

Czosnów, 10 września 2026 r.

**KOMITET SPOŁECZNY S7 WSPÓLNA SPRAWA
CZOSNÓW-ŁOMIANKI**

ul. Władysława Lercha 5, 05-152 Czosnów
administracja.s7@proton.me

Wojewoda Mazowiecki
plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WNIOSEK O PODJĘCIE DIALOGU I ZWOŁANIE SPOTKANIA

w sprawie wywłaszczeń oraz skutków realizacji drogi ekspresowej S7 na odcinku Czosnów-Kiełpin

W nawiązaniu do zawiadomienia z dnia 7 września 2026 r. o powołaniu Komitetu Społecznego S7 Wspólna Sprawa Czosnów-Łomianki, Komitet - skupiający właścicieli nieruchomości objętych realizacją inwestycji S7 oraz właścicieli nieruchomości pozostających w bezpośrednim oddziaływaniu tej inwestycji - zwraca się do Wojewody Mazowieckiego o podjęcie rzeczywistego dialogu i zwołanie spotkania poświęconego powtarzającym się problemom związanym z wywłaszczeniami oraz skutkami inwestycji dla nieruchomości pozostających własnością dotychczasowych właścicieli.

Nie kwestionujemy publicznego celu inwestycji ani potrzeby realizacji drogi ekspresowej S7. Naszym celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której inwestycja publiczna będzie realizowana z poszanowaniem praw właścicieli, a problemy dotyczące wycen, dostępu, tzw. resztówek oraz ograniczeń związanych z infrastrukturą techniczną będą rozwiązywane w sposób przejrzysty i możliwy do zweryfikowania.

Zgłaszane problemy nie mają charakteru wyłącznie jednostkowego. Powtarzają się u wielu właścicieli i dotyczą kilku wspólnych mechanizmów. Niniejsze wystąpienie ma charakter zbiorczy i nie zastępuje środków prawnych przysługujących poszczególnym właścicielom w indywidualnych postępowaniach administracyjnych ani innych postępowaniach związanych z realizacją inwestycji.

Wnosimy o zwołanie spotkania z udziałem przedstawicieli Wojewody Mazowieckiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, właściwych władz samorządowych, wykonawcy inwestycji oraz Komitetu Społecznego S7 Wspólna Sprawa Czosnów-Łomianki.

1. Wysokość odszkodowań i sposób sporządzania operatów szacunkowych

Właściciele zgłaszają poważne zastrzeżenia dotyczące sposobu określania wartości nieruchomości w operatach szacunkowych sporządzanych na potrzeby postępowań odszkodowawczych. Szczególne wątpliwości budzi sposób, w jaki drogowe przeznaczenie nieruchomości przekłada się na przyjętą metodologię wyceny, w szczególności przypadki ograniczania zbioru nieruchomości porównawczych do nieruchomości drogowych bez dostatecznego wykazania przesłanek takiego postępowania, a także dobór transakcji z innych części województwa mazowieckiego.

Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dalej: „u.g.n.”, nieruchomość podobna powinna być porównywalna z nieruchomością wycenianą ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na wartość. Art. 4 pkt 17 u.g.n. wskazuje ponadto, że stan nieruchomości obejmuje

m.in. jej zagospodarowanie, wyposażenie w infrastrukturę techniczną oraz stan otoczenia, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości.

Także § 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości wymaga, aby obszar analizowanego rynku odzwierciedlał podobieństwo społeczno-gospodarcze wpływające na poziom cen. Obszar ten nie musi odpowiadać granicom administracyjnym, ale wybór szerszego rynku powinien być merytorycznie uzasadniony.

