

*Łukasz Strzepek*

## **Wywłaszczenie udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej**

Zagadnieniem budzącym liczne kontrowersje w praktyce organów administracyjnych<sup>1</sup> jest kwestia dopuszczalności wywłaszczenia udziału w prawie własności nieruchomości. Nie dość jasna w tym zakresie treść regulacji odnoszącej się do zagadnienia wywłaszczenia powoduje znaczne komplikacje związane z praktycznym zastosowaniem przepisów dotyczących wywłaszczenia oraz konsekwencjami ich stosowania.

Artykuł 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup> stanowi, że „wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”. Z kolei art. 113 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że „nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego”, natomiast w ust. 3 przepis ten stwierdza, że „wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część”. Rodzi się zatem pytanie, co jest przedmiotem wywłaszczenia<sup>3</sup>. W oparciu

---

<sup>1</sup> Problemem jest np. określenie wartości wywłaszczanego udziału. Rzeczoznawcy majątkowi określają w operacie szacunkowym wartość nieruchomości, nie zaś wartość prawa własności nieruchomości. Nierzadko zdarza się, że nie uwzględniają faktu, iż na nieruchomości ustanowiono hipotekę, a zatem udział we współwłasności również jest obciążony hipoteką.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46 poz. 543 ze zm., dalej: *u.g.n.*

<sup>3</sup> Jest to fragment szerszego zagadnienia, dotyczącego ustalenia, co jest przedmiotem wywłaszczenia – prawo czy rzecz. Ze względu na charakter niniejszego opracowania

o treść przywołanych wyżej przepisów można bowiem przyjąć, że wywłaszczenie zmierza do „oczyszczenia” nieruchomości z ograniczonych praw rzeczowych, ustanowionych na niej na rzecz osób trzecich lub do zmiany podmiotowej po stronie właściciela<sup>4</sup>. Rzecz jasna nie chodzi tu o całkowite zniesienie jakichkolwiek praw do nieruchomości, nie ma bowiem nieruchomości niczyich, lecz o zniesienie praw przysługujących podmiotom wywłaszczanym i pojawienie się w ich miejsce innych praw. Za przyjęciem takiego rozumienia wywłaszczenia przemawia wykładnia literalna przepisu art. 112 ust. 2 u.g.n. Wskazuje on bowiem wprost na skutki wywłaszczenia objawiające się w pozbawieniu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności, użytkowania wieczystego. Również na drodze wykładni logicznej można dojść do analogicznego wniosku, gdyż uzasadnione wydaje się być założenie, że celem ustawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której nieruchomość w stanie wolnym od jakichkolwiek praw osób trzecich zostaje pozyskana na rzecz wywłaszczającego. Zatem decyzja wywłaszczeniowa jawi się jako zdarzenie prawne znoszące lub ograniczające prawa rzeczowe dotyczące konkretnej nieruchomości<sup>5</sup>. Za skrót myślowy trzeba wobec tego potraktować użyte w art. 113 ust. 1 u.g.n. sformułowanie o wywłaszczeniu nieruchomości, w istocie chodzi bowiem o wywłaszczenie praw dotyczących tej nieruchomości<sup>6</sup>.

---

problem ten zostanie poruszony jedynie w odniesieniu do udziału we współwłasności, bez dalszej analizy tego zagadnienia.

<sup>4</sup> Wywłaszczenie nie zawsze musi prowadzić do zmiany podmiotowej właściciela. Jeżeli na gruncie należącym do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ma być realizowany przez jej właściciela cel publiczny, a zarazem na nieruchomości tej ustanowione zostały ograniczone prawa rzeczowe osób trzecich, wówczas wywłaszczenie ograniczy się jedynie do zniesienia tych praw.

<sup>5</sup> Taki pogląd jest, jak się wydaje, wyrażony przez G. B i e Ń k a, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001, s. 632; podobnie A. Ł u k a s z e w s k a, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Szachułowicza Warszawa 2003, s. 314.

