

Wstęp

Problematyka ograniczenia praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia nie doczekała się dotychczas szerszego zainteresowania doktryny, czego dowodem jest brak jakiegokolwiek monograficznego opracowania na ten temat. Nieliczne publikacje z tego zakresu koncentrują się na wybranych zagadnieniach¹, a uzyskane częściowe wnioski nie zostały poddane syntezie. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w tym, iż uwaga autorów zajmujących się wywłaszczeniem koncentruje się przede wszystkim na wywłaszczeniu prowadzącym do odjęcia prawa do nieruchomości. Ograniczenie było i jest traktowane jako pewien wyjątek od reguły, z założenia niemający większego znaczenia praktycznego. Tymczasem wydaje się, że wywłaszczenie polegające na ograniczeniu prawa do nieruchomości powinno być traktowane jako skuteczny instrument pozwalający na realizację celów publicznych w tych przypadkach, w których pozbawienie prawa własności nie jest niezbędne. W praktyce takie wywłaszczenie znajdzie zastosowanie najczęściej w razie konieczności uzyskania uprawnienia do korzystania z nieruchomości ze względu na potrzebę wybudowania tzw. inwestycji liniowych oraz wszędzie tam, gdzie pozyskanie (a z punktu widzenia osoby władającej nieruchomością – odjęcie) prawa własności lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości nie jest konieczne.

Podstawą normatywną, w oparciu o którą, moim zdaniem, można wyodrębnić formę wywłaszczenia polegającego na ograniczeniu prawa (zwanego dalej wywłaszczeniem częściowym lub ograniczonym) są przepisy działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanego „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości” (wymieniona ustawa dalej jako u.g.n.). W rozdziale 4 tej ustawy, noszącym tytuł „Wywłaszczanie nieruchomości”, znalazły się przepisy art. 124, 125 i 126, stanowiące o „ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości” (art. 124 i 125 u.g.n.) oraz o „zajęciu nieruchomości” (art. 126 u.g.n.). Przywołane regulacje w sposób wyczerpujący normują tryb zajęcia nieruchomości, czas, na jaki może być ono dokonane, sposób naprawienia powstałej szkody oraz kwestie wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy tym, czyja nieruchomość jest zajęta, a tym, na czyją rzecz zajęcia dokonano. Z tego też względu można mówić o pewnej odrębności i samodzielności tych regulacji, pamiętając zarazem o ich usytuowaniu w przepisach ustawy – w rozdziale od-

¹ W. Bugajski, *Służebność drogi koniecznej (art. 33 § 1 prawa rzecz. – art. 145 k.c.) i zasady współzycia społecznego (art. 3 p.o.p.c – art. 5 k.c.) – a przepisy o energetyce i wywłaszczaniu nieruchomości*, „Palestra” 1965, nr 7-8; tenże: *Przepisy o zakładaniu na cudzych nieruchomościach urządzeń wodno-kanalizacyjnych, gazociągowych, energetycznych i telekomunikacyjnych a tzw. służebności ustawowe (art. 145, 146 k.c.)*, „Palestra” 1966, nr 12; M. Dreła, *Rozważania nad art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 2002, nr 4; A. Gill, A. Nowak-Far, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, „Prawo Spółek” 1999, nr 7-8; R. Mikosz, *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górniczego (zagadnienia wybrane)*, „Rejent” 1998, nr 12; E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010.

noszącym się do wywłaszczenia. Zauważyć również trzeba, że ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami² wprowadzona została nowa instytucja prawna, tj. możliwość zajęcia nieruchomości ze względu na potrzebę konserwacji, remontu, usuwania awarii, a także zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie tych czynności (art. 124b ustawy). Zasygnalizować wypada, że co prawda regulacja ta znalazła się wśród przepisów wywłaszczeniowych, jednakże mimo to daleko idące wątpliwości budzi jej charakter, gdyż, jak się wydaje, nie posiada ona cech konstytucyjnych wywłaszczenia, o czym dalej.

Posługując się terminem „wywłaszczenie”, mam na myśli przymusowe odjęcie lub ograniczenie prawa do nieruchomości, które następuje ze względu na potrzebę realizacji celu publicznego, a podmiot dysponujący prawem do nieruchomości uzyskuje z tego tytułu odszkodowanie³.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba kompleksowej analizy wywłaszczenia polegającego na zajęciu nieruchomości na cele publiczne. W mojej ocenie, jako najistotniejsze, jawią się kwestie związane z wpływem wywłaszczenia na treść i sposób wykonywania praw rzeczowych. Ze względu na to, że prawo własności daje największe uprawnienia względem rzeczy, jego ograniczenie w drodze wywłaszczenia zostało potraktowane jako sytuacja modelowa. Stanowi ona zarazem punkt wyjścia do omówienia wspomnianej problematyki, z uwzględnieniem odmienności wynikających z konstrukcji pozostałych praw rzeczowych. Nie ulega żadnej wątpliwości, że wywłaszczenie polegające na ograniczeniu prawa rzeczowego do nieruchomości nie pozostaje również obojętne dla bytu prawnego stosunków zobowiązaniowych, których przedmiotem jest wykonywanie określonych uprawnień względem nieruchomości. Jest to powód, dla którego w sposób zwięzły zasygnalizowane zostaną również kwestie związane z oddziaływaniem wywłaszczenia na więzi obligacyjne i płynące z tego konsekwencje prawne.

Celem pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie i w jaki sposób wywłaszczenie wpływa na treść i sposób wykonywania praw rzeczowych. Chodzi więc przede wszystkim o następstwa przymusowego ograniczenia praw rzeczowych, przy czym pod uwagę należy brać nie tylko sytuację prawną poddanego wywłaszczeniu, lecz również tego, kto uzyskał możliwość ingerowania w prawo do nieruchomości. Mając to na uwadze, najlepszym sposobem jej uzyskania wydaje się prowadzenie rozważań na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, konieczne wydaje się omówienie samej konstrukcji normatywnej wywłaszczenia częściowego, po wtóre, jego relacji względem wywłaszczenia całkowitego, a po trzecie, usytuowania tej instytucji w systemie prawa, z uwzględnieniem podobieństw i różnic w stosunku do innych regulacji prawnych przewidujących zbliżone uprawnienia do ingerencji w prawo do nieruchomości. Z tego też powodu, mając na uwadze istnienie przepisów zarówno o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym, które pozwalają na przymusowe ograniczenie czyjegoś

² Dz.U. nr 200, poz. 1323.

³ Tak traktuje pojęcie wywłaszczenia m.in. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 24-25. Szersze rozważania na ten temat znajdują się w dalszych częściach pracy.

prawa do nieruchomości, uzasadnione wydaje się dokonanie ich zwięzłej analizy i porównania do wywłaszczenia częściowego. Konsekwencją przyjęcia wspomnianego założenia będzie próba umiejscowienia instytucji wywłaszczenia w systemie prawa i ustalenia jego wpływu na prawo własności, przy uwzględnieniu konstytucyjnych gwarancji ochrony praw podmiotu poddanego wywłaszczeniu. Tym samym niezbędne wydaje się zwięzłe przybliżenie ustawowej regulacji odnoszącej się zarówno do wywłaszczenia całkowitego, jak i częściowego, celem wskazania podobieństw i różnic.

Wywłaszczenie jest instytucją pozostającą w ścisłym związku z przyjętym modelem porządku prawnego. Przesłanki i zakres jego zastosowania oraz sposób naprawienia szkody są wyznaczone zarówno treścią norm konstytucyjnych, odnoszących się do ochrony praw podmiotowych, jak również przepisami ustawodawstwa zwykłego. Z tego też względu, co do zasady, zrezygnowano z rozważań o charakterze prawnoporównawczym, których przedmiotem byłoby zbadanie tego rodzaju regulacji w systemach prawnych innych państw⁴.

Wyodrębnienie tzw. wywłaszczenia częściowego (ograniczonego) opiera się przede wszystkim na treści art. 112 ust. 2 u.g.n., który stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. W ustawie o gospodarce nieruchomościami znalazła się grupa przepisów (art. 124–126), w oparciu o które możliwe jest uzyskanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości (art. 124 i 125 u.g.n.) lub zezwalającej na zajęcie nieruchomości (art. 126 u.g.n.). Ponieważ przywołane przepisy znalazły się w rozdziale 4 ustawy, regulującym wywłaszczenie, można założyć, że stanowią one szczególną formę wywłaszczenia, która charakteryzuje się tym, że prawo podmiotowe nie jest odbierane, a jedynie ograniczane w ściśle określonym zakresie.

⁴ Jest oczywiste, że rozwiązania konstytucyjne w poszczególnych krajach różnią się od siebie znacząco. Tytułem przykładu można odwołać się do spostrzeżeń G. Chmielewskiego dotyczących charakterystyki wywłaszczenia w Republice Słowackiej – por. G. Chmielewski, *Instytucja wywłaszczenia w regulacjach prawnych Republiki Słowackiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 2, s. 54.