W związku z powyższym wnosimy o wyjaśnienie w szczególności:

- w jaki sposób w operatach ustalany jest właściwy rynek nieruchomości i na jakiej podstawie uznaje się określone obszary za społeczno-gospodarczo porównywalne z Czosnowem i Łomiankami;
- dlaczego do zbioru nieruchomości podobnych przyjmowane są konkretne nieruchomości z innych części województwa oraz jakie ich cechy uzasadniają porównanie;
- w jaki sposób odrębnie ustalone i uwzględniane są faktyczny sposób użytkowania nieruchomości, jako podstawa ustalenia aktualnego sposobu użytkowania w rozumieniu art. 134 ust. 3 u.g.n., oraz jej przeznaczenie planistyczne, a także położenie, uzbrojenie, możliwość zabudowy, charakter otoczenia i gospodarcza funkcja nieruchomości;
- w jaki sposób weryfikowana jest rzeczywista porównywalność nieruchomości o przeznaczeniu drogowym z nieruchomościami wywłaszczanymi;
- w jaki sposób przy wycenie analizowane jest wcześniejsze przeznaczenie planistyczne nieruchomości, w tym przeznaczenie usługowo-produkcyjne (UP), usługowe lub mieszkaniowe, w przypadkach gdy następnie zostało ono zmienione na drogowe w związku z przygotowaniem inwestycji S7, przy jednoczesnym odrębnym ustaleniu aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości.

Oczekujemy, że właściciele będą mogli poznać i rzeczywiście zweryfikować przesłanki prowadzące do ustalenia wartości ich nieruchomości, a nie jedynie końcowy wynik wyceny.

2. Słuszne odszkodowanie, zasada korzyści i wycena gruntów przeznaczonych pod drogę

Art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z kolei art. 134 ust. 1-4 u.g.n. wskazuje, że podstawą odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości, a sposób jej określenia zależy także od tego, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia zwiększa wartość nieruchomości.

Szczególnie istotny jest art. 134 ust. 3 i 4: jeżeli przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia nie powoduje zwiększenia wartości, wartość określa się według aktualnego sposobu użytkowania; jeżeli natomiast powoduje zwiększenie wartości - według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.

Jednocześnie aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości, o którym mowa w art. 134 ust. 3 u.g.n., nie należy utożsamiać z jej przeznaczeniem planistycznym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2026 r., sygn. akt I OSK 366/23, wskazano na konieczność rozróżnienia tych kategorii. Oznacza to, że ani wcześniejsze przeznaczenie planistyczne

nieruchomości jako usługowo-produkcyjne (UP), ani jej późniejsze przeznaczenie drogowe nie może być automatycznie utożsamiane z aktualnym sposobem jej użytkowania.

W przypadku nieruchomości, które na dzień wydania decyzji były już przeznaczone pod inwestycję drogową, zastosowanie ma również § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem wartość rynkową określa się co do zasady przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepis ten należy jednak stosować łącznie z ustawową zasadą korzyści.

Znaczenie tej zasady zostało jednoznacznie potwierdzone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2025 r., sygn. akt I OPS 1/24. NSA wskazał, że określenie wartości nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję drogową na podstawie § 49 ust. 4 powinno następować z uwzględnieniem zasady korzyści określonej w art. 134 ust. 4 u.g.n.

W związku z tym wnosimy o przedstawienie podczas spotkania:

- w jaki sposób w sporządzanych operatach stosowane są łącznie art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz § 49 ust. 4 rozporządzenia;
- czy i w jaki sposób w każdym przypadku badane jest, czy drogowe przeznaczenie nieruchomości rzeczywiście zwiększa jej wartość;
- jak postępuje się w przypadkach, w których przyjęcie przeznaczenia drogowego nie prowadzi do zwiększenia wartości w porównaniu z aktualnym sposobem użytkowania;
- czy przed ograniczeniem zbioru porównawczego do nieruchomości drogowych zbadano aktualny sposób użytkowania nieruchomości oraz porównano wartość wynikającą z tego sposobu użytkowania z wartością wynikającą z przeznaczenia zgodnego z celem wyłączenia, stosownie do art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n.;
- na jakiej podstawie uznano, że w danym przypadku możliwe jest określenie wartości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych oraz że transakcje te tworzą właściwy materiał porównawczy;
- jakie przeznaczenie uznano za przeważające wśród gruntów przyległych do poszczególnych wycenianych nieruchomości i na jakiej podstawie dokonano takiego ustalenia;
- w jaki sposób przy stosowaniu art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. uwzględniane jest wcześniejsze przeznaczenie planistyczne nieruchomości, w tym przeznaczenie usługowo-produkcyjne (UP), oraz późniejsza zmiana tego przeznaczenia na drogowe, przy zachowaniu odrębności tych kategorii od aktualnego sposobu użytkowania;
- czy operaty sporządzane na potrzeby postępowań odszkodowawczych prowadzonych przez Wojewodę są weryfikowane pod kątem rzeczywistego zastosowania zasady korzyści wynikającej z art. 134 ust. 4 u.g.n. oraz stanowiska wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2025 r., sygn. akt I OPS 1/24.

