

MACIEJ KRUS<sup>\*</sup>, KATARZYNA ZAŃKO<sup>\*\*</sup>

## **Problematyka przejęcia w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w kontekście zakazu wyłączenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa**

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem artykułu jest omówienie wybranych skutków ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa i wydanej na wniosek jej użytkownika wieczystego będącego podmiotem niepublicznym na podstawie art. 98 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>. Podkreślenia wymaga, że chodzi o postępowanie, którego inicjatorem w omawianym przypadku może być wyłącznie użytkownik wieczysty nieruchomości, a którego skutki dotyczą również szczególnego rodzaju właściciela, jakim jest Skarb Państwa. Celem analizy jest w szczególności odpowiedź na pytanie, czy skutkiem takiej decyzji, wydawanej w zakresie działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne – zawężone w artykule, dla zachowania przejrzystości wyводу, do jednej z ich kategorii – dróg gminnych, jest: (1) zarówno wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego wyżej wskazanych działek, jak i odjęcie

---

<sup>\*</sup> Maciej Kruś, dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: mkrus@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8500-6927>.

<sup>\*\*</sup> Katarzyna Zańko, mgr, e-mail: kancelaria@katarzynazanko.pl.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm., dalej „u.g.n.”.

Skarbowi Państwa prawa ich własności (przejście tego prawa z mocy prawa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.), (2) wyłącznie wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego takich działek (z pozostawieniem ich własności przy Skarbie Państwa). Przedmiotowe pytanie powstaje w kontekście zakazu wywłaszczenia nieruchomości sformułowanego w art. 113 ust. 2 u.g.n. oraz szerokiego, konstytucyjnego rozumienia pojęcia wywłaszczenia.

## 1. Przykłady nabycia mienia komunalnego z mocy prawa

Ustawodawca niejednokrotnie przewidział konieczność wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w mienie niezbędne z punktu widzenia realizacji ich zadań i skorzystał w tym zakresie z konstrukcji przejścia prawa własności na właściwą jednostkę z mocy prawa (*ex lege*). Uwzględnienie tego szerszego kontekstu regulacji prawnych ma istotne znaczenie dla odczytania treści art. 98 ust. 1 u.g.n. przez pryzmat celu, jakiemu służy ten przepis.

Punktem wyjścia do analizy art. 98 u.g.n. są dla autorów artykułu przepisy Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> oraz Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>, dotyczące własności dróg publicznych – dróg gminnych oraz nabywania przez gminy majątku odpowiedniego do realizacji przez nie zadań własnych w sprawach dróg gminnych. Przepisy te uzasadniają wprowadzenie przez ustawodawcę dalej idących regulacji, które pozwalają na realne wyposażenie gmin w nieruchomości, na których mają powstać drogi gminne.

W art. 2 ust. 1 u.d.p. wśród dróg publicznych, podzielonych ze względu na funkcje w sieci drogowej, są wymienione – obok kategorii dróg krajowych, powiatowych i wojewódzkich – drogi gminne, które zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. stanowią własność właściwego samorządu gminy. Regulacja ta nie stanowi jednak samoistnej podstawy nabycia prawa własności nieruchomości drogowej: „Brak w art. 2a ust. 2 u.d.p. jednoznacznej wypowiedzi ustawodawcy nie oznacza, że w obrocie prawnym funkcjonuje dualizm prawa własności, a więc że istnieje odrębne od nieruchomości prawo własności do drogi publicznej. Droga nie może zostać zaliczona do istniejących kategorii dróg publicznych, jeżeli nie stanowi własności podmiotu publicznego. Przejście prawa własności

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1376 ze zm., dalej „u.d.p.”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559, dalej „u.s.g.”.

do nieruchomości zabudowanej drogą na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego jest warunkiem niezbędnym wydania aktu o zaliczeniu tej drogi do dróg publicznych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/2008, LexPolonica nr 1991227, wyrok WSA w Krakowie z 16 września 2008 r., III SA/Kr 267/2008, LexPolonica nr 1991145)<sup>4</sup>.

Przyjmuje się przy tym, że: „[d]rogi publiczne stanowią istotny składnik majątkowy własności publicznej. Własność publiczna jest częścią mienia publicznego, czyli mienia przysługującego Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego. Wyposażenie tych podmiotów we własność oraz inne prawa majątkowe jest niezbędne do zaspokajania potrzeb publicznych”<sup>5</sup>.

W celu umożliwienia podmiotom publicznym nabycia składników majątkowych, to jest nieruchomości służących realizacji dróg publicznych, i urzeczywistnienia celu art. 2a ust. 2 u.d.p. poprzez doprowadzenie do faktycznego nabycia przez podmioty publiczne własności nieruchomości pod drogi publiczne, ustawodawca przewidział szereg odrębnych regulacji. Najbardziej ogólnie sposoby nabycia mienia komunalnego reguluje od 27 maja 1990 r.<sup>6</sup> art. 44 u.s.g.

Jako pierwszy z nich, w art. 44 pkt 1 u.s.g., wskazane zostało nabycie mienia komunalnego z woli ustawodawcy na podstawie przepisów Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>7</sup>. Chodzi o art. 5 ust. 1 i ust. 2 tego aktu prawnego. Mieniem, które zostało skomunalizowane (*ex lege*) na ich podstawie, było mienie określone w tych przepisach jako „ogólnonarodowe (państwowe)”, ze wskazaniem konkretnych podmiotów będących jego dysponentami. „Podstawą nabycia deklaratoryjnego (z mocy ustawy) jest art. 5 ust. 1 pkt 1–3 oraz ust. 2 pkt 1–3 u.przep.wprow. [...] Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.przep.wprow. mienie ogólnonarodowe (państwowe) [...] stało się mieniem właściwych gmin (czyli gmin, na których terenie położone są składniki majątkowe tego mienia). [...] Mienie ogólnonarodowe (państwowe) obejmowało mienie Skarbu Państwa oraz mienie «należące» do państwowych jednostek

<sup>4</sup> P. Zaborniak, *Art. 2(a) pkt 4*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.

<sup>5</sup> P. Zaborniak, *Art. 2(a), pkt 2*, op. cit.

<sup>6</sup> Data wejścia w życie u.s.g.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

organizacyjnych niemających osobowości prawnej”<sup>8</sup>. Deklaratoryjność, o której mowa w cytowanym komentarzu, należy odnosić do decyzji potwierdzającej skutek, który wystąpił wcześniej – tak jak wskazał autor cytowanego fragmentu – z mocy ustawy. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza wyposażenie gminy z mocy prawa w mienie dotychczas państwowe, potrzebne do realizacji jej zadań własnych, obejmujących w szczególności sprawy dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.).

Nie jest więc niczym niespotykanym w polskim porządku prawnym pozbawienie Skarbu Państwa mienia na rzecz jednostki samorządu, wręcz przeciwnie – stosowne regulacje obowiązują od wprowadzenia zmian ustrojowych i stanowiły istotne podwaliny pod organizację mienia państwowego zmierzając właśnie w kierunku jego komunalizacji, jako preferowanego, mniej scentralizowanego sposobu zarządzania mieniem. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza wyposażenie gminy z mocy prawa w mienie dotychczas państwowe, potrzebne do realizacji jej zadań własnych, obejmujących w szczególności sprawy dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.).

Wskazuje się, że „[k]olejną podstawą nabycia przez gminę ex lege prawa własności jest art. 98 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne gminne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym stała się ostateczną decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości lub uprawomocniło się orzeczenie sądu dotyczące jej podziału”<sup>9</sup>. Art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowi więc inny przypadek nabycia mienia komunalnego, o którym mowa w art. 44 pkt 6 u.s.g. Do nabycia tego dochodzi z mocy prawa, co opisywane jest przez przedstawicieli doktryny jako sytuacja, w której „[...] skutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., w postaci utraty prawa własności czy wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne, nie są przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji podziałowej, ale są ustawowym następstwem tej decyzji – tj. wydzielenia działki bądź kilku działek pod drogę publiczną”<sup>10</sup>. Jest to oczywiście jeden spośród innych przypadków, do których

<sup>8</sup> K. Bandarzewski, *Art. 44, pkt 1, akapit pierwszy i czwarty*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.

<sup>9</sup> K. Bandarzewski, *art. 44, pkt 23, akapit pierwszy*, op. cit.

<sup>10</sup> M. Durzyńska, *Wydzielanie działek pod drogi publiczne w procedurze podziału nieruchomości, pkt 3, akapit czwarty*, LEX. Pierwotna publikacja w: *„Samorząd Terytorialny”* 2020, nr 10, s. 58–68.

odnosi się art. 44 pkt 6 u.s.g., w ramach których jako klasyczny sposób nabycia mienia przez gminę można wskazać wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 24 listopada 2004 r. stwierdził, że skutek przejęcia części nieruchomości przeznaczonej pod drogę z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. jest niezależny od woli gminy, a nawet wnioskodawcy, i określił nabycie własności nieruchomości przez gminę jako „przymusową komunalizację nieruchomości”<sup>11</sup>. Dodać przy tym należy, że okoliczność pochodzenia inicjatywy podziałowej od użytkownika wieczystego, a nie od właściciela nieruchomości nie może mieć charakteru rozstrzygającego w kwestii odjęcia Skarbowi Państwa prawa własności. Argument, że użytkownik wieczysty nie może decydować swoim działaniem o prawie głównym, nie ma w tym przypadku znaczenia, gdyż to nie użytkownik wieczysty ani nawet nie organ, który dokonuje podziału na wniosek użytkownika wieczystego, tylko ustawodawca, który w art. 98 ust. 1 u.g.n. przewidział – z mocy prawa – podwójny skutek podziału nieruchomości wydzielonych pod drogę w sytuacji, w której stanowią one własność Skarbu Państwa.

Analogiczną regulację jak art. 98 ust. 1 u.g.n. (Rozdział I Działu III ustawy: „Podziały nieruchomości”) zawiera art. 105 ust. 4 u.g.n.<sup>12</sup> (Rozdział II Działu III ustawy: „Scalanie i podział nieruchomości”), a także art. 12 ust. 4<sup>13</sup> Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>14</sup>. W przypadku dróg publicznych ustawodawca na gruncie powyższych przepisów nie wiąże skutku w postaci przejęcia prawa własności z treścią

<sup>11</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 24 XI 2004 r., sygn. akt V CK 164/04, LEX nr 1129168.

<sup>12</sup> „Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1”.

<sup>13</sup> „Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:

- 1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,
- 2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych

– z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna”.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 176.

indywidualnego aktu (decyzji administracyjnej) właściwego organu, tylko z treścią przepisu, nadając temu skutkowi charakter *ex lege*.

Uregulowania te świadczą o tym, że ustawodawca w sposób, który można uznać za jednolity, traktuje drogi publiczne jako szczególną kategorię mienia publicznego, która wymaga skutecznego przekazania odpowiednim podmiotom, wskazanym w art. 2a ust. 2 u.d.p. Zgodnie z tym ostatnim przepisem własność dróg powinna przysługiwać właściwym jednostkom samorządu terytorialnego (dla dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych – ust. 2) lub Skarbowi Państwa (wyłącznie dla dróg krajowych – ust. 1). Ma to na celu umożliwienie realizacji danej drogi publicznej i późniejsze zajmowanie się nią przez podmiot, do którego zadań własnych należą sprawy danej drogi. Wymaga to wyposażenia tych podmiotów w prawo własności nieruchomości, na których droga ma zostać zrealizowana.

## 2. Wykładnia art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami

### 2.1. Wykładnia językowa

Ze zdania pierwszego art. 98 ust. 1 u.g.n. wynika jednoznacznie, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela, z dniem, w którym staje się ostateczna, powoduje przejście z mocy prawa (*ex lege*) własności działki wydzielonej pod drogę publiczną – drogę gminną na gminę. Takie uregulowanie jest jednak niewystarczające w bardziej skomplikowanej prawnie sytuacji, w której uprawnienia właścicielskie stykają się z uprawnieniami użytkownika wieczystego. W podstawowym ujęciu podziału nieruchomości ustawodawca przyjął ogólną regułę, że dokonuje się go na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 u.g.n.). W przypadku gruntów wydzielonych pod inwestycje w zakresie dróg publicznych ustawodawca przypisał szczególne znaczenie wnioskowi składanym przez właścicieli oraz użytkowników wieczystych. W tym kontekście zdanie drugie art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje sytuację, w której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego. Rozpoczyna się ono od sformułowania: „[p]rzepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego [...]”. Słowo „przepis” można rozumieć jako zdanie pierwsze art. 98 ust. 1 u.g.n., cały ustęp 1 art. 98 u.g.n. albo jako całą jednostkę redakcyjną (art. 98 u.g.n. w całości).

W każdym z tych przypadków wykładnia semantyczna przepisu prowadzi do wniosku, że w sytuacji, w której podział nieruchomości został dokonany na wniosek użytkownika, „stosuje się także” zdanie pierwsze tego przepisu odnoszące się do przejścia prawa własności. Istotne jest przy tym słowo „także”, które oznacza, że zastosowanie oprócz art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n., znajdzie również (obok regulacji dotyczącej wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego) art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., regulujący przejście prawa własności z mocy prawa na właściwy podmiot. Oczywiście taka sytuacja występuje tylko wówczas, gdy wydzielenie działki gruntu pod drogę publiczną następuje na rzecz innego podmiotu publicznego niż dotychczasowy właściciel. W przeciwnym wypadku, gdy nie zachodzi potrzeba zmiany właściciela, dojdzie tylko do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego.

Zastrzeżenie „z tym że” użyte w art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n. („z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne”) oznacza zróżnicowanie skutków prawnych zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. w odniesieniu do prawa własności i prawa użytkowania wieczystego odnoszących się do wydzielonej działki gruntu w związku z podziałem nieruchomości.

Z powyższego wynika, że w sytuacji, w której z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa zostaną wydzielone działki gruntu pod drogę publiczną – w rozważanym przypadku drogę gminną, z mocy prawa wystąpią dwa jednoczesne skutki prawne podziału nieruchomości w odniesieniu do działek gruntu wydzielonych pod drogę publiczną, tj. „z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna”. Po pierwsze wygaśnie prawo użytkowania wieczystego, po drugie – prawo własności nieruchomości przejdzie na gminę.

Takie stanowisko prezentuje także M. Wolanin: „[z] ustawowego sformułowania stosowania art. 98 ust. 1 GospNierU także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, należy wywnioskować, iż wobec tych nieruchomości stosuje się także ustawową regułę, iż wydzielone z nieruchomości działki gruntu pod drogi publiczne przechodzą z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> M. Wolanin, *Art. 98, pkt 10, akapit trzeci (Rozdział 11. Wydzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.

Art. 98 ust. 1 u.g.n. nie różnicuje prawnych skutków podziału w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości, z której wydzielana jest działka pod drogę publiczną. Nie zawiera wyłączenia w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, z których wydzielane są działki pod drogi gminne, powiatowe lub wojewódzkie. Nie ma w nim odesłania do przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w szczególności do art. 113 ust. 2 u.g.n. (Rozdział 4 Działu III ustawy: „Wywłaszczanie nieruchomości”). Nie ma również podstaw do tego, by przepisy o wywłaszczaniu nieruchomości (Rozdział 4 Działu III u.g.n.) stosować bez takiego odesłania.

Takie rozumienie art. 98 ust. 1 u.g.n. wspiera również treść art. 98 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym właściwy organ składa wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne. Podstawę wpisu praw tych podmiotów do księgi wieczystej stanowi ostateczna decyzja zatwierdzająca podział. Zdaniem autorów redakcja art. 98 ust. 2 u.g.n. potwierdza prezentowaną wyżej wykładnię art. 98 ust. 1. Przyjmując odmienną – nieuzasadnioną zdaniem autorów artykułu – wykładnię tzn., że odwołanie do „przepisu” zawarte w art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.g.n. („Przepis ten stosuje się także do [...]”) dotyczy całego art. 98, należałoby oczekiwać, że ustawodawca uwzględniłby odmienności związane z wpisami w księdze wieczystej, w sytuacji w której doszło do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego bez zmiany właściciela nieruchomości (wykreślenie jedynie wpisu dotyczącego prawa użytkowania wieczystego, bez wpisu prawa własności). Okoliczność, że ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne wyłączenie z zakresu art. 98 ust. 2 u.g.n. sytuacji dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego, wspiera kierunek wykładni art. 98 ust. 1 u.g.n. jako powodującego podwójny skutek, o którym mowa powyżej.

Co więcej, przyjmując taką odmienną wykładnię, od racjonalnego ustawodawcy można by wymagać, aby przewidział odpowiednie rozszczenie gminy w stosunku do Skarbu Państwa o przeniesienie własności nieruchomości na gminę, które podlegałoby ujawnieniu w księdze wieczystej zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>16</sup> w hipotetycznej sytuacji, w której prawo własności działki wydzielonej pod drogę gminną pozostawałoby przy

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2204 ze zm.



Skarbie Państwa. Tymczasem art. 98 ust. 2 u.g.n. nie zawiera żadnego wyłączenia czy zastrzeżenia ani nie przyznaje roszczenia odnoszącego się do nieruchomości Skarbu Państwa. Brak wyposażenia gminy w odpowiednie roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa, w przypadku przyjęcia, że w wyniku podziału dokonanego na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości pozostaje własnością Skarbu Państwa, uniemożliwiłaby realizację drogi gminnej w sposób sprzeczny z celem art. 98 ust. 1 u.g.n.

Ta sama uwaga o braku wyłączenia czy zastrzeżenia odnoszącego się do nieruchomości Skarbu Państwa dotyczy zastosowania art. 98 ust. 3 u.g.n.: „Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości”.

Zdanie drugie cytowanego przepisu zawiera wyraźne odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 131 u.g.n. (Rozdział 5 Działu III u.g.n.: „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”), dotyczącego przyznawania nieruchomości zamiennych w ramach odszkodowania za wywłaszczenia. Natomiast zdanie trzecie art. 98 ust. 3 u.g.n. nakazuje stosować wprost zasady i tryb ustalania i wypłacania odszkodowania obowiązujące przy wywłaszczeniu nieruchomości (Rozdział 5). Prowadzi to do wniosku, że jeżeli celem ustawodawcy byłoby stosowanie do sytuacji stanowiących przedmiot art. 98 ust. 1 u.g.n. przepisów szczególnych z innego rozdziału ustawy, to znalazłoby to wyraz w treści tego przepisu – dotyczy to w szczególności art. 113 ust. 2 u.g.n., o którym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Co więcej, przez dwukrotne użycie w art. 98 ust. 3 u.g.n. spójnika „lub” (alternatywy łącznej) pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym przepis odnosi się również do sytuacji, w której jednocześnie dochodzi do wygaśnięcia użytkowania wieczystego i przeniesienia prawa własności. Stanowisko takie potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 2 grudnia 2016 r.: „[...] ustawodawca zarówno w art. 98 ust. 3, jak i w art. 131 u.g.n. dopuścił, aby niezależnie od tego kto był wnioskodawcą w sprawie o podział nieruchomości, z wnioskiem o ustalenie odszkodowania mógł wystąpić zarówno użytkownik wieczysty nieruchomości, jak i jej właściciel. Dowodzi

tego użycie przez ustawodawcę w art. 98 ust. 3 u.g.n. spójnika «lub» oznaczającego – zgodnie z zasadami logiki, mającymi zastosowanie w technice prawodawczej – alternatywę łączną, zamiast użycia spójnika «albo» bądź zawarcia w tym przepisie stwierdzenia bardziej jeszcze kategoriycznego np.: «wyłącznie»<sup>17</sup>.

Dodać należy, że w cytowanym orzeczeniu NSA nie miał wątpliwości co do tego, że na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. dochodzi do przejścia *ex lege* własności nieruchomości ze Skarbu Państwa na gminę obok wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego: „[w] związku z powyższym zauważyć należy, że w analizowanej sprawie niesporny był fakt, iż na skutek podziału nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa a która była obciążona prawem użytkowania wieczystego, doszło do przejścia – z mocy prawa (art. 98 ust. 1 u.g.n.) – własności części tej nieruchomości przez Gminę O.”<sup>18</sup>.

Z powyższego wynika, że wykładnia językowa art. 98 ust. 1 u.g.n., także w powiązaniu z interpretacją art. 98 ust. 2 i 3 u.g.n., uzasadnia twierdzenie, że wydana na wniosek użytkownika wieczystego ostateczna decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa wywiera z mocy prawa podwójny skutek w postaci wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego wydzielonych działek i jednocześnie przejście prawa własności tych działek ze Skarbu Państwa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.

Gdyby przyjąć odmienną interpretację i dojść do wniosku – nieuprawnionego zdaniem autorów artykułu – że art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje jedynie wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, a do przejścia prawa własności z gminy na Skarb Państwa wymagane byłoby podjęcie dodatkowych czynności, np. zawarcie umowy sprzedaży, zamiany czy darowizny, wymagałoby to interwencji ustawodawcy. W obecnym stanie prawnym nie znajduje to uzasadnienia. Powodowałoby to również problemy natury praktycznej, związane z brakiem narzędzi prawnych, które zapewniłyby przeniesienie własności takiej nieruchomości ze Skarbu Państwa na gminę np. w sytuacji, w której strony nie mogłyby osiągnąć porozumienia co do rodzaju czynności prawnej przenoszącej własność czy odpłatności z tego tytułu. W konsekwencji mogłoby to wstrzymać realizację gminnej inwestycji drogowej.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

<sup>18</sup> Ibidem.

## 2.2. Wykładnia porównawcza

Wnioski związane z użyciem przez ustawodawcę w art. 98 ust. 1 u.g.n. wyrazu „także” oraz dwukrotnie partykuły łącznej („lub”) w art. 98 ust. 3 u.g.n. wspiera analiza porównawcza treści art. 105 ust. 4 u.g.n. zdanie pierwsze, zawartego w rozdziale 2 ustawy dotyczącym scalania i podziału nieruchomości. Przepis ten ma następującą treść: „Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości”.

W pierwszym zdaniu tego przepisu ustawodawca, poprzez użycie spójnika łącznego „a” wskazał na możliwość jednoczesnego zaistnienia z mocy prawa skutków w postaci przejścia prawa własności i wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Ten sposób interpretacji art. 105 ust. 1 zd. pierwsze u.g.n. prezentuje także E. Bończak-Kucharczyk: „Datą przejścia własności działek wydzielonych pod nowe drogi i pod poszerzenie dróg istniejących lub datą wygaśnięcia użytkowania wieczystego ustanowionego na tych działkach jest dzień wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Samo przejście własności lub wygaśnięcie użytkowania wieczystego następuje z tą chwilą z mocy prawa. Taki skutek związany jest z każdym postępowaniem w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, niezależnie od tego, czy postępowanie prowadzone było z urzędu czy na wniosek”<sup>19</sup>.

Zarówno art. 98 ust. 1, jak i art. 105 ust. 4 zdanie pierwsze u.g.n. mają ten sam cel (wyposażenie jednostki samorządu terytorialnego w mienie dla realizacji zadania własnego w zakresie dróg publicznych) i z tego względu powinny być interpretowane podobnie. Różnią się tylko momentem, w którym te skutki następują – z uwagi na odmienną procedurę scalania i podziału nieruchomości oraz podstawę prawną przejścia własności lub wygaśnięcia użytkowania wieczystego (na podstawie uchwały rady gminy w sytuacji objętej dyspozycją art. 105 ust. 4 u.g.n. zamiast decyzji podziałowej, jak w przypadku zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n.). Te różnice nie niweczą omawianego podwójnego skutku obu przepisów w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego.

---

<sup>19</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Art. 105, pkt 3 akapit piąty i szósty*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

### 2.3. Wykładnia celowościowa

Przy odczytywaniu treści art. 98 ust. 1 u.g.n. istotne znaczenie ma sygnalizowany wcześniej cel, jakiemu ten przepis służy. Chodzi bowiem o realizację celu publicznego, który w przypadku dróg gminnych realizowany jest na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ewentualnie – na podstawie odrębnej ustawy – na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołującej analogiczny skutek w postaci przejścia *ex lege* prawa własności, o czym była już mowa).

Takie stanowisko zaprezentował Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 23 września 2014 r.: „[a]rt. 98 ust. 1 u.g.n. służy dokonaniu efektywnego podziału nieruchomości na wniosek właściciela o ile miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa przebieg drogi publicznej (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 413/08) [...]. W takim wypadku, jedną z nieruchomości powstałych w wyniku podziału na wniosek przejmuje za odszkodowaniem jednostka samorządu terytorialnego z obowiązkiem wybudowania na niej przewidzianej w planie drogi publicznej”<sup>20</sup>.

Przyjęcie wykładni art. 98 ust. 1 u.g.n. jako przepisu, który w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa wywiera jedynie skutek w zakresie wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego pozostawałoby w sprzeczności z celem tego przepisu, jakim jest wyposażenie gminy w nieruchomości służącą wybudowaniu na niej drogi gminnej. W sytuacji, w której decyzja podziałowa wydana na wniosek użytkownika wieczystego powoduje wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, ale nie powoduje przejścia prawa własności, gmina nie miałaby żadnego prawa do wydzielonej działki gruntu ani nawet skutecznego roszczenia w stosunku do jej właściciela – Skarbu Państwa.

Art. 13 ust. 1 u.g.n., dopuszczający obrót nieruchomościami w drodze cywilnoprawnej nie może zostać uznany za wystarczający w tym zakresie. Oczywistym faktem jest, że sprzedaż nieruchomości wymaga uzgodnienia przez strony m.in. ceny. W sytuacji potencjalnej niezgodności pomiędzy wycenami nieruchomości sporządzonymi na zlecenie Skarbu Państwa oraz gminy, a także w braku zbliżenia stanowisk stron, gmina

<sup>20</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, OTK-A 2014, nr 8, poz. 93.

nie dysponowałyby roszczeniem o zawarcie umowy. Co więcej, gmina nie mogłaby wywłaszczyć Skarbu Państwa w trybie art. 112 i następne u.g.n. z uwagi na znajdującą zastosowanie w takim wypadku regulację art. 113 ust. 2 u.g.n., o której będzie jeszcze mowa. Jeśli więc Skarb Państwa w omawianej sytuacji z jakichkolwiek względów odmówiłby zbycia nieruchomości na rzecz gminy, gmina zostałaby pozbawiona możliwości zrealizowania drogi gminnej. Prowadziłoby to do dalej idącego wniosku, że już na etapie planowania dróg gminnych, gmina powinna uzyskać jakąś formę zapewnienia ze strony Skarbu Państwa, że własność nieruchomości państwowej zostanie przeniesiona na gminę w przypadku, gdyby wniosek o jej podział złożył użytkownik wieczysty. W przeciwnym wypadku zaplanowanie drogi gminnej przechodzącej przez nieruchomości Skarbu Państwa miałyby charakter iluzoryczny. W praktyce prowadziłoby to co najmniej do wydłużenia procesu realizacji gminnych inwestycji drogowych, a w dalej idących przypadkach nawet do ich zablokowania.

Dodać należy, że ewentualne roszczenie gminy musiałoby znajdować oparcie w przepisie prawa nakładającym na Skarb Państwa obowiązek sprzedaży na rzecz gminy nieruchomości pod drogę gminną, a takiego przepisu nie ma. Odwołując się więc po raz kolejny do założenia o racjonalności ustawodawcy, stwierdzić należy, że brak „automatycznego” (*ex lege*) przejścia prawa własności Skarbu Państwa na gminę łącznie z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego byłby nie do pogodzenia z celem art. 98 ust. 1 u.g.n. i uniemożliwiłby jego efektywną realizację.

## 2.4. Wykładnia historyczna

Dla wzmocnienia argumentacji przedstawionej powyżej można pomocniczo odwołać się do wykładni historycznej art. 98 ust. 1 u.g.n., która pokazuje sens zmian wprowadzanych przez ustawodawcę w zakresie tego przepisu.

Do 14 lutego 2000 r. art. 98 ust. 1 u.g.n. miał następujące brzmienie: „Działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Jeżeli podział nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa został

dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi przechodzi na rzecz gminy. Jeżeli podział nieruchomości stanowiącej własność gminy został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi wygasa<sup>21</sup>.

W wyniku zmiany tego przepisu<sup>22</sup> przejście prawa użytkowania wieczystego na gminę, o którym mowa w zdaniu drugim powyższego przepisu zostało zastąpione rozwiązaniem polegającym na wygaśnięciu tego prawa („Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne” – zdanie drugie art. 98 ust. u.g.n. w brzmieniu wprowadzonym z dniem 15 lutego 2000 r.). A skoro tak, to konieczne stało się przejście prawa własności na gminę w celu wyposażenia jej w prawo umożliwiające realizację drogi gminnej.

Powyżej wskazana zmiana ma istotny charakter i potwierdza przedstawioną powyżej interpretację art. 98 ust. 1 u.g.n. Uzasadnione jest twierdzenie, że celem ustawodawcy było usunięcie wcześniejszej rozbieżności pomiędzy skutkami podziału nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego w dwóch sytuacjach: (1) gdy gmina była właścicielem nieruchomości ze skutkiem wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego oraz (2) gdy nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa ze skutkiem przejścia prawa użytkowania wieczystego na gminę. O ile w pierwszym przypadku gmina w wyniku zastosowania art. 98 ust. 1 mogła jako właściciel nieruchomości nieobciążonej prawem użytkowania wieczystego wybudować drogę i nadać jej kategorię drogi gminnej, o tyle w drugim przypadku mogła – co do zasady – drogę wybudować, ale nadanie jej kategorii drogi gminnej wymagało uprzedniego nabycia prawa własności do nieruchomości drogowej. Nie pozwalało to na pełną realizację celu art. 98 ust. 1 u.g.n., co zostało dostrzeżone przez ustawodawcę. Potrzeba ujednoczenia skutków tego przepisu w odniesieniu do nieruchomości wydzielanych pod drogi gminne znalazła wyraz w działaniu

<sup>21</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym w 2000 r. (tekst jedn. Dz.U. 2000 r. Nr 46, poz. 543).

<sup>22</sup> Na podstawie art. 1 pkt 37 Ustawy z dnia 7 I 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 ze zm.).

ustawodawcy i omawianej zmianie ustawy. Z przedstawionej zmiany przepisu art. 98 ust. 1 u.g.n. wynika, że zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie pozbawienia Skarbu Państwa własności nieruchomości z przeznaczeniem jej na realizację drogi publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

### 3. Decyzja podziałowa a zakaz wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 113 ust. 2 u.g.n.

W kontekście skutków art. 98 ust. 1 u.g.n. w orzecznictwie pojawia się zagadnienie stosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. zdanie pierwsze, zgodnie z którym „[n]ieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona”. Na tej podstawie sformułowana jest czasami teza<sup>23</sup>, że nie jest możliwe pozbawienie własności Skarbu Państwa również w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n. Taka interpretacja oparta jest na błędnym – zdaniem autorów artykułu – założeniu, że art. 113 ust. 2 u.g.n. w ogóle znajduje zastosowanie do sytuacji objętych dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na systematykę przepisów przyjętą w ustawie. Zarówno art. 98, jak i 113 ust. 2 znajdują się w Dziale III u.g.n. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. Zostały jednak umieszczone w innych rozdziałach: art. 98 u.g.n. znajduje się w Rozdziale 1 „Podziały nieruchomości”, natomiast art. 113 ust. 2 znajduje się w Rozdziale 4 „Wywłaszczanie nieruchomości”. Dodać przy tym należy, że omawiany wyżej art. 105 ust. 4 u.g.n. również znalazł się w Dziale III, ale w Rozdziale 2 „Scalanie i podział nieruchomości”. Oznacza to, że każdy z tych przepisów z woli ustawodawcy ma zastosowanie do specyficznej kategorii spraw: podziałów nieruchomości, scalania i podziałów nieruchomości czy wywłaszczania nieruchomości, a nie do wszystkich tych spraw jednocześnie.

Art. 113 ust. 2 u.g.n. jest zatem przepisem wprowadzającym zakaz wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa w wąskim rozumieniu pojęcia „wywłaszczenie” przyjętym w poprzedzającym go art. 112 ust. 2 u.g.n. Przepis ten stanowi, że: „[w]ywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, **w drodze decyzji**, prawa własności,

<sup>23</sup> Przykładowo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 11 IX 2014 r., sygn. akt II SA/Op 319/14, LEX nr 1513440; wyrok SN z 6 XII 2013 r., sygn. akt I CSK 101/13, LEX nr 1439374.

prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości". Tak ujęte pojęcie, którego istotę stanowi element władczy w postaci decyzji administracyjnej, określane jest mianem wywłaszczenia w znaczeniu formalnym, w wąskim znaczeniu nadanym mu w przedstawionej definicji ustawowej. Przeciwwstawiane jest ono wywłaszczeniu w znaczeniu szerokim, określanym jako materialne: „[...] w przepisach działu III rozdziału 4 u.g.n. «Wywłaszczenie nieruchomości» pojawia się **wywłaszczenie w znaczeniu formalnym**. W przepisach tych mowa jest bowiem o wywłaszczeniu nieruchomości, przez co – biorąc pod uwagę sposób sformułowania innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami – należy rozumieć odjęcie (art. 112 ust. 1 u.g.n.) albo ograniczenie (art. 124–126 u.g.n.) prawa własności, prawa użytkowania wieczystego albo innych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach. Przy tym wzmiankowane przepisy wiążą instytucję wywłaszczenia nieruchomości wyłącznie z działaniem władzy wykonawczej (egzekutywy), i to wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Obecnie wywłaszczenie, o jakim mowa w powołanych przepisach, może bowiem zostać dokonane wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Takie ujęcie instytucji wywłaszczenia nieruchomości stanowi podstawę do rozróżniania wywłaszczenia w ogólności, ale także wywłaszczenia nieruchomości w znaczeniu formalnym oraz w znaczeniu materialnym. Szczególnym przypadkiem wywłaszczenia nieruchomości w znaczeniu materialnym, a więc wywłaszczenia *de facto*, jest tzw. wywłaszczenie planistyczne, dokonane przez uchwalenie planu miejscowego, mocą którego właścicielowi nieruchomości odbiera się możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”<sup>24</sup>.

Okoliczność wywłaszczenia nieruchomości na podstawie decyzji ma istotne znaczenie dla przeciwstawienia tej instytucji pozbawieniu własności nieruchomości na mocy przepisu ustawy, tak jak przewiduje to art. 98 ust. 1 u.g.n. Zwrócił na to uwagę NSA w cytowanym już wyżej wyroku z 2 grudnia 2016 r.: „[s]łusznie też zauważa autor skargi kasacyjnej, iż Sąd Wojewódzki pominął wyjaśnienie podstaw zastosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. w kontekście okoliczności, iż wywłaszczenie następuje w drodze decyzji o wywłaszczeniu i Skarb Państwa nie może być tu podmiotem wywłaszczenia, co w sprawie zaistniałej na tle regulacji

---

<sup>24</sup> M. Szewczyk, *Rozdział czwarty. Wywłaszczenie nieruchomości*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 660–661.



zawartej w art. 98 ust. 1 u.g.n. nie ma miejsca, bowiem odjęcie prawa własności stanowi tu skutek zaistniały z mocy prawa. Zatem różnice pomiędzy obiema ww. sytuacjami są istotne i zasadnicze, a wykorzystanie – bez podstawy prawnej – regulacji zawartej w art. 113 ust. 2 u.g.n., dla uzasadnienia negatywnej w skutkach dla Skarbu Państwa i niewłaściwej wykładni art. 98 ust. 3 u.g.n., stanowiło naruszenie przepisów prawa materialnego<sup>25</sup>.

W tym kontekście NSA wykluczył w tym wypadku stosowanie art. 113 ust. 2 u.g.n. do art. 98 ust. 1 u.g.n., powołując się na to, że „ustawodawca nie przewidział w ustawie gruntowej stosowania w omawianym przypadku art. 113 ust. 2 u.g.n., gdyż nie zawarł w niej odpowiedniego do niego odesłania. Nie było też możliwe zastosowanie w analizowanej sprawie powyższego przepisu *per analogiam*. Przypomnieć bowiem należy, że stosowanie w prawie administracyjnym analogii jest rzeczą mocno kontrowersyjną. Wprawdzie część doktryny dopuszcza jej stosowanie w prawie administracyjnym, ale wyłącznie w stosunku do przepisów obojętnych z punktu widzenia praw i obowiązków danego podmiotu. Taka zaś sytuacja nie zachodziła w rozpoznawanej sprawie”<sup>26</sup>.

W celu rozszerzenia zakresu zastosowania zakazu wywłaszczania nieruchomości i zastosowania go do pozostałych regulacji ustawy, wykraczających poza zdefiniowane w art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczanie nieruchomości, wymagane byłoby wyraźne wskazanie tego w treści art. 113 ust. 2 lub w innym przepisie u.g.n. Jednak nawet zamieszczenie tego przepisu w Dziale I ustawy („Przepisy ogólne”) albo w Rozdziale 1 („Przepisy ogólne”) Działu II („Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego”) byłoby zdaniem autorów artykułu niewystarczające do odniesienia tych przepisów do art. 98 u.g.n. w aktualnym brzmieniu z uwagi na generalną dyrektywę wykładni *lex specialis derogat legi generali*, z której wynika, że norma szczególna uchyla normę ogólną. Art. 98 ust. 1 u.g.n. jest przepisem szczególnym, który w sposób konkretny określa, w jakich przypadkach się go stosuje, do jakich podmiotów i jakie są skutki jego zastosowania. Jeśli więc przepis o takim stopniu szczegółowości nie wyłącza zastosowania go w określonych przypadkach objętych jego zakresem, to nie można by tego wyłączenia opierać na przepisie o charakterze ogólnym (gdyby taki przepis, w rozważanej hipotetycznej

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

<sup>26</sup> Ibidem.

sytuacji istniał), gdyż ulegałby on w tym wypadku uchyleniu przez przepis szczególny. Podkreślić przy tym należy, że art. 113 ust. 2 nie ma charakteru normy ogólnej. Uwzględniając aktualne brzmienie art. 98 u.g.n. oraz art. 113 ust. 2 u.g.n. i ich położenie w systematyce przepisów ustawy, brak jest podstaw do roziągania zakazu wywłaszczenia nieruchomości na sytuacje podziału nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego w związku z wydzieleniem działek pod drogi publiczne.

#### **4. Relacja art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami do art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Wykluczenie zastosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. do przejścia prawa własności z mocy prawa na podstawie decyzji podziałowej nasuwa pytanie, czy instytucja pozbawienia własności Skarbu Państwa w wyniku zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. może być kwalifikowana jako wywłaszczenie w szerokim konstytucyjnym znaczeniu. Art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>27</sup> brzmi: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych: „Rozwijając dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału, należy podkreślić, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego”<sup>28</sup>.

W tym kontekście konstytucyjnemu pojęciu wywłaszczenia przypisuje się szerokie, materialne znaczenie, które M. Szewczyk uzasadnia w następujący sposób: „W art. 21 ust. 2 Konstytucji mowa jest o możliwości ingerencji w prawo własności na cele publiczne, polegającej na

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

naruszeniu istoty tego prawa, a więc na ugodzeniu w jego istotę. Powyższy przepis określa także warunki takiej ingerencji, i to bez względu na to, czy naruszane w drodze wyłączenia prawo będzie prawem ustanowionym na nieruchomości oraz czy będzie ono dokonywane w drodze decyzji administracyjnej. Z tego względu można twierdzić, że w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest o wyłączeniu w znaczeniu materialnym. Za takim wnioskiem przemawia także to, że w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie nie musi się wiązać z odjęciem prawa własności. Konstytutywną cechą omawianej instytucji jest natomiast naruszenie istoty tego prawa, a więc doprowadzenie do takiej sytuacji, w której prawo własności, pozbawione co najmniej jednego uprawnienia, które na to prawo się składa, nie ma już tych cech, które z tym prawem są immanentnie związane<sup>29</sup>.

Szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia wyłączenia nie oznacza jeszcze, że sytuacje objęte dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n. mieszczą się w zakresie tego pojęcia. W wyroku z 2014 r. Trybunał Konstytucyjny, zestawiając konstytucyjne wyłączenie z konstrukcją pozbawienia prawa własności przewidzianą w art. 98 ust. 1 u.g.n., doszedł do konkluzji, że: „[...] art. 98 ust. 1 u.g.n. nie powoduje skutku mającego charakter wyłączenia w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału”<sup>30</sup>. W uzasadnieniu tej konkluzji TK wskazał m.in.: „[...] że w kontekście jego dorobku orzeczniczego w kwestii konstytucyjnego pojęcia wyłączenia, indywidualny akt administracyjny, na mocy którego dokonywane jest wyłączenie podmiotu prywatnego, dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe”.

Zgodnie ze stanowiskiem TK konstytucyjne pojęcie wyłączenia obejmuje więc tylko akty indywidualne dokonywane z inicjatywy podmiotu publicznego i ingerujące w prawo podmiotu prywatnego. Uzasadnia to trafną – zdaniem autorów artykułu – tezę, że odjęcie prawa własności w rozumieniu art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wyłączenia ani w konstytucyjnym, szerokim rozumieniu, ani (jak wskazano wyżej) w wąskim rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. Taki pogląd znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych: „[...] skutek przejścia na podmiot publicznoprawny z mocy ustawy prawa własności działek obejmujących grunt przewidziany w planie

<sup>29</sup> M. Szewczyk, op. cit.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

miejscowym pod drogę publiczną, po dokonaniu podziału nieruchomości na wniosek właściciela w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n., nie stanowi wywłaszczenia również w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. Ponieważ ustawowe rozumienie wywłaszczenia nie może mieć szerszego zakresu, niż rozumienie przyjęte w Konstytucji, zasadnie wskazano, że decyzja o podziale podejmowana jest na wniosek właściciela gruntu. Przejście własności działek wydzielonych pod drogi zgodnie z planem nie jest przy tym przedmiotem rozstrzygnięcia wydawanej decyzji, lecz następuje z mocy prawa. Skoro tryb nabycia gruntów przeznaczonych w planie pod drogi publiczne i wydzielonych na ten cel na wniosek właściciela w trybie podziału nieruchomości, przewidziany w art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wywłaszczenia ani w szerokim rozumieniu konstytucyjnym, ani w rozumieniu art. 112 ust. 2 u.g.n. [...]”<sup>31</sup>.

Pogląd ten wspierany jest przeciwstawianiem sobie w orzecznictwie TK<sup>32</sup> oraz sądów administracyjnych<sup>33</sup> istotnie różniących się instytucji podziału na wniosek właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego oraz podziału dokonywanego z urzędu. Jak wskazał TK w wyroku z 23 września 2014 r.: „[j]eżeli bowiem podziału nieruchomości dokonuje się z urzędu, to nawet wtedy, gdy projekt podziału przewiduje wydzielenie działek pod drogę publiczną, nie przechodzi ona na własność Skarbu Państwa ani też jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa mogą uzyskać własność tych działek w drodze czynności cywilnoprawnej lub wąsko rozumianego wywłaszczenia na podstawie przepisów u.g.n. (zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2008 r. o sygn. akt III SA/Po 198/08 [...])”<sup>34</sup>.

Ze wskazanych powyżej orzeczeń wynika, że podział nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy szczególnej sytuacji podziału dokonywanego na wniosek i wiąże się ze szczególnym skutkiem w postaci odebrania prawa własności lub użytkowania wieczystego – w przeciwieństwie do podziału dokonywanego z urzędu, który nie wywołuje takiego skutku i wymaga podjęcia dodatkowych czynności w celu wywłaszczenia nieruchomości w odrębnej procedurze. Różnice pomiędzy instytucjami podziałowymi dotyczącymi działek pod drogi

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 1 XII 2020 r., sygn. akt I OSK 1319/20, LEX nr 3089080.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 31 VII 2019 r., sygn. akt I OSK 1563/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D56B05E96D> (dostęp: 16 V 2022).

<sup>34</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt SK 7/13, op. cit.

publiczne, potwierdzają, że ustawodawca celowo w sposób odmienny ukształtował skutki (występujące z mocy prawa) podziału dokonywanego na wniosek, oraz że tylko w związku z podziałem dokonywanym z urzędu, już po jego przeprowadzeniu, może dojść do wywłaszczenia (w rozumieniu ustawowym i konstytucyjnym).

Przypomnijmy, że przedmiotem artykułu są rozważania na tle sytuacji faktycznej, gdy grunt jest własnością Skarbu Państwa i jest oddany w użytkowanie wieczyste. Jest to dodatkowa okoliczność, która zdaje się wykluczać uznanie, że mamy tu do czynienia z wywłaszczeniem nawet w szerokim konstytucyjnym znaczeniu. Wniosek, że art. 98 ust. 1 u.g.n. nie stanowi wywłaszczenia w szerokim, konstytucyjnym rozumieniu, wspiera interpretacja komentatorów odnośnie do art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. L. Garlicki, M. Zubik wskazują, że: „[p]ojęcie wywłaszczenia odnosi się do przejścia własności wszelkich podmiotów prawa prywatnego, więc nie tylko osób fizycznych, ale też np. spółdzielni mieszkaniowych (wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01). Nie może się ono natomiast odnosić do własności Skarbu Państwa i jej przeniesień na rzecz innych podmiotów prawa publicznego (np. komunalizacja) czy prywatnego (zwłaszcza prywatyzacja). Trudno bowiem byłoby konstruować pojęcie «samowywłaszczenia», co nie zmienia faktu, że konstytucja wyznacza granice także dla pozbywania się własności przez państwo. Wynika to chociażby z objęcia własności Skarbu Państwa ochroną z art. 21 ust. 1 (na niewystarczający zakres obecnego uregulowania zwraca uwagę C. Kosikowski, *Zasada ochrony...*, s. 234–235) [...]”<sup>35</sup>.

Podobnie wypowiada się K. Zaradkiewicz: „[n]ie można mówić o wywłaszczeniu w wypadku majątku publicznego (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów z ich wyłącznym udziałem). Aby ingerencja była uznana za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, musi być dokonywana dla realizacji „celu publicznego”. [...] W przypadku własności Skarbu Państwa i innych form własności publicznej (w tym jednostek samorządu terytorialnego) nie stosuje się przepisów o wywłaszczeniu (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP)”<sup>36</sup>.

Z cytowanych komentarzy wynika, że konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia nie stosuje się czy też nie odnosi się do własności Skarbu

---

<sup>35</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 21, uwaga 17*, w: M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>36</sup> K. Zaradkiewicz, *Uwagi do art. 21 Konstytucji RP, Nb 89*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska, M. Safjana, Warszawa 2016, Legalis.

Państwa i przeniesień własności na rzecz innych podmiotów, zwłaszcza podmiotów publicznych. Jest to bowiem przypadek pozbawienia podmiotu publicznego własności publicznej na cel publiczny (stanowiący „samowypłaszczenie”), który w przypadku przeniesienia prawa własności Skarbu Państwa na rzecz gminy określa się w literaturze przedmiotu jako „komunalizacja mienia”. Znajduje to potwierdzenie w cytowanym wcześniej orzeczeniu Sądu Najwyższego<sup>37</sup> oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>38</sup>. Również M. Wolanin, komentując regulację art. 98 ust. 1 u.g.n., określa ją jako „nacionalizacja i komunalizacja działek drogowych”<sup>39</sup>.

## 5. Udział Skarbu Państwa w postępowaniu podziałowym i odszkodowanie za utratę prawa własności

Omawiany wpływ wniosku użytkownika wieczystego na prawo własności Skarbu Państwa powoduje, że Skarb Państwa powinien być stroną w ramach procedury podziałowej wszczętej na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. Postępowanie to dotyczy bezpośrednio interesu prawnego Skarbu Państwa, co przekłada się na uzyskanie przez niego przymiotu strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>40</sup>.

Pozbawienie Skarbu Państwa prawa własności z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. wymaga również ustalenia odszkodowania za utratę tego prawa zgodnie z art. 98 ust. 3 u.g.n. Odszkodowanie to przysługuje zarówno użytkownikowi wieczystemu pozbawionemu prawa, którego prawo wygasa, jak i Skarbowi Państwa, którego prawo własności – z mocy prawa – przechodzi na gminę. Wniosek ten znajduje oparcie w językowej wykładni art. 98 ust. 3 u.g.n. oraz w założeniu o konieczności zrekompensowania podmiotowi utraty przysługującego mu prawa w formie odszkodowania. W omawianej sytuacji występują dwa podmioty, które poniosły szkodę wskutek utraty praw do nieruchomości (Skarb Państwa i użytkownik wieczysty) i jeden podmiot, który prawo do nieruchomości nabył, zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania. Naczelny Sąd Administracyjny, wskazał na gruncie stanu faktycznego

<sup>37</sup> Postanowienie SN z 24 XI 2004 r., op. cit.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. akt. SK 7/13, op. cit.

<sup>39</sup> M. Wolanin, op. cit., *pkt 1, akapit pierwszy*.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.

opartego na zastosowaniu art. 98 ust. 1 u.g.n. na generalną zasadę, że „[...] podmiot, który – z mocy prawa – utracił prawo własności do nieruchomości ma prawo do otrzymania rekompensaty, odpowiadającej wartości utraconego prawa. Jest nią w tym przypadku rynkowa wartość nieruchomości, pomniejszona o wysokość odszkodowania należnego użytkownikowi wieczystemu”<sup>41</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu cytowanego wyroku zwrócił uwagę na konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), która nie pomija własności Skarbu Państwa w przypadku, gdy jest on właścicielem nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego. Określenie wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania leży w zakresie kompetencji organu na podstawie wyceny sporządzanej przez rzeczoznawcę majątkowego.

## Podsumowanie

Zarówno wykładnia językowa art. 98 ust. 1 u.g.n. z uwzględnieniem brzmienia art. 98 ust. 2 i 3 u.g.n., jak i umiejscowienie tej regulacji w systematyce przepisów u.g.n., porównanie jej z analogicznym art. 105 ust. 4 u.g.n. oraz cel, jakiemu ma służyć omawiany przepis, prowadzą do jednoznacznego wniosku, że wydana na wniosek użytkownika wieczystego (podmiotu prywatnego) ostateczna decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa wywiera – *ex lege* – podwójny skutek, tj. powoduje jednoczesne wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego wydzielonych działek i odjęcie Skarbowi Państwa prawa własności w stosunku do tych działek (przejście tego prawa na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 98 ust. 1 u.g.n.).

Na przeszkodzie tej wykładni nie stoi również art. 113 ust. 2 u.g.n., który stosuje się tylko do wywłaszczenia zdefiniowanego w art. 112 ust. 2 u.g.n., tj. do pozbawienia prawa w drodze decyzji administracyjnej, a więc aktu indywidualnego. W przeciwieństwie do art. 112 ust. 2 u.g.n. skutek pozbawienia prawa własności na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. następuje z mocy prawa. Oba przepisy, tj. art. 98 ust. 1 u.g.n. i art. 112 ust. 2 u.g.n. są przepisami szczególnymi, odnoszącymi się do odrębnych instytucji prawnych (podziału nieruchomości oraz wywłaszczenia

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 2 XII 2016 r., sygn. akt I OSK 192/15, LEX nr 2248309.

nieruchomości) i wobec braku wyraźnego odesłania przez ustawodawcę do stosowania art. 113 ust. 2 u.g.n. nie ma podstaw do rozciągania zakazu wywłaszczania nieruchomości Skarbu Państwa na sytuacje objęte dyspozycją art. 98 ust. 1 u.g.n.

Podstawy do rozumienia skutków art. 98 ust. 1 u.g.n. jako wywłaszczenia w szerokim ujęciu materialnym nie stanowi również art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Mamy tu bowiem do czynienia z procedurą wszczynaną na wniosek. Na marginesie dodać można, że przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego teren pod drogę publiczną może być kwalifikowane jako akt wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym, tj. jako tzw. wywłaszczenie planistyczne. W odniesieniu do przypadku nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa i oddanej w użytkowanie wieczyste dodać trzeba, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie ma zastosowania do sytuacji przeniesienia mienia publicznego (Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego) na rzecz innych podmiotów prawa publicznego. W omawianym przypadku przejścia prawa własności Skarbu Państwa na gminę z mocy prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. mamy do czynienia z komunalizacją mienia państwowego, a nie jego wywłaszczeniem.

#### **ISSUES REGARDING THE ACQUISITION OF LAND IN PERPETUAL USUFRUCT PURSUANT TO ART. 98 OF THE REAL ESTATE MANAGEMENT ACT IN THE CONTEXT OF THE PROHIBITION OF THE EXPROPRIATION OF REAL ESTATE OWNED BY THE STATE TREASURY**

##### **Summary**

The article offers a detailed interpretation of Art. 98 sec. 1 of the Act of August 21, 1997 on Real Estate Management (r.e.m.) in order to answer the question of what effect in terms of the ownership of the State Treasury is related to the final division decision issued in relation to plots of land designated for public-municipal roads at the request of the perpetual usufructuary of the property. The authors of the article support such an interpretation of Art. 98 sec. 1 r.e.m. that takes into account the broader legal context of this regulation and enables effective equipping of relevant entities – communes in this case – with real estate allowing for the construction of public-communal roads on them. This entails the necessity to transfer *ex lege* the ownership of the separated plot of land from the State Treasury to the appropriate commune as a result of an application submitted by the perpetual usufructuary.

The authors' conclusions are based on a linguistic, comparative, teleological and historical interpretation, taking into account the 2000 amendment to the provision. For comparison purposes, the content of Art. 105 paragraph. 4 of this Act is taken



into account. The article also considers the relation of the institution discussed here to the regulations concerning expropriation. This applies to the prohibition of the expropriation of real estate owned by the State Treasury under Art. 113 sec. 2 r.e.m., in the narrow, formal meaning of this concept resulting from its definition in Art. 112 sec. 2 r.e.m. The discussion also includes expropriation in a broad, material sense resulting from Art. 21 sec. 2 of the Constitution of the Republic of Poland. In both cases, the analysis leads to the conclusion that depriving the State Treasury of its property for the benefit of the commune in the case in question does not constitute expropriation, but is an example of communalisation, which is an acceptable form of equipping the commune with public property.

**Keywords:** division decision – public roads – expropriation – communalisation

## LITERATURA

- Bandarzewski K., *Art. 44, pkt 1, akapit pierwszy i czwarty*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.
- Bandarzewski K., *Art. 44, pkt 23, akapit pierwszy*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, LEX.
- Bończak-Kucharczyk E., *Art. 105, pkt 3 akapit piąty i szósty*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Durzyńska M., *Wydzielanie działek pod drogi publiczne w procedurze podziału nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 10.
- Garlicki L., Zubik M., *Art. 21, uwaga 17*, w: M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.
- Szewczyk M., *Rozdział czwarty. Wywłaszczanie nieruchomości*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Wolanin M., *Art. 98, pkt 10, akapit trzeci (Rozdział 11. Wydzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Wolanin M., *Art. 98, pkt 1, akapit pierwszy (Rozdział 11. Wydzielanie działek gruntu pod drogi publiczne)*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Jaworskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Zaborniak P., *Art. 2(a) pkt 2*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.
- Zaborniak P., *Art. 2(a) pkt 4*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.
- Zaradkiewicz K., *Uwagi do art. 21 Konstytucji RP, Nb 89*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska, M. Safjana, Warszawa 2016, Legalis.

