchomości, determinuje możliwość ich nabycia przez podmioty publiczne w poszczególnych trybach i wpływa nie tylko na ich wartość, lecz także wartość nieruchomości sąsiednich.

Słowa kluczowe: inwestycje celu publicznego, drogi publiczne, pozyskiwanie gruntów, słuszne odszkodowanie, specustawa drogowa

Abstract. The article focuses on the key conditions for acquiring land to implement investments in public roads as projects of public interest. In this context, in light of the applicable legal regulations, the analysis covered the methods for acquiring land for roads, the principles for determining compensation for this purpose, and the valuation methodology used as the basis for determining the amount of compensation. Attention was also drawn to the so-called Special Road Act, considering, among other things, the purpose of its enactment and the main difficulties in its implementation. Analyses show that while special legislation is a more effective tool than traditional procedures, it does not always guarantee the rapid implementation of road investments, which is determined by many factors, including the large

✉ **Tomasz Klusek** – Instytut Ekonomii i Finansów, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: tomasz_klusek@sggw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-7304-2760>

number of complaints filed with administrative courts, which suspend such investments until a final decision is issued. It is a fact that the designation of real estate for a public purpose shapes the rights attached to it, determines whether public entities can acquire it through various procedures, and influences not only its value but also that of neighboring properties.

Keywords: public purpose investments, public roads, land acquisition, fair compensation, Special Road Act

Kody JEL: R42, R52

Wstęp

Liniowa infrastruktura drogowa w postaci dróg publicznych, której głównym celem istnienia jest organizacja przemieszczania ludzi i towarów, pełni kluczową funkcję w każdym państwie [Orłowska 2025]. Wpływa bowiem bezpośrednio i pośrednio zarówno na jego rozwój rozumiany w ujęciu ogólnym, jak i rozwój jego poszczególnych regionów [Reiss 2016], zlokalizowanych w ich obszarze miast [Szarata 2017] i podmiotów gospodarczych [Pawlak 2020]. W obecnej sytuacji geopolitycznej coraz większą uwagę zwraca się również na znaczenie infrastruktury drogowej dla systemu bezpieczeństwa narodowego, w kontekście możliwości szybkiego transportu żołnierzy i sprzętu wojskowego warunkującego skuteczną reakcję militarną [Bartoszek 2025].

Stan polskiej infrastruktury drogowej istotnie się poprawił, szczególnie w ostatnich latach. Dzięki członkostwu w Unii Europejskiej mamy możliwość pozyskiwania znacznych środków finansowych na rozbudowę i modernizację dróg. Według danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad [GDDKiA 2025], aktualnie dysponujemy siecią 19 342 km dróg krajowych, z czego 5327 km to drogi szybkiego ruchu, obejmujące 3442 km dróg ekspresowych i 1885 km autostrad. W trakcie realizacji jest kolejne 1350 km dróg, procedury przetargowe obejmują 291 km, a 2208 km jest na etapie przygotowania. Należy przy tym podkreślić, że niezależnie od budowy dróg o znaczeniu ponadlokalnym realizowane jest również wiele inwestycji drogowych o charakterze lokalnym.

Rozwój infrastruktury drogowej jest immanentnie związany z koniecznością pozyskania pod nie gruntów przez podmioty publiczne. W części przypadków jest to możliwe na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z dotychczasowymi właścicielami gruntów. Jednak najczęściej są oni pozbawiani przysługujących im praw rzeczowych w różnych trybach przewidzianych prawem, w szczególności poprzez wywłaszczenie. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest ono dopuszczalne jedynie na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Są to kluczowe uwarunkowania realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych, którym poświęcono niniejsze opracowanie.

Cel i metodyka badań

Jako główny cel badań przyjęto określenie kluczowych uwarunkowań związanych z pozyskiwaniem gruntów pod drogi publiczne. Na potrzeby jego realizacji sformułowano następujące cele szczegółowe:

- zdefiniowanie inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych jako inwestycji celu publicznego,
- określenie podstawowych sposobów pozyskiwania gruntów niezbędnych do ich realizacji,
- określenie podstawowych zasad ustalania odszkodowań za przejmowane grunty i związanej z tym ich wyceny.

Pozyskane informacje opracowane zostały z wykorzystaniem metod analizy opisowej, porównawczej i przyczynowo-skutkowej. Ich podstawowym źródłem poza literaturą przedmiotu były dobrane celowo akty normatywne z różnych dziedzin prawa polskiego. Stan ilościowy polskiej sieci drogowej przedstawiono w oparciu o aktualizowane na bieżąco dane Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad [GDDKiA 2025].

