

mgr Tomasz Olejnik¹

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

Problematyka nabycia resztek – refleksje nad art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Property Remnants After Partial Expropriation
– Reflections over Art. 13 paragraph 3 of the Act
concerning the preparation and implementation
of investment in public roads

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie problematyki związanej z wykupieniem „resztek”. Autor przedstawia konstytucyjne przesłanki wywłaszczenia. Następnie wskazuje, jak rozumieć przesłanki nabycia wskazane w ustawie. Ze względu na ich lakoniczne brzmienie, odkodowanie, w jakiej sytuacji przysługuje roszczenie o wykup niewywłaszczonej części nieruchomości wymaga sięgnięcia do orzecznictwa. W praktyce dostrzegalny jest problem w tym, że wielu właścicieli czy użytkowników wieczystych nie zawsze ma możliwość uzyskania słusznego odszkodowania. Dochodzenie bowiem roszczeń na drodze cywilnej, jak wskazano w artykule, jest znacznie trudniejsze niż mogłoby być na drodze administracyjnej.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, część nieruchomości pozostała po wywłaszczeniu, roszczenie, słuszne odszkodowanie

Abstract: The purpose of this paper is to present the mechanisms of buying out the remnants after partial expropriation. In the first part, the author presents the Polish constitutional necessary conditions for expropriation. Afterwards he explains how to understand these conditions. Because the law regarding this subject can be described as ambiguous, it is not rare that to find a proper interpretation, one needs to consult particular cases. From there we can see that in praxis it might be difficult for the interested parties to receive proper and just compensation. It is further demonstrated by the author that vindicating such claims in the court is much more difficult than during the usual administrative processes.

Keywords: expropriation, property leftover, claim, just compensation

¹ Adres do korespondencji: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, ul. Święty Marcin 90, 61-809 Poznań, e-mail: tomasz.olejnik@outlook.com

Wstęp

Art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej „specustawa”) stanowi, iż „jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości”². W doktrynie i orzecznictwie roszczenie to określane jest jako żądanie nabycia resztówki, czyli części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w art. 113 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.)³, a także w art. 9t ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym⁴. Wobec powyższego, orzeczenia zapadłe na podstawie art. 113 ust. 3 u.g.n. znajdują zastosowanie do art. 13 ust. 3 „specustawy”⁵. Przepis ten, mimo swojej krótkiej treści, nastrocza wiele problemów w jego stosowaniu, o czym świadczy – między innymi – stosunkowo liczne orzecznictwo. Celem opracowania jest przyjrzenie się przyczynom wprowadzenia tej regulacji, zaprezentowanie przesłanek jej zastosowania i podstawowych problemów, a także ewentualnych propozycji zmian. Treść artykułu zawiera wnioski w oparciu o analizę komentarzy do aktów normatywnych oraz orzecznictwa.

Konstytucyjne przesłanki wywłaszczenia

Art. 21 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę ochrony własności, która jest podstawą ustroju społeczno-gospodarczego⁶. Regulacja ta nakłada na władze publiczne określone obowiązki, a także gwarantuje obywatelom podstawowe prawa. Art. 21⁷ w związku z art. 20⁸ Konstytucji podkreśla podstawową rolę własności prywatnej w porządku społecznym⁹. Wymienione wyżej gwarancje nie oznaczają jednak nienaruszalności prawa własności. Konstytucyjne deklaracje sprawiają, że podstawowe regulacje dotyczące wywłaszczenia znalazły swoje miejsce w ustawie zasadniczej. Art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem¹⁰. Przepis ten nie dokonuje rozróżnienia między własnością prywatną

² Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1496).

³ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1727, ze zm.).

⁵ Na marginesie wskazać należy, iż art. 23 „specustawy” odsyła w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 do przepisów u.g.n.

⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, tom I, komentarz. Art. 1-86, Warszawa 2016, s. 578.

⁷ Art. 21 ust. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, ust. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

⁸ Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹ M. Błaszczyk, *Przepadek w polskim prawie konstytucyjnym*, Lex Omega.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.).

a publiczną. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż art. 21 gwarantuje ochronę wszelkiej własności, a więc nie ogranicza się tylko do własności prywatnej¹¹. Ustawa zasadnicza wskazuje zatem, jakie warunki muszą zostać spełnione, by mogło dojść do przymusowej zmiany właściciela. Podkreślić należy, iż przepisy Konstytucji nie zawierają definicji wywłaszczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, pod tym pojęciem należy rozumieć: „przymusowe pozbawienie (odjęcie) konstytucyjnej kategorii własności prywatnej”¹². W literaturze podkreśla się, że jest to każde odjęcie lub ograniczenie prawa majątkowego, bez względu na źródło, istnienie oraz charakter podstawy ingerencji¹³. Zgodnie z definicją zawartą w art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na: „pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”.

W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie musi zostać dokonane na cele publiczne, a także za słusznym odszkodowaniem. Pamiętać jednak należy, iż nie są to jedyne przesłanki, na podstawie których można dokonać wywłaszczenia. Dokonując przymusowego zaboru prawa własności należy mieć na uwadze również inne przepisy Konstytucji, a w szczególności jej art. 64 ust. 3 (wskazujący zakres ingerencji w prawo własności) oraz art. 1 ust. 3 (zasada proporcjonalności)¹⁴. Konstytucja nie przesądza o formie wywłaszczenia, nakazuje jednak, by odjęcie prawa własności nastąpiło na podstawie ustawy¹⁵.

Cel publiczny należy rozumieć jako interes ogółu społeczeństwa lub lokalnej społeczności¹⁶. W polskim prawie nie ma definicji celu publicznego. Samo jej opracowanie wydaje się niecelowe, ze względu na to, iż nie ma trwałego, niezmiennego przedmiotu tej definicji¹⁷. Wynika to również z faktu, że potrzeby społeczne różnią się w zależności od czasu, jak i miejsca. Prawodawca nie wskazał, by musiał to być ważny cel publiczny, w związku z czym istotne jest, by dobro wywłaszczane służyło społeczności do realizacji wskazanego w wywłaszczeniu celu. Rozwinięciem konstytucyjnej regulacji jest art. 6 u.g.n., który wprost określa katalog działań będących celami publicznymi¹⁸. Należy pamiętać, że wywłaszczana nieruchomość nie może być przeznaczona na inny cel niż publiczny. Wynika to zarówno z regulacji art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 136 u.g.n.¹⁹

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 166. Podobnie: M. Zubik i L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016 oraz W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

¹² Wyrok TK z 13.12.2012, P-12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135.

¹³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 582.

¹⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Lex Omega.

¹⁵ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 584.

¹⁶ S. Jarosz-Żukowska, op. cit.

¹⁷ J. Krech, *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, „Ius Novum”, 4/2009, s. 35.

¹⁸ Wskazane są w niej takie cele, jak wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe, drogi wodne, a także wykonywanie robót budowlanych tych dróg.

¹⁹ Art. 136. 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 złożył wniosku o zwrot tej nieruchomości.

Odszkodowanie jest warunkiem niezbędnym do dokonania wywłaszczenia²⁰. Odszkodowanie jest właśnie tym elementem, które odróżnia konfiskatę od wywłaszczenia²¹. Prawodawca posługuje się terminem słusznego odszkodowania. Art. 135 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, iż co do zasady podstawą odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości. Słuszne odszkodowanie nie oznacza jednak, że musi ono mieć charakter ekwiwalentny. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, może się zdarzyć sytuacja, w której konieczne będzie ograniczenie odszkodowania²². Użycie bowiem słowa „słuszność” oznacza, iż przy określaniu rekompensaty konieczne jest ważenie interesu prywatnego i publicznego. Truizmem będzie stwierdzenie, iż oznacza to między innymi, że dotychczasowy właściciel nie może żądać wygórowanego odszkodowania²³.

Cytowane na wstępie artykuły u.g.n., a także z.r.i.d. wprost stanowią, iż w przypadku wywłaszczenia części nieruchomości, gdy pozostała jej część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, to właściciel lub użytkownik wieczysty ma możliwość wystąpienia z roszczeniem o nabycie pozostałej części na rzecz Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego w drodze umowy. Jak wyraźnie wskazuje art. 13 ust. 3 roszczenie nie ma automatycznego charakteru, istnieje bowiem konieczność przeprowadzenia analizy (przez organ bądź sąd), czy nadaje się ona na dotychczasowe cele. Roszczenie to wynika z regulacji zawartej w art. 21 ust. 2 Konstytucji²⁴. Trudna bowiem do pogodzenia ze „słusznym odszkodowaniem”, a także konstytucyjną ochroną własności byłaby sytuacja, w której właściciel zostałby pozostawiony tylko z częścią nieruchomości, której nie mógłby użytkować. Podkreślić również należy, iż roszczenie może być zrealizowane dopiero po dokonaniu wywłaszczenia²⁵.

Na marginesie należy wskazać, że w przypadku prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego na innej podstawie niż omawiana ustawa, mogą zdarzyć się sytuacje, w której dotychczasowy właściciel/użytkownik wieczysty podczas rokowań²⁶ złoży wniosek o wykupienie całości nieruchomości. W takim przypadku organ powinien ocenić, czy zrealizowane zostały warunki do nabycia takiej nieruchomości i w przypadku ich spełnienia, zawrzeć umowę o nabycie całej nieruchomości²⁷. Oczywiście w takim wypadku w umowie należy wskazać jako podstawę prawną między innymi art. 113 ust. 3 u.g.n. Podkreślić jednak należy, iż nie można uzależnić dokonania wywłaszczenia od spełnienia omawianego w artykule roszczenia.

²⁰ Część doktryny uznaje, iż w istocie jest to element konstrukcji wywłaszczenia, zob.: E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Lex Omega.

²¹ E. Lemańska, op. cit.

²² Wyrok TK z dnia 16.10.2012, K 4/10, LEX nr 1220282.

²³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 34.

²⁴ B. Błońska, *Specustawy jako źródło szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014, s. 109.

²⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2017, s. 816.

²⁶ Zgodnie z art. 114 ust. 1 u.g.n. wszczęcie samego postępowania wywłaszczającego (co do zasady) poprzedzają rokowania o nabycie nieruchomości w drodze umowy. Wymóg ten nie dotyczy nieruchomości przejmowanych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ustawy o transporcie publicznym.

²⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce...*, op. cit., s. 818.

Wniosek o wykupienie

Dotychczasowy właściciel składa wniosek, który zawiera żądanie nabycia nieruchomości, do podmiotu, na rzecz którego dokonywane jest wywłaszczenie. Tym podmiotem może być gmina, powiat, województwo lub Skarb Państwa. W przypadku „specustawy” wniosek należy złożyć do właściwego zarządcy drogi. Przepisy nie wskazują formy ani wymogów dotyczących takiego wniosku. Właściwa wydaje się forma pisemna ze względu na konieczność uzasadnienia roszczenia. Podmiot publiczny dokonuje analizy i oceny wniosku na podstawie ustawowych przesłanek, a w przypadku ich spełnienia zawiera umowę. Wspomniana wyżej analiza dotyczy w szczególności sprawdzenia, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu, czy oznaczono w nim część nieruchomości, która pozostała po wywłaszczeniu i czy ma zostać przejęta, a także oceny uzasadnienia wniosku. Do powstania roszczenia muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki: nieruchomość musi przejść na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na cele realizacji inwestycji drogowej, pozostała część tej nieruchomości nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele w sposób prawidłowy, istnieje związek przyczynowy między przejęciem części a brakiem możliwości prawidłowego korzystania z pozostałej nieruchomości w dotychczasowy sposób²⁸. W przypadku uznania, że nieruchomość kwalifikuje się do wykupu, podmiot publiczniepowinny powinien wystąpić do rzeczoznawcy majątkowego celem sporządzenia operatu majątkowego i dokonania wyceny nieruchomości²⁹. Gdy zarządca drogi odmawia zawarcia umowy, powinien powiadomić o tym stronę, uzasadnić swoje stanowisko i wskazać dalsze kroki prawne, jakie może podjąć właściciel bądź wieczysty użytkownik.

Odmowa zawarcia umowy powoduje, że dotychczasowy właściciel/użytkownik wieczysty może wystąpić do sądu cywilnego z roszczeniem o zawarcie umowy. Może on dochodzić swych praw przed sądem powszechnym również w przypadku, gdy wnioskodawca jest niezadowolony z warunków zaproponowanych przez podmiot publiczny. Do organu władzy sądowniczej należeć będzie ocena, czy spełnione zostały ustawowe przesłanki, a także ewentualne wskazanie, na jakich warunkach ma zostać nabyta część nieruchomości. W tym przypadku prawomocne orzeczenie sądu zastępuje oświadczenie woli podmiotu publiczniepowinny w sprawie nabycia części nieruchomości (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.)³⁰. Pamiętać należy, że prawomocne orzeczenie zastępuje jedynie oświadczenie woli zarządcy drogi. Jeżeli ma ono stanowić składnik umowy, to do jej zawarcia wymagane jest również złożenie odpowiedniego oświadczenia woli przez drugą stronę, oczywiście z zachowaniem wymaganej prawem formy³¹. Można się domagać wprost zawarcia umowy przenoszącej własność i w przypadku uwzględnienia powództwa, prawomocny wyrok zastępuje oświadczenie woli obu stron³². Do przeję-

²⁸ Wyrok SO w Nowym Sączu z 28.09.2015 r., sygn. akt I C 287/14, LEX nr 2040252.

²⁹ J. Dydenko, *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

³⁰ Wyrok SO w Lublinie z 26.03.2014 r., sygn. akt I C 499/09, portal orzeczeń Sądu Okręgowego w Lublinie, <http://orzeczenia.lublin.so.gov.pl/>, [dostęp 18.03.2018].

³¹ Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 7.01.1967 r., III CZP 32/66, LEX nr 754.

³² Wyrok SN z dnia 21.10.2016 r., IV CSK 12/16, LEX nr 2151463.

ścia prawa własności dojdzie więc bez konieczności składania oświadczenia woli przez powoda. Z chwilą zawarcia umowy lub uwzględnienia powództwa, po stronie Skarbu Państwa powstaje obowiązek zapłaty ustalonej ceny nieruchomości³³.

Charakter prawny roszczenia

Roszczenie to ma charakter cywilnoprawny i w związku z tym nie jest rozpoznawane przez sądownictwo administracyjne³⁴. Naczelny Sąd Administracyjny wprost w swoim orzecznictwie wskazuje, iż wniosek o nabycie nieruchomości w tym trybie nie jest elementem postępowania wyłączeniowego, nie podlega załatwieniu w drodze decyzji i roszczenie to może być dochodzone tylko i wyłącznie w postępowaniu cywilnym³⁵. Czynność prawna polegająca na nabyciu nieruchomości jest bowiem kategorią prawa cywilnego i następuje przez zawarcie umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego³⁶. W związku z tym decyzja odszkodowawcza lub decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie może stanowić o nabyciu części takiej nieruchomości. Kwestie związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych nie są bowiem załatwiane w drodze decyzji administracyjnej, co w praktyce oznacza, że w przypadku sporu kompetencyjnego między organami, nie będzie on mógł być rozstrzygnięty przez sądownictwo administracyjne.

W związku z tym, że sprawa ma w tym wypadku charakter cywilny, to ciężar dowodu – zgodnie z art. 6 k.c. – będzie spoczywał na wnioskodawcy³⁷. Zatem to strona musi wykazać, że nieruchomość nie nadaje się do użytkowania na dotychczasowe cele. Podstawową kwestią będzie więc ustalenie, na jakie cele dotychczas była wykorzystywana dana nieruchomość, dzięki czemu będzie można ustalić, czy po wyłączeniu części nieruchomości nadal będą one mogły być realizowane³⁸. Dotychczasowy właściciel/użytkownik wieczysty nie będzie mógł być bierny w trakcie postępowania przed organem bądź sądem. Stąd też konieczność uzasadnienia swojego roszczenia i przedstawienia opinii biegłych ma istotne znaczenie dla udowodnienia zaistnienia ustawowych przesłanek.

Przesłanki wykupu

W omawianych regulacjach nie wskazano, czym należy kierować się przy ocenie, czy spełnione zostały ustawowe kryteria³⁹. Jak wskazano wyżej, podstawą uwzględnienia wniosku o nabycie nieruchomości jest wykazanie, iż nie nadaje się ona do użytkowania na dotychczasowe cele. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, iż chodzi o dotychczasowe cele, a nie inne, czyli takie, na które można by ją wyko-

³³ Wyrok SA w Łodzi z 5.02.2016 r., sygn. akt I ACa 1148/15, LEX nr 2004551.

³⁴ Postanowienie NSA w Warszawie z 28.10.2005 r., sygn. akt. I OW 215/05, LEX nr 201437.

³⁵ Wyrok NSA z 24.11.2011 r., sygn. akt. I OSK 1351/11, LEX nr 1133458.

³⁶ Wyrok NSA z 28.07.2016 r., sygn. akt II FSK 1766/14, LEX nr 2076712.

³⁷ P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 83.

³⁸ M. Wolanin, *Ustawa o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz, Warszawa 2009, s. 235.

³⁹ Wyrok SO w Lublinie z 26.03.2014 r., sygn. akt I C 499/09, portal orzeczeń Sądu Okręgowego w Lublinie, <http://orzeczenia.lublin.so.gov.pl/>, [dostęp 18.03.2018].

rzystać, gdyby nie wyłączenie jej części⁴⁰. Dotychczasowy właściciel nie może więc żądać wykupienia części nieruchomości – nieobjętej wyłączeniem – z tego powodu, że nie będzie już mógł na niej prowadzić innej działalności, której dotychczas nie prowadził. Jeżeli możliwa jest zmiana sposobu wykorzystywania pozostawionej właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu nieruchomości w taki sposób, że właściciel/wieczysty użytkownik może na pozostawionej części nieruchomości realizować to, co realizował do tej pory, to roszczenie o wykupienie nie przysługuje⁴¹. Sam fakt ograniczeń w gospodarowaniu nieruchomością, wynikający z wyłączenia jej części, nie uprawnia do wykupu resztki. W praktyce bowiem wyłączenie części nieruchomości będzie często prowadziło do zmiany założeń inwestycyjnych odnośnie do danej nieruchomości i konieczności innego usytuowania obiektów czy budynków na niej położonych. Również fakt nieakceptowania zmian sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości korzystania na dotychczasowe cele, wyklucza możliwość skorzystania z prawa do roszczenia⁴². Nadmienić należy, że skuteczność omawianego roszczenia nie jest zależna od tego, czy nieruchomość jest bądź nie jest wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym⁴³. Roszczenie to bowiem skupia się wyłącznie na skutkach odjęcia fragmentu nieruchomości oraz nieprzydatności okrojonej jej części do dalszego wykorzystywania na dotychczasowe cele⁴⁴. Stąd też oczywiste jest, iż nie może ono być ograniczone przez zapisy zawarte w miejscowym planie przestrzennym czy też w decyzji.

Po ustaleniu przez sąd dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, konieczne będzie rozważenie tego, czy występuje niemożność korzystania z niej zgodnie z dotychczasowymi celami. Podstawowy problem interpretacyjny, jaki związany jest z omawianymi regulacjami, to kwestia, czy brak możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowymi celami ma wynikać wyłącznie z faktu wyłączenia części nieruchomości, czy też przesłanka ta spełniona jest również w przypadku, gdy pozostała część nieruchomości nie nadaje się do użytku ze względu na negatywne skutki inwestycji. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż jedynie pierwszy sposób interpretacji jest poprawny⁴⁵. Wykładnia językowa art. 13 ust. 3 „specustawy” wskazuje, że przesłanką roszczenia jest wyłączenie części nieruchomości i w następstwie nienadawanie się pozostałej części do prawidłowego korzystania, które byłoby zgodne z dotychczasowymi celami. Także w przypadku dokonania zniszczeń podczas budowy drogi na nieruchomości pozostałej po wyłączeniu, roszczenie o wykup resztki nie będzie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi⁴⁶. Reasumując, w orzecznictwie przyjmuje się, że obniżenie komfortu życia poprzez przenikanie na nieruchomości: hałasów, pyłów i drgań, wynikających z realizacji i eksploatacji drogi publicznej, nie powoduje spełnienia przesłanki wykupu nieruchomości przez podmiot publiczny⁴⁷.

⁴⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce...* op. cit., s. 817.

⁴¹ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz, Warszawa 2015, s. 689.

⁴² Wyrok SA w Łodzi z 5.02.2016 r., sygn. akt I ACa 1148/15, LEX nr 2004551.

⁴³ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce...*, s. 690.

⁴⁴ Wyrok SO w Łodzi z 26.02.2014, sygn. akt II C 325/11, LEX nr 1845777.

⁴⁵ Uchwała SN z 11.09.2013 r., sygn. akt III CZP 35/13, LEX nr 1371438.

⁴⁶ Wyrok SA w Szczecinie z 3.02.2016 r., sygn. akt I ACa 795/15, LEX nr 2067831.

⁴⁷ Wyrok SO w Warszawie z 5.10.2015 r., sygn. akt XXV C 1702/13, LEX nr 2171569.

Pamiętać również należy, że dla powstania roszczenia ważny jest funkcjonalny związek między zabraną nieruchomością a pozostałą po wywłaszczeniu częścią nieruchomości⁴⁸. Nie ma bowiem większego znaczenia stosunek procentowy powierzchni utraconej do reszty nieruchomości, liczy się jedynie utrata dotychczasowego celu, na który była wykorzystywana. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których wywłaszczana nieruchomość zajmuje 10% powierzchni, a żądanie wykupu dotyczy pozostałych 90%⁴⁹. Podkreślić również należy, że koszt wykupu takiej nieruchomości może być wyższy niż odszkodowanie za nieruchomość. Na marginesie należy wskazać, iż można domagać się wykupu także tych działek, które są objęte inną księgą wieczystą niż działka wywłaszczana⁵⁰.

Należy pamiętać, że ciężar dowodu spoczywa na stronie. To dotychczasowy właściciel musi udowodnić istnienie wyżej opisanych przesłanek. Trzeba zatem najpierw przeanalizować poprzedni sposób korzystania z nieruchomości (przed podziałem i wywłaszczeniem) oraz możliwość dalszego wykorzystania na dotychczasowe cele. W szczególności wskazać należy okoliczności, które uniemożliwiają dalszą ich realizację. Samo twierdzenie, że na dotychczasowej nieruchomości nie można np. prowadzić produkcji rolnej, nie jest wystarczające do uznania roszczenia⁵¹. Pod pojęciem prawidłowego wykorzystania – w powszechnym przekonaniu – rozumie się przede wszystkim korzystanie zgodnie z zasadami, które wynikają z wiedzy w danej dziedzinie, a także z logicznego rozumowania i współzycia społecznego⁵². Konieczne jest zbadanie, czy zaprzestanie lub ograniczenie, na przykład produkcji rolnej, ma związek z wywłaszczeniem, czy nie jest też spowodowane innymi czynnikami. W toku postępowania może zająć konieczność powołania biegłego, celem uzyskania wiedzy specjalistycznej, czy np. na danej nieruchomości nadal można prowadzić działalność rolniczą. W przypadku gospodarstw rolnych przesłanka z art. 13 ust. 3 „specustawy” zostaje spełniona nie tylko wtedy, gdy właściciel na dotychczasowej nieruchomości nie ma możliwości kontynuowania tej samej rodzajowo produkcji rolnej, ale także gdy nie ma możliwości kontynuowania dochodowej (w wymiarze jednostkowym i społecznym) dotychczasowej produkcji rolnej⁵³. Tak więc wartość pożytków produkcji rolnej musi przewyższać wartość niezbędnych nakładów do ich uzyskania. W sytuacji gdy po wywłaszczeniu, ze względu na kształt działki, nie będzie możliwe obsługiwanie upraw ciężkim sprzętem, a istnieje możliwość zastosowania innego sprzętu, który jednak zwiększy koszty produkcji, roszczenie o wykup nie będzie przysługiwać. Bowiem samo zmniejszenie dochodu nie oznacza nieopłacalności produkcji⁵⁴. Zmniejszenie zysków z działalności może być spowodowane różnymi czynnikami i nie musi mieć związku z wywłaszczeniem⁵⁵.

⁴⁸ Wyrok SA w Lublinie z 17.04.2013 r., sygn. akt I ACa 805/12, LEX nr 1480513.

⁴⁹ Wyrok SA w Warszawie z 11.02.2016 r., sygn. akt I ACa 161/15, orzeczenie niepublikowane.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Wyrok SA w Szczecinie z 3.02.2016 r., sygn. akt I ACa 795/15, LEX nr 2067831.

⁵² Wyrok SA w Warszawie z 18.06.2015 r., sygn. akt I ACa 1729/14, LEX nr 1754218.

⁵³ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 1081.

⁵⁴ Wyrok SO w Gdańsku z 11.09.2014 r., sygn. akt XV C 546/12, LEX nr 1895039.

⁵⁵ Wyrok SA w Gdańsku z 23.11.2010 r., sygn. akt I ACa 926/10, LEX nr 1344024.

Utrata dotychczasowego przeznaczenia musi mieć zawsze związek z wcześniejszym wywłaszczeniem części nieruchomości. Zgodnie z orzecznictwem, taki związek nie będzie zachowany, jeżeli właściciel domaga się wykupienia budynku mieszkalnego, którego nie użytkował na ten cel już przed wydaniem decyzji wywłaszczającej. W takim wypadku nie wykorzystuje on owego budynku na cele mieszkalne, a więc nie sposób uznać, że cel mieszkaniowy nie jest realizowany w związku z wywłaszczeniem⁵⁶. Również, jak już wspomniano wcześniej, związek ten nie byłby zachowany, gdyby dotychczasowy właściciel wybudował nowy budynek mieszkalny tylko ze względu na powstanie lub budowę drogi szybkiego ruchu. W takim wypadku występuje bowiem jedynie pogorszenie warunków. Również do pogorszenia warunków może dojść w przypadku gdy działka utraci dojazd do drogi publicznej i pozostanie do niej jedynie dojście (chodnikiem), dłuższe i trudniejsze⁵⁷. Jeżeli taka działka wykorzystywana była dotychczas na cele stricte rekreacyjne lub na uprawę przydomowych roślin, to taki brak dojazdu nie uniemożliwia dalszego korzystania z niej w tym samym celu.

Na marginesie należy wskazać, iż na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. istnieje możliwość zwrotu „reszτώki” w przypadku gdy stanie się ona zbędna na cel wskazany w wywłaszczeniu⁵⁸. W takim wypadku nieruchomość wywłaszczoną w części na określony cel, a w części wykupioną na podstawie umowy cywilnoprawnej, traktuje się jako ściśle powiązaną⁵⁹. W przypadku gdy w stosunku do nieruchomości wywłaszczonej na określony cel zachodzą negatywne przesłanki co do jej zwrotu, żądanie zwrotu nieruchomości nabytej w drodze umowy nie może zostać uwzględnione.

Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 29 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, co do zasady wolne od podatku są przychody uzyskane z tytułu odszkodowania wypłacanego stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami⁶⁰. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwolnienie to nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym środków finansowych stanowiących cenę uzyskaną z odpłatnego zbycia przez właściciela nieruchomości w trybie art. 13 ust. 3 „specustawy”⁶¹. Wynika to z cywilnoprawnego charakteru roszczenia o nabycie reszτώki. Zgodnie z powyższym orzeczeniem sądu, odnoszenie tego zwolnienia również do środków uzyskanych ze zbycia reszτώki byłoby swoistą nadinterpretacją. Pamiętać należy, iż zwolnienia i ulgi podatkowe są wyjątkiem, odstępstwem od zasady sprawiedliwości podatkowej, wobec czego ich stosowanie nie może odbywać się na podstawie wykładni rozszerzającej, systemowej czy celowościowej⁶².

⁵⁶ Wyrok SO w Poznaniu z 2.07.2014 r., sygn. akt XII C 355/13, LEX nr 1892834.

⁵⁷ Wyrok SA w Warszawie z 18.06.2015 r., sygn. akt I ACa 1729/14, LEX nr 1754218.

⁵⁸ Wyrok NSA z 25.03.2015 r., sygn. akt. I OSK 1752/13, LEX nr 1665663.

⁵⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2013 r., sygn. akt II SA/Po 907/13, LEX nr 1401723.

⁶⁰ Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2032, ze zm.).

⁶¹ Wyrok NSA z 28.07.2016 r., sygn. akt. II FSK 1766/14, LEX nr 2076712.

⁶² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 582.

Wady przyjętych rozwiązań

Przyjęte regulacje – dotyczące wykupu tzw. resztówek – w praktyce mają jednak pewne wady⁶³. Obecnie ze względu na niską świadomość prawną, a także konieczność wykazania przez właściciela, że nieruchomości nie nadaje się do wykorzystania zgodnie z dotychczasowymi celami, część osób nie może skorzystać z prawa do tego roszczenia. Ustawodawca na osobę wyłączonej przerzuca obowiązek udowodnienia faktu, że nie może skorzystać z pozostałej po wyłączeniu nieruchomości. Truizmem jest również stwierdzenie, że postępowanie przed sądem powszechnym wymaga od dotychczasowego właściciela wiedzy, aktywności oraz poniesienia kosztów prowadzenia sporu. Pamiętać należy, iż jak wskazano w pracy, ocena, czy zostały spełnione przesłanki do wykupu nieruchomości, nie jest łatwa, co powoduje, że część właścicieli może rezygnować z wystąpienia o zawarcie umowy lub też przegrywać sprawy sądowe, wyłącznie ze względu na trudności dowodowe. Niejako potwierdzeniem tego jest protokół pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli z kontroli przeprowadzonej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z którego wynika, że sprawy z tego tytułu są skomplikowane i rozpatrywane przez kilku specjalistów⁶⁴. Pamiętać należy, iż strona często nie ma dostępu do tak specjalistycznej wiedzy. Taka sytuacja wydaje się sprzeczna z konstytucyjnymi gwarancjami, gdyż prawo własności chronione jest przez regulacje zawarte w ustawie zasadniczej. Dotychczasowy właściciel ma prawo do słusznego odszkodowania. Konieczność dochodzenia go – z tytułu nabycia resztówki – jest co prawda zapewniona, ale utrudniona ze względu na trudność udowodnienia wskazanych przesłanek w postępowaniu przed sądem powszechnym. Stąd też pojawiają się postulaty, by ocena, czy nieruchomości nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, była dokonywana przez organ administracji⁶⁵. Niewątpliwym plusem tego rozwiązania byłby fakt, że większa liczba dotychczasowych właścicieli/użytkowników wieczystych mogłaby skorzystać z tego roszczenia.

Równie problematyczny jest fakt, że w wielu przypadkach dotychczasowy cel nadal może być realizowany, lecz kosztem znacznego pogorszenia się sytuacji życiowej właściciela/wieczystego użytkownika. Tytułem przykładu, wybudowanie nowej drogi kilka metrów od domu z pewnością spowoduje pogorszenie się warunków życia, choćby ze względu na immisję pyłów i hałasu czy też ograniczenia możliwości zabudowy, jednak cel mieszkaniowy może być nadal realizowany.

⁶³ List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Rzecznika Praw Obywatelskich z 14.06.2011 r., http://www.hfhr.org.pl/wlasnosc/images/stories/file/rpo%20specustawy%2006_2011.pdf, s. 5.

⁶⁴ Informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, *Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013*, Nr ewidencyjny 38/2014/P/13/157/LLU, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7311,vp,9209.pdf>, s. 39.

⁶⁵ M. Peljan, *Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych – na podstawie przepisów tzw. specustawy drogowej*, rozprawa doktorska, Poznań 2014, s. 279.

W takim wypadku roszczenie nie będzie jednak przysługiwało. Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być również rozszerzenie przypadków, w których właściciel może skorzystać z prawa do roszczenia. Uzależnienie żądania tylko od dotychczasowego sposobu wykorzystania nie zapewnia realizacji idei słusznego odszkodowania⁶⁶. Właściciel może bowiem utracić prawo do swobodnej zabudowy na skutek realizacji inwestycji i nie otrzyma za to odszkodowania.

Podsumowanie

Regulacje dotyczące wykupywania resztówek, jak wskazano na wstępie, powtórzone zostały w kilku ustawach. Przesłanki wskazane przez ustawodawcę wydają się jasne i czytelne, jednak ich analiza uwidacznia istotne problemy. Konieczność wykazania braku całkowitej możliwości realizowania dotychczasowego celu jest utrudniona i wymaga specjalistycznej wiedzy. Również brak możliwości roszczenia o wykup przy znacznej uciążliwości kontynuacji pierwotnych celów lub ze względu na oddziaływanie nowo budowanej drogi powoduje, iż zasadne wydaje się rozważenie zmiany przepisów i rozszerzenie przesłanek do prawa skorzystania z opisywanego roszczenia.

Bibliografia

- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2012.
- Błaszczyk M., *Przepadek w polskim prawie konstytucyjnym*, Lex, Warszawa 2016.
- Błońska B., *Specustawy jako źródło szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska, (red.) Warszawa 2014.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2017.
- Dydenko J., *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Lex Omega.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz, Warszawa 2015.
- Krech J., *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, „Ius Novum”, 4/2009.

⁶⁶ List Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.06.2012, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/05/675716/1652871.pdf>, s. 3.

- Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Lex Omega.
- Peljan M., *Ochrona interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym lokalizacji i budowy dróg publicznych – na podstawie przepisów tzw. specustawy drogowej*, rozprawa doktorska, Poznań 2014.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, tom I, komentarz. Art. 1-86, Warszawa 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2013.
- Wolanin M., *Ustawa o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz, Warszawa 2009.

Orzeczenia

- Postanowienie NSA w Warszawie z 28.10.2005 r., sygn. akt. I OW 215/05, LEX nr 201437.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 7.01.1967 r., III CZP 32/66, LEX nr 754.
- Uchwała SN z 11.09.2013 r., sygn. akt III CZP 35/13, LEX nr 1371438.
- Wyrok NSA z 24.11.2011 r., sygn. akt. I OSK 1351/11, LEX nr 1133458.
- Wyrok NSA z 25.03.2015 r., sygn. akt. I OSK 1752/13, LEX nr 1665663.
- Wyrok NSA z 28.07.2016 r., sygn. akt. II FSK 1766/14, LEX nr 2076712.
- Wyrok NSA z 28.07.2016 r., sygn. akt II FSK 1766/14, LEX nr 2076712.
- Wyrok SA w Gdańsku z 23.11.2010 r., sygn. akt I ACa 926/10, LEX nr 1344024.
- Wyrok SA w Lublinie z 17.04.2013 r., sygn. akt, I ACa 805/12, LEX nr 1480513.
- Wyrok SA w Łodzi z 5.02.2016 r., sygn. akt I ACa 1148/15, LEX nr 2004551.
- Wyrok SA w Łodzi z 5.02.2016 r., sygn. akt I ACa 1148/15, LEX nr 2004551.
- Wyrok SA w Szczecinie z 3.02.2016 r., sygn. akt I ACa 795/15, LEX nr 2067831.
- Wyrok SA w Szczecinie z 3.02.2016 r., sygn. akt I ACa 795/15, LEX nr 2067831.
- Wyrok SA w Warszawie z 11.02.2016 r., sygn. akt I ACa 161/15, orzeczenie niepublikowane.
- Wyrok SA w Warszawie z 18.06.2015 r., sygn. akt I ACa 1729/14, LEX nr 1754218.
- Wyrok SA w Warszawie z 18.06.2015 r., sygn. akt I ACa 1729/14, LEX nr 1754218.
- Wyrok SN z dnia 21.10.2016 r., IV CSK 12/16, LEX nr 2151463.
- Wyrok SO w Gdańsku z 11.09.2014 r., sygn. akt XV C 546/12, LEX nr 1895039.
- Wyrok SO w Lublinie z 26.03.2014 r., sygn. akt I C 499/09, portal orzeczeń Sądu Okręgowego w Lublinie, <http://orzeczenia.lublin.so.gov.pl/>, [dostęp 18.03.2018].
- Wyrok SO w Łodzi z 26.02.2014, sygn. akt II C 325/11, LEX nr 1845777.
- Wyrok SO w Nowym Sączu z 28.09.2015 r., sygn. akt I C 287/14, LEX nr 2040252.
- Wyrok SO w Poznaniu z 2.07.2014 r., sygn. akt XII C 355/13, LEX nr 1892834.
- Wyrok SO w Warszawie z 5.10.2015 r., sygn. akt XXV C 1702/13, LEX nr 2171569.
- Wyrok TK z 13.12.2012, P-12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135.
- Wyrok TK z dnia 16.10.2012, K 4/10, LEX nr 1220282 .
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2013 r., sygn. akt II SA/Po 907/13, LEX nr 1401723.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1496).
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.).
- Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2032, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1727, ze zm.).

Inne

- Informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013, Nr ewidencyjny 38/2014/P/13/157/LLU, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7311,vp,9209.pdf>.
- List Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Rzecznika Praw Obywatelskich z 14.06.2011 r., http://www.hfhr.org.pl/wlasnosc/images/stories/file/rpo%20specustawy%2006_2011.pdf.
- List Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.06.2012, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/05/675716/1652871.pdf>.