<sup>6</sup> Zob. A. Ł u k a s z e w s k a, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 316; podobny pogląd prezentuje K. S o b c z a k, *Wywłaszczenie jako instrument gospodarki planowej rad narodowych*, Toruń 1962, s. 10 i nast.; zob. także E. D u b a n i o w i c z, *Wywłaszczenie w ustawodawstwie angielskim 1845-1907*, Kraków 1912, s. 88; E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Poznań-Kluczbork 1994, s. 125 i nast.; T. W o ś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 28-29.

Przedstawione wyżej wątpliwości co do właściwego rozumienia pojęcia „przedmiot wywłaszczenia” nie sprowadzają się wyłącznie do leksykalnych różnic istniejących w wymienionych wcześniej przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 112 ust. 2, art. 113 ust. 1), lecz implikują tok dalszych rozważań odnośnie do charakteru wywłaszczenia. Stwierdzenie co w istocie podlega wywłaszczeniu ma bowiem zasadnicze znaczenie dla ustalenia wysokości odszkodowania oraz dla określenia uprawnień związanych z ewentualnym roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Pozostawiając na uboczu dokładną analizę tego wątku, należy stwierdzić, że w dalszej części opracowania jako przedmiot wywłaszczenia traktowane będą prawa obciążające nieruchomość.

W związku z niezbyt precyzyjną regulacją ustawową rodzą się uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności wywłaszczenia udziału we współwłasności nieruchomości. Ustawodawca, wspominając o wywłaszczeniu całej nieruchomości lub jej części, nie precyzuje zarazem, czy chodzi w takim przypadku wyłącznie o możliwość wywłaszczenia fizycznie wydzielonego fragmentu nieruchomości, czy też istnieje możliwość wywłaszczenia udziału w prawie własności nieruchomości przysługującemu kilku osobom.

W art. 196 § 1 k.c. stanowi, że „współwłasność jest albo współwłasnością w częściach ułamkowych, albo współwłasnością łączną”. W § 2 przepis ten wskazuje, że „współwłasność łączną regulują przepisy dotyczące stosunków, z których ona wynika. Do współwłasności w częściach ułamkowych stosuje się przepisy niniejszego działu” (Działu IV Księgi II kodeksu cywilnego). W przypadku współwłasności w częściach ułamkowych domniemuje się, że poszczególne udziały są równe (art. 197 k.c.). Współwłasność można scharakteryzować jako jedno prawo przysługujące niepodzielnie kilku osobom<sup>7</sup>. Żadnemu ze współwłaścicieli nie

---

<sup>7</sup> Por. E. G n i e w e k, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 128 i nast. A. Klein charakteryzował współwłasność jako stosunek prawny, w którym po jednej stronie znajdują się właściciele, po drugiej pozostałe podmioty niebędące właścicielami. Strona „właścicielska” w stosunku współwłasności jest wielopodmiotowa, a wzajemne relacje pomiędzy nimi stanowią konglomerat uprawnień i obowiązków względem pozostałych współwłaścicieli i względem rzeczy; por. A. K l e i n, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, s. 106 i nast.; zob. także Z. K. N o w a k o w s k i, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 111 i nast.

przysługuje prawo podmiotowe do skonkretyzowanej części rzeczy wspólnej. Możliwy jest oczywiście podział dokonywany w ramach korzystania z rzeczy (*quoad usum*)<sup>8</sup>, jednakże w omawianym zakresie dotyczy jedynie sfery stosunków pomiędzy współwłaścicielami. W stosunkach zewnętrznych (z osobami trzecimi) współwłasność jest jednym prawem przysługującym kilku osobom. Udział we współwłasności jest zatem udziałem „idealnym”. Należy podzielić prezentowany przez E. Gniewka<sup>9</sup> pogląd, że „nie można z udziału we współwłasności tworzyć odrębnego prawa rzeczowego (...). Dlatego udział współwłaściciela w sensie wymiaru określa się jako część ułamkową, a w sensie opisu jako „idealną” („myślową”) część wspólnego prawa. Nie jest on zaś samoistnym podmiotowym prawem rzeczowym”. Raz jeszcze trzeba zaznaczyć, że żaden z właścicieli nie posiada uprawnienia do jakiegokolwiek fizycznie określonej części rzeczy, natomiast udział we współwłasności każdego z nich obejmuje całą rzecz.

