

Michał Kiedrzynek

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0001-9214-2820

michal.kiedrzynek@gazeta.pl

Zakres podmiotowy i przedmiotowy wywłaszczenia nieruchomości według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

Wstęp

Dla realizacji celów publicznych, których katalog z biegiem lat rozszerza się¹, niezbędne jest stworzenie odpowiedniego zaplecza materialnego, którego najważniejszym składnikiem zazwyczaj jest odpowiednia dla zamierzenia nieruchomość. Nie zawsze jednak prywatny właściciel nieruchomości wyraża chęć dobrowolnej sprzedaży nieruchomości, która ze względu na swoje położenie, cechy szczególne czy też inne okoliczności jest niezbędna do osiągnięcia celu publicznego. Mając to na uwadze, prawodawca przewidział możliwość uzyskania potrzebnej nieruchomości w drodze przymusowej zmiany własności, czyli wywłaszczenia.

Wywłaszczenie jest instytucją, która została wymieniona w przepisach Konstytucji RP² i stanowi jednocześnie jej normatywną podstawę³. Jest ono traktowane jako najdalej idąca ingerencja w prawa majątkowe jednostki i powinna być odbierana jako wyjątek od reguły ochrony własności i innych

¹ „Polski ustawodawca, starając się nadażyć za rosnącą liczbą celów o charakterze publicznym, stosuje zabieg polegający na stopniowym rozszerzaniu katalogu celów publicznych. W rezultacie w ciągu 15 lat obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami katalog ten został już dziewięć razy zmieniony, przy czym zmiany te polegały w praktyce na jego rozszerzaniu” – K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 11.

² Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

³ „Normatywną podstawę dla określenia instytucji wywłaszczenia stanowią uregulowania konstytucyjne. Konstrukcja art. 21 Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że przedmiotem wywłaszczenia jest własność, i to zarówno odnosząca się do rzeczy ruchomych, jak i nieruchomości” – A. Zasadzka, *W kwestii przedmiotu i zakresu wywłaszczenia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 2, s. 45.

praw rzeczowych⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na szeroki zakres zastosowania wywłaszczenia, znacznie wykraczający poza nieruchomości, jak i nie dotyczący tylko pozbawienia własności, lecz także jej ograniczenia⁵. Podkreślany jest także związek z celem i podmiotem publicznym, jak również z odszkodowaniem⁶. Trafny wydaje się pogląd, że przepisy Konstytucji RP stanowią ogólną podstawę, która wymaga rozwinięcia w ustawie⁷. Dla zrealizowania postanowień Konstytucji RP zagadnienie to zostało uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸.

Przepisy u.g.n. określają najważniejsze aspekty dotyczące wywłaszczenia. Użyte przez ustawodawcę określenia nie zawsze są jednak wystarczająco precyzyjne, by jednoznacznie określić, kogo dotyczy wywłaszczenie oraz jakie skutki ono wywołuje. Przykładem takiego uregulowania jest art. 113 u.g.n., który odnosi się do tego, na rzecz kogo może być dokonane wywłaszczenie, czyja nieruchomość nie może być wywłaszczona czy kwestia pozostałej niewywłaszczonej nieruchomości.

Tematem niniejszego opracowania jest analiza art. 113 u.g.n., określającego przede wszystkim zakres podmiotowy i przedmiotowy ogólnych reguł wywłaszczenia. Jako że wywłaszczenie jest znane w wielu porządkach prawnych od wieków, można postawić tezę, iż w zasadniczym stopniu odpowiada ono obecnym wymogom demokratycznego państwa prawa, jednak w zakresie szczegółów wymaga kilku zmian. Wprawdzie istnieją pozycje w literaturze dotyczące wskazanych zagadnień, jednak niewiele z nich dogłębnie i na zadowalającym poziomie szczegółowości analizuje tę tematykę, co w kontekście

⁴ „Jest to przepis ustanawiający wyjątek od zawartej w art. 21 ust. 1 zasady ochrony własności. Jak każdy wyjątek, powinien być wykładany ściśle. W razie wątpliwości interpretacyjnych co do znaczenia art. 21 ust. 2 Konstytucji nie można w nim odnajdywać treści, które zaprzeczałyby wyrażonej w art. 21 ust. 1 zasadzie ochrony własności, a wątpliwości interpretacyjne usuwać z korzyścią dla tej zasady (*in dubio pro proprietate*)” – B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2014.

