

DO KOMISJI BEZPIECZEŃSTWA

15.01.2026r.

RZ.0012.3.10.2025



Mikołów, dnia 13.01.2026 r.

**Pan Grzegorz Conrad
Przewodniczący Rady
w miejscu**

dotyczy: odpowiedzi na wniosek z posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa, Infrastruktury
i Ochrony Środowiska w dnia 24 listopada 2025 r.

W odpowiedzi na wyżej wymieniony wniosek w załączeniu przekazuję opinię prawną,
dotyczącą interpretacji art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy
wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Z poważaniem

WICESTAROSTA



Jarosław Sworzeń



Mikołów, dnia 12 stycznia 2026 r.

**Szanowny Pan
Rafał Babiński
Przewodniczący Komisji
Bezpieczeństwa, Infrastruktury
i Ochrony Środowiska Rady Powiatu
Mikołowskiego**

W odpowiedzi na wniosek z posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa, Infrastruktury i Ochrony Środowiska z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie interpretacji art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w związku z możliwością nieodpłatnego przejęcia gruntów zajętych przez pasy drogowe, informuję co następuje.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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.

W myśl ust. 2 ww. przepisu odszkodowanie, o którym mowa wyżej, wypłaca:

- 1) gmina - w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi,
- 2) Skarb Państwa - w odniesieniu do pozostałych dróg.

Z kolei zgodnie z ust. 4 i 5 ww. przepisu, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa. Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

W art. 73 ust. 3 i 3a ustawy wskazano, że podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody. Jeżeli istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa wyżej, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości.

Przechodząc do interpretacji cytowanego wyżej przepisu, wskazać należy, że jego celem jest uregulowanie sytuacji prawnej nieruchomości zajętych przed dniem 1 stycznia 1999 r. pod drogi publiczne. W ust. 1 art. 73 ustawy określone zostały przesłanki, których łączne wystąpienie powoduje, że grunty niestanowiące własności Skarbu Państwa lub jednostki

samorządu terytorialnego stały się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. ich własnością. Przesłankami tymi są:

- 1) władanie w dniu 31 grudnia 1998 r. nieruchomością przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego,
- 2) zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną,
- 3) brak tytułu własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do zajętej nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1255/19, wyjaśnił, że użyte w art. 73 ust. 1 ustawy sformułowanie "nieruchomości zajęte pod drogi publiczne" oznacza nieruchomości, na których urządzono drogę, którą następnie zaliczono do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym fakt ten musiał mieć miejsce przed dniem 1 stycznia 1999 r. Natomiast "władanie" oznacza faktyczne sprawowanie władztwa, zbliżone do posiadania, przy czym do spełnienia przesłanki władztwa nie jest konieczne udowodnienie służącego podmiotowi publicznoprawnemu jakiegokolwiek tytułu do nieruchomości. Władanie nieruchomością przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego oznacza zatem, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego wykonywały faktyczne czynności w odniesieniu do nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, tj. utrzymywały nawierzchnię, prowadziły naprawy, remonty, odśnieżanie, bieżące utrzymanie dróg, pielęgnację zieleni, konserwację oznakowania itd. W przypadku urządzenia drogi na gruncie prywatnym, który to grunt nie został jednocześnie zagospodarowany przez właściciela w sposób uniemożliwiający realizacji czynności związanych z zarządem drogi (np. poprzez jego wygrodzenie), istnieje domniemanie, że zarządca drogi wykonywał nad nią władztwo w formach określonych w ustawie o drogach publicznych. Nie może obalić tego domniemania sam fakt wykonywania na nieruchomości zajętej pasem drogowym przez właściciela gruntu prac pielęgnacyjnych polegających np. na koszeniu trawy, sprzątaniu czy odśnieżaniu. Podejmowanie przez właściciela nieruchomości tego rodzaju prac w obrębie drogi publicznej, nie stanowi jednak samo w sobie przeszkody dla realizacji czynności zarządu drogi przez podmioty publicznoprawne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 2467/19).

Podkreślić w tym miejscu należy, że tylko łączne wystąpienie powołanych wyżej przesłanek umożliwia organowi (województwu) wydanie decyzji stwierdzającej zaistnienie, na dzień 1 stycznia 1999 r., skutku wywłaszczeniowego. Przy czym, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ze względu na wywłaszczeniowy charakter art. 73 ust. 1 ustawy, musi on być wykładany ściśle, a określone w nim przesłanki powinny być wykazane, a nie tylko uprawdopodobnione. Na mocy art. 73 ust. 1 ustawy następuje bowiem odebranie prawa własności nieruchomości lub jej części, dlatego spełnienie przesłanek określonych w tym przepisie, które warunkują jego zastosowanie, nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości, musi być wyczerpująco wyjaśnione i udokumentowane za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych, o których mowa w art. 75 § 1 k.p.a. Postępowanie prowadzone przez właściwego wojewodę musi zmierzać do ustalenia trzech okoliczności, tj. czy nieruchomość objęta postępowaniem w dniu 31 grudnia 1998 r. znajdowała się we władaniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowiła ich własności oraz czy została zajęta pod drogę publiczną.

Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przedmiotowych nieruchomości jest ostateczna decyzja wojewody. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powyższa decyzja wojewody stwierdzającą przejście z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości zajętej pod drogę publiczną nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza stan prawny istniejący w dniu 31 grudnia 1998 r., ma więc charakter deklaratoryjny. Stanowi ona wiążące potwierdzenie dokonanych ex lege zmian w sytuacji prawnej określonych podmiotów, co wywołuje skutki ex tunc, tj. od chwili, gdy dany stan prawny zaistniał. Decyzja taka może być wydana wyłącznie w sytuacji jednoznacznego stwierdzenia, że dana nieruchomość z mocy prawa przeszła na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Innymi słowy przedmiotowa decyzja nie może zostać wydana w sytuacji braku bezsprzecznych i niespornych dowodów świadczących o tym, że dana nieruchomość nie była własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, natomiast była zajęta pod drogę publiczną i pozostawała we władaniu Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1431/23).

W myśl art. 73 ust. 1 ustawy nabycie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną następuje za odszkodowaniem. Odszkodowanie to, zgodnie z art. 73 ust. 4 ustawy, powinno zostać na wniosek właściciela nieruchomości ustalone i wypłacone według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości. Ustawodawca w wyżej wymienionym przepisie art. 73 ust. 4 ustawy postanowił jednak, że właściciel nieruchomości przedmiotowy wniosek o odszkodowanie powinien złożyć w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., a po upływie tego terminu roszczenie o zapłatę odszkodowania wygasa.

Wobec powyższego należy wskazać, że postępowanie w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek właściciela nieruchomości, czyli na żądanie strony uprawnionej do uzyskania odszkodowania. Uprawnionym do otrzymania odszkodowania jest zaś ten właściciel nieruchomości, który w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. złożył wniosek o ustalenie i wypłatę odszkodowania. Złożenie przez osobę uprawnioną do uzyskania odszkodowania wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy, w terminie określonym w tym przepisie jest warunkiem wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 201 r., sygn. akt I OSK 4127/18, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt I OSK 2535/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 394/06).

Wskazać również należy, że termin określony w art. 73 ust. 4 ustawy (od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r.) jest terminem zawitym prawa materialnego. Oznacza to, że termin ten nie może ulec przedłużeniu ani skróceniu, a wniosek złożony po tym terminie powoduje, że roszczenie o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość wygasa. Termin ten, należący do terminów materialnoprawnych nie może być też przywrócony, bowiem instytucja przywrócenia terminu, uregulowana w art. 58-60 k.p.a., ma

zastosowanie jedynie do terminów procesowych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 617/17).

Reasumując, w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie złożył wniosku o zapłatę odszkodowania w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., to takiego odszkodowania za nieruchomość, która z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. stała się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, nie może się skutecznie domagać. Złożenie wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania poza ustawowym terminem oznacza niemożność uwzględnienia roszczenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Po 22/20).

Wyjaśnić także należy, że okoliczność, że stan prawny zajętej pod drogę nieruchomości nie został jeszcze w dacie zakończenia biegu terminu do wniesienia wniosku o przyznanie odszkodowania uregulowany (tj. wojewoda do dnia 31 grudnia 2005 r. nie wydał decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 ustawy), nie ma żadnego wpływu na bieg terminu do złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt I OSK 2730/12). Decyzja wojewody, o której mowa w art. 73 ust. 3 ustawy, ma bowiem charakter deklaratoryjny, stwierdzający istniejący stan prawny, nie zaś prawo kształtujący. Odjęcie prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne nastąpiło bowiem z mocy prawa ze skutkiem na dzień 1 stycznia 1999 r. Niezależnie od daty wydania decyzji w trybie art. 73 ust. 3 ustawy, nastąpiła w powyższej dacie zmiana stanu prawnego (właściciela nieruchomości). Ustawodawca nie określił natomiast żadnego terminu do wydania przez wojewodę decyzji deklaratoryjnej w tym przedmiocie. W konsekwencji decyzja wojewody może zapaść także po dniu 31 grudnia 2005 r., kiedy to z mocy ustawy wygasło już roszczenie byłego właściciela o odszkodowanie z tego tytułu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że art. 73 ustawy był kilkakrotnie przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Postępowania te miały różny zakres i przedmiot kontroli. W wyroku z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, istotę wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego stanowił brak odpowiednich gwarancji realizacji prawa do uzyskania odszkodowania dla części byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którzy mogli utracić to uprawnienie z powodu niewydania w ich sprawie w terminie zgłaszania wniosków o odszkodowanie decyzji wojewody potwierdzającej wywłaszczenie. Niejednoznaczna, zdaniem sądu pytającego, treść normatywna art. 73 Przepisów wprowadzających nie pozwala zagwarantować byłym właścicielom prawa do należącego odszkodowania. Ustawodawca ograniczył okres zgłaszania roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli terminem zawitym, podczas gdy wojewoda nie został zobligowany do wydania w konkretnym czasie decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 Przepisów wprowadzających. Odnosząc się do tej kwestii Trybunał stwierdził, że treść art. 73 ust. 1 Przepisów wprowadzających nie pozostawia wątpliwości, że własność nieruchomości, których dotyczy ten przepis, przeszła 1 stycznia 1999 r. na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. W odróżnieniu od decyzji wywłaszczeniowych wydawanych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami rozstrzygnięcie wojewody na podstawie art. 73 ust. 3 Przepisów wprowadzających nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza w konkretnej sytuacji wywłaszczenie z mocy prawa, a więc ma charakter deklaratoryjny. Ponieważ decyzje takie stanowią wiążące potwierdzenie dokonanych ex lege zmian w sytuacji