Inwestycje w zakresie dróg publicznych jako inwestycje celu publicznego

Projektowanie, budowę i konserwację dróg zalicza się do podstawowych zadań władz publicznych, których wykonywanie jest możliwe dzięki licznym aktom prawnym [Kiedrzynek 2025], w tym ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Dz.U. 2024, poz. 311]. Posługuje się ona pojęciem inwestycji drogowej rozumianej jako przedsięwzięcie, którego głównym celem jest budowa, przebudowa bądź rozbudowa drogi publicznej. Użyte tu pojęcie drogi publicznej zdefiniowane zostało w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zgodnie z którym jest nią droga zaliczona na podstawie przepisów tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych [Dz.U. 2025, poz. 889]. Drogi publiczne dzielą się na krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Realizacja inwestycji drogowej stanowi cel publiczny, a normatywnym źródłem tego pojęcia jest art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem [Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483]. Ustawa zasadnicza nie zawiera jednak definicji celu publicznego ani nie wskazuje wprost kryteriów uznawania za cele publiczne określonych okoliczności [Wolanin 2023]. Definicja tego pojęcia nie została również sformułowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jednak w jej art. 6 ustawodawca zawarł zamknięty katalog celów publicznych, do których w pkt 1 zalicza wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowę, utrzymanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji [Dz.U. 2024, poz. 1145]. Należy przy tym podkreślić, że celem publicznym w ujęciu funkcjonalnym nie jest sama droga jako obiekt budowlany, lecz funkcja, której ma ona służyć. A jest nią zapewnienie powszechności korzystania z drogi przez każdego, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z przepisów prawa [Jaworski i in. 2025].

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 5 definiuje pojęcie inwestycji celu publicznego, przez którą rozumieć należy działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim

i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania stanowiące realizację celów, o których mowa w przywołanym wcześniej art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. 2024, poz. 1130]. Realizacja tego rodzaju przedsięwzięć powinna wynikać z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku być ustalana w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak podkreśla Pracka [2016], ustawodawca zagwarantował przy tym w ramach planowania przestrzennego mechanizmy partycypacji społecznej mające na celu kontrolę działań administracji publicznej i ograniczanie w ten sposób napięć związanych z ingerencją w zakres uprawnień właścicielskich. Dyskusja publiczna, jaka odbywa się na etapie uchwalania planu miejscowego, stanowi wyraz uspołecznienia planowania przestrzennego, którego formą jest przewidziana w art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym instytucja uwag do projektu planu. Umożliwia ona każdej osobie fizycznej i prawnej oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej kwestionowanie ustaleń planu miejscowego i wpływanie w ten sposób na ich ostateczny kształt [Niewiadomski i in. 2009].

Pozyskiwanie gruntów pod drogi publiczne

Przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne determinuje możliwość ich pozyskania przez uprawnione podmioty w różnych trybach przewidzianych prawem (tabela 1), przy czym zasadniczą tego formą powinna być umowa cywilnoprawna [Gdesz 2002]. Zawierając umowę nabycia nieruchomości albo nabycia prawa do nieruchomości, instytucja prawa publicznego nie powinna stosować jakichkolwiek elementów przymusu, lecz występować w obrocie cywilnoprawnym na zasadzie równości, bez korzystania ze swojej uprzywilejowanej pozycji. Jeśli zatem np. gmina zamierza zbudować drogę gminną, powinna przede wszystkim podjąć starania o nabycie w drodze umowy nieruchomości przeznaczonych na ten cel w planie zagospodarowania przestrzennego. Takie nieruchomości nabywane są ze środków publicznych.

Szczególną formą pozyskania nieruchomości pod drogi publiczne jest ustawowe prawo pierwokupu, uregulowane w art. 109–111 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przysługuje ono wyłącznie gminie i zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 3 tej ustawy obejmuje nieruchomości przeznaczone w planie miejscowym na cele publiczne. Przedmiotowe prawo ma zastosowanie w przypadku sprzedaży prawa własności niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo od jednostki samorządu terytorialnego, przeniesienia prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę, sprzedaży prawa własności albo przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, a w przypadku jego braku na obszarze objętym decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Istnieją jednak wyjątki określone w art. 109 ust. 3 ustawy, kiedy prawo pierwokupu na rzecz gminy nie może być zrealizowane. Ma to miejsce m.in.

Tabela 1. Sposoby przejęcia nieruchomości pod drogi publiczne według różnych podstaw prawnych
Table 1. Methods of acquiring real estate for public roads according to various legal grounds

Podstawa prawna	Sposób przejęcia
Ustawa Kodeks cywilny [Dz.U. 2025, poz. 1071]	Cywilnoprawna umowa kupna-sprzedaży Art. 535. Przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę.
	Ustanowienie przez gminę prawa pierwokupu Art. 109 ust. 1 pkt 1. Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
	Podział nieruchomości na podstawie art. 98 ustawy Art. 98 ust. 1. Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.
	Wywłaszczenie Art. 112 ust. 2. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Art. 112 ust. 3. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.
Ustawa o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. 2024, poz. 1145]	Scalenie i podział nieruchomości Art. 105 ust. 4. Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy [...]. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1.
	Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej Art. 12 ust. 1. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Art. 12 ust. 2. Linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Art. 12 ust. 4. Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa: 1. własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, 2. własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.
	Decyzja wojewody Art. 73 ust. 1. Nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.
Ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872]	

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Heldak 2016]

Source: own elaboration based on [Heldak 2016]

w sytuacji, gdy nieruchomość sprzedawana jest na rzecz osób bliskich zbywcy, prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej albo nieruchomość sprzedawana jest na cele budowy dróg krajowych.

Wywłaszczenie nieruchomości będące instytucją prawa administracyjnego w państwie musi być rozumiane i traktowane jako ostateczność, a nie podstawowy sposób ich pozyskania przez podmioty publiczne [Gdesz 2002]. W ujęciu normatywnym, ze względu na doniosłość jego skutków prawnych, znalazło to odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą tylko wywłaszczenie w sposób określony w jej art. 21 ust. 2, a więc na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, może wykluczyć ochronę własności i prawa dziedziczenia. Konstytucyjne granice tej ochrony stanowią przy tym normatywny wyznacznik dla tworzenia regulacji ustawowych oddziałujących na wymienione prawa w sposób nieprzekraczający granic dopuszczalnej ingerencji, wynikających z ustawy zasadniczej [Wolanin 2023].

Samo pojęcie wywłaszczenia zdefiniowane zostało w art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jako pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości. Zgodnie z art. 113 ust. 1 tej ustawy nieruchomość może być wywłaszczona jedynie na rzecz Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym, jak wskazuje ust. 3, może być nim objęta cała nieruchomość lub tylko jej część.

Dla sprawnego wykonywania zadań władz publicznych w zakresie budowy i konserwacji dróg pożądana jest jednoznaczna sytuacja prawna gruntów, na których są one zlokalizowane [Kiedrzynek 2025]. W praktyce jednak często ich stan prawny nie jest uregulowany, dlatego aby usunąć ten problem w jak najszerszym zakresie, uchwalono ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych [Dz.U. 2023, poz. 1722]. Określa ona zasady dotyczące nabywania przez gminę własności takich dróg, organy właściwe w sprawach dotyczących regulacji ich stanu prawnego oraz zasady ustalania za nie odszkodowania. Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym definiowane są zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy jako nieruchomości, dla których ze względu na brak ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do nich prawa rzeczowe, lub nieruchomości, których dotychczasowi właściciele lub użytkownicy wieczysti nie żyją, a ich spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku.

Odszkodowania za odjęcie własności nieruchomości pod drogi publiczne

Konstytucyjnym wyznacznikiem wysokości odszkodowania za odbieranie praw jest słuszne odszkodowanie, przy czym, jak podkreśla Wolanin [2021], pojęcie słuszności nie odnosi się do formy tego odszkodowania, lecz do stopnia jego zamienności wobec odbieranego przedmiotu, którym jest w tym przypadku określone prawo rzeczowe przysługujące do nieruchomości. Biorąc to pod uwagę, można przyjąć, że najbardziej adekwatną formą odszkodowania za odebrane prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego przysługujące do nieruchomości jest takie samo prawo do nieruchomości

o stanie najbardziej zbliżonym do nieruchomości będącej przedmiotem odebranych praw [Wolanin 2023]. Skoro jednak pieniądź jest powszechnym nośnikiem, a jednocześnie zamiennikiem wartości, to właśnie forma pieniężna stanowi najbardziej uniwersalną formę odszkodowania.

Jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane m.in. za słusznym odszkodowaniem. Ustawodawca rozwinął tę zasadę w art. 128 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wskazując, że odszkodowanie to musi odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości lub wartości wywłaszczonego prawa rzeczowego. Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw (art. 128 ust. 2 ustawy). Oznacza to, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości uzyskają w ramach odszkodowania kwotę odpowiadającą jedynie części wartości ich praw, a pozostała część wypłacona zostanie osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, jeżeli prawa te zostaną naruszone w wyniku wywłaszczenia. Te same zasady mają zastosowanie w przypadku, gdy wywłaszczana nieruchomość stanowiła własność jednostki samorządu terytorialnego i jednocześnie ustanowione na niej zostało prawo użytkowania wieczystego. Odszkodowanie wówczas również zmniejsza się o kwotę równą wartości tego prawa (art. 128 ust. 3 ustawy).