⁵ „Wywłaszczenie należy rozumieć szeroko, jako przymusowe odebranie wszelkich praw majątkowych, własności, użytkowania wieczystego lub np. praw do znaku towarowego” – P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex, art. 21.

⁶ „Materiałną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest powiązanie odjęcia własności z »celami publicznymi«. Przesądza to o specyfice instytucji wywłaszczenia, bo (...) nie może ono polegać na odjęciu własności na rzecz podmiotu niepublicznego. Oznacza to, że cecha »publiczności« musi być związana nie tylko z materiałną charakterystyką celu wywłaszczenia, ale i z podmiotową charakterystyką osoby, na rzecz której to wywłaszczenie jest dokonywane” – L. Garlicki, M. Zubik, [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcziński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 2016, Lex, art. 21.

⁷ „Po drugie, wśród konstytucjonalistów istnieje pogląd, że pojęcia stosowane w Konstytucji mają przeważnie charakter ogólny i charakteryzują się dużym stopniem abstrakcji, znacznie wyższym od norm ustaw zwykłych, co znajduje wytlumaczenie w przedmiocie regulacji konstytucyjnej” – S. Jarosz-Żukowska, *Wywłaszczenie*, [w:] eadem, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, 2003, Lex.

⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm., dalej jako u.g.n.

doniosłości instytucji wywłaszczenia uzasadnia dalsze dociekania w tym obszarze. W tym celu zostanie dokonana analiza art. 113 u.g.n. wraz ze ściśle związanymi z nim innymi przepisami przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej. Poddane analizie zostanie także orzecznictwo sądowe oraz dorobek nauk prawnych w rzeczonym zakresie.

Podmioty wywłaszczenia

W procesie wywłaszczania może brać udział kilka podmiotów zgrupowanych po jednej z dwóch stron. Pierwszą grupą są podmioty wywłaszczane, czyli dotychczasowi właściciele nieruchomości (lub innych praw majątkowych związanych z nieruchomością), w przypadku których dochodzi do odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych⁹. Drugą grupą są podmioty wywłaszczające i beneficjenci wywłaszczenia (podmioty, na rzecz których dojdzie do przysporzenia majątkowego w wyniku wywłaszczenia). Jak stanowi art. 113 ust. 1 u.g.n., „nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego”.

Zacytowany przepis u.g.n. stanowi odpowiedź na pytanie, na rzecz kogo możliwe jest dokonanie wywłaszczenia. Jest to przede wszystkim Skarb Państwa, który stanowi synonim państwa w obrocie cywilnoprawnym, gdzie może stanowić podmiot praw i obowiązków¹⁰. Z kolei jednostkami samorządu terytorialnego, zgodnie ze słowniczkiem znajdującym się na początku u.g.n., są gminy, powiaty oraz województwa. Wyliczenie to jest tożsamy z wynikającym z ustaw ustrojowych katalogiem jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze, że samo wywłaszczenie jest silną ingerencją w prawa i wolności jednostek, należy przyjąć, że katalog tych podmiotów jest zamknięty, co znajduje potwierdzenie w doktrynie¹¹. W literaturze wskazuje się ponadto, że wywłaszczenie następuje także na rzecz podmiotów, które są powołane do realizacji interesu publicznego¹². Można również spostrzec, że podmioty, na rzecz których można dokonać wywłaszczenia, podlegają jednocześnie swoistej odpo-

⁹ Zob. M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 180–181.