prawnej określonych podmiotów, to wywołują skutki ex tunc, tj. od chwili, gdy dany stan prawny zaistniał. Skoro nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nastąpiło 1 stycznia 1999 r., to również od tego dnia powstało prawo do żądania odszkodowania. Nieuzasadnione jest więc przyjęte przez sąd pytający założenie, że uprzednie uzyskanie decyzji wojewody stanowiło niezbędny warunek do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie. Art. 73 Przepisów wprowadzających nie przewiduje bezpośredniego związku pomiędzy postępowaniem wojewody w sprawie potwierdzenia wywłaszczenia a sprawą odszkodowawczą prowadzoną przez starostę. Nie wprowadza też obowiązku legitymowania się ostateczną decyzją wojewody do zgłoszenia zamiaru uzyskania odszkodowania. Trybunał zwrócił uwagę, że wniosek byłego właściciela nieruchomości o odszkodowanie ma dwojaki charakter. Po pierwsze stanowi oświadczenie, że były właściciel jest i domaga się odszkodowania za wywłaszczenie. Art. 73 ust. 4 Przepisów wprowadzających przesądza bowiem, że odszkodowanie przysługuje tylko na żądanie uprawnionej osoby. Po drugie wniosek stanowi żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania. Dla samego zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego, stanowiącego oświadczenie o skorzystaniu z prawa do odszkodowania, nie jest potrzebne uprzednie uzyskanie decyzji wojewody. Wywłaszczenie na podstawie art. 73 Przepisów wprowadzających obejmuje jedynie te sytuacje, gdy droga została wybudowana do końca 1998 r. na przejętej wcześniej nieruchomości. Dlatego trudno zakładać, że właściciele nie mieli świadomości utraty swoich nieruchomości przed wydaniem decyzji wojewody, która tylko potwierdza wywłaszczenie. Każdy z byłych właścicieli znajdował się w porównywalnej sytuacji prawnej, ponieważ był uprawniony w ustawowo określonym okresie do złożenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania. W zależności od okoliczności indywidualnej sprawy różny może być czas rozstrzygnięcia wniosku i wypłaty odszkodowania, co jest między innymi uzależnione od tego, w jakim czasie wywłaszczenie zostało potwierdzone ostateczną decyzją wojewody.

Z kolei w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest zgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że wprowadzenie 5-letniego okresu, w którym możliwe było dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, przy jednoczesnym zachowaniu minimalnych wymogów proceduralnych, nie niweczy istoty prawa do słusznego odszkodowania. Ponadto, przyjmując za kryterium weryfikacji tej cechy skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym Trybunał stwierdził, że ochrona zapewniana uprawnionym do odszkodowania na gruncie art. 73 ust. 4 Przepisów wprowadzających była realna.

Podsumowując powyższą interpretację, stwierdzić należy, że w przypadku łącznego wystąpienia przesłanek określonych w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, właściwa jednostka samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 r. przejęła na własność odpowiednie nieruchomości zajęte pod drogi publiczne. Natomiast, jeżeli poprzedni właściciel takiej nieruchomości nie złożył w terminie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r.

wniosku o ustalenie i wypłatę stosownego odszkodowania, to jego roszczenie w tym przedmiocie zgłoszone w późniejszym czasie nie może już zostać uwzględnione, bez względu na fakt, że decyzja wojewody, o której mowa w art. 73 ust. 3 ww. ustawy, nie została jeszcze wydana i zostanie wydana np. dopiero w 2026 r. Poprzedni właściciel nieruchomości nie może również domagać się przywrócenia terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie, nawet wówczas gdy niezłożenie tego wniosku w przepisany termin nastąpiło bez jego winy.


RADCA PRAWNY
Marcin Drona
Kt - 2569