Przechodząc do szczegółowych rozważań dotyczących dopuszczalności wywłaszczenia udziału we współwłasności nieruchomości, za zasadne uznać należy poddanie analizie dwóch sytuacji. Kryterium pozwalającym na ich rozróżnienie jest pozycja podmiotu publicznego (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), na rzecz którego następuje wywłaszczenie, w odniesieniu do współwłaścicieli. W jednym przypadku podmiot publiczny znajduje się niejako na „zewnątrz” stosunku

---

<sup>8</sup> Por. A. Karnicka-Kawczyńska, J. Kawczyński, *Współwłasność jako szczególna forma własności. Problematyka i wzory pism*, Warszawa 2000, s. 22 i nast.

<sup>9</sup> Por. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 362. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 września 2000 r. I CKN 729/99, wskazując, że: „istota współwłasności w częściach ułamkowych polega na tym, że własność rzeczy przysługuje niepodzielnie wszystkim współwłaścicielom, wobec czego żaden z nich nie ma fizycznie wydzielonej części rzeczy na swoją wyłączną własność. Każdy z współwłaścicieli ma natomiast „idealną” część nie podzielonej rzeczy, czyli rachunkowy ułamek tej rzeczy, istniejący jedynie w ludzkiej wyobraźni, nazywany udziałem. „Udział” jest prawem, które należy wyłącznie do współwłaściciela. Innymi słowy, współwłaściciel ma względem swego udziału pozycję wyłącznego właściciela”. Zbliżone stanowisko jest również prezentowane w *Komentarzu do kodeksu cywilnego*, pod redakcją K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002, s. 433 i nast.; zob. także S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2002, s. 233 i nast.; podobnie E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002, s. 433 i nast.

współwłasności (nie jest jednym ze współwłaścicieli), w drugim natomiast jest włączony w krąg współwłaścicieli. W tym miejscu należy jednakże zastrzec, że niejednokrotnie podmiot wywłaszczający może występować w jednej z kilku ról. Może bowiem być zarówno organem, który dokonuje wywłaszczenia, jak i reprezentantem podmiotu publicznego – Skarbu Państwa<sup>10</sup>, na rzecz którego następuje wywłaszczenie. Może również wywłaszczać na rzecz innego podmiotu publicznoprawnego (np. jednostki samorządu terytorialnego). W pewnych sytuacjach, np. w przypadku wskazanym w art. 125 u.g.n., wywłaszczający działa również na rzecz pomiotu niepublicznego, który realizuje cel publiczny. Pozostawiając na uboczu dalsze rozważania odnoszące się do kwestii wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami stosunku wywłaszczeniowego, dla omówienia problematyki wywłaszczenia udziału we współwłasności przyjęty zostanie najprostszy model, zakładający wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nieodnoszący się do stosunków pomiędzy wywłaszczającym (starostą) a beneficjentem wywłaszczenia (podmiotem, który ma realizować cel publiczny).

Na wskazany wyżej podział nakłada się z kolei inny, oparty na kryterium więzi pomiędzy współwłaścicielami a rzeczą (współwłasność łączna lub ułamkowa). Współwłasność ułamkowa charakteryzuje się możliwością zbycia udziału, czyli dokonywania zmian podmiotowych w czasie jej trwania. Współwłasność łączna wyklucza z kolei możliwość przeniesienia udziału mocą czynności prawnej, a wyodrębnienie udziałów przypadających poszczególnym podmiotom następuje przy jej ustaniu. Trzeba zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest wywłaszczenie udziału we współwłasności ułamkowej lub łącznej, nieruchomości stanowiącej w całości własność podmiotów niepublicznych. Jednocześnie wypada mieć na uwadze pozycję wywłaszczającego względem rzeczy (może on znajdować się niejako „na zewnątrz” stosunku współwłasności, bądź też występować jako jeden ze współwłaścicieli).

W odniesieniu do pierwszej ze wskazanych sytuacji (gdy współwłasność ułamkowa przysługuje w całości podmiotom niepublicznym) należy, jak się wydaje, opowiedzieć się za niedopuszczalnością wywłaszczenia udziału we współwłasności. Na rzecz takiego stanowiska przemawia

---

<sup>10</sup> Por. art. 11 ust. 1 u.g.n.

zarówno istota współwłasności, jak i sama konstrukcja wywłaszczenia, które jest uważane za instrument realizacji celów publicznych. Cele te z reguły polegają na dokonywaniu określonych inwestycji, wobec czego niezbędne jest pozyskanie całkowitego władztwa nad rzeczą (nieruchomością). Skoro w odniesieniu do współwłasności nie jest możliwe wyodrębnienie udziału przysługującego jednemu ze współwłaścicieli w nieruchomości (można jedynie określić wielkość tego udziału) i wskazanie, w jakim zakresie udział ten odpowiada jej fizycznie oznaczonej części, tym samym nie jest dopuszczalne wywłaszczenie takiego udziału. Sposobem na uniknięcie powstania tego rodzaju sytuacji może być rozważenie możliwości wywłaszczenia jednym aktem administracyjnym wszystkich współwłaścicieli. Taki sposób w odniesieniu do współwłasności ułamkowej zyskał zresztą aprobatę na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy<sup>11</sup>. Uzyskanie przez podmiot publiczny jedynie udziału we współwłasności prowadzi do włączenia go w krąg współwłaścicieli ze wszystkimi tego konsekwencjami. Uzyskuje zatem prawo do współposiadania rzeczy oraz do współdecydowania o jej losie. Przypomnieć bowiem trzeba, że do dokonania czynności zwykłego zarządu potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli (art. 201 k.c.). Realizacja celu publicznego, która z reguły oznacza konieczność podjęcia czynności przekraczającej zwykły zarząd, wymagałaby zgody wszystkich współwłaścicieli (art. 199 § 1 k.c.). W zasadzie za wyłącznie teoretycznie możliwą należy uznać sytuację, gdy współwłaściciele jednomyślnie wyrażają zgodę na przeznaczenie nieruchomości na realizację celu publicznego. Wobec tego współwłaścicielowi mającemu status podmiotu publicznoprawnego, chcącemu realizować cel publiczny, pozostaje wyłącznie droga wywłaszczenia.

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 25 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.); por. na temat wywłaszczenia jedną decyzją wszystkich współwłaścicieli E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami...*, s. 133. Autorzy zastrzegli wszakże, że „z istotą wywłaszczenia jest do pogodzenia tylko takie wywłaszczenie udziałów, które zmierzać będzie do jednoczesnego uzyskania przez Skarb Państwa lub gminę wyłącznej własności wywłaszczanej nieruchomości”. Podobny pogląd wyraził również T. W o ś, *Wywłaszczenie...*, s. 31; zob. także M. W o l a n i n, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 267; G. B i e n i e k, Z. M a r m a j, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz*, Warszawa-Zielona Góra 1995, s. 182; T. W o ś, *Wywłaszczenie...*, s. 31.

W takiej sytuacji, dopuszczając możliwość wywłaszczenia udziału, jeden ze współwłaścicieli (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) ze względu na swój status podmiotu publicznoprawnego znalazłby się w sytuacji uprzywilejowanej. W celu wykonania czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą (np. wzniesienie określonej inwestycji) mógłby skorzystać z przysługującego mu *imperium*, doprowadzając na drodze administracyjnoprawnej do