Nie przesądzamy wyniku indywidualnych postępowań. Oczekujemy jednak, że w operatach zostaną odrębnie ustalone aktualny sposób użytkowania nieruchomości i jej przeznaczenie planistyczne, a zasada korzyści będzie rzeczywiście stosowana, jasno wykazana i możliwa do zweryfikowania przez właściciela.

3. Dostęp do nieruchomości i skutki faktycznego odcięcia działek

Jednym z najpoważniejszych problemów jest utrata albo istotne pogorszenie rzeczywistego dostępu do nieruchomości pozostających poza pasem drogowym. W wielu miejscach projektowane lub wykonywane są ścieżki rowerowe, chodniki, krawężniki, rowy, skarpy i inne elementy infrastruktury, przy których nie przewidziano funkcjonalnych zjazdów na działki.

Właściciele wskazują m.in. na przypadki, w których:

- działka zostaje oddzielona od drogi krawężnikiem, ścieżką rowerową lub chodnikiem bez zapewnienia odpowiedniego zjazdu;
- po wykonaniu inwestycji powstaje istotna różnica wysokości pomiędzy drogą a nieruchomością, uniemożliwiająca albo poważnie utrudniająca wjazd;
- dotychczasowy funkcjonalny dojazd zostaje zlikwidowany bez rozwiązania zastępczego;
- właściciele posiadający pozwolenia na budowę nie mogą zapewnić faktycznego dojazdu niezbędnego do realizacji i późniejszego użytkowania inwestycji;
- nieruchomości objęte obowiązującymi umowami najmu stają się niedostępne dla najemców, przez co umowy nie mogą być wykonywane zgodnie z ich gospodarczym celem;
- działki rolne, usługowe lub wykorzystywane do działalności gospodarczej tracą możliwość obsługi samochodami, pojazdami dostawczymi, ciężarowymi lub sprzętem rolniczym.

Dostępu nie można oceniać wyłącznie formalnie. Dla działki rolnej powinien on umożliwiać wjazd sprzętu rolniczego, a dla nieruchomości usługowej lub gospodarczej - obsługę pojazdami odpowiadającą charakterowi jej wykorzystania. Samo dojście piesze albo formalny kontakt z drogą nie rozwiązuje problemu funkcjonalnego odcięcia nieruchomości.

Zwracamy również uwagę, że art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, dalej: „specustawa drogowa”, przewiduje możliwość określenia w decyzji ZRID obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów. Wnosimy zatem o wskazanie, według jakich kryteriów rozwiązania te zostały zastosowane w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości na odcinku Czosnów-Kielpin.

Wnosimy o:

- indywidualny przegląd wszystkich zgłoszonych przypadków utraty lub istotnego pogorszenia dostępu;
- przedstawienie rozwiązań zapewniających rzeczywisty i bezpieczny dojazd zgodny z przeznaczeniem i sposobem korzystania z nieruchomości;
- wyjaśnienie, kto ma ponosić koszt odtworzenia dostępu, jeżeli jego utrata lub pogorszenie jest następstwem realizacji inwestycji S7;
- wyjaśnienie zasad proponowania właścicielom odpłatnego wykonania zjazdów oraz sposobu kalkulacji przedstawianych cen.

4. Nieruchomości pozostałe po częściowym przejęciu - tzw. resztówki

Kolejnym problemem są nieruchomości, z których pod drogę, węzły, łącznice lub inną infrastrukturę przejmowana jest tylko część, a pozostała część - skutek częściowego przejęcia

nieruchomości, dokonanego podziału oraz wynikającej z niego nowej konfiguracji - może utracić możliwość prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele.

