



# PRAWO ADMINISTRACYJNE

WYBRANE ZAGADNIENIA GOSPODAROWANIA  
NIERUCHOMOŚCIAMI - WYWŁASZCZENIE, NIEZWŁOCZNE  
ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI I CZASOWE ZAJĘCIE  
NIERUCHOMOŚCI

**mgr Adrian Porwich**  
Zakład Prawa Administracyjnego  
Instytut Nauk Administracyjnych  
WPAiE UW



# PRAWO WŁASNOŚCI

**PRAWO  
WŁASNOŚCI**

**OCHRONA  
WŁASNOŚCI**

**WYWŁASZCZENIE**  
pojęcie - przedmiot - podmioty



# PRAWO WŁASNOŚCI

## art. 140 k.c.

*W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.*



# POJĘCIE WYWŁASZCZENIA

W literaturze można wyróżnić dwa sposoby ujęcia instytucji wywłaszczenia.

## **Model teoretyczny, wyznaczony przez minimalne i niezbędne cechy**

- w takim ujęciu wywłaszczenie to odebranie indywidualnych praw podmiotowych przez organy państwowe, przy czym nie ogranicza się ono wyłącznie do nieruchomości i praw, które są z nimi związane, ale obejmuje także rzeczy ruchome, a ponadto może nastąpić w dowolnej formie - istotnym warunkiem jest obowiązek przyznania odszkodowania, ale to ujęcie nie uwzględnia celu wywłaszczenia

**Klasyczna teoria wywłaszczenia** - wywłaszczenie obejmuje wyłącznie możliwość odebrania prawa własności nieruchomości i innych praw rzeczowych obciążających prawo własności - ponadto wywłaszczenie wiąże się z istnieniem określonej procedury wywłaszczenia i obowiązku przyznania odszkodowania, a także dopuszczalnością wywłaszczenia jedynie na cel publiczny



# PRZEDMIOT WYWŁASZCZENIA

Powszechnie przyjmuje się, że **przedmiotem wywłaszczenia są wyłącznie nieruchomości**, co miałyby stanowić jeden z elementów konstrukcyjnych instytucji wywłaszczenia.

**Małgorzata Szalewska** wskazuje, że “konstrukcja wywłaszczenia nie ogranicza się wyłącznie do nieruchomości, lecz może znaleźć zastosowanie do każdego przedmiotu praw chronionych przez art. 21 Konstytucji RP. Przyjęcie szerokiego rozumienia własności w ujęciu tegoż przepisu Konstytucji RP skutkuje przyjęciem równie szerokiego zakresu wywłaszczenia, o którym mowa w ust. 2 art. 21 Konstytucji RP””.



# PRZEDMIOT WYWŁASZCZENIA

W okresie międzywojennym wywłaszczenie, przeprowadzane w trybie ogólnym, mogło dotyczyć zarówno nieruchomości, jak i niektórych ruchomości, na co wskazywała treść art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1934 r. - Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Wskazywał on, że wywłaszczenie może polegać także na *odjęciu prawa własności materiałów, niezbędnych do budowy urządzeń na cele obrony Państwa, dróg lądowych i wodnych oraz kolei.*

Częściej wywłaszczenie rzeczy ruchomych było dopuszczalne w trybach szczególnych. Przykładem może być wywłaszczenie zabytku ruchomego, uregulowane przepisami art. 30 - 34 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami.



# OCHRONA WŁASNOŚCI

## art. 21 Konstytucji RP

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

## art. 64 Konstytucji RP

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.



# KONSTITUCYJNA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

Jak wskazuje **Bartosz Kasperek**, można wyróżnić **trzy konstytucyjne przesłanki wywłaszczenia**, które mogą być także uznane za elementy konstytucyjnej konstrukcji wywłaszczenia:

- **CEL PUBLICZNY UZASADNIAJĄCY WYWŁASZCZENIE** - celem publicznym nie może być interes indywidualny ani suma interesów indywidualnych, ale są to cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w opozycji do prywatnego interesu indywidualnego [zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. - P 12/11]
- **NIEZBĘDNOŚĆ WYWŁASZCZENIA** - przesłanka niezbędności nie jest wyrażona wprost w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ale wynika ze sposobu jego sformułowania - wywłaszczenie ma charakter wyjątkowy i szczególny, a zatem powinno być stosowane wyłącznie w sytuacjach, w których nie jest możliwe zrealizowanie celu publicznego w inny sposób





# KONSTITUCYJNA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

- **SŁUSZNE ODSZKODOWANIE** - oznacza obowiązek przyznania odszkodowania, które jest związane z wartością nieruchomości i ma charakter kompensacyjny, choć w szczególnych sytuacjach [np. szczególnej doniosłości celu publicznego] słuszne odszkodowanie nie będzie równoznaczne z odszkodowaniem w pełni ekwiwalentnym

B. Kasperek, *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2018, s. 3 - 6

## Z ORZECZNICTWA...

*W świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie "słuszne".*

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r. - SK 11/02



# KONSTITUCYJNA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

## Z ORZECZNICTWA...

Zakres praw podlegających konstytucyjnej ochronie nie ogranicza się jedynie do własności w rozumieniu cywilnoprawnym. Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych [...] W konsekwencji szeroko należy rozumieć konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, a więc jako przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych [...] Własność w ujęciu przepisów konstytucyjnych należy zatem rozumieć jako kategorię ściśle konstytucyjną, bardziej zbliżoną do ekonomicznego pojmowania własności, a więc będącą synonimem całokształtu praw majątkowych.

Jest oczywiste, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji jednak nie przesądza, czy [...] chodzi o pozbawienie indywidualnego prawa majątkowego w drodze aktu indywidualnego, czy też wywłaszczenie może następować w drodze aktu generalnego (tzw. wywłaszczenie ex lege).



# KONSTYTUCYJNA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

**Konstytucyjna konstrukcja wywłaszczenia** zakłada, że może ono zostać dokonane **wyłącznie na podstawie ustawy**, co wynika z treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP - skoro bowiem tylko w drodze ustawy można dokonać ograniczenia prawa własności, to tym bardziej dotyczy to wywłaszczenia.

**KONCEPCJA FAKTYCZNEGO WYWŁASZCZENIA** - zakłada, że wywłaszczenie może nastąpić nie tylko w drodze postępowania w sprawie wywłaszczenia, ale także jako **wywłaszczenie *de facto***



# USTAWOWA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

## art. 112 u.g.n.

1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126, na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
2. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.
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.
4. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.



# USTAWOWA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

## art. 113 u.g.n.

1. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.
2. Nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość.
3. 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 czyją rzecz następuje wywłaszczenie.



# USTAWOWA KONSTRUKCJA WYWŁASZCZENIA

Na podstawie przytoczonych przepisów, a także przepisów następných, **Tadeusz Woś** stworzył **konstrukcję wywłaszczenia**, złożoną z poniższych elementów:

- instytucja prawna dotycząca nieruchomości, polegająca na **odjęciu własności, ograniczeniu prawa własności** lub zniesieniu innego prawa rzeczowego
- ingerencja na rzecz ograniczonego kręgu podmiotów - Skarbu Państwa lub JST
- dopuszczalność wywłaszczenia w warunkach **niezbędności na cele publiczne**
- niedopuszczalność wykorzystania nieruchomości na inne cele, niż te, na które została wywłaszczona
- obowiązek przyznania odszkodowania - warunek ekwiwalentności
- forma **decyzji administracyjnej**, wywołującej bezpośrednio skutki w sferze prawa cywilnego
- charakter **środka *ultima ratio***

# WYWŁASZCZENIE

## TRYB OGÓLNY WYWŁASZCZENIA

przepisy ustawy z dnia  
21 sierpnia 1997 r. o  
gospodarce  
nieruchomościami

## TRYB OGÓLNY MODYFIKOWANY

Następuje z odpowiednim  
stosowaniem przepisów  
ogólnych - z modyfikacjami  
wprowadzonymi przepisami  
szczególnymi.

inne przepisy z zakresu  
materialnego prawa  
administracyjnego  
np. art. 50 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.  
o ochronie zabytków i opiece nad  
zabytkami

## TRYB SZCZEGÓLNY "WYWŁASZCZENIA"

Sporne jest, czy jest  
to wywłaszczenie, czy  
też instytucja prawna  
wywołująca skutki  
analogiczne do  
wywłaszczenia.

przepisy tzw.  
specustaw



# CELE PUBLICZNE

**Wywłaszczenie** może być przeprowadzone **wyłącznie na cele publiczne**. Katalog celów publicznych został sformułowany w **art. 6 u.g.n.** i obejmuje:

- wydziałanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne - a także budowę, utrzymanie i wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, łączności publicznej i sygnalizacji
- wydziałanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie
- wydziałanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowę i eksploatację lotnisk i urządzeń
- wydziałanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowę, modernizację i utrzymanie - a także wydziałanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie





# CELE PUBLICZNE

**Wywłaszczenie** może być przeprowadzone **wyłącznie na cele publiczne**. Katalog celów publicznych został sformułowany w **art. 6 u.g.n.** i obejmuje:

- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń
- budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla
- poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla
- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania
- poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw



# CELE PUBLICZNE

**Wywłaszczenie** może być przeprowadzone **wyłącznie na cele publiczne**. Katalog celów publicznych został sformułowany w **art. 6 u.g.n.** i obejmuje:

- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością SP lub JST
- opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki
- ochrona Pomników Zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy
- ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej



# CELE PUBLICZNE

**Wywłaszczenie** może być przeprowadzone **wyłącznie na cele publiczne**. Katalog celów publicznych został sformułowany w **art. 6 u.g.n.** i obejmuje:

- budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych
- budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich



# CELE PUBLICZNE

**Wywłaszczenie** może być przeprowadzone **wyłącznie na cele publiczne**. Katalog celów publicznych został sformułowany w **art. 6 u.g.n.** i obejmuje:

- budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora pocztowego, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług
- ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody
- wydziałanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie - w tym budowa lub przebudowa
- wykonywanie urzędzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt
- inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach



# CELE PUBLICZNE

## Z ORZECZNICTWA...

*Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przeniesione zostaje także na regulację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzi do wniosku, iż mamy tutaj do czynienia z katalogiem zamkniętym. Oznacza to, iż art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać poszerzona na drodze wykładni. W katalogu tym znajdują się, co prawda pewne "furtki" interpretacyjne, takie jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą one być tłumaczone w sposób zwięzający, opierając się na przepisach innych ustaw, zgodnie z ratio legis art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania terminu "celu publicznego".*

Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r. - II OSK 548/07



# CELE PUBLICZNE

## Z ORZECZNICTWA...

*Pojęcie "celu publicznego", jakim posługuje się omawiana ustawa, w tym jej art. 13 ust. 2, nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do potocznego czy też ogólnego jego znaczenia. Przeciwnie, ustawodawca w art. 6 tej ustawy ustalił katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to katalog konkretny i zamknięty w tym sensie, że jego pkt 10 - "inne cele" - to tylko cele "określone w odrębnych ustawach".*

Wyrok NSA w Krakowie z dnia 10 października 2000 r. - II SA/Kr 1010/00

W literaturze **przeważa pogląd, że wyliczenie celów publicznych w art. 6 u.g.n. ma charakter otwarty** - ze względu na dyspozycję art. 6 pkt 10 u.g.n.



# CELE PUBLICZNE

Jak wskazuje **Małgorzata Szalewska**, **rozbieżność poglądów** co do charakteru katalogu celów publicznych z art. 6 u.g.n., **wynika z różnic w rozumieniu pojęcia katalogu zamkniętego** - “o ile bowiem, za katalog zamknięty uważać będziemy katalog zawarty w jednym konkretnym przepisie prawnym [...] to niewątpliwie poprzez odesłanie z pkt 10 nie ma on takiego charakteru (zamkniętego). Jeśli natomiast za zamknięty katalog celów publicznych uznamy obiektywnie istniejący, na gruncie obowiązującego prawa, ściśle określony ustawowo zakres pojęcia cel publiczny, to niewątpliwie katalog zawarty w art. 6 ma charakter katalogu zamkniętego, z tym jednak zastrzeżeniem, iż w jego zakres wchodzi zarówno cele publiczne określone w art. 6 pkt 1 - 9b, jak i cele publiczne zawarte w innych ustawach”.

M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 101 - 102



# CELE PUBLICZNE

## Z ORZECZNICTWA...

*Cele publiczne wymienione w katalogu zamieszczonym w art. 6 u.g.n. nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Tak więc katalogu tego nie można uznawać za przykładowy. Cel publiczny nie zależy od uznania jakichkolwiek organów, lecz od przepisów ustawy. Nie każde zatem zamierzenie, którego rezultat dałoby się nawet zakwalifikować jako "dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny", może być uznane za cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko takie, które mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n. lub zostało w innej ustawie uznane za cel publiczny.*

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r. - II OSK 1179/16





# WYWŁASZCZENIE

## WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WYWŁASZCZENIOWEGO

Wszczęcie postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości następuje:

- **Z URZĘDU** - w przypadku, gdy wywłaszczenie miałyby nastąpić na rzecz Skarbu Państwa - wszczęcie z urzędu może nastąpić na skutek zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny [INWESTOR CELU PUBLICZNEGO]
- **NA WNIOSEK ORGANU WYKONAWCZEGO JST** - w przypadku, gdy wywłaszczenie miałyby nastąpić na rzecz jednostki samorządu terytorialnego

Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego następuje w formie decyzji administracyjnej.



# WYWŁASZCZENIE

## ROKOWANIA O NABYCIE PRAW W DRODZE UMOWY

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie praw do nieruchomości w drodze umowy. Brak spełnienia tego wymogu wyklucza możliwość wszczęcia postępowania.

Rokowania są prowadzone między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, a:

- **starostą** - w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa - starosta wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej
- **organem wykonawczym JST** - w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na rzecz JST



# WYWŁASZCZENIE

W przypadku **NIERUCHOMOŚCI O NIEUREGULOWANYM STANIE PRAWNYM** informację o zamiarze wywłaszczenia starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, **podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim.**

Jeżeli **w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia**, nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. **W takim przypadku odstępuje się od prowadzenia rokowań!**



# WYWŁASZCZENIE

Należy zauważyć, że **ustawodawca nie określił sposobu prowadzenia rokowań.**

Zdaniem **Tadeusza Wośa**, “obowiązek prowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie tym podmiotom oświadczenia woli w rozumieniu prawa cywilnego o charakterze zaproszenia do prowadzenia rokowań w sprawie zawarcia stosownej umowy, w którym zostają określone warunki nabycia własności nieruchomości, jej ograniczenia lub odjęcia ograniczonych praw rzeczowych na niej i właściciel nieruchomości lub podmiot, któremu prawo rzeczowe ma być odjęte lub ograniczone, warunków tych nie przyjął lub też w terminie określonym w zaproszeniu do rokowań na zaproszenie to nie odpowiedział. Nie można natomiast wymagać, by takie zaproszenie do rokowań musiało mieć formę oferty w rozumieniu art. 66 §1 k.c.”



# WYWŁASZCZENIE

Ewa Bończak - Kucharczyk podkreśla, że “prowadzący rokowania organ występuje [...] nie w roli władczej, ale jako równoprawny reprezentant ewentualnego nabywcy. Nie może więc dyktować jednostronnie warunków prowadzenia rokowań, np. wyznaczać terminu ich przeprowadzenia, i w razie braku reakcji drugiej strony twierdzić, że rokowania były nieskuteczne”. Autorka wskazuje także, że “rokowania nie mogą [...] mieć charakteru pozornego (np. gdy organ przedstawia sztywne stanowisko w każdej kwestii i nie jest skłonny do żadnych ustępstw). Także przesłanie zamiast zaproszenia do rokowań „nienegocjowalnej” propozycji (czyli oferty) jest uchybieniem, które obarcza całe postępowanie wywłaszczeniowe istotną wadą. Pozbawia bowiem podmiot, którego dotyczy wywłaszczenie, prawa głosu i możliwości przedstawienia własnej propozycji w kwestii zbycia swoich praw i uzyskania za nie lepszej ceny.



# WYWŁASZCZENIE

**WSZCĘCIE POSTĘPOWANIA WYWŁASZCZENIOWEGO** następuje po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy o nabycie praw do nieruchomości, wyznaczonego na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje z dniem doręczenia zawiadomienia stronom lub z dniem określonym w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, wywieszonym w urzędzie starostwa powiatowego.

Postępowanie wywłaszczeniowe prowadzi starosta, który wydaje decyzję w sprawie wywłaszczenia.

**PROBLEM PREZYDENTA MIASTA NA PRAWACH POWIATU!**



# WYWŁASZCZENIE

## Z ORZECZNICTWA...

Prezydent sprawujący funkcję starosty nie może jednocześnie występować w imieniu gminy jako strony w tej sprawie i jako organ rozpoznający tę sprawę. Podstawę do wyłączenia prezydenta miasta mogą stanowić również przepisy zawarte w art. 24 k.p.a., ponieważ prezydent jest pracownikiem gminy [...], z tym zastrzeżeniem, że jest pracownikiem sprawującym równocześnie funkcję organu gminy (miasta).

Zgodnie z art. 31 [...] prezydent miasta kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z tego wynika jednoznacznie, że w omawianej sprawie prezydent miasta jest także ustawowym przedstawicielem strony. Oznacza to, że zachodzi określona w art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. przyczyna wyłączenia prezydenta miasta od udziału w postępowaniu w sprawie zwrotu nieruchomości, której właścicielem jest gmina.

Sprawa będzie podlegała załatwieniu przez organ wyższego stopnia nad prezydentem miasta (w tym wypadku przez wojewodę), przy czym organ ten będzie mógł wyznaczyć do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ.



# WYWŁASZCZENIE

Ewa Bończak - Kucharczyk wskazuje, że pomimo braku jednolitości stanowisk wyrażanych w judykaturze, “ze względu na potrzebę zachowania zaufania obywateli do władzy publicznej (por. art. 8 k.p.a.) należałoby podzielić pogląd, że mimo braku wyraźnego wskazania w przepisach trzeba uznać za niedopuszczalne przeprowadzenie postępowania wywłaszczeniowego i wydanie decyzji o wywłaszczeniu przez prezydenta miasta na prawach powiatu na wniosek tego samego prezydenta działającego jako reprezentant miasta, na którego rzecz dokonywane jest wywłaszczenie. W takim przypadku można byłoby zastosować art. 26 § 3 k.p.a. w zw. z art. 9a u.g.n., w świetle których organem właściwym do wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz miasta na prawach powiatu byłby w pierwszej instancji wojewoda (do którego prezydent miasta przekazywałby swój wniosek z powodu wyłączenia się z jego rozpatrywania). Wojewoda mógłby wyznaczyć innego starostę do rozpatrzenia tej sprawy i wydania decyzji o wywłaszczeniu”.





# WYWŁASZCZENIE

## POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYWŁASZCZENIA

Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego **starosta**, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przeprowadza **ROZPRAWĘ ADMINISTRACYJNĄ** - z wyjątkiem postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Rozprawa administracyjna jest formą postępowania wyjaśniającego, regulowaną przepisami art. 89 - 96 k.p.a.

W postępowaniu wywłaszczeniowym **nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej!**



# WYWŁASZCZENIE

## DECYZJA O WYWŁASZCZENIU

Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, poza elementami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a. powinna zawierać:

- ustalenie, na jakie **cele nieruchomości jest wywłaszczana**
- **określenie przedmiotu wywłaszczenia** przez podanie oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości
- **określenie praw podlegających wywłaszczeniu**
- **wskazanie właściciela** lub użytkownika wieczystego nieruchomości
- wskazanie osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości
- **zobowiązanie do zapewnienia lokali zamiennych**
- ustalenie **wysokości odszkodowania**



# WYWŁASZCZENIE

## PRZEJŚCIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI

Przejęcie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna.

Przejęcie prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz JST następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu tego prawa stała się ostateczna, jeżeli prawo użytkowania wieczystego było ustanowione na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność innej osoby niż ta, na rzecz której nastąpiło wywłaszczenie. W przeciwnym wypadku prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej wygasa z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu tego prawa stała się ostateczna.



# WYWŁASZCZENIE

Wywłaszczoną nieruchomość do czasu jej wykorzystania na cel, na który nastąpiło wywłaszczenie, oddaje się w dzierżawę poprzedniemu właścicielowi - na jego wniosek.

Najem, dzierżawa lub użyczenie oraz trwały zarząd wywłaszczonej nieruchomości wygasają z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

## DECYZJA O WYWŁASZCZENIU A KSIĘGI WIECZYSTE

Ostateczna decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wpisu dokonuje się na wniosek:

- starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej - w przypadku, gdy nieruchomość została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa
- organu wykonawczego JST - w przypadku, gdy nieruchomość została wywłaszczona na rzecz jednostki samorządu terytorialnego



# WYWŁASZCZENIE

## ODSZKODOWANIE

Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości tych praw. Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw.

Odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.

Wysokość odszkodowania, ustalona w decyzji, podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania.



# WYWŁASZCZENIE

## DECYZJA O ODSZKODOWANIU

**Starosta**, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje **odrębną decyzję o odszkodowaniu**:

- w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n., art. 106 ust. 1 u.g.n. i art. 124-126 u.g.n.
- **na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości**
- **gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania**, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie



# WYWŁASZCZENIE

## WYSOKOŚĆ ODSZKODOWANIA

Wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.



# WYWŁASZCZENIE

## WARTOŚĆ ODTWORZENIOWA

Jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości **nie można określić jej wartości rynkowej**, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, **określa się jej wartość odtworzeniową**. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, **oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych**.

## NIERUCHOMOŚĆ ZAMIENNA

W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości **może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna**, którą przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej JST. **Różnicę między wysokością odszkodowania ustalonego w decyzji a wartością nieruchomości zamiennej wyrównuje się przez dopłatę pieniężną**.

Jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna, w decyzji podaje się dodatkowo oznaczenie nieruchomości zamiennej według treści księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości, jej wartość oraz wysokość dopłaty. **Przeniesienie praw do nieruchomości zamiennej następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna**.





# WYWŁASZCZENIE

## ZAPŁATA ODSZKODOWANIA

Zapłata odszkodowania następuje **jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu.**

W sprawach, w których **wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu**, zapłata odszkodowania następuje **jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna.**

W przypadku wydania decyzji o **niezwłocznym zajęciu nieruchomości na wniosek osoby wywłaszczanej** wypłaca się **zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania** ustalonego przez organ I instancji w decyzji o wywłaszczeniu. Zapłata zaliczki następuje **jednorazowo w terminie 50 dni licząc od dnia złożenia wniosku.** Wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości **pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki.**



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Zdaniem **Bartosza Kasperka**, instytucja zwrotu nieruchomości wywłaszczonej spełnia **trzy założenia**:

- pełni rodzaj “bariery prawnej” przed nieprzemyślanym i pochopnym wywłaszczeniem nieruchomości
- ma za zadanie **ochronę społeczeństwa przed stosowaniem instytucji wywłaszczenia w sposób sprzeczny z *ratio legis*** i eliminuje zagrożenie wykorzystania jej do przekształcania stosunków własnościowych
- służy **przywróceniu stosunków własnościowych istniejących przed dokonaniem wywłaszczenia** poprzez zniesienie jego skutków w sferze prawa rzeczowego



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części.



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Ponadto **poprzedni właściciel** lub jego **spadkobierca** mogą **żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości** lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, **jeżeli nieruchomość** lub jej część **stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu**.

**Nieruchomość uznaje się za zbędną** na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- **pomimo upływu 7 lat** od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, **nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu**
- **pomimo upływu 10 lat** od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, **cel nie został zrealizowany**



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. obejmują:

- **PRZESŁANKI POZYTYWNE** - tożsame z podstawami uznania nieruchomości za zbędną
  - ◆ **brak rozpoczęcia prac związanych z realizacją celu w terminie 7 lat** od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna
  - ◆ **brak zrealizowania celu wywłaszczenia w terminie 10 lat** od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna
- **PRZESŁANKĘ NEGATYWNĄ** - zgodnie z art. 229 u.g.n., roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie u.g.n. nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej

Jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część!



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

## art. 136 u.g.n.

1. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.
2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części.



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu.

W razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwraca Skarbowi Państwa lub JST ustalone w decyzji odszkodowanie, a także nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania. Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość po waloryzacji nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu lub wartość odtworzeniowa.

Jeżeli zwrotowi podlega część wywłaszczonej nieruchomości, zwracaną kwotę odszkodowania ustala się proporcjonalnie do powierzchni tej części nieruchomości.



# ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

O **zwrocie wywłaszczonych nieruchomości**, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu **orzeka starosta**, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, **w drodze decyzji administracyjnej**.

Jednakże pojawiają się w literaturze postulaty *de lege ferenda*, aby sprawa zwrotu nieruchomości wywłaszczonej była rozpatrywana przez sądy powszechne w ramach postępowania cywilnego - zob. B. Kasperek, *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2018, s. 25.

## Z ORZECZNICTWA...

Sprawa o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie jest kontynuacją sprawy o wywłaszczenie.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 stycznia 2013 r. - II SA/Kr 1485/12





# NIEZWŁOCZNE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

**NIEZWŁOCZNE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI** jest instytucją prawną, uregulowaną w art. 122 u.g.n., która **pozwała na niezwłoczną realizację celu publicznego - po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości**, gdy z jakichś względów sama decyzja o wywłaszczeniu nie może być jeszcze wykonywana.

**Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości jest wydawane przez starostę w drodze decyzji administracyjnej, która otrzymuje rygor natychmiastowej wykonalności.**

**Ewa Bończak - Kucharczyk** wskazuje, że zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości ma służyć “wykluczeniu bezprzedmiotowości wywłaszczenia po terminie, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stanie się wykonalna, ale istniejące warunki uniemożliwią zrealizowanie celu publicznego, dla którego dokonano wywłaszczenia”.

E. Bończak - Kucharczyk, *Komentarz do art. 122 [w:] E. Bończak - Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2019*



# NIEZWŁOCZNE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości jest wydawane w przypadku łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- A. wydanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości - choćby nie była to decyzja ostateczna
- B. zachodzi przypadek, gdy wydanie zezwolenia jest uzasadnione ważnym interesem gospodarczym albo przypadek określony w art. 108 k.p.a. [przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności], a więc gdy wydanie zezwolenia jest niezbędne:
  - ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego
  - dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami
  - ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony
- C. zwłoka w zajęciu nieruchomości uniemożliwiłaby realizację celu publicznego



# NIEZWŁOCZNE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## Z ORZECZNICTWA...

*Postępowanie uregulowane w art. 122 u.g.n. jest postępowaniem o charakterze akcesoryjnym w stosunku do postępowania o wywłaszczenie nieruchomości. Nie ma ono charakteru samoistnego, może zostać wszczęte jedynie po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. W konsekwencji, organ wyznaczony do rozpoznania sprawy będącej następstwem wniosku o wywłaszczenie nieruchomości pozostaje organem właściwym również do rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości.*

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r. - I SA/Wa 3367/14

*Trafnie uznał bowiem Sąd I instancji, iż decyzja oparta o przepis art. 122 ust. 1 lub ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma samodzielnego bytu prawnego i zależy od istnienia wcześniejszej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości albo decyzji wydanej na podstawie art. 124 lub 124a tej ustawy.*

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r. - II OSK 1253/10



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

**CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI** to instytucja prawna, która umożliwia **czasowe pozbawienie** właściciela **możliwości korzystania z nieruchomości**, uzasadnione **siłą wyższą** albo **nagłą potrzebą zapobieżenia** powstaniu **znacznej szkody**.

**Zezwolenie** na czasowe zajęcie nieruchomości jest **wydawane przez starostę w drodze decyzji administracyjnej**, której nadaje się **rygor natychmiastowej wykonalności**. Wydanie zezwolenia nie jest związane z obowiązkiem uprzedniego przeprowadzenia rokowań.

W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje **niewzłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni**, licząc **od dnia złożenia wniosku**.



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

Pojęcie “siły wyższej”, jak wskazuje **Ewa Bończak - Kucharczyk**, nie jest zdefiniowane w przepisach, a w nauce występują dwa ujęcia tego zagadnienia - “zgodnie z pierwszym siła wyższa to zdarzenie, któremu dany podmiot nie jest w stanie zapobiec; zgodnie z drugim siła wyższa ma nadzwyczajny charakter zdarzenia pochodzącego z zewnątrz, któremu dany podmiot nie jest w stanie się przeciwstawić”.

Natomiast “powstanie znacznej szkody jest pojęciem znacznie mniej konkretnym, zwłaszcza jeśli chodzi o określenie, jaka szkoda jest znaczna, które nie tylko nie ma żadnych definicji prawnych, ale z natury zależy od subiektywnych ocen poszczególnych osób”.

E. Bończak - Kucharczyk, *Komentarz do art. 126 [w:] E. Bończak - Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2019*



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## Z ORZECZNICTWA...

*Użyte w tym przepisie pojęcie jak "siła wyższa" lub "nagła potrzeba zapobieżenia powstania znacznej szkody" są pojęciami nieostrymi, zawierającymi elementy ocenne [...] W praktyce oznacza to, że organ w oparciu o ustalone fakty wypełnia je treścią wskazującą na sposób rozumienia określonego pojęcia. Organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania.*

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2010 r. - I OSK 550/09



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## Z ORZECZNICTWA...

Nagła potrzeba nie jest równoznaczna z nagłością mającego nastąpić zdarzenia, lecz [...] wskazuje na sytuację nadzwyczajną jako przyczynę zagrożenia, a mianowicie katastrofy, awarie urządzeń lub sieci itp. Istotą tej przesłanki jest taka nieprzewidywalna sytuacja lub stan, które nakazują szybkie, natychmiastowe działanie w celu zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, przy czym podstawą wydania decyzji powinny być także wiarygodne informacje, z których wynika potrzeba niezwłocznego działania. Owa nagłość wymaga powiązania zatem z przeciwdziałaniem zdarzeniom, które miałyby w przyszłości wpływ na powstanie znacznej szkody. Chodzi zatem o możliwość wystąpienia zdarzenia, które może zaistnieć bez wpływu człowieka, jak i jego zaniechań, ponieważ szkoda może zaistnieć w każdym momencie, co wymaga odpowiedniej reakcji.

Wyrok NSA z dnia 4 marca 2016 r.. - I OSK 1284/17



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## Z ORZECZNICTWA...

*Przy wydawaniu [...] decyzji o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości z powodu zapobieżenia znacznej szkody wynikającej z awarii, należy kierować się racjonalnością i przewidywalnością rozmiarów możliwej do zaistnienia szkody, w kontekście tych przesłanek, które istnieją w chwili wydawania decyzji.*

*Mogą to być jednak jedynie takie czynności, które są niezbędne do odwrócenia siły wyższej lub jej skutków bądź zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Ocena zakresu niezbędnych czynności musi być dokonywana indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku.*

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r. - I OSK 1284/17





# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI PRZED WYDANIEM ZEZWOLENIA

W przypadku, gdy nagła potrzeba zapobieżenia wskazanym okolicznościom uniemożliwia złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma obowiązek udostępnienia jej w celu zapobieżenia tym okolicznościom. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.

Podmiot, który zajął nieruchomość składa wniosek o wydanie tej decyzji w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości. Decyzja może być wydana nie później niż po upływie 6 miesięcy licząc od dnia zajęcia nieruchomości.



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

**Starosta**, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje decyzję potwierdzającą zaistnienie przesłanek zajęcia nieruchomości w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku.

W przypadku niezłożenia wniosku o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w terminie 3 dni, **starosta, w drodze decyzji administracyjnej, orzeka o nałożeniu kary w wysokości 5000 zł za każdy dzień zwłoki**, licząc od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin do złożenia wniosku. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## ODSZKODOWANIE ZA CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

Po upływie okresu, na który nastąpiło zajęcie nieruchomości, **podmiot, który zajął nieruchomość**, jest obowiązany **doprowadzić nieruchomość do stanu poprzedniego**.

Za **udostępnienie nieruchomości** oraz **szkody** powstałe w wyniku zajęcia nieruchomości przysługuje **odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem**, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a **podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość**.

Jeżeli **do uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni**, licząc od dnia, w którym **upłynął termin udostępnienia** nieruchomości, określony w zezwoleniu, **starosta, wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania**.



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

Jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty **nie będzie mógł korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, może żądać**, aby podmiot, który zajął nieruchomość, **nabył od niego własność** lub użytkowanie wieczyste nieruchomości **w drodze umowy**.

Na podstawie art. 126 u.g.n. wydaje się dwa rodzaje decyzji administracyjnych:

- **decyzja w sprawie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości** - wydawana w terminie 6 miesięcy od dnia zajęcia nieruchomości
- **decyzja potwierdzająca zaistnienie przesłanek zajęcia nieruchomości bez uprzedniego uzyskania decyzji w sprawie zezwolenia** na czasowe zajęcie nieruchomości - wydawana w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji



# CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI

## SZCZEGÓLNY TRYB CZASOWEGO ZAJĘCIA NIERUCHOMOŚCI

Przykładem szczególnego trybu czasowego zajęcia nieruchomości może być instytucja czasowego zajęcia zabytku nieruchomego z art 50 ust. 3 u.o.z. - przy czym odpowiednio stosuje się przepisy u.g.n.

W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.



# **NIEZWŁOCZNE A CZASOWE ZAJĘCIE NIERUCHOMOŚCI**

**NIEZWŁOCZNE  
ZAJĘCIE  
NIERUCHOMOŚCI**



**CZASOWE  
ZAJĘCIE  
NIERUCHOMOŚCI**

# WYWŁASZCZENIE

## TRYB OGÓLNY WYWŁASZCZENIA

przepisy ustawy z dnia  
21 sierpnia 1997 r. o  
gospodarce  
nieruchomościami

## TRYB OGÓLNY MODYFIKOWANY

Następuje z odpowiednim  
stosowaniem przepisów  
ogólnych - z modyfikacjami  
wprowadzonymi przepisami  
szczególnymi.

inne przepisy z zakresu  
materialnego prawa  
administracyjnego  
np. art. 50 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.  
o ochronie zabytków i opiece nad  
zabytkami

## TRYB SZCZEGÓLNY "WYWŁASZCZENIA"

Sporne jest, czy jest  
to wywłaszczenie, czy  
też instytucja prawna  
wywołująca skutki  
analogiczne do  
wywłaszczenia.

przepisy tzw.  
specustaw



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

Wśród sytuacji, w których może nastąpić wywłaszczenie, należy wyróżnić takie, w których wywłaszczenie odbywa się w szczególnym trybie - należą do nich:

- sytuacje, w których **wywłaszczenie odbywa się na podstawie odrębnego przepisu**, zawartego w ustawie z zakresu prawa administracyjnego materialnego, a **postępowanie wywłaszczeniowe toczy się według przepisów u.g.n., ale z pewnymi modyfikacjami**, wynikającymi z przepisów szczególnych
- sytuacje, w których **wywłaszczenie następuje w trybie uregulowanym odrębnie w szczególnego rodzaju ustawach**, które potocznie nazywa się “specustawami” - w takim przypadku **instytucja pozbawienia własności nieruchomości nie zawsze odpowiada ustawowej i doktrynalnej konstrukcji wywłaszczenia**





# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

Przykładem, należącym do pierwszego typu szczególnych trybów wywłaszczenia może być wywłaszczenie zabytku nieruchomego na podstawie art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W tym przypadku:

- A. **art. 50 u.o.z. stanowi odrębną podstawę wywłaszczenia**, ponieważ cel, który jest realizowany nie mieści się w zakresie opieki nad zabytkami [art. 6 pkt 5 u.g.n.], ale przynależy do ochrony zabytków w rozumieniu przepisów u.o.z. - a zatem jest to samodzielna podstawa wywłaszczenia
- B. **postępowanie w sprawie wywłaszczenia zabytku nieruchomego będzie toczyło się w trybie określonym przepisami u.g.n.**, a zatem organem orzekającym będzie starosta, ale wprowadzono modyfikacje - wszczęcie postępowania następuje tylko na wniosek, a podmiotem uprawnionym do jego złożenia jest wyłącznie wojewódzki konserwator zabytków



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

## art. 50 u.o.z.

1. W przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, odpowiednio wojewódzki konserwator zabytków może wydać, a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydaje, decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.
2. Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblioteki.
3. W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

4. Jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa w ust. 1 lub 3:
- 1) zabytek ruchomy może być przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku;
  - 1a) zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku;
  - 2) zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

Przykładów szczególnych trybów wyłączenia należy szukać w ustawach specjalnych, tzw. *specustawach*, których **podstawowym celem jest stworzenie szczególnych warunków dla realizacji konkretnej inwestycji, bądź też określonych kategorii inwestycji, o szczególnym znaczeniu dla państwa**. Przepisy *specustawy* wyłączają czasowo stosowanie przepisów ogólnych.

Przykładowe akty prawne:

- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
- ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012
- ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską
- ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym
- ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

## WYWŁASZCZENIE NA POTRZEBY INWESTYCJI W ZAKRESIE CPK

Wywłaszczenie, którego podstawę prawną stanowią przepisy ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, następuje z mocy prawa - w stosunku do nieruchomości określonych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK.

Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wydaje wojewoda ona ustalenia wskazane w art. 39 ust. 2 u.C.P.K. - w tym określa linie rozgraniczające teren inwestycji, zatwierdzenie podziału i scalenia nieruchomości, a także wykaz nieruchomości lub ich części, podlegających wywłaszczeniu oraz nieruchomości lub ich części wobec których ogranicza się sposób korzystania z nieruchomości wraz ze wskazaniem sposobu ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK zobowiązuje do wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez Spółkę Celową, a także stanowi podstawę do dokonywania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości. Nie wydaje się odrębnej decyzji o wywłaszczeniu!

Z dniem doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, wszczyna się postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości. Termin wydania nieruchomości wynosi 120 dni od dnia doręczenia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK.



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

## art. 48 u.C.P.K.

1. Nieruchomości określone w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 9, stają się własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem.
2. Nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość.
3. Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość lub jej część. Jeżeli wywłaszczeniem objęta jest część nieruchomości, a pozostała część nieruchomości nie nadaje się do wykorzystywania w dotychczasowy sposób albo zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego Inwestor nabywa pozostałą część, w drodze umowy, na rzecz Skarbu Państwa.
4. Przez wykorzystanie w dotychczasowy sposób należy rozumieć wykorzystanie nieruchomości w jej faktycznym stanie zagospodarowania lub dokonanie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości zgodnej z ostatecznym pozwoleniem na budowę.

## art. 50 u.C.P.K.

1. Przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa następuje z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK stała się ostateczna.
2. Użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe oraz trwałe zarząd, ustanowione na nieruchomości wywłaszczanej, wygasają z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK stała się ostateczna, za odszkodowaniem.
3. Umowy, w szczególności: dzierżawy, najmu oraz użyczenia, dotyczące nieruchomości wywłaszczanej, wygasają z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK stała się ostateczna.
4. Za szkody rzeczywiste poniesione na skutek wygaśnięcia umów, o których mowa w ust. 3, przysługuje od Spółki Celowej odszkodowanie.



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

## WYWŁASZCZENIE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW *SPECUSTAW*

W stosunku do inwestycji, których realizacja jest normowana przepisami *specustaw*, przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się jedynie wówczas, gdy dana sprawa nie jest uregulowana przepisami *specustawy*. Przeważnie jest ograniczone, do spraw nieuregulowanych *specustawą*, także stosowanie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

**Kluczową instytucją**, w większości przypadków, są **decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, regulowanej przepisami *specustawy*** - odpowiadające decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.



# SZCZEGÓLNE TRYBY WYWŁASZCZENIA

Cechą charakterystyczną wywłaszczenia, które następuje na mocy przepisów *specustawy*, jest fakt, że **własność nieruchomości przechodzi na Skarb Państwa z dniem, w którym ostateczna stała się decyzja o lokalizacji inwestycji**, której dotyczą przepisy *specustawy*.

**Nie wydaje się odrębnej decyzji o wywłaszczeniu**, ale skutek w postaci wywłaszczenia następuje z mocy prawa - w stosunku do nieruchomości określonych w decyzji lokalizacyjnej. **Odrębnie jest prowadzone postępowanie w sprawie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.**

W związku z tym należy zadać pytanie - czy, na tle doktrynalnej konstrukcji wywłaszczenia, pozbawienie własności nieruchomości w trybie regulowanym przepisami *specustaw* jest wywłaszczeniem czy raczej “wywłaszczeniem”?