¹⁰ „Skarb Państwa jest zatem synonimem państwa, o ile występuje ono w obrocie cywilnoprawnym” – P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, art. 34.

¹¹ „Zastosowany w ustawie katalog zamknięty wyklucza możliwość wywłaszczenia na rzecz innego podmiotu, w tym zarówno prywatnego, jak i publicznego” – A. Nikiforów, [w:] E. Klat-Górska (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2024, Lex, art. 113.

¹² „Okoliczność, że wywłaszczenie może być realizowane na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ma swoje logiczne uzasadnienie także w fakcie, że uprawnienia właścicielskie w tym przypadku realizują z reguły określone organy administracji publicznej, które przecież mają być gwarantem realizacji interesu publicznego” – M. Zdyb, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 626.

wiedzialności politycznej podczas wyborów powszechnych (w sposób bardziej bezpośredni – jednostki samorządu terytorialnego, zaś w sposób bardziej pośredni – organy reprezentujące Skarb Państwa), co być może przesądziło o ograniczeniu tylko do nich korzystania z tej możliwości. Z związku z ograniczeniem kręgu podmiotów, na rzecz których możliwe jest dokonanie wywłaszczenia, należy przyjąć, że niedopuszczalne jest wywłaszczenie na rzecz państwowej lub samorządowej osoby prawnej, choćby wykonywała ona zadania mieszczące się w granicach określonego ustawowo celu publicznego¹³. Niedopuszczalne jest także dokonanie wywłaszczenia na rzecz związku międzygminnego, związku powiatowo-gminnego czy związku metropolitalnego w województwie śląskim. Oczywistą konsekwencją jest też zakaz wywłaszczania nieruchomości na rzecz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Polski prawodawca, konstruując instytucję wywłaszczenia, wyraźnie wskazał, na rzecz jakich podmiotów dopuszczalne jest wywłaszczenie. Z kolei w inny sposób określił krąg podmiotów, które mogą zostać wywłaszczone z nieruchomości. Zgodnie z art. 113 ust. 2 u.g.n. „nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość”. Z brzmienia cytowanego przepisu wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, jedynym podmiotem, którego wywłaszczenie jest niedopuszczalne, to Skarb Państwa; po drugie, jedynym prawem rzeczowym, którego nie można wywłaszczyć, jest własność nieruchomości przysługująca Skarbowi Państwa. W nauce prawa słusznie podnosi się, że dopuszczenie wywłaszczenia prawa własności Skarbu Państwa byłoby dopuszczeniem działania władczego państwa wobec samego siebie¹⁴. Jednocześnie prawodawca nie wykluczył możliwości wywłaszczenia innych praw, np. użytkowania wieczystego. Można przyjąć, że w każdym innym przypadku, po spełnieniu wymogów ustawowych, dopuszczalne jest wywłaszczenie poprzez pozbawienie lub ograniczenie własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, bez względu na to, kto jest właścicielem. Dotyczy to także sytuacji, gdy wywłaszczanym jest jednoosobowa spółka kapitałowa Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna.

¹³ „Wywłaszczenie zatem nie może być dokonane na rzecz związku miast i gmin, a jedynie na rzecz następujących osób prawnych: Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa” – E. Mzyk, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2012, Lex, art. 113.

¹⁴ „Skoro wywłaszczenie, o którym mowa w ustawie, dokonywane jest decyzją administracyjną, tj. indywidualnym aktem o publicznoprawnej naturze, opartym na autorytecie państwa, to wywłaszczenie Skarbu Państwa byłoby działaniem władczym państwa wobec siebie, co przeczy samej istocie stosunku prawnego” – A. Łukaszewska, [w:] M. Krassowska, J. Szachulowicz, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2003, Lex, art. 113.

Rozważając o podmiotach wywłaszczenia, nie sposób nie wspomnieć o organach, które biorą udział w procesie wywłaszczenia. Zgodnie z art. 112 ust. 4 u.g.n. „organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej”. Od powyższej reguły polski porządek prawny przewiduje odstępstwa, poprzez wskazanie w ustawach szczególnych innego organu właściwego. W przypadku innych czynności w procesie wywłaszczania może brać udział także organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (np. poprzez prowadzenie rokowań)¹⁵.

Przedmiot wywłaszczenia i roszczenie wykupu pozostałej części nieruchomości na żądanie dotychczasowego właściciela nieruchomości

Przepisy u.g.n. dopuszczają wywłaszczenie zarówno całej nieruchomości, jak i jedynie jej wyodrębnionej części oraz udziału we współwłasności¹⁶. Dopuszczalne jest także obciążenie w tym trybie nieruchomości bez zmiany jej właściciela¹⁷. Istotne jest pytanie, jakie rodzaje nieruchomości mogą zostać wywłaszczone. Z punktu widzenia podmiotów biorących udział w procesie wywłaszczania nieruchomości nie mniej istotna jest sytuacja pozostałej, niewywłaszczonej części nieruchomości. Zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. „wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czym rzecz następuje wywłaszczenie”. Z przytoczonego przepisu, jak również z dotychczasowego orzecznictwa i literatury można wysnuć kilka wniosków.

Przede wszystkim, z uwagi na niewymienienie wprost, jakie nieruchomości podlegają wywłaszczeniu, trzeba założyć, że chodzi nie tylko o nierucho-

¹⁵ „Rokowania stanowią zespół czynności, jakie ma obowiązek podjąć starosta lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku wywłaszczania nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego) przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego” – L. Klat-Wertelecka, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, Lex, art. 114.

¹⁶ Zob. Ł. Strzępek, *Wywłaszczenie udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 2005, nr 7–8, s. 110.

¹⁷ „Wywłaszczenie, dokonane w trybie decyzji administracyjnej ograniczającej własność nieruchomości, może polegać na ustanowieniu na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony prawa, odpowiadającego celowi wywłaszczenia” – Z. Kuniewicz, *Cywilne prawo – rzeczowe prawo – wywłaszczenie nieruchomości – założenie i przeprowadzenie urzędzeń przez przedsiębiorcę przesyłowego w wyniku ograniczenia prawa własności nieruchomości. Glosa do uchwały SN z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09*, OSP 2010, nr 11, s. 110.

mości gruntowe, lecz także o nieruchomości budynkowe i lokalowe. Z uwagi na brzmienie obowiązujących obecnie przepisów, nie ma podstaw do wyciągnięcia wniosku, że pozostałe dwa rodzaje nieruchomości mają być wyłączone. W literaturze i w orzecznictwie słusznie spostrzeżono, że jeśli jest to technicznie możliwe, dopuszczalne jest wywłaszczenie części nieruchomości budynkowej, pod warunkiem że stanowi ona odrębny od gruntu przedmiot własności¹⁸. Na tej samej zasadzie można stwierdzić, że dopuszczalne będzie wywłaszczenie części nieruchomości lokalowej, choć w tym przypadku, z uwagi na to, że spełnienie warunku technicznego podziału będzie bardzo trudne, należy tę możliwość traktować przede wszystkim jako teoretyczną, o marginalnym znaczeniu praktycznym.

Po drugie, dotychczasowy właściciel, składając żądanie nabycia pozostałej części nieruchomości, nie wszczyna nowego, odrębnego postępowania administracyjnego ani nie podejmuje czynności w już toczącym się postępowaniu dotyczącym wywłaszczenia jego nieruchomości. Z przepisu art. 113 ust. 3 u.g.n. wynika, że pozostała część nieruchomości może zostać wykupiona w drodze umowy między podmiotem wywłaszczanym a beneficjentem wywłaszczenia. Jak prawidłowo wskazuje orzecznictwo, w przepisach u.g.n. nie ma podstawy prawnej, by w takiej sytuacji wszczynać postępowanie administracyjne¹⁹. Co więcej, ustawodawca wskazuje na formę umowy jako sposobu przeniesienia własności pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości. Wobec braku przesłanek wskazujących na inny sposób interpretacji, należy przyjąć, że mamy do czynienia ze sprawą cywilną, zatem zawarcie umowy, jak również spory, które mogą wyniknąć z jej zawarcia lub niezawarcia, będą przedmiotem rozstrzygania sądów powszechnych w oparciu o przepisy prawa cywilnego²⁰. Przepis ten stanowi jednocześnie podstawę do żądania zawarcia umowy i dochodzenia swoich praw przed sądem przez

¹⁸ „Wyjątkowo możliwe będzie również wywłaszczenie części fizycznej nieruchomości budynkowej. Natomiast zarówno ze względu na ustawowe cele wywłaszczenia, jak i charakter nieruchomości lokalowej należy uznać, że częściowe jej wywłaszczenie (podział fizyczny lokalu) nie jest możliwe” – T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, 2011, Lex.

¹⁹ „W obowiązującym obecnie stanie prawnym organ administracyjny nie ma podstawy prawnej do wydania decyzji odnośnie wywłaszczenia części nieruchomości, kwestia ta może być rozstrzygnięta jedynie w drodze zawarcia odpowiedniej umowy” – wyrok NSA w Poznaniu z 24 sierpnia 1999 r., sygn. akt II SA/Po 1603/98, Lex nr 656110.

²⁰ „Jeżeli sprawa nabywania tzw. resztówek nie jest sprawą administracyjną – mimo że nabywcą części nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest organ administracji publicznej – lecz ma charakter sprawy cywilnej, to mimo iż właściwość organów uprawnionych do nabycia w tym trybie pozostałych po wywłaszczeniu pod autostrady części nieruchomości można określić na podstawie obowiązujących w tej materii przepisów prawa (...), to w przypadku sporu, jaki powstał między organami administracji publicznej, który z nich jest właściwy zawrzeć z właścicielem umowę kupna takiej nieruchomości, sporu tego nie może rozstrzygnąć Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten bowiem nie może w sprawie cywilnej wskazywać podmiotu, który byłby obowiązany do realizacji żądania właściciela nieruchomości w drodze umowy” – postanowienie NSA z 28 października 2005 r., sygn. akt I OW 215/05, Lex nr 201437.

wywłaszczonego²¹. Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca w przepisach u.g.n. nie określił, w jaki sposób wywłaszczony właściciel pozostałych nieruchomości przedstawia żądanie zawarcia umowy. Brak jakiegokolwiek odniesienia w przepisach u.g.n. do tego zagadnienia jest bez wątpienia wadą tej regulacji. Tak istotne zagadnienie powinno zostać uzupełnione o stosowne przepisy u.g.n., które jednoznacznie określą, w jaki sposób należy dokonywać tej czynności. Próżnia legislacyjna w tym zakresie, połączona np. z celowym działaniem organu czy z trudnym położeniem wywłaszczanego, stwarza szerokie pole do nadużyć. Oprócz postulatu, jak należy uregulować dane zagadnienie, trzeba równolegle zaproponować sposób zachowania w obecnych ramach prawnych. Należy założyć, że swoje żądanie dotychczasowy właściciel powinien złożyć w formie pisemnej organowi prowadzącemu postępowanie wywłaszczeniowe. Pismo takie powinno zawierać, oprócz oczywistych danych identyfikujących stronę i organ, także oznaczenie decyzji wywłaszczeniowej, oznaczenie pozostałych niewywłaszczonych nieruchomości, żądanie wraz ze wskazaniem podstawy prawnej (art. 113 ust. 3 u.g.n.), uzasadnienie, z którego będzie wynikało, że konkretna nieruchomość nie nadaje się do prawidłowego korzystania na dotychczasowe cele. Wskazane będzie załączenie wszelkich dokumentów oraz innych materialnych dowodów, które potwierdzą faktyczny dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości oraz brak możliwości dalszego wykorzystywania nieruchomości w tym samym celu. Powyższe nie powinno być jednak interpretacją, lecz sposobem działania osadzonym w przepisach u.g.n.

Po trzecie, aby dotychczasowy właściciel mógł skorzystać z przysługującego mu prawa, muszą zaistnieć wskazane w art. 113 ust. 3 u.g.n. okoliczności faktyczne. Mianowicie niezbędne jest, aby w wyniku wywłaszczenia nieruchomości dokonała się taka zmiana faktyczna, przez którą niemożliwe będzie korzystanie z nieruchomości na dotychczasowe cele. W tym przypadku należy zbadać, w jaki sposób była wykorzystywana nieruchomość do momentu wywłaszczenia. Ustawodawca przyjął, a Sąd Najwyższy zauważył, że ocena wykorzystywania na dotychczasowe cele dotyczy sfery działań faktycznych wywłaszczanego właściciela nieruchomości²². Wobec tego przy rozpoznawaniu roszczenia dotychczasowego właściciela należy zbadać, w jaki faktyczny sposób wykorzystywał on nieruchomość, nie zaś jak mógłby wykorzystywać, gdyby do

²¹ „Jeśli podmiot publicznoprawny nie uzna zgłoszonego roszczenia i nie przystąpi do zawarcia umowy, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo wystąpienia do sądu cywilnego o zobowiązanie tego podmiotu do złożenia oświadczenia woli w sprawie nabycia spornej części nieruchomości na określonych przez sąd warunkach” – E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, art. 113.

²² „Jako kryterium oceny tych skutków ustawodawca przyjął to, czy pozostała część nieruchomości nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, a więc – dla uniknięcia dowolności – nakazał odnieść się do rzeczywistego przeznaczenia nieruchomości” – wyrok SN z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II CSK 265/11, Lex nr 1131118.

wywłaszczenia nie doszło. Orzecznictwo wskazuje także na to, że nie jest istotna epizodyczna, tymczasowa zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, lecz ta, która była założonym sposobem wykorzystania tej nieruchomości²³. Z powyższego można wysnuć wniosek, że chodzi tu o co najmniej kilkuletni okres, podczas którego dominowała określony rodzaj zachowań właściciela względem jego własności (np. gdy przez kilkanaście lat przed wywłaszczeniem korzystano z nieruchomości i wzniesionej na niej domu w celach zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, natomiast tylko przez dwa lata w przeszłości wykorzystywano jedno z pomieszczeń w piwnicy na działalność gospodarczą, należy przyjąć, że dotychczasowym celem wykorzystania nieruchomości jest cel mieszkaniowy).

Z kolei to, o czy milczy zarówno orzecznictwo, jak i doktryna, to zagadnienie prawidłowości wykorzystania. Wobec braku punktów odniesienia w obu wskazanych miejscach, a także w ustawie, należy przyjąć, że na prawidłowość w tym kontekście będzie składać się kilka elementów. Pierwszym z nich jest prawidłowość korzystania z sensie technicznym i biologicznym. Prawidłowe korzystanie w sensie technicznym oznacza wykorzystywanie jej taki sposób, by odpowiadało warunkom technicznym (np. bez istotnej przebudowy nie można wykorzystać na inny cel budynku służącego jako chlewnia). Aspekt biologiczny dotyczy przede wszystkim profesjonalnego rolnictwa, w którym np. nowe, uciążliwe sąsiedztwo może sprawić, że dana nieruchomość nie będzie się nadawała do prowadzenia określonej uprawy lub hodowli. Powyższe jest bliskie pojęciu znanemu nauce prawa jako prawidłowe gospodarowanie²⁴. Drugim z nich jest prawidłowość korzystania w sensie prawnym. W tym rozumieniu chodzi o takie racjonalne (w ujęciu gospodarczym) korzystanie, które jednocześnie nie narusza prawa. Jeżeli nowe okoliczności powstałe po wywłaszczeniu nie pozwolą dochować powyższych warunków, wówczas bez wątpienia roszczenie o zawarcie umowy będzie zasadne.

Po czwarte, po ustaleniu dotychczasowego faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości należy zbadać, czy w wyniku wywłaszczenia części nieruchomości pozostała część nieruchomości będzie nadawała się do dalszego

²³ „Zwrot »dotychczasowe cele« odnosi się do czynienia z pozostałej części nieruchomości użytku odpowiadającego wcześniejszemu założeniu. Tym samym niemożność wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele ustalana jest nie tylko w oparciu o przejściowy stan użytkowania nieruchomości, istniejący w chwili wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej, ale też zależnie od wcześniejszego długotrwałego jej użytkowania i wpływu, jaki na taki sposób użytkowania miał akt prawa administracyjnego określający przedmiot i zakres prowadzonego postępowania wywłaszczeniowego” – wyrok SA we Wrocławiu z 4 lutego 2019 r., sygn. akt I ACa 814/18, Lex nr 3096771.

²⁴ „Prawidłowe gospodarowanie to działania, które powinny przynosić pozytywne rezultaty w zakresie zarządu konkretną nieruchomością będącą przedmiotem prawa, zwłaszcza dla stron umowy, w szczególności użytkownika, przy zachowaniu interesów właściciela, któremu użytkownik będzie musiał zwrócić rzecz po wygaśnięciu prawa” – G. Sikorski, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2019, Lex, art. 256.

wykorzystywania w ten sam sposób. Orzekając o skutkach wywłaszczenia, należy brać pod uwagę także efekty, jakie wywoła decyzja o wywłaszczeniu, co zostało poruszone w orzecznictwie sądowym²⁵. Przyjmuje się również, że nie chodzi o samą zmianę możliwości wykorzystania nieruchomości, lecz o niemożliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób²⁶. Na koniec należy wskazać, że udowodnienie zarówno dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i tego, w jaki sposób wywłaszczenie uniemożliwiło korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, spoczywa na właścicielu (lub użytkowniku wieczystym) pozostałym po wywłaszczeniu nieruchomości.

Podsumowanie

Wywłaszczenie jest najdalej idącą ingerencją w chronioną konstytucyjnie własność. Wyjątek od tej reguły powinien więc być bardzo precyzyjnie uregulowany, pozostawiając jak najmniejsze pole do interpretacji. Na podstawie dokonanej analizy można przyjąć, że obecnie obowiązujące przepisy w zakresie wywłaszczenia stanowią wystarczająco dobrą podstawę do przeprowadzenia zgodnego z wymogami Konstytucji RP postępowania wywłaszczeniowego, co potwierdza postawioną na wstępie tezę. Niestety, nie w każdym zakresie są one dostatecznie precyzyjne, przez co w kilku miejscach zasługują na krytykę. Brak precyzji wskazany na łamach niniejszego opracowania stanowi (mając na uwadze doniosłość ekonomiczną wywłaszczenia nieruchomości) istotny problem, nad którym ustawodawca powinien się pochylić. Dotyczy to przede wszystkim doprecyzowania zagadnienia odkupu pozostałej części nieruchomości, zarówno w zakresie przesłanek, jak i samej procedury. Możliwość wykupu pozostałej części nieruchomości wprawdzie jest określona w przepisach u.g.n.,

²⁵ „Artykuł 113 ust. 3 u.g.n. stanowi instrument zabezpieczający interesy właściciela, którego pozostała po wywłaszczeniu okrojona nieruchomość. Nie ustanawia generalnej zasady, że właściciel może w takim wypadku domagać się odkupienia od niego reszty nieruchomości, lecz przyznaje mu roszczenie oparte na analizie skutków decyzji wywłaszczeniowej. Jako kryterium oceny tych skutków ustawodawca przyjął to, czy pozostała część nieruchomości nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, a więc – dla uniknięcia dowolności – nakazał odnieść się do rzeczywistego przeznaczenia nieruchomości (...). Ochrona właściciela pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości polega tymczasem na tym, że może on żądać odkupienia tej części, jeśli nie może jej prawidłowo wykorzystywać na cele dotychczasowe” – wyrok SA w Białymstoku z 13 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 758/19, Lex nr 3033408.

²⁶ „Nie chodzi zatem o sam fakt zmiany sposobu wykorzystywania części nieruchomości wskutek wywłaszczenia, ale o niemożliwość wykorzystywania pozostałej części na dotychczasowe cele. Nie jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą nabycie pozostałej części nieruchomości fakt, że na skutek decyzji wywłaszczeniowej zmianie uległ sposób korzystania z nieruchomości, jeśli dalej możliwe jest realizowanie dotychczasowych celów” – P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, Lex, art. 113.

jednak nie stanowią one wystarczającej ochrony uprawnień podmiotu wyłączonego przed mogącymi potencjalnie wystąpić nadużyciami ze strony organu administracji publicznej. Na uwagę prawodawcy przy okazji nowelizacji u.g.n. zasługuje wyjaśnienie przepisami ustawy niemożliwości korzystania na dotychczasowe cele czy prawidłowości wykorzystania nieruchomości lub przynajmniej wskazanie punktów odniesienia dla podmiotów stosujących prawo. Można również wskazać na potrzebę doprecyzowania na gruncie ustawowym kwestii wyłączenia na rzecz państwowych i samorządowych osób prawnych. Brak możliwości wyłączenia na ich rzecz powinien jednoznacznie wynikać z przepisów i nie pozostawiać pola na wątpliwości. Jednak w pozostałej większości zagadnień przepisy nie wymagają zmian, orzecznictwo sprawa wrażenie jednolitego, a nauka prawa w zasadniczych kwestiach jest ze sobą zgodna.

Wykaz literatury

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Ciszewski J., *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Ciszewski J., Nazaruk P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2019, Lex.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex.
- Czerłowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, Lex.
- Derlatka M., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzciniński J., Wiącek M., Garlić L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 2016, Lex.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, 2003, Lex.
- Kalus S., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2012, Lex.
- Klat-Górska E., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2024, Lex.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, Lex.
- Krassowska M., Szachułowicz J., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2003, Lex.
- Kuniewicz Z., *Cywilne prawo – rzeczowe prawo – wyłączenie nieruchomości – założenie i przeprowadzenie urzędzeń przez przedsiębiorcę przesyłowego w wyniku ograniczenia prawa własności nieruchomości. Głosa do uchwały SN z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09*, OSP 2010, nr 11.
- Strzępek Ł., *Wyłączenie udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 2005, nr 7–8.
- Szalewska M., *Wyłączenie nieruchomości*, TNOiK, Toruń 2005.
- Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2014.

Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, 2011, Lex.

Zasadzka A., *W kwestii przedmiotu i zakresu wywłaszczenia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 2.

Summary

The subjective and objective scope of expropriation of real estate according to the provisions of the Real Estate Management Act

Keywords: law, administrative law, real estate management, real estate, public administration.

Expropriation is one of the legal institutions that most interferes with citizens' rights. It consists in depriving him of property in the name of a statutorily defined common good. Of course, with expropriation comes the obligation to compensate for the lost property. When constructing the provisions on expropriation, the Polish legislator largely considered constitutional standards, but it did not avoid several significant errors that require analysis. They are concerned with such important issues as the subjective scope and objective scope of the expropriation process, as well as the rights of the party in this procedure. The purpose of this article is analysis of Art. 113 u.g.n. together with closely related provisions that define the subjective and objective scope of the expropriation of real estate. The study includes determining the entities of expropriation proceedings, the beneficiaries of the expropriation control and the types of real estate that may be subject to expropriation. At the same time, the issue of the expropriated claim for the purchase of the remaining part of the property was analysed, including the nature of the claim for the purchase of the remaining part of the property, the factual circumstances entitling the claim to purchase the property and the issue of the method of current use of the property.