Ustalenie wysokości odszkodowania jest obowiązkiem starosty, który przeprowadził postępowanie wywłaszczeniowe. Następuje to w decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu nieruchomości (art. 129 ust. 1 ustawy). Jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna¹, w decyzji o odszkodowaniu podaje się dodatkowo jej oznaczenie według treści księgi wieczystej lub katastru nieruchomości, jej wartość oraz wysokość dopłaty (art. 129 ust. 3 ustawy). Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Obowiązkiem wypłaty odszkodowania obciążony jest ten organ, na którego rzecz nastąpiło wywłaszczenie².

Zgodnie z art. 132 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość odszkodowania ustalona w decyzji o wywłaszczeniu podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Zapłata zwaloryzowanego odszkodowania następuje na rzecz podmiotu wywłaszczo-

¹ W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana za jego zgodą nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 ustawy). Taką nieruchomość przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeśli wywłaszczenie następuje na jej rzecz. Przeniesienie praw do nieruchomości zamiennej na rzecz osoby, której zostało przyznane odszkodowanie, następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej (art. 131 ust. 5 ustawy). Ustawodawca przewidział w art. 131 ust. 4 sytuację, w której istnieć będzie różnica między wysokością odszkodowania ustalonego w decyzji a wartością nieruchomości zamiennej. W tym przypadku różnicę tę wyrównuje się przez dopłatę pieniężną. Obowiązek dopłaty może dotyczyć zarówno organu, na rzecz którego zostało dokonane wywłaszczenie, jak i wywłaszczonego podmiotu, zależnie od tego, co miało większą wartość – wywłaszczone prawo czy nieruchomość zamienna.

² Odszkodowanie wypłacane jest z budżetu gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa w zależności od tego, na kogo przejdą prawa w wyniku wywłaszczenia [Cymerman i Cymerman 2016].

nego jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Zwłoka lub opóźnienie podlegają ocenie na gruncie przepisów kodeksu cywilnego³ (art. 132 ust. 2 ustawy). Zgodnie z tymi przepisami dłużnik, którym w tym przypadku jest podmiot zobowiązany do zapłacenia odszkodowania, ma obowiązek należytego wykonania swego świadczenia, a w przypadku gdy nie jest to możliwe, zobowiązany jest naprawić powstałą w ten sposób szkodę.

Odszkodowanie wpłacane jest do depozytu sądowego, jeżeli osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia albo wypłata odszkodowania natrafiła na trudne do przewyciężenia przeszkody lub odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 133 ustawy).

Z art. 98 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że za działki gruntu wydzielone w podziale nieruchomości dokonany na wniosek jej właściciela lub użytkownika wieczystego jako przeznaczone pod drogi publiczne i z tego powodu przechodzące na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego z chwilą, gdy decyzja o zatwierdzeniu tego podziału stanie się ostateczna, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Odebranie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego z mocy powołanego art. 98 ust. 1 ustawy, tj. z mocy samego prawa, następuje za odszkodowaniem, w myśl konstytucyjnej zasady dopuszczalności wywłaszczenia, rozumianego jako odebranie prawa, jedynie za słusznym odszkodowaniem.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1 ustawy.

W konsekwencji powyższej regulacji, w myśl art. 106 ust. 1 i 1a, za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także urządzenia, których właściciele lub użytkownicy wieczyści nie mogli odłączyć od gruntu, oraz za drzewa i krzewy gmina wypłaca, z zastrzeżeniem ust. 1a, odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a właściwym organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego lub starostą. Dopłatę, o której mowa w art. 105 ust. 2, oraz odszkodowanie, jeśli nie dojdzie do jego uzgodnienia, ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Odszkodowanie wypłaca właściwy organ. W przypadku działek gruntu wydzielonych pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg będzie to odpowiednio powiat, województwo lub Skarb Państwa.

³ Artykuł 471 i nast.

Wycena nieruchomości dla potrzeb ustalania odszkodowań za odjęcie ich własności pod drogi publiczne

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami postanowiono, że odszkodowanie ustala się na podstawie wartości nieruchomości, skutkiem czego jego wysokość powinna rekompensować wartość nieruchomości jako przedmiotu odbieranych praw rzeczowych [Wolanin 2021]. Postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości, zdefiniowane w art. 4 pkt 6 jako ich wycena, zostało unormowane zarówno w przepisach samej ustawy, jak i w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości [Dz.U. 2023, poz. 1832]. Stosownie do art. 4 pkt 6a ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez określanie wartości nieruchomości rozumieć należy określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości. Związane z tym czynności, rozumiane zgodnie z art. 4 pkt 8 jako szacowanie nieruchomości, ustawodawca zastrzegł dla rzeczoznawców majątkowych, którymi są jedynie osoby fizyczne posiadające uprawnienia zawodowe nadane w trybie przepisów działu V tej ustawy⁴. Określają oni wartość nieruchomości zarówno na potrzeby stosowania jej przepisów, jak i w każdym innym przypadku, gdy przepisy odrębnych aktów prawnych obligują organ administracyjny do wydania decyzji administracyjnej lub innego aktu „na podstawie” lub „według” wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym [Wilkowska-Kołąkowska 2010].

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wartość rynkowa nieruchomości⁵. Przy jej określaniu rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest uwzględnić w szczególności rodzaj nieruchomości, jej położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie i stan oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami, co wynika wprost z art. 134 ust. 2. Dopiero w przypadku stwierdzenia braku występowania w obrocie nieruchomości tego samego rodzaju jak nieruchomość, za którą należne jest odszkodowanie, podstawą ustalenia jego podstawowej kwoty jest zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawy wartość odtworzeniowa nieruchomości⁶.

Rzeczoznawca majątkowy określa wartość nieruchomości dla celów odszkodowania według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (art. 134 ust. 3). Jeżeli jednak przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (art. 134 ust. 4). Unormowana w ten sposób szczególna zasada określania wartości

⁴ Patrz: art. 177 oraz rozdział 4.

⁵ Rynkową wartość nieruchomości, według art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych między kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej.

⁶ Zgodnie z art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wartość odtworzeniowa nieruchomości jest równa kosztom jej odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia. Szczegóły związane z ustalaniem wartości odtworzeniowej reguluje art. 135 ustawy. Ustawodawca nakazuje przy tym odrzucić zasadę *superficies solo cedit* i oddzielnie określać wartość gruntu i wartość jego części składowych. Przy określaniu wartości gruntu stosuje się przepisy o określaniu wartości rynkowej.

nieruchomości wywłaszczanych na cele publiczne, zwana „zasadą korzyści”, polega na przyjęciu przy szacowaniu wartości nieruchomości takiego jej przeznaczenia lub sposobu korzystania z niej, który skutkuje wyższą wartością. Uzasadnieniem tego jest fakt, że nabycie nieruchomości w drodze umowy poprzedzającej ewentualność wywłaszczenia mogłoby nastąpić za cenę adekwatną do tego z celów lub możliwości zagospodarowania tej nieruchomości, które zwiększają jej atrakcyjność inwestycyjną [Wolanin i Gdesz 2022].

Wytyczne dotyczące metodyki wyceny dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zawiera rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości. Z § 49 tego rozporządzenia wynika, że:

- wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania w przypadku ich wywłaszczenia lub przejęcia z mocy prawa na podstawie przepisów wymienionej ustawy określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami bez uwzględnienia ustaleń decyzji (ust. 1);
- w przypadku gdy dane z rynku lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym (ust. 2);
- w przypadku gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:
 - wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki, i ich powierzchni,
 - wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni (ust. 3);
- w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych (ust. 4).

Zgodnie z § 49 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia, ust. 1–4 stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabywanych, zajętych lub przejętych pod drogi.

Specustawa drogowa jako narzędzie prawne służące uproszczeniu procedur związanych z realizacją inwestycji drogowych

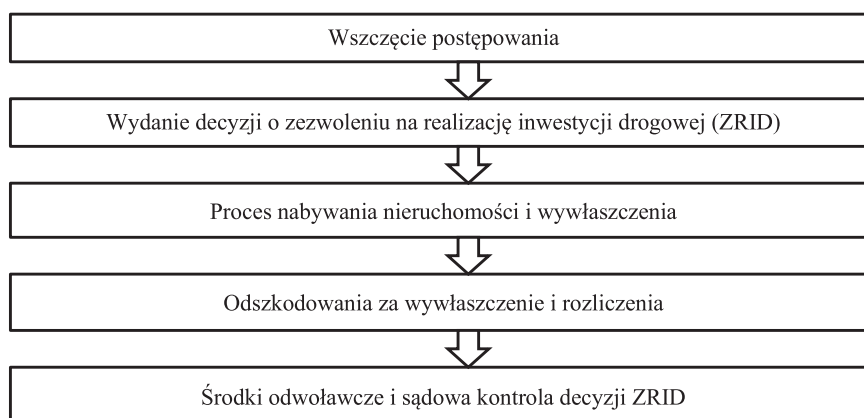
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych to typowy przykład tzw. specustawy, mającej w założeniu skrócić i uprościć postępowanie w konkretnym rodzaju spraw [Kiedrzynek 2025]. Uchwalona w odpowiedzi na wieloletnie trudności administracyjne i proceduralne

w realizacji inwestycji drogowych, początkowo odnosiła się ona głównie do inwestycji drogowych w rozumieniu dróg krajowych i autostrad, czyli projektów strategicznych z punktu widzenia rozwoju państwa. W kolejnych nowelizacjach ustawodawca rozszerzał jednak zakres jej stosowania na inwestycje dotyczące dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, dostosowując jednocześnie istniejące przepisy do zmieniających się realiów gospodarczych, społecznych i administracyjnych [Tadych 2025].

Analizowana ustawa, zwana powszechnie „specustawą drogową”, reguluje w szczególności procedury przygotowania inwestycji drogowych, przeprowadzania wywłaszczeń lub nabywania nieruchomości dla potrzeb jej realizacji oraz ustalania wysokości odszkodowań za przejęte nieruchomości, czyli podstawowe kwestie formalnoprawne związane z inwestycjami drogowymi. Ich realizacja na podstawie ustawy przebiega według sekwencji zbliżonej do klasycznej drogi administracyjnej (rysunek 1), podlegając jednak znacznemu uproszczeniu dzięki skumulowaniu wielu decyzji w jednym postępowaniu.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tzw. decyzji ZRID) wszczyna się na wniosek inwestora, którym w przypadku dróg krajowych jest najczęściej Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) lub upoważniony przez niego pełnomocnik, a w przypadku dróg samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) odpowiedni zarząd drogi. Wniosek rozpatrywany w pierwszej instancji przez wojewodę (dla dróg krajowych i wojewódzkich) lub starostę (w przypadku dróg powiatowych i gminnych) powinien spełniać szereg wymagań, określając m.in.:

- dokładny przebieg planowanej inwestycji,
- wskazanie działek lub obszarów objętych inwestycją,
- projekt podziału nieruchomości (o ile konieczne jest ich wyodrębnienie i przejęcie na cele drogowe),
- opis techniczny planowanej drogi,
- dokumenty środowiskowe, w tym decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub załączniki potwierdzające przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, jeśli wymaga tego prawo.



Rysunek 1. Etapy proceduralne postępowań w sprawach realizacji inwestycji drogowych

Figure 1. Procedural stages of proceedings in road investment project

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Tadych 2025]

Source: own elaboration based on [Tadych 2025]

Decyzja ZRID jest aktem administracyjnym, który zgodnie z ideą specustawy łączy elementy wymagające w normalnym trybie wydania odrębnych decyzji, w tym decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę. Jej wydanie skutkuje również przeniesieniem prawa własności nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji na Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od kategorii drogi⁷. Automatyczny charakter przejścia tytułu prawnego do gruntów objętych inwestycją jest jednym z kluczowych uproszczeń w procedurze ZRID, biorąc pod uwagę fakt, że w klasycznym trybie wymagałoby to odrębnego, toczącego się często wiele lat postępowania wywłaszczeniowego. Nabycie nieruchomości następuje:

- z mocy prawa, z chwilą gdy decyzja ZRID staje się ostateczna,
- za odszkodowaniem, którego wysokość ustalana jest w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

Prawo do odszkodowania przysługuje w każdym przypadku pozbawienia prawa własności, wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego albo ograniczonych praw rzeczowych w związku z realizacją inwestycji drogowej. Aktualnie obowiązujący przepis art. 12 ust. 4a specustawy rozstrzyga wątpliwości co do tego, który organ jest zobligowany do wydania decyzji ustalającej odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczone, wprowadzając zasadę, zgodnie z którą odszkodowanie ustala ten sam organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tym samym w przypadku dróg gminnych i powiatowych organem właściwym do ustalenia odszkodowania będzie właściwy miejscowo starosta, zaś w przypadku dróg wojewódzkich i krajowych organem właściwym będzie wojewoda [Leyk 2025]. Zgodnie z obowiązującymi przepisami starosta lub wojewoda prowadzą postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W praktyce jednak termin ten często nie jest dotrzymywany, co dotyczy głównie sytuacji, w których przedmiotem wywłaszczenia jest duża liczba działek o zróżnicowanym charakterze (rolne, zabudowane, komercyjne). Można wręcz powiedzieć, że jest to norma martwa, niewywołująca żadnych sankcji prawnych dla organu, który nie ma realnej możliwości tak szybkiego przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego, i zazwyczaj jedyną czynnością, którą podejmuje w ustawowym terminie, jest wszczęcie postępowania i zawiadomienie o tym fakcie stron [Tadych 2025].

Choć celem specustawy było przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych, w praktyce często dochodzi do istotnych opóźnień, spowodowanych m.in. kolizją z przepisami o ochronie środowiska i zabytków, poszerzaniem zakresu inwestycji poprzez jej rozbitcie na odrębne etapy, niedoskonałością dokumentacji projektowej czy też dużą liczbą skarg do sądów administracyjnych, wstrzymujących realizację inwestycji do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia [Tadych 2025].

Kluczowe znaczenie mają również spory dotyczące wywłaszczeń i odszkodowań, w ramach których z jednej strony właściciele nieruchomości zarzucają organom stosowanie zaniżonych stawek, z drugiej zaś organy i inwestorzy (w tym GDDKiA) zestawiają ich zdaniem wygórowane roszczenia dotychczasowych właścicieli ze skalą reali-

⁷ Ten moment jest szczególnie istotny dla właścicieli wywłaszczanych gruntów, gdyż wpływa na termin ustalenia wysokości odszkodowania oraz ewentualne roszczenia w sytuacji, gdy postępowanie o odszkodowanie się przeciąga.

zowanych projektów i związaną z tym potrzebą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W rozstrzygnięciu tego problemu nie pomaga zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych, choć w ostatnich latach uwidacznia się trend do wzmacniania ochrony słuszych interesów właścicieli. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2025 r. [NSA 2025], zgodnie z którą określenie wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno nastąpić na podstawie § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości, a przed zmianą stanu prawnego na podstawie § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Dz.U. 2021, poz. 555, z późn. zm.], z uwzględnieniem zasady korzyści określonej w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Prawdliwość linii orzeczniczej opartej na tej zasadzie podkreślana jest również w literaturze przedmiotu [Dobkowski i Suwaj 2024].

Podsumowanie i wnioski

Realizacja inwestycji drogowych to zagadnienie niezwykle konfliktogenne ze względu na związaną z tym konieczność ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich. Może bowiem skutkować ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, a nawet odjęciem przysługujących do nich praw rzeczowych w różnych trybach przewidzianych prawem, w tym poprzez stosowanie instytucji wywłaszczenia. Wynika stąd potrzeba znajdowania rozsądnych kompromisów między koniecznością budowy, przebudowy bądź rozbudowy dróg publicznych jako inwestycji celu publicznego a ograniczeniami w nabywaniu przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego niezbędnych do tego gruntów, związanymi często z ustalaniem wysokości wypłacanych odszkodowań. Ma to szczególne znaczenie w kontekście zapobiegania przewlekłości postępowań, w sytuacji gdy opór pojedynczych właścicieli na długi czas wstrzymuje strategiczne inwestycje o wartości wielokrotnie przewyższającej wartość należących do nich nieruchomości. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwana powszechnie specustawą drogową, w założeniu od chwili wejścia w życie miała stanowić narzędzie prawne służące uproszczeniu procedur związanych z ich budową, przebudową bądź rozbudową. Wynika to m.in. z faktu, że na jej podstawie wydawana jest jedna decyzja administracyjna zawierająca orzeczenie o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, orzeczenie o zatwierdzeniu podziału nieruchomości w celu wydzielenia działek gruntu przeznaczonych pod tę drogę oraz orzeczenie o zatwierdzeniu projektu budowlanego, pełniące funkcję pozwolenia na budowę drogi publicznej. Ponadto jednym ze skutków prawnych tej decyzji, zwanej zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej (ZRID), jest przejęcie własności działek gruntu przeznaczonych pod drogę publiczną na rzecz odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego oraz wygaśnięcie innych praw rzeczowych przysługujących do tych działek, w tym prawa użytkowania wieczystego.

Choć specustawa jest narzędziem skuteczniejszym niż tradycyjna procedura, to nie zawsze gwarantuje szybką realizację inwestycji drogowych, co jest uwarunkowane wieloma czynnikami, w tym m.in. dużą liczbą skarg do sądów administracyjnych wstrzymujących takie inwestycje do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia. Jak słusznie stwierdza Tadych [2025], w części przypadków można by było temu zapobiec, przygotowując dobrze inwestycję już na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o decyzję ZRID oraz prowadząc rzetelne konsultacje zarówno z właścicielami gruntów przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowych, jak i całą społecznością lokalną w obszarze ich oddziaływania. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę fakt, że przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny kształtuje treść praw przysługujących do nich, determinuje możliwość ich nabycia w poszczególnych trybach przez podmioty publiczne i wpływa nie tylko na ich wartość, ale też wartość nieruchomości sąsiednich.

Bibliografia

- Bartoszek W., 2025: Transport drogowy jako element procesu logistycznego w systemie bezpieczeństwa państwa, [w:] T. Jałowiec, M. Wincewicz-Bosy (red.), *Transport jako obszar poznania nauk o zarządzaniu i jakości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 247–272.
- Cymerman R., Cymerman J., 2016: *Gospodarowanie nieruchomościami: uwarunkowania prawne, procedury*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Dobkowski J., Suwaj R., 2024: Zasada korzyści w wycenie nieruchomości jako element prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, LXXVII(4), 10–15.
- GDDKiA, 2025: Ogólne informacje o sieci dróg krajowych, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gov.pl/web/gddkia/ogolne-informacje-o-sieci-drog-krajowych> [dostęp: 18.12.2025].
- Gdesz M., 2002: *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami: praktyczny komentarz, wzory pism, akty prawne, orzecznictwo*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Hełdak M., 2016: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 418, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 107–115.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Wolanin M. (red.), 2025: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kiedrzynek M., 2025: Postępowanie w sprawie wydania decyzji o nabyciu nieruchomości w świetle przepisów ustawy z 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych, *Samorząd Terytorialny* 3(411), 124–131.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483].
- Leyk Ł., 2025: Procedura odszkodowań na podstawie specustawy drogowej, *Nieruchomości* C.H. Beck 8, 11–14.
- Niewiadomski Z. (red.), Jaroszyński K., Szymitt A., Złakowski Ł., 2009: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- NSA, 2025: Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego wywłaszczenia nieruchomości (sygn. akt I OPS 1/24), Naczelny Sąd

- Administracyjny, <https://nww.nsa.gov.pl/wybrane-orzecznictwo/wybrane-orzecznictwo/uchwala-siedmiu-sedziow-nsa-z-dnia-27-maja-2025-r-w-sprawie-zagadnienia-prawnego-dotyczacego-wywlaszczenia-nieruchomosci-sygn-akt-i-ops-124/> [dostęp: 18.12.2025].
- Orłowska M., 2025: Rozwój infrastruktury drogowej w Polsce na tle krajów UE, [w:] T. Jałowicz, M. Wincewicz-Bosy (red.), *Transport publiczny jako obszar poznania nauk o zarządzaniu i jakości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 108–139.
- Pawlak P., 2020: Rozbudowa infrastruktury drogowej a lokalizacja i rozwój przedsiębiorstw, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2, 65–82.
- Pracka M., 2016: Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, [w:] K. Głąbicka, P. Świtala (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom, 139–151.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości [Dz.U. 2023, poz. 1832].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Dz.U. 2021, poz. 555, z późn. zm.].
- Reiss F., 2016: Wpływ rozwoju infrastruktury drogowej na dostępność transportową i rozwój turystyczny wybranych regionów, [w:] M. Duczmal, T. Pokusa (red.), *20 lat: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu – Interdyscyplinarność badań*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole, 257–266.
- Szarata A., 2017: Wpływ rozwoju infrastruktury transportowej na jakość życia w mieście, [w:] *Innowacyjne wyzwania techniki budowlanej*, Instytut Techniki Budowlanej, Warszawa, 159–171.
- Tadych M., 2025: Specustawa drogowa – ocena regulacji po 20 latach obowiązywania, cz. I, *Nieruchomości C.H. Beck* 5, 4–8.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny [Dz.U. 2025, poz. 1071].
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [Dz.U. 2025, poz. 889].
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. 2024, poz. 1145, z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872, z późn. zm.].
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. 2024, poz. 1130].
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Dz.U. 2024, poz. 311].
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych [Dz.U. 2023, poz. 1722].
- Wilkowska-Kołąkowska D., 2010: *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy*. Rzeczoznawstwo majątkowe, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Wolanin M., 2021: *Oplaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieruchomościami*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wolanin M., 2021: *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wolanin M., 2023: *Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wolanin M., Gdesz M., 2022: Zasada korzyści w wycenie nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, *Nieruchomości C.H. Beck* 2, 4–6.