Problem nie dotyczy wyłącznie małych skrawków. Szczegółnej analizy wymagają także nieruchomości o znacznej powierzchni, które po częściowym przejęciu pozostają wewnątrz lub pomiędzy elementami rozbudowanych węzłów, łącznic i tzw. ślimaków, stając się w praktyce enklawami otoczonymi infrastrukturą drogową.

Art. 13 ust. 3 specustawy drogowej wiąże obowiązek nabycia pozostałej części nieruchomości z tym, czy po przejęciu jej części nadaje się ona do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Przepis nie ustanawia maksymalnej powierzchni takiej nieruchomości.

Do Komitetu docierają informacje, że właścicielom niektórych dużych nieruchomości przedstawiane jest stanowisko, iż działka jest „zbyt duża”, aby mogła zostać nabyta jako resztówka. Wnosimy o wskazanie podstaw prawnych i kryteriów takiej oceny.

Ocena powinna obejmować w szczególności:

- sposób wykorzystywania nieruchomości przed częściowym przejęciem;
- możliwość kontynuowania tego wykorzystania po podziale;
- rzeczywisty i prawnie dopuszczalny dostęp;
- możliwość zabudowy lub prowadzenia dotychczasowej działalności;
- kształt i konfigurację pozostałej części;
- położenie względem łącznic, dróg dodatkowych, nasypów, skarp, rowów i innych elementów węzła;
- możliwość bezpiecznej i racjonalnej obsługi komunikacyjnej.

Wnosimy o przedstawienie zasad stosowanych przez GDDKiA przy rozpatrywaniu wniosków o nabycie tzw. resztówek oraz o potwierdzenie, że sama powierzchnia nieruchomości nie jest traktowana jako samodzielna przesłanka odmowy nabycia.

Oczekujemy, że wnioski właścicieli nie będą oceniane wyłącznie na podstawie powierzchni pozostającego gruntu, lecz przede wszystkim na podstawie rzeczywistej możliwości jego prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga również sposób ustalania ceny nabycia tzw. resztówek. Właściciele obawiają się sytuacji, w której pozostała część nieruchomości zostanie wyceniona niżej właśnie z powodu skutków realizacji inwestycji, takich jak utrata lub pogorszenie dostępu, niekorzystne ukształtowanie, otoczenie łącznicami, drogami dodatkowymi, nasypami, skarpami, rowami lub inną infrastrukturą drogową.

W naszej ocenie nie powinno dochodzić do sytuacji, w której realizacja inwestycji publicznej najpierw powoduje utratę funkcjonalności lub obniżenie wartości pozostającej części nieruchomości, a następnie skutki te stanowią podstawę do zaoferowania właścicielowi niższej ceny jej nabycia.

Wnosimy o wyjaśnienie, według jakiego stanu nieruchomości i na jaki moment określana jest wartość nieruchomości nabywanej jako tzw. resztówka oraz w jaki sposób przy jej wycenie uwzględniane są ograniczenia będące następstwem realizacji inwestycji S7. Oczekujemy również wyjaśnienia, w jaki sposób zapobiega się sytuacji, w której ograniczenia powstałe wskutek

realizacji inwestycji publicznej stają się następnie podstawą do istotnego obniżenia ceny oferowanej właścicielowi za pozostałą część nieruchomości.

5. Sieci i urządzenia infrastruktury technicznej prowadzone przez prywatne nieruchomości poza pasem drogowym

Właściciele zgłaszają przypadki lokalizowania i wykonywania sieci uzbrojenia terenu oraz innych urządzeń infrastruktury technicznej związanych z realizacją S7 na częściach nieruchomości, które nie zostały przejęte pod pas drogowy i pozostają własnością prywatną.

Takie rozwiązania mogą powodować trwałe ograniczenia w możliwości zabudowy, zagospodarowania i gospodarczego wykorzystania działek, a także obowiązek późniejszego udostępniania nieruchomości w celu konserwacji, remontów lub usuwania awarii.

Specustawa drogowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e przewiduje możliwość określenia w decyzji ZRID obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, a lit. i - ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji takich obowiązków. Zgodnie z art. 11f ust. 2 do tych ograniczeń stosuje się odpowiednio art. 124 ust. 4-7 u.g.n. Przepisy te przewidują m.in. obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a gdy jest to niemożliwe - odpowiednie mechanizmy odszkodowawcze. Art. 124 ust. 5 przewiduje ponadto możliwość żądania nabycia nieruchomości, jeżeli przeprowadzenie urządzeń uniemożliwia dalsze prawidłowe korzystanie z niej w sposób dotychczasowy albo zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Dodatkowo § 52 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości nakazuje przy ustalaniu zmniejszenia wartości uwzględniać m.in. zmianę warunków korzystania, zmianę przydatności użytkowej, trwałe ograniczenie sposobu korzystania oraz skutki obowiązku udostępniania nieruchomości w celu konserwacji, napraw i usuwania awarii.

W związku z tym wnosimy o wyjaśnienie:

- na jakiej podstawie prawnej i w jakim zakresie poszczególne prywatne nieruchomości zostały objęte ograniczeniami związanymi z przebiegiem sieci;
- z jakich przyczyn sieci są prowadzone poza pasem drogowym oraz czy analizowano możliwość ich lokalizacji w granicach pasa drogowego lub na nieruchomościach przejmowanych pod inwestycję;
- jakie ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i dalszym użytkowaniu działek wynikają z przebiegu poszczególnych sieci;
- w jaki sposób właściciele są informowani o późniejszym obowiązku udostępniania nieruchomości w celu eksploatacji, konserwacji i napraw;
- w jaki sposób ustalane są odszkodowania za szkody i zmniejszenie wartości nieruchomości oraz czy w przypadkach najdalej idącego ograniczenia analizowane są przesłanki nabycia nieruchomości.

Oczekujemy także przeanalizowania podczas spotkania konkretnych przypadków i przedstawienia właścicielom map przebiegu sieci wraz z jednoznacznym wskazaniem skutków prawnych i funkcjonalnych dla każdej nieruchomości.

Wniosek końcowy

Opisane problemy dotyczą kompetencji kilku podmiotów uczestniczących w realizacji inwestycji. Prowadzenie oddzielnej korespondencji z każdym z nich nie pozwala na kompleksowe rozwiązanie spraw, które w praktyce wzajemnie się łączą: sposób wyceny wpływa na wysokość odszkodowania, rozwiązania projektowe decydują o dalszym dostępie i użyteczności nieruchomości, a przebieg sieci może dodatkowo ograniczać jej zagospodarowanie.

Komitet jest gotowy przedstawić podczas spotkania konkretne przypadki i dokumenty, w tym operaty szacunkowe, dokumenty planistyczne, materiały dotyczące dostępu do nieruchomości, pozwolenia na budowę, umowy najmu, materiały dotyczące tzw. resztówek oraz dokumentację przebiegu sieci przez prywatne części działek.

Wnosimy zatem o zwołanie w możliwie najbliższym terminie spotkania z udziałem przedstawicieli Wojewody Mazowieckiego, GDDKiA, właściwych samorządów, wykonawcy inwestycji oraz Komitetu Społecznego S7 Wspólna Sprawa Czosnów-Łomianki, w celu omówienia powyższych problemów i wypracowania konkretnych rozwiązań.

Prosimy również o przedstawienie stanowiska Wojewody Mazowieckiego, z odrębnym odniesieniem się do każdego z pięciu wskazanych wyżej obszarów problemowych, oraz o przekazanie informacji o proponowanym terminie i miejscu spotkania.

W przypadku braku odpowiedzi lub niepodjęcia rzeczywistych rozmów Komitet nie wyklucza korzystania z dostępnych środków prawnych oraz podejmowania innych zgodnych z obowiązującymi przepisami form aktywności społecznej służących ochronie praw i uzasadnionych interesów właścicieli nieruchomości.

Z poważaniem

.....

Członkowie Komitetu Społecznego S7 Wspólna Sprawa Czosnów-Łomianki

Do wiadomości:

Wójt Gminy Czosnów, ul. Gminna 6, 05-152 Czosnów

Burmistrz Łomianek, ul. Warszawska 115, 05-092 Łomianki

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa

Minister Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich, al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Minister Rozwoju i Technologii, pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

Marszałek Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa