

Karolina Muzyczka

Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa

ORCID 0000-0003-0569-1966

k_muzyczka@wp.pl

Pozbawienie lub ograniczenie prawa własności jako formy wywłaszczenia nieruchomości

Słowa kluczowe: pozbawienie praw własności do nieruchomości, ograniczenie praw własności do nieruchomości, prawa własności, ograniczone prawa rzeczowe

Streszczenie. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności; prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Będzie ona zatem polegać na ograniczeniu uprawnień właściciela dotyczących posiadania, korzystania oraz rozporządzania rzeczą. Największą ingerencją w naszą własność będzie odebranie nam wyżej wymienionych uprawnień. Jednakże wywłaszczenie nieruchomości jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy dokonywane jest na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem.

Deprivation or restriction of property rights as a form of expropriation of real estate

Keywords: deprivation of property rights to real estate; restriction of property rights to real estate; property rights; limited property rights

Summary. Expropriation of real estate consists in the deprivation or limitation of ownership by way of a decision; perpetual usufruct or other right in rem in real estate. It will therefore consist in limiting the owner's rights to own, use and dispose of the thing. The greatest interference with our property will therefore be to take away the above-mentioned rights. However, expropriation of real estate is allowed only when it is carried out for public purposes and for just compensation.

Wstęp

Przedmiotem wywłaszczenia są nieruchomości, jednakże konstrukcja wywłaszczenia nie ogranicza się wyłącznie do nieruchomości, lecz może znaleźć zastosowanie do każdego przedmiotu praw chronionych przez art. 21 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: Konstytucja RP]¹. Dlatego też wywłaszczeniem będzie każde pozbawienie lub inne naruszenie istoty praw majątkowych, chronionych przez art. 21 Konstytucji RP, a przedmiotem tych praw

¹ Dz.U. Nr 48, poz. 483 z późn. zm.

mogą być zarówno rzeczy ruchome i nieruchome, jak i dobra niematerialne. Marian Zimmermann wskazywał na szczególną pozycję nieruchomości jako przedmiotu wywłaszczenia. Twierdził, że konieczność wywłaszczenia nie zachodzi, gdy daną rzecz można nabyć czy sporządzić². Tadeusz Woś, wspólnie argumentując konieczność odniesienia wywłaszczenia wyłącznie do nieruchomości, stwierdził, iż rzeczy ruchome są ogólnie dostępne i można je nabywać w drodze czynności cywilnoprawnych lub też wytworzyć albo zastąpić innymi³. W związku z tym ta sama okoliczność była odmiennie interpretowana przez obydwu autorów. W opinii T. Wosia, przesądza ona o ograniczeniu przedmiotu wywłaszczenia wyłącznie do nieruchomości, natomiast zdaniem M. Zimmermanna wręcz przeciwnie, wyraża jedynie pewne propozycje czy też prawdopodobieństwo objęcia wywłaszczeniem ruchomości lub nieruchomości, nie przesądzając o wyłączności tych drugich. Nie ulega wątpliwości, że cecha niezbędności przedmiotu wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego będzie występować w przypadku nieruchomości, jednakże nie wyklucza to możliwości wywłaszczenia ruchomości⁴. Wszystko to sprawia, że nieruchomości stanowią specyficzny przedmiot stosunków prawnych, z jednej strony otoczony ochroną konstytucyjną, z drugiej zaś narażony na szczególnie intensywne formy ingerencji ustawodawcy.

Podstawowym celem artykułu jest określenie powstałej szkody w związku z wywłaszczeniem, która jawi się w formie bezpośredniej utraty lub ograniczenia praw majątkowych osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, np. spółki jawnej. Ingerencja w sferę praw majątkowych w drodze wywłaszczenia może dotyczyć zarówno prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, jak i ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości. Może jednak wystąpić również pośredni skutek wywłaszczenia, polegający na tym, że oddziałuje ono nie tylko na prawa o charakterze rzeczowym, ale również i obligacyjnym, które są bezpośrednio związane z przedmiotem wywłaszczenia (art. 116 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. [dalej: u.g.n.]⁵). Zakres podmiotowy instytucji wywłaszczenia jest określony poprzez wskazanie kręgu podmiotów wywłaszczanych, czyli tych, których prawa na skutek wywłaszczenia doznają uszczerpkienia oraz beneficjentów wywłaszczenia, tzn. podmiotów, na rzecz których następuje wywłaszczenie, w szczególności podmiotów, które uzyskują prawo korzystania z przedmiotu wywłaszczenia przy realizacji określonych celów.

² M. Szewczyk, *Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw*, „Opinie i Ekspertyzy” 2004, nr 19.

³ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 24.

⁴ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2004, s. 126.

⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990.

1. Wywłaszczenie jako pierwotny sposób nabycia własności

Pozbawienie dotychczasowego właściciela prawa własności musi skutkować nabyciem tego prawa przez inny podmiot. W myśl art. 113 u.g.n. podmiotem nabywającym prawo własności na skutek wywłaszczenia jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Sprawiało to, że w doktrynie pojawił się problem charakteru prawnego nabycia prawa własności na skutek wywłaszczenia⁶. W polskiej literaturze prawa cywilnego jedynie Ernest Till stwierdził, że wywłaszczenie nie jest pierwotnym, lecz pośrednim sposobem nabycia prawa, dokonującym się wprawdzie bez udziału dotychczasowego właściciela, ale przez orzeczenie wywłaszczającego, które stanowi tytuł przejścia własności⁷.

Za podstawową cechę pierwotnego nabycia prawa uznaje się brak związku i zależności między nabyciem prawa a jego istnieniem u innego podmiotu. Zdaniem Jerzego Ignatowicza, „nie mamy tu do czynienia z poprzednikiem i następcą «prawnym», jak przy nabyciu pochodnym, lecz jedynie z poprzednikiem i następcą «w czasie», gdyż nabycie prawa nastąpiło niezależnie od dotychczasowego podmiotu prawa”⁸. W związku z tym nie można w przypadku wywłaszczenia prawa własności nieruchomości mówić o przeniesieniu tego prawa na wywłaszczającego. W opinii Edwarda Drozda, „przeniesienie własności” jest terminem konwencjonalnym dla oznaczenia przejścia prawa własności z jednego podmiotu na drugi w drodze umowy: „każdy inny sposób nabycia własności (wywłaszczenie, zasiedzenie itp.) nie jest przeniesieniem własności”⁹. Stanisław Czuba stwierdził, że o charakterze nabycia własności przez wywłaszczenie decyduje brak zależności między prawem wywłaszczonego a prawem nabytym przez wywłaszczającego, co świadczy o braku następstwa prawnego¹⁰.

Konsekwencją pierwotnego charakteru nabycia własności wywłaszczonej nieruchomości jest wygaśnięcie wszystkich ciążących na nieruchomości praw rzeczowych, zarówno ograniczonych praw rzeczowych (użytkowania, służebności, hipoteki, spółdzielczych praw do lokalu), jak i użytkowania wieczystego. Wyjątkowo, mimo że nie jest prawem rzeczowym, dożywocie pozwala uprawnionemu do ubiegania się o odszkodowanie za wywłaszczenie. W sytuacji, kiedy np. rolnik, który przeniósł własność swojego gospodarstwa rolnego na następcę, ma zagwarantowane prawo dożywocia, czyli mieszkania i korzystania z lokalu na potrzeby swoje i rodziny. W momencie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji dro-

⁶ M. Czech, *Działania starosty w procedurze wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z ochroną środowiska*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 185.

⁷ S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 85.

⁸ I. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 77.

⁹ E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa-Kraków 1979, s. 9.

¹⁰ S. Czuba, *op. cit.*, s. 87.

gowej prawo dożywocia wygasa, a w stosunku do rolnika, któremu ono przysługiwało, powstaje roszczenie o zapłatę odszkodowania. Dożywocie nie jest prawem rzeczowym (księga druga pt. „Własność i inne prawa rzeczowe” art. 140–231 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. [dalej: k.c.]¹¹), lecz należy do zobowiązań (księga trzecia pt. „Zobowiązania” art. 353–921 k.c.). Przepisy dotyczące dożywocia są zamieszczone w art. 908–916 k.c. Jednakże wobec brzmienia art. 910§1 k.c. „Przeniesienie własności nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie następuje z jednoczesnym obciążeniem nieruchomości prawem dożywocia. Do takiego obciążenia stosuje się odpowiednio przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych”, przy wywłaszczeniu nieruchomości obciążonej prawem dożywocia ma odpowiednie zastosowanie art. 112 u.g.n., przepis ten bowiem – mówiąc ogólnie o obciążeniu nieruchomości prawami rzeczowymi – dotyczy oczywiście również praw rzeczowych ograniczonych. A zatem przy wywłaszczeniu nieruchomości obciążonej prawem dożywocia należy postępować tak, jak gdyby dana nieruchomość była obciążona prawem rzeczowym (art. 910 § 1 k.c.).

Wygaśnięcie użytkowania wieczystego, jako pośredni skutek wywłaszczenia prawa własności nieruchomości, może dotyczyć tylko wywłaszczenia nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wywłaszczenie prawa własności Skarbu Państwa jest niedopuszczalne (art. 113 u.g.n.). Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości [dalej: u.z.t.w.n.]¹² oraz ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości [dalej: u.g.g.w.n.]¹³ wskazywały *expressis verbis* na skutek wywłaszczenia prawa własności w postaci wygaśnięcia pozostałych praw rzeczowych. Artykuł 32 ust. 1 u.z.t.w.n. i art. 66 ust. 2 u.g.g.w.n. stanowiły, że z ujawnieniem w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości wywłaszczonej podlegają wykreśleniu wszystkie ciężące na niej prawa rzeczowe. Wyjątkiem są prawa rzeczowe, których pozostawienie na nieruchomości zostało ustalone w decyzji o wywłaszczeniu. Przepisy obydwu ustaw stanowiły, że w decyzji wywłaszczeniowej mogą zostać określone ograniczone prawa rzeczowe, które zostają utrzymane na wywłaszczanej nieruchomości (art. 26 u.z.t.w.n. i art. 53 ust. 1 pkt 1 u.g.g.w.n.). Na gruncie tych regulacji prawnych wygasają prawa rzeczowe na skutek wywłaszczenia, chyba że w decyzji wywłaszczeniowej orzeczono o ich pozostawieniu. Pozostawienie ograniczonych praw rzeczowych na wywłaszczanej nieruchomości uznaje się za wyjątek od ogólnej zasady wygaśnięcia innych praw rzeczowych na skutek wywłaszczenia prawa własności nieruchomości¹⁴.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.

¹² T.j. Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64.

¹³ T.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127.

¹⁴ S. Czuba, *op. cit.*, s. 88–89.

Obecna ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera w przedmiotowej kwestii jednoznacznych uregulowań. W myśl art. 119 ust. 1 pkt 3 i 5 u.g.n. decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, poza elementami określonymi w art. 107 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.]¹⁵, powinna zawierać określenie praw podlegających wywłaszczeniu oraz wskazanie osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości. Tadeusz Woś stwierdził, że z art. 119 ust. 1 pkt 5 u.g.n. wynika zezwolenie na określenie w decyzji o wywłaszczeniu prawa własności nieruchomości praw rzeczowych pozostawionych na wywłaszczanej nieruchomości¹⁶. Zdaniem Stanisława Kolanowskiego i Albina Kolarskiego treść art. 119 ust. 1 pkt 4 i 5 u.g.n. stanowi jedynie powtórzenie obowiązku szczegółowego określenia stron decyzji wywłaszczeniowej poprzez wskazanie właściciela lub użytkownika wywłaszczanej nieruchomości (art. 119 ust. 1 pkt 4 u.g.n.) oraz osoby, której przysługują ograniczone prawa na nieruchomości (art. 119 ust. 1 pkt 5 u.g.n.)¹⁷. W opinii Gerarda Bieńka, jak i Anny Łukaszewskiej¹⁸ ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wskazuje sposobu rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej o bycie prawnym ograniczonych praw rzeczowych, obciążających wywłaszczoną nieruchomość. W opinii G. Bieńka są dwa dające się pogodzić rozwiązania. Pierwsze to, że w decyzji o wywłaszczeniu można orzec o utrzymaniu tych praw, jeżeli ich wykonywanie nie koliduje z realizacją celu publicznego, dla którego nieruchomość wywłaszczono. Drugie rozwiązanie mówi, że jeżeli w decyzji nie zamieszczono postanowienia w tej sprawie, ograniczone prawa rzeczowe ulegają także wywłaszczeniu¹⁹. Powyższe stanowiska są właściwe z punktu widzenia pierwotnego charakteru nabycia własności wywłaszczanej nieruchomości. W myśl art. 119 ust. 1 pkt 3 u.g.n. w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości należy określić prawa podlegające wywłaszczeniu. Można przyjąć, że ustawodawca świadomie i celowo zmodyfikował, w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji, zakres treści decyzji wywłaszczeniowej. W myśl art. 119 ust. 1 pkt 3 u.g.n. organ ma obowiązek pozytywnego i wyraźnego określenia wywłaszczonych praw. *A contrario* należy przyjąć, że jeśli organ administracyjny nie wskazał wyraźnie w decyzji wywłaszczeniowej ograniczonych praw rzeczowych, to nie podlegają one wywłaszczeniu. Reasumując, w ustawie o gospodarce nieruchomościami brakuje odpowiednika w art. 32 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz 66 ust. 2 u.g.g.w.n.²⁰ W konsekwencji zakres zrealizowanych przez ustawodawcę zmian spowodował

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1298.

¹⁶ T. Woś, *op. cit.*, s. 47.

¹⁷ S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 194.

¹⁸ A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, red. J. Szachulowicz, Warszawa 2002, s. 356.

¹⁹ G. Bieniek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000, s. 127.

²⁰ M. Szalewska, *op. cit.*, s. 146.

znaczną modyfikację zasady wywłaszczenia innych praw rzeczowych w związku z wywłaszczeniem prawa własności nieruchomości.

2. Wywłaszczenie poprzez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych

Artykuł 112 ust. 2 u.g.n. postanawia, że wywłaszczenie nieruchomości stanowi także ograniczenie prawa własności, w drodze decyzji administracyjnej. Kontrowersje budzi jednak samo pojęcie ograniczenia prawa własności, a w szczególności przebieg granicy między treścią prawa własności a jego ograniczeniami. W art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczalne są różne formy ingerencji publicznoprawnej w sferę praw majątkowych, spośród których dominujące znaczenie mają publicznoprawne ograniczenia prawa własności oraz wywłaszczenie (art. 21 ust. Konstytucji RP). Na odrębność tych instytucji wskazują takie cechy jak naruszenia istoty prawa własności oraz naruszenia zasady równości, występujące w przypadku wywłaszczeń. Naruszenie zasady równości polega na tym, że przy wywłaszczeniu jest przewidziane odebranie prawa indywidualnego jednostki przy równoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich samych praw, natomiast przy ograniczeniu prawa własności uchyla się pewną kategorię praw. W opinii M. Zimmermanna „przy wywłaszczeniu jest przewidziane odebranie prawa indywidualnego jednostki przy równoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich praw – przyczyny leżą tu, więc poza samym danym prawem indywidualnym – natomiast przy ograniczeniu prawa własności uchyla się pewną kategorię praw w ogóle, u wszystkich, u których się ją znajdzie”²¹. Wywłaszczenie prawa własności przez ograniczenie może polegać na ustanowieniu ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, jak również na innych indywidualnych ograniczeniach uprawnień właściciela nieruchomości (112-135 u.g.n.). W przypadku pozbawienia ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania nieruchomości, służebności osobistej lub gruntowej, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego, prawa do domu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej) pozbawienie prawa może nastąpić albo przez wywłaszczenie prawa własności nieruchomości, którą to ograniczone prawo obciąża, albo przez wywłaszczenie bezpośrednio ograniczonego prawa rzeczowego. Pozbawienie prawa użytkowania wieczystego polega na tym, że albo to prawo przechodzi na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (jeśli było ustanowione na rzecz innej osoby niż ta, na której rzecz następuje wywłaszczenie), albo wygasa (jeżeli ustanowione było na nieruchomości stanowiącej własność tej osoby, na której rzecz nastąpiło wywłaszczenie). Nie podlegają wywłaszczeniu zastaw, który obciąża rzeczy ruchome, więc nie dotyczy nieruchomości, ani hipoteka,

²¹ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1939, s. 92.

która nie daje władztwa nad rzeczą²². Przedmiotem wywłaszczenia nie są prawa obligacyjne, jak najem, dzierżawa, użyczenie, które wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 123 ust. 2 u.g.n.). W tym samym terminie wygasa też trwały zarząd. W wyniku wywłaszczenia polegającego na odebraniu własności lub prawa użytkowania wieczystego dotychczasowy podmiot traci tytuł prawny do dalszego posiadania nieruchomości, uprawnienie to przejmuje zaś podmiot publicznoprawny, na którego rzecz dokonano wywłaszczenia.

W opinii Mariana Wolanina ograniczenie prawa rzeczowego polega „na czasowym pozbawieniu wykonywania praw rzeczowych lub niektórych uprawnień wywodzących się z tych praw albo na czasowo nieokreślonym pozbawieniu niektórych uprawnień bez pozbawienia samego prawa rzeczowego. Dla przykładu czasowe ograniczenie prawa własności uregulowane zostało w art. 126 u.g.n. Natomiast czasowo nieokreślone ograniczenie tego prawa wynika z zastosowania zezwolenia uregulowanego w art. 124 u.g.n., skutkiem którego na nieruchomości pozostawione zostanie urządzenie infrastruktury technicznej, co do którego właściciel nieruchomości nie będzie mógł skutecznie skorzystać z uprawnień eksmisyjnych określonych w art. 222 § 2 k.c.”²³.

Do ograniczenia praw do nieruchomości powinno dojść wtedy, gdy nie zachodzi potrzeba pozbawiania praw do nieruchomości, gdyż realizacja celu publicznego tego nie wymaga, gdyż albo będzie trwała tylko jakiś czas, albo w wyniku trwającej pewien czas budowy powstaną urządzenia lub przewody, które później nie będą przeszkadzały właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości korzystać z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Jeśli okaże się, że realizacja celu publicznego trwale uniemożliwia dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, właściciel lub użytkownik wieczysty będzie mógł żądać nabycia jej przez Skarb Państwa (art. 124 ust. 5 i art. 126 ust. 4 u.g.n.). Ograniczenie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego może dotyczyć każdego właściciela lub użytkownika wieczystego, oprócz Skarbu Państwa, którego nieruchomości zgodnie z art. 113 ust. 2 u.g.n. nie mogą zostać wywłaszczone. Zakaz ten nie obejmuje wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość Skarbu Państwa. Nie ma też w komentowanej ustawie ograniczeń dotyczących rodzaju nieruchomości (gruntowe, budynkowe, lokalowe) ani ich przeznaczenia (rolne, leśne, inne).

Ograniczeniem prawa własności, zakwalifikowanym przez samego ustawodawcę jako wywłaszczenie, są ograniczenia wynikające z art. 124-126 u.g.n. Dotyczą one ingerencji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości, polegającej na ograniczeniu

²² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28.01.2008 r., sygn. I OSK 60/08, Lex nr 516069.

²³ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 676.

sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na: zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, innych podziemnych, nadziemnych, naziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopaliny; udzieleniu zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości. Należy zauważyć, że prawo do własności jest jednym z konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych, a art. 64 Konstytucji RP, w którym prawo to zostało wyartykułowane, stanowi podstawę do skorzystania ze środków przewidzianych dla ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw (w tym skargi konstytucyjnej)²⁴.

Ochrona własności jest natomiast w Konstytucji RP ujęta jako jedna z zasad ustrojowych (art. 21 Konstytucji RP). Konstytucyjną podstawę do wprowadzenia ograniczeń prawa własności stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Ograniczenie prawa własności musi być przy tym uzasadnione potrzebą ochrony któregokolwiek z dóbr lub wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak stwierdził TK,

określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym, potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jedynie, jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję RP. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy wyłącznie, jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa [...]²⁵.

Konstytucja RP gwarantuje ochronę własności, dopuszczając jednak wyłączenie, ale „jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja RP wprawdzie nie wskazuje konieczności oparcia wyłączenia na ustawie, jednak biorąc pod uwagę, że wyłączenie jest najdalej idącą ingerencją w prawo własności, a stosownie do art. 64 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy,

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 329.

²⁵ Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

za niedopuszczalne należałoby uznać, aby instytucja wywłaszczenia uregulowana była w formie rozporządzenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się z jednej strony, że wywłaszczenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinno być ujmowane szeroko, a więc jako każde pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia²⁶. Jednocześnie jednak Trybunał przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości i nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego²⁷. Instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe pozbawienie własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Unormowania zaś z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie²⁸.

Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować ze względu na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Konstytucyjna zasada określona w art. 21, zgodnie z którą wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, wyznacza ramy ingerencji w prawo własności, poza które nie mogą wykroczać przepisy dopuszczające wywłaszczenie. Z zasady tej wynika też, że obowiązujące przepisy dopuszczające wywłaszczenie nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W kwestii tej Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 25 października 2012 r. w sprawie *Vistiņš i Perepjolkins v. Łotwa* podkreślił, że:

Nawet, jeżeli ingerencja została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę” – sugerujących brak arbitralności – oraz w interesie publicznym, taka ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez każdy środek pozbawiający daną osobę jej mienia²⁹.

²⁶ Wyrok TK z dnia 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

²⁷ Wyroki TK z 21.06.2005 r., sygn. P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65; z 13.12.2012 r., sygn. P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135.

²⁸ Wyroki TK z dnia 29.05.2001 r., sygn. K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87; z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65; z 21.12.2005 r., SK 10/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 139; z 11.09.2006 r., sygn. P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102.

²⁹ Wyrok ETPCz z dnia 25.10.2012 r. w sprawie nr 71243/01 *Vistiņš i Perepjolkins v. Łotwa*.

3. Ustanowienie służebności przesyłu i użytkownika jako szczególna forma wyłączenia

Alternatywny w stosunku do postępowania wyłączeniowego tryb pozyskiwania prawa do nieruchomości pod inwestycje przesyłowe przewidują postanowienia art. 305¹-3054 k.c., regulujące instytucje służebności przesyłu. Zgodnie z art. 305¹k.c. „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń”. W odróżnieniu od służebności gruntowych przy służebności przesyłu nie występuje pojęcie nieruchomości władnącej, zastąpione pojęciem przedsiębiorcy uprawnionego do ustanowienia służebności przesyłu³⁰. Roszczenie o ustanowienie służebności może być kierowane przeciwko właścicielowi nieruchomości. Uzasadniony i powszechnie akceptowany w doktrynie jest również pogląd³¹, że takie roszczenie może być adresowane do użytkownika wieczystego nieruchomości. W tym ostatnim przypadku służebność będzie obciążać prawo, a nie rzecz w sensie technicznym. Kodeks cywilny nie wprowadza żadnych kwalifikowanych wymogów co do statusu prawnego właściciela lub użytkownika nieruchomości obciążonej, może nim być zarówno osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, jak i prowadząca taką działalność, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w przepisie art. 33¹ k.c.³² Służebność przesyłu może zostać ustanowiona w drodze umowy stron, zawartej w formie aktu notarialnego, bez potrzeby prowadzenia postępowania sądowego. Jednakże w razie sporu co do warunków służebności oraz wysokości należnego wynagrodzenia, sprawa może zostać skierowana do sądu w trybie postępowania nieprocesowego. Postępowanie w przedmiocie ustanowienia służebności rozpoczyna wniosek złożony przez właściciela nieruchomości lub operatora sieci do sądu właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Oba wskazane podmioty mogą wystąpić z wnioskiem w celu uregulowania stanu prawnego istniejących urządzeń przesyłowych, w każdym czasie. Problem powstaje jednak, gdy służebność ma zostać ustanowiona na etapie poprzedzającym realizację sieci. W tej sytuacji wydaje się, że uprawnienie będzie posiadał jedynie przedsiębiorca przesyłowy. Dodatkowo powinien legitymować się ustaleniem trasy planowanej inwestycji w planie miejscowym lub decyzji lokalizacyjnej.

³⁰ K.A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 269; postanowienie SN w Warszawie z dnia 16.01.2013 r., sygn. II CSK 289/12, Lex nr 1288634.

³¹ P. Lewandowski, *Zagadnienia podmiotowe służebności przesyłu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 85-86; E. Gniewek, *O ustanowieniu służebności przez użytkowników wieczystych*, „Rejent” 2007, nr 2, s. 9.

³² K.A. Dadańska, *op. cit.*, s. 269.

Należałoby jednak przyznać uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem właścicielowi nieruchomości w sytuacji, gdy na wniosek inwestora wszczęto procedurę określoną w art. 124 u.g.n. Ważnym elementem z punktu widzenia skuteczności uzyskania prawa do terenu jest zgłoszenie na wczesnym etapie postępowania wniosku o udzielenie przez sąd zabezpieczenia poprzez dokonanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu do księgi wieczystej. Uzyskanie takiego zabezpieczenia pozwoli zabezpieczyć inwestora przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży nieruchomości w toku postępowania oraz niepoinformowania o tym sądu przez właściciela. Warto podkreślić, że analogicznego rozwiązania nie przewiduje postępowanie prowadzone na podstawie art. 124 u.g.n., co w pewnych sytuacjach może uzasadniać wybór postępowania o ustanowienie służebności. Zmiana właściciela w toku postępowania wywłaszczeniowego niejako unicestwia dotychczasowe postępowanie i nakłada obowiązek przeprowadzenia rokowań z aktualnym właścicielem. Analogicznie, jak w przypadku decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, prawomocne postanowienie o ustanowieniu służebności przesyłu będzie stanowiło podstawę do dokonania wpisu ograniczonego prawa rzeczowego w dziale III księgi wieczystej. W literaturze brakuje jednolitego stanowiska, co do wzajemnych relacji pomiędzy procedurą prowadzoną na podstawie art. 124 u.g.n. a postępowaniem o ustanowienie służebności przesyłu. W opinii Antoniego Agopszowicza uprawnienie do zakładania urządzeń i przewodów stanowi służebność³³. Podobne stanowisko podzielają inni autorzy, stwierdzając wprost, że decyzja wydana w trybie art. 124 u.g.n. „prowadzi do powstania służebności”³⁴. Z kolei Zygmunt K. Nowakowski stwierdził, że nie istnieje taka służebność w polskim systemie prawnym³⁵. Stanisław Czuba, Zbigniew Radwański, Andrzej Wąsiewicz, Jerzy Ignatowicz, Stefan Grzybowski, Tadeusz Woś, Edward Gniewek³⁶, przedstawiciele o przeciwnych poglądach, nie zgadzają się z uznaniem ograniczeń dokonanych w trybie art. 124-126 u.g.n. za ograniczone prawa rzeczowe. Edward Gniewek, Monika Drela, Stanisław Czuba i Tadeusz Woś stwierdzili, że istnienie podobieństwa w treści tych praw do służebności przewidują pewne formy do korzystania z niej, nie mogą być traktowane jako służebność, gdyż nie są ustanowione ani na rzecz osób fizycznych, ani na rzecz właścicieli nieruchomości. Nie zwiększają one użyteczności nieruchomości władnącej, a jedynie służą prowadze-

³³ A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986, s. 198-207.

³⁴ 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, s. 130.

³⁵ Z.K. Nowakowski, *System prawa cywilnego*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J.I. Ignatowicz, Wrocław i in. 1977, s. 679.

³⁶ S. Czuba, *op. cit.*, s. 107-122; Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, „Palestra” 1966, nr 2, s. 223; A. Wąsiewicz, *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, Wrocław 1977, s. 167; T. Woś, *op. cit.*, s. 69; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001, s. 128.

niu działalności gospodarczej przedsiębiorstwa³⁷. Odmienne zdanie w tej kwestii zajął w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r. Sąd Najwyższy, który dopuścił możliwość ustanowienia służebności gruntowej na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego, stwierdzając, że ustanowienie służebności dostępu do słupa energetycznego zwiększa użyteczność nieruchomości zabudowanej stacją energetyczną, z którą połączona jest linia energetyczna obejmująca przedmiotowy słup, gdyż nie można zaprzeczyć istnieniu trwałego związku fizycznego czy funkcjonalnego pomiędzy nieruchomością a słupami³⁸.

Ograniczenia zawarte w art. 124-126 u.g.n. nie odpowiadają treści użytkowania w rozumieniu art. 252 k.c. i n.³⁹ Występuje tu brak możliwości uznania, że omawiane ograniczenia stanowią inne niż wymienione w art. 244 § 1 k.c. ograniczone prawa rzeczowe, sprzeciwia się tu zasada *numerus clausus* praw rzeczowych. Stanowi ona niedopuszczalność rozszerzenia katalogu praw rzeczowych. Przedstawiciele doktryny – S. Czuba, J. Ignatowicz, J. Wasilewski, wyjaśniając charakter prawny ograniczeń prawa własności i wynikających z ich tytułu uprawnień, uznają, iż posiadają charakter administracyjny, a nie cywilny⁴⁰. Uzasadniając swoje stanowisko, nawiązują do koncepcji służebności legalnych. Koncepcja ta jest znana m.in. ze stosowania w prawie austriackim⁴¹. Prawa te posiadają treść podobną do służebności cywilnych. Zdaniem autorów mają charakter publiczny, ponieważ wynikają z przepisów publicznych i realizacja ich, chociażby następowała na żądanie zainteresowanego, należy do władzy administracyjnej. Cechą praw publicznych jest to, że są następstwem ograniczenia właściciela w wykonywaniu prawa i że korzyści wynikające z tej służebności dotyczą osoby, która pozostaje w odpowiednim stosunku do rzeczy poddanej tym ograniczeniom⁴².

W wyroku z dnia 30 września 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że posiadanie służebności musi być związane po pierwsze z istnieniem nieruchomości władnącej, a po drugie – z określeniem w umowie zakresu korzystania ze służebności. Trudno uznać za nieruchomość władnącą słupy i przewody elektroenergetyczne sieci przesyłowych czy nawet nieruchomości, na których posadowione są obiekty i budynki będące siedzibą przedsiębiorstwa energetycznego przesył-

³⁷ E. Gniewek, *op. cit.*, s. 128; M. Dreła, *Rozważania nad art. 124 u.g.n.*, Kluczbork 2002, s. 44; S. Czuba, *op. cit.*, s. 107-108; T. Woś, *op. cit.*, s. 69.

³⁸ Uchwała SN w Warszawie z dnia 17.01.2003 r., sygn. III CZP 79/02, „Rejent” 2003, nr 3, s. 122.

³⁹ T. Woś, *op. cit.*, s. 69.

⁴⁰ S. Czuba, *op. cit.*, s. 111-114; J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 186; J. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowej*, Kraków 1972, s. 37 i n.

⁴¹ W. Antonioli, *Allegemeines, Verwaltungsrecht*, Wien 1954, s. 253. Autor, reprezentując poglądy L. Asadamovicha, wymienia tzw. służebności legalne wśród typów ograniczeń własności. Służebności te zobowiązują właściciela nieruchomości do znoszenia określonych zachowań lub zaniechania określonych działań.

⁴² *Ibidem*.

wego, czy utożsamiać cel korzystania (utrzymania) z nieruchomości i umożliwienia eksploatacji linii elektroenergetycznej z zakresem korzystania z nieruchomości. Zdaniem sądu nie można kwalifikować do kategorii służebności gruntowych ograniczeń własności nieruchomości w celu zakładania, korzystania, utrzymania przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektroenergetycznej – w związku z tym, że służą do prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a nie zwiększeniu użyteczności nieruchomości władnącej⁴³.

Podobne stanowisko przedstawił w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który uznał, że instytucja ograniczenia prawa własności nieruchomości poprzez zezwolenie na przeprowadzenie urządzeń przesyłowych traktowana jest jako samodzielna instytucja administracyjnoprawna, odejmująca część uprawnień do nieruchomości, kreująca jednocześnie po stronie operatora urządzeń przesyłowych określoną wiązkę uprawnień do korzystania z rzeczy cudzej. Zdaniem sądu „[...] jest to samodzielna instytucja administracyjnoprawna i zbyteczne wydaje się szukanie w niej elementów służebności czy użytkowania. Tym samym nie uprawnione jest traktowanie ograniczenia prawa własności, jako prawa na rzeczy cudzej. Nie może być mowy o kreowaniu poprzez ograniczenie jakichkolwiek praw rzeczowych czy obligacyjnych. Nie stanowią one w szczególności służebności gruntowych ani jakichkolwiek innych praw rzeczowych”⁴⁴. Brak jest także zgody co do konsekwencji pozytywnego zakończenia jednego z postępowań w stosunku do drugiego trybu, gdy obydwa postępowania są prowadzone jednocześnie. Wątpliwości budzi zwłaszcza regulacja zawarta w art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a., który przewiduje zawieszenie postępowania administracyjnego, „gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”. W związku z powyższym, nie można przyjąć, że zakończenie prowadzonego równoległe postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu stanowi zagadnienie wstępne uzależniające wydanie decyzji wywłaszczeniowej. Takie stanowisko jest nieracjonalne. Można by bowiem w praktyce unicestwić każde postępowanie wywłaszczeniowe poprzez złożenie do sądu wniosku o ustanowienie służebności przesyłu. Postępowanie sądowe jest często długotrwałe i wymaga przeprowadzenia wielu rozciągniętych w czasie czynności dowodowych. Tym samym dawałoby możliwość rzeczywistego wstrzymania realizacji inwestycji na okres nawet kilku lat. Jednakże uzyskanie prawomocnego postanowienia sądowego ustanawiającego służebność przesyłu powinno stanowić podstawę do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego ze względu na jego bezprzedmiotowość (na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.). Trudno znaleźć racjonalną argumentację przemawiającą za przymusowym ograniczeniem sposobu

⁴³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30.09.2009 r., sygn. II FSK 380/09, Lex nr 596425.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.05.2011 r., sygn. ISA/Wa 1671/10, Lex nr 1131832.

korzystania z nieruchomości, gdy przedsiębiorca przesyłowy uzyskał służebność pozwalającą na posadowienie i eksploatację urządzeń. Analizując wpływ wszczęcia postępowania z art. 124 u.g.n. na bieg procesu sądowego, należy wskazać na regulację zawartą w art. 177 § 1 pkt 3 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego [dalej: k.p.c.]⁴⁵. Zgodnie z przywołanym przepisem sąd może zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Powyższe stanowi fakultatywną przesłankę zawieszenia postępowania i pozostawia zasadność zawieszenia do wyłącznej oceny sądu. Wątpliwe jest natomiast, czy wszczęcie postępowania wyłączeniowego powoduje, że rozstrzygnięcie sądu „zależy od uprzedniej decyzji organu administracji”. Brakuje bowiem wyraźnej normy zakazującej równoległego prowadzenia obydwu omawianych postępowań. Postępowanie sądowe mogłoby zostać zawieszona na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. co najwyżej w przypadku, gdy została już wydana decyzja wyłączeniowa przez organ I instancji oraz dodatkowo został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności na mocy art. 124 ust. 1a u.g.n. Funkcjonująca wówczas w obrocie prawnym nieprawomocna, lecz wykonalna decyzja wyłączeniowa mogłaby wypełniać przesłankę zawieszenia postępowania sądowego z art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Jednakże w razie uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z art. 124 u.g.n. wobec braku wyrażonej wprost podstawy do umorzenia postępowania służebnościowego, sąd powinien oddalić wnioski o ustanowienie służebności. Analogiczne uprawnienia do służebności przesyłu zostały bowiem uzyskane decyzją administracyjną i nie ma potrzeby niejako podwójnego uregulowania tej samej kwestii. Porównanie administracyjnej procedury wyłączeniowej i postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, który z tych trybów jest w istocie korzystniejszy. W przypadku planowanego posadowienia nowych urządzeń przesyłowych, bardziej racjonalne wydaje się wystąpienie przez inwestora z wnioskiem opartym na treści art. 124 u.g.n. Uzyskanie decyzji wyłączeniowej pozwala nie tylko znacznie szybciej uzyskać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale także realizować inwestycje niezależnie od wypłaty stosownego odszkodowania. Zostanie ono określone w odrębnym postępowaniu, a spór co do jego wysokości nie będzie miał wpływu na możliwość prowadzenia prac budowlanych. Często jednak przedsiębiorcy przesyłowi decydują się na modernizację istniejących urządzeń, jednocześnie pragnąc uregulować kwestie prawa do terenu. W tym przypadku, w razie braku porozumienia z właścicielami nieruchomości, jedyną dostępną drogą jest wystąpienie do sądu z wnioskiem o ustanowienie służebności przesyłu. Zarówno regulacja art. 124 u.g.n., jak i art. 124b u.g.n. nie przewiduje możliwości trwałego uregulowania stanu

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1578.

prawnego istniejących urządzeń przesyłowych, posadowionych bez uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Decyzja wydana w trybie art. 124b u.g.n. będzie natomiast przydatna w sytuacji, gdy np. linia elektroenergetyczna wymaga pilnego wyremontowania. Pozwoli na wykonanie koniecznych prac budowlanych niezależnie od legalnego posadowienia sieci przesyłowej. Ustanowienie służebności przesyłu na drodze sądowej jest także jedynym rozwiązaniem dostępnym dla właścicieli nieruchomości, którzy chcą uregulować status urządzeń przeprowadzonych przez ich nieruchomości, niejednokrotnie bez tytułu prawnego i zgody. Droga sądowa pozwala ponadto na kompleksowe i trwałe rozstrzygnięcie kwestii roszczeń właścicielskich wobec przedsięwzięcia przesyłowych. Pozwala bowiem na dochodzenie ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem, a także, w drodze odrębnego postępowania (procesowego), na odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości, najdalej za okres 10 lat poprzedzających skierowanie sprawy na drogę sądową. Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nawet bez wprowadzenia specustawy dotyczącej korytarzy przesyłowych⁴⁶, aktualne regulacje prawne przewidują wiele możliwości skutecznego pozyskiwania terenów pod budowę sieci oraz pozwalają na stopniowe i ostateczne uregulowanie kwestii legalnego korzystania przez przedsiębiorstwa przesyłowe z nieruchomości znajdujących się w pasach technologicznych istniejących urządzeń przesyłowych. W mojej ocenie specustawa przesyłowa przyspiesza i ujednocila stan prawny. Istnienie dwóch, w zasadzie konkurencyjnych trybów pozyskiwania prawa do nieruchomości pod budowę sieci przesyłowych w praktyce powoduje wiele wątpliwości i sporów, co często może powodować utrudnienia i opóźnienia w realizacji kluczowych dla rozwoju infrastruktury inwestycji celu publicznego.

4. Wywłaszczenie prawa użytkowania wieczystego

W myśl art. 112 ust. 2 u.g.n. *expressis verbis* możliwe jest wywłaszczenie poprzez odjęcie lub ograniczenie prawa użytkowania wieczystego. Odmienne niż przy wywłaszczeniu prawa nieruchomości kształtuje się zagadnienie skutków prawnych wywłaszczenia użytkowania wieczystego, które wynikają z tego prawa. W myśl art. 121 ust. 3 u.g.n. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej wygasa z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu tego prawa stała się ostateczna, jeżeli prawo użytkowania wieczystego było ustanowione na nieruchomości gruntovej stanowiącej własność osoby, na której rzecz nastąpiło wywłaszczenie. W opinii G. Bieńka art. 121 ust. 3 u.g.n. przyjmuje konstrukcję konfuzji uregulowanej w art.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, t.j. Dz.U z 2020 r., poz. 1086.

247 k.c.⁴⁷ w odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych⁴⁸. Przejście prawa użytkownika wieczystego na właściciela nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) następuje na podstawie ogólnie przyjętych zasad kodeksu cywilnego, wygaśnięcia użytkownika wieczystego. Zdaniem Gerarda Bieńka oraz Anny Łukaszewskiej, zasada konfuzji występuje przy nabyciu prawa użytkownika wieczystego w drodze wywłaszczenia przez właściciela gruntu, na którym ustanowione było wywłaszczane prawo⁴⁹. Stanisław Kolanowski i Albin Kolarski stwierdzili, że regulacja zawarta w art. 121 ust. 3 u.g.n. jest zbyteczna wobec obowiązywania rozwiązań kodeksowych zawartych w prawie cywilnym. Zawarte uregulowanie w art. 121 ust. 2. i 3. u.g.n. skutków wywłaszczenia użytkownika wieczystego nie wnosi istotnych zmian do regulacji już istniejących i niewymagających kolejnych afirmacji ustawowych⁵⁰. Treść art. 121 ust. 3 u.g.n. sprowadza się do wyraźnego wskazania wygaśnięcia użytkownika wieczystego, jako samoistnego i bezpośredniego skutku wywłaszczenia. Użytkowanie wieczyste wygasa w momencie odjęcia, gdy było ustanowione na nieruchomości, która stanowiła własność wywłaszczającego. Nie występuje tu moment przejścia tego prawa na właściciela nieruchomości, lecz pośredniego wygaśnięcia użytkownika wieczystego na skutek fuzji. Artykuł 247 k.c. stanowi: „Ograniczone prawo rzeczowe wygasa, jeżeli przędzie na właściciela rzeczy obciążonej albo, jeżeli ten, komu prawo takie przysługuje, nabędzie własność rzeczy obciążonej”. Konfuzją w nauce prawa cywilnego określone jest przejście prawa rzeczowego obciążającego rzecz na jej właściciela. Konfuzja wywołuje wygaśnięcie słabszego prawa. Nabycie prawa obciążającego własne prawo czyni obciążenie bezprzedmiotowym, np. w jednej osobie przymiotu dłużnika i wierzyciela powoduje wygaśnięcie wierzytelności wobec braku stron stosunku zobowiązującego.

Wywłaszczenie użytkownika wieczystego stanowi odrębne od konfuzji zdarzenie prawne skutkujące wygaśnięciem użytkownika wieczystego⁵¹. Inny skutek wywołuje wywłaszczenie użytkownika wieczystego ustanowionego na nieruchomości gruntowej, która stanowi własność innej osoby niż ta, na rzecz której nastąpiło wywłaszczenie. Wywłaszczanie prawa użytkownika wieczystego przechodzi

⁴⁷ Art. 247 k.c. stanowi: „Ograniczone prawo rzeczowe wygasa, jeżeli przędzie na właściciela rzeczy obciążonej albo, jeżeli ten, komu prawo takie przysługuje, nabędzie własność rzeczy obciążonej”. Konfuzją w nauce prawa cywilnego określone jest przejście prawa rzeczowego obciążającego rzecz na jej właściciela. Konfuzja wywołuje wygaśnięcie słabszego prawa. Nabycie prawa obciążającego własne prawo czyni obciążenie bezprzedmiotowym, np. w jednej osobie przymiotu dłużnika i wierzyciela powoduje wygaśnięcie wierzytelności wobec braku stron stosunku zobowiązującego. S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, s. 127.

⁴⁸ G. Bieniek, *op. cit.*, s. 127.

⁴⁹ *Ibidem*; A. Łukaszewska, *op. cit.*, s. 360.

⁵⁰ S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 198.

⁵¹ M. Szalewska, *op. cit.*, s. 155.

na wywłaszczającego (art. 121 ust. 2 u.g.n.). Zdaniem T. Wośa powyższe uregulowanie prowadzi do poważnych wątpliwości w świetle istoty prawa użytkownika wieczystego oraz sposobu określenia jego treści⁵². Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, którego treść określają przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego oraz umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Umowa określa sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, termin użytkowania wieczystego oraz opłaty ciężące na użytkowniku wieczystym. Według Zygmunta Truskiewicza, wywłaszczenie użytkownika wieczystego, które skutkuje przejściem prawa użytkownika wieczystego na wywłaszczającego, powoduje, że jest on związany z treścią tego prawa określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste⁵³. Zdaniem Z. Truskiewicza, jeśli treść prawa użytkownika wieczystego uniemożliwia realizację celu publicznego, to wywłaszczenie jest dopuszczalne z zastrzeżeniem, że w drodze umowy zawartej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego zostanie zmieniona treść użytkownika wieczystego⁵⁴. W związku z tym powstają tu wątpliwości co do niezbędności wywłaszczonego prawa dla realizacji celu publicznego, jak i poszanowania zasady pierwszeństwa form cywilnoprawnych nabycia prawa koniecznego dla realizacji tych celów.

Wywłaszczenie prawa użytkownika wieczystego jest w ścisłym związku z kwestią wywłaszczenia prawa własności nieruchomości budynkowych wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 235 § 2 k.c., przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Kodeks cywilny przyznał prawu wieczystego użytkownika gruntu nadrzędny charakter w stosunku do prawa własności budynków na tym gruncie. Z relacji tej wynika akcesoryjność prawa własności budynku w stosunku do prawa użytkownika wieczystego, co oznacza, że żadne z powyższych praw nie może stanowić samodzielnie przedmiotu obrotu prawnego. W związku z tym wygaśnięcie prawa użytkownika wieczystego powoduje wygaśnięcie prawa własności budynków⁵⁵. Związanie odrębnej własności budynków z użytkowaniem wieczystym oznacza, że wywłaszczenie nieruchomości budynkowej jest połączone z wywłaszczeniem prawa użytkownika wieczystego, które musi obejmować wywłaszczenie nieruchomości budynkowych⁵⁶.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na polemiki co do możliwości ograniczenia prawa użytkownika wieczystego poprzez ustanowienie na nim ograniczonych

⁵² T. Woś, *op. cit.*, s. 49.

⁵³ E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Poznań-Kluczbork 1994, s. 212.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 306.

⁵⁶ T. Woś, *op. cit.*, s. 52; S. Czuba, *op. cit.*, s. 125.

praw rzeczowych. Przyczyną tych wątpliwości jest brak wyraźnej normy prawnej zezwalającej na takie obciążenie. W celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego, można nieruchomości obciążyć prawem, na moc, którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka) (art. 65 ust. 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Rodzi się tu pytanie: czy obciążenie prawa wieczystego użytkownika innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi jest dopuszczalne? Istnieje taka możliwość, ponieważ dopuszczalność obciążenia użytkownika wieczystego jest konsekwencją atrybutu rozporządzenia prawem wieczystego użytkownika i jego zbywalnego charakteru⁵⁷.

Następnym argumentem jest treść zawarta w art. 241 k.c., który stanowi, że wraz z wygaśnięciem użytkownika wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Stanisław Rudnicki stwierdził, że obciążeniami są wszystkie prawa rzeczowe ograniczone, ustanowione na prawie wieczystego użytkownika, a także prawa najmu, dzierżawy oraz roszczenia osobiste, ujawnione w księdze wieczystej⁵⁸. Dopuszczalność obciążenia prawa użytkownika wieczystego ograniczonym prawem rzeczowym nie określa, jakimi prawami można obciążyć użytkownika wieczystego. *Ratio legis* instytucji wywłaszczenia wskazuje, że ewentualne wywłaszczenie przez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych może dotyczyć jedynie służebności gruntowej i użytkownika. W myśl art. 285 § 1 k.c., służebności mogą być ustanowione wyłącznie na nieruchomości. W opinii Seweryna Szera, obciążenie prawa użytkownika wieczystego służebnościami jest niedopuszczalne, ponieważ użytkownik wieczysty może rozporządzać wyłącznie przysługującym mu prawem, a nie nieruchomością⁵⁹. Stanisław Czuba i Jan Szachułowicz bronią odmienny pogląd obowiązujący w doktrynie i orzecznictwie, „[...] wyrażający się w tezie o dopuszczalności ustanowienia służebności na prawie użytkownika wieczystego”⁶⁰. Zdaniem S. Czuby, jeśli „w konkretnym przypadku do realizacji celu wywłaszczenia nie stosuje się odjęcia prawa użytkownika wieczystego, lecz ustanawia się na nim ograniczone prawa rzeczowe w postaci służebności gruntowej lub użytkownika, to takie ograniczenie użytkownika wieczystego uważa się za celowe”⁶¹. Nie powinna wynikać wątpliwość, że zgodnie z art. 124-126 u.g.n. i na podstawie ustaw szcze-

⁵⁷ J. Winiarz, *Prawo użytkownika wieczystego*, Warszawa 1970, s. 285; K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1997, s. 316.

⁵⁸ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 316.

⁵⁹ S. Szer, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1964, s. 7; postanowienie SN z dnia 20.04.2016 r., sygn. VCSK 523/15, Lex nr 1472810; M. Szalewska, *op. cit.*, s. 157.

⁶⁰ S. Czuba, *op. cit.*, s. 127; J. Szachułowicz, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1996, s. 489.

⁶¹ S. Czuba, *op. cit.*, s. 127.

gólnych możliwe jest ograniczenie prawa użytkowania wieczystego, odpowiadające istocie wywłaszczenia.

5. Wywłaszczenie przez odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych ograniczonych

Przedmiotem wywłaszczenia, oprócz prawa własności i prawa użytkowania wieczystego, mogą być prawa rzeczowe ograniczone. Zgodnie z art. 244 § 1 k.c. określa się zamknięty katalog praw rzeczowych ograniczonych. Spośród przytoczonych w art. 244 § 1 k.c. jedynie zastaw nie jest ograniczonym prawem rzeczowym na nieruchomości. Odjęcie prawa rzeczowego ograniczonego może nastąpić w dwójaki sposób. W pierwszym przypadku pozbawienie uprawnionego ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości może nastąpić wskutek pośredni, czyli wywłaszczenia prawa własności nieruchomości, którą to ograniczone prawo rzeczowe obciąża lub decyzja wywłaszczeniowa może być skierowana bezpośrednio na wywłaszczenie tego prawa⁶². W takim wypadku ograniczone prawa rzeczowe gasną z mocy prawa (uboczny skutek) z wyjątkiem tych, które w decyzji wywłaszczeniowej zostaną utrzymane. Następnie w przypadku wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie wywłaszczeniowe, którego przedmiotem było odjęcie ograniczonego prawa rzeczowego (bezpośredni skutek)⁶³.

Powyższa sytuacja występuje, gdy Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego będą dążyć do wygaszenia ograniczonego prawa rzeczowego obciążającego nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁶⁴. Zdaniem Walentego Ramusa, wywłaszczeniu mogą podlegać wszystkie ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości, z wyjątkiem hipoteki, ponieważ wywłaszczenie może dotyczyć tylko takiego prawa, które polega na korzystaniu z nieruchomości⁶⁵. Opinię o dopuszczalności wywłaszczenia wszystkich ograniczonych praw rzeczowych prezentują S. Czuba, T. Woś, M. Wolanin i G. Bieniek⁶⁶. Zasadniczą rolę odgrywać będzie tu użytkowanie i służebność. Należy zaakceptować pogląd S. Czuby, że odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych ograniczonych może być przyczyną wygaśnięcia służebności gruntowej i osobistej, zarówno czynnej, jak i biernej⁶⁷. Odmienny pogląd przedstawia Cezary Woźniak, który stwierdził, że wywłaszczeniu może być poddane każde prawo rzeczowe, z wy-

⁶² Por. T. Woś, *op. cit.*, s. 53; M. Szalewska, *op. cit.*, s. 158.

⁶³ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 129.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 32.

⁶⁶ S. Czuba, *op. cit.*, s. 105; T. Woś, *op. cit.*, s. 55; M. Wolanin, *op. cit.*, s. 254; G. Bieniek, *op. cit.*, s. 103.

⁶⁷ S. Czuba, *op. cit.*, s. 105.

łączeniem prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa oraz praw rzeczowych o charakterze osobistym, tzn. użytkowania i służebności osobistych, które w wyniku wywłaszczenia wygasają⁶⁸. Odjęcie ograniczonych praw rzeczowych może znaleźć zastosowanie w przypadku, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego dla realizacji celów zawartych w art. 6 u.g.n. będzie chciała uwolnić własną nieruchomość od obciążających ją praw rzeczowych. Wywłaszczenie to prowadzi do wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. W istocie również prowadzi do rozszerzenia zakresu uprawnień właściciela obciążonej nieruchomości, tzn. Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wątpliwości występują przy dopuszczalności wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości niebędącej własnością Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W opinii S. Czuby i T. Woś wywłaszczenie takie następowałoby na rzecz właściciela obciążonej nieruchomości, a nie podmiotów wywłaszczających zawartych w art. 113 ust. 1 u.g.n.⁶⁹

W związku z tym odrzuca się dopuszczalność tego typu wywłaszczenia, jednakże według T. Woś z zastrzeżeniem wyjątku polegającego na potencjalnym dopuszczeniu takiego wywłaszczenia. Sytuacja ta zaistnieje, gdy podmiotom wywłaszczającym w odniesieniu do cudzej nieruchomości będzie przypadać w udziale określone uprawnienie o charakterze obligacyjnym. W porządku odjęcia określonego prawa rzeczowego będą one wystarczające dla realizacji celów wywłaszczenia z art. 6. u.g.n.⁷⁰ Stanowisko takie zaprezentował Z. Truszkiewicz, który stwierdził, że w wyniku wywłaszczenia celem odjęcia ograniczonego prawa rzeczowego obciążającego cudzą nieruchomość jest umożliwienie Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego wykorzystania w pełni swoich uprawnień obligacyjnych wobec nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej⁷¹.

Powstaje tu pytanie o dopuszczalność wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, która nie stanowi własności wywłaszczanego, powodując przejście ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego. W przedstawionej kwestii nie można mówić o rozszerzeniu uprawnień właścicielskich na skutek wywłaszczenia. Zakres praw właściciela nie uległby przeobrażeniu się, lecz zmieniłaby się jedynie osoba uprawniona z tytułu ograniczonych praw rzeczowych. W opinii W. Ramusa istnieje możliwość wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na cudzej nieruchomości. Ubiegający się o wywłaszczenie ograniczonego prawa rzeczowego ma na celu nabycie tego prawa na swoją rzecz bądź ubiegający się jest właścicielem danej nieruchomości, tylko chodzi o czyste odjęcie tego pra-

⁶⁸ C. Woźniak, *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2004, s. 155.

⁶⁹ S. Czuba, *op. cit.*, s. 104-105; T. Woś, *op. cit.*, s. 55.

⁷⁰ T. Woś, *op. cit.*, s. 55.

⁷¹ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 210.

wa⁷². Zdaniem M. Wolanina w wyniku wywłaszczenia podmiotem wywłaszczonego prawa zostaje Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, z wyjątkiem służebności osobistych, które w wyniku wywłaszczenia wygasają⁷³. Podobny pogląd przedstawia S. Grzybowski, stwierdzając, że wywłaszczenie może prowadzić do przejścia innego niż własność prawa rzeczowego⁷⁴. Odmienny pogląd przedstawia S. Czuba, który stwierdził, iż wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych może dotyczyć wyłącznie praw obciążających nieruchomość wywłaszczającego i prowadzi do wygaśnięcia tych praw lub ograniczenia⁷⁵. Tadeusz Woś nie akceptuje poglądu o możliwości przejścia ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego. Wyraża on pogląd, że bezpośrednim skutkiem wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych jest uwolnienie określonej nieruchomości od ciążących na niej obciążeń (przez odjęcie ograniczonego prawa rzeczowego) lub zmniejszenie ciążącego na niej obciążenia (przez ograniczenie prawa rzeczowego)⁷⁶.

Brak przejścia ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego nie pochodzi z mechanizmu wywłaszczenia, lecz z istoty i treści ograniczonych praw rzeczowych. Przejście lub nieprzejście tych praw na wywłaszczającego będzie związane z obowiązującymi przepisami, w odniesieniu do tych praw. Brak tu możliwości przejścia na wywłaszczającego służebności osobistej. Zgodnie z art. 296 k.c., służebność osobista może być ustanowiona na rzecz oznaczonej osoby fizycznej. W myśl art. 285 k.c., w związku z art. 50 k.c. służebność gruntowa stanowi część składową nieruchomości władnącej i nie może przysługiwać innemu podmiotowi, który nie jest właścicielem nieruchomości władnącej. Wyklucza to możliwość samodzielnego wywłaszczenia tego prawa, ze skutkiem jego przejścia na wywłaszczającego. W przypadku prawa użytkowania ograniczeniem do przejścia tego prawa na wywłaszczającego jest jego niezbywalny charakter (art. 254 k.c.). Od niezbywalności prawa użytkowania należy odróżnić prawo do przeniesienia uprawnień do jego wykonania⁷⁷.

Wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych może polegać również na ich ograniczeniu. Ograniczenie tych praw może stanowić zmiana ich treści, sposobu wykonywania lub czasowe wyłączenie wykonywania prawa. Na skutek ograniczenia praw rzeczowych ograniczonych zmniejszają się obciążenia nieruchomości, a wzrastają uprawnienia jej właściciela. Wywłaszczenie to może znaleźć zastosowanie tylko na gruntach stanowiących własność wywłaszczanego.

⁷² W. Ramus, *op. cit.*, s. 32.

⁷³ M. Wolanin, *op. cit.*, s. 256.

⁷⁴ S. Grzybowski, *Stosunki cywilnoprawne powstające w związku z aktem administracyjnym*, Katowice 1969/1970, s. 56.

⁷⁵ S. Czuba, *op. cit.*, s. 104-105.

⁷⁶ T. Woś, *op. cit.*, s. 53-54.

⁷⁷ J. Szachulowicz, *op. cit.*, s. 461.

Zakończenie

Konstytucyjne wyznaczniki dopuszczalnej ingerencji we własność zostały zawarte w art. 2, 31, 21 oraz 64 Konstytucji RP. W konstytucyjnym ujęciu określonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych, a także dziedziczenia. Według art. 64 ust. 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Jednakże zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W związku z tym ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa własności polega na pozbawieniu prawa do własności, gdy wymagają tego okoliczności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Artykuł 21 Konstytucji RP dotyczy szerszego pojęcia własności, nie tylko w ujęciu ekonomicznym, obejmuje rzeczowe prawo własności przysługujące do nieruchomości. Zatem własność może być ograniczona na cele publiczne, o których jest mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zakres ochrony własności wynika z woli ustrojodawcy i ustawodawcy. W tym względzie ustrojodawca posiada daleko idącą autonomię, wyznaczając granice tej ochrony w Konstytucji RP, które stanowią normatywny wyznacznik dla zwykłego ustawodawcy w tworzeniu regulacji ustawowych oddziałujących na własność i prawo dziedziczenia w sposób nieprzekraczający granic dopuszczalnej ingerencji, wynikających z Konstytucji RP. Niemniej jednak osiągnięcie tych celów musi pozostawać w konstytucyjnym kontekście, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej.

Przedmiotem pozbawienia jest prawo rzeczowe, a skutkiem tego pozbawienia jest przeniesienie tego prawa na rzecz gminy, powiatu, samorządu wojewódzkiego lub Skarbu Państwa albo wygaśnięcie tego prawa. Przeniesienie prawa rzeczowego następuje w przypadku wywłaszczenia prawa własności. Wygaśnięcie prawa rzeczowego jest skutkiem wywłaszczenia, występuje w przypadku praw rzeczowych o charakterze nieprzenoszalnym, np. użytkowanie, albo w przypadku zaistnienia tzw. konfuzji praw, polegającej na wywłaszczaniu innego niż własność stanowiącej własność podmiotu, na rzecz, którego dokonywane jest wywłaszczenie, np. wywłaszczenie prawa użytkowania wieczystego na rzecz gminy, która jest właścicielem nieruchomości, na której to prawo jest ustanowione.

Problematyka cywilnoprawnej ingerencji we własność nie stanowi odmiany klasycznego wywłaszczenia o charakterze niepublicznoprawnym, skoro źródłem

cywilistycznej ingerencji jest zapewnienie współistnienia własności ekonomicznej przysługującej różnym podmiotom. Jednakże chodzi o zdefiniowanie zakresu przysługiwania prawa własności przysługującego wielu podmiotom. Cywilistyczna ochrona praw rzeczowych rozróżnia poszczególnych podmiotów, służy współistnieniu praw opartych na równoważeniu się, wykonywaniu i wzajemnym oddziaływaniu.

Literatura

- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986.
- Antoniolli W., *Allgemeines, Verwaltungsrecht*, Wien 1954.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bieniek G., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000.
- Czech M., *Działania starosty w procedurze wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z ochroną środowiska*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Białystok 2015.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980.
- Dadańska K.A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Drela M., *Rozważania nad art. 124 u.g.n.*, Kluczbork 2002.
- Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa-Kraków 1979.
- Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Poznań-Kluczbork 1994.
- Gill A., Nowak-Far A., *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, „Prawo Spółek” 1999, nr 7-8.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001.
- Gniewek E., *O ustanowieniu służebności przez użytkowników wieczystych*, „Rejent” 2007, nr 2.
- Grzybowski S., *Stosunki cywilnoprawne powstające w związku z aktem administracyjnym*, Katowice 1969/70;
- Ignatowicz I., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994.
- Kolankowski S., Kolarski A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Lewandowski P., *Zagadnienia podmiotowe służebności przesyłu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.
- Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, red. J. Szachulowicz, Warszawa 2002.
- Nowakowski Z.K., *System prawa cywilnego*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J.I. Ignatowicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I*, Warszawa 1997.
- Radwański Z., *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, „Palestra” 1966, nr 2.
- Ramus W., *Prawo wywłaszczeniowe. Komentarz*, Warszawa 1970.
- Szachulowicz J., *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1996.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2004.
- Szer S., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1964.
- Szewczyk M., *Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw*, „Oponie i ekspertyzy”, OE -19/2004, Poznań 2004.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004.
- Wasilewski J., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowej*, Kraków 1972.
- Wąsiewicz A., *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego, t. II*, Wrocław 1977.
- Winiarz J., *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970.
- Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Woźniak C., *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2004.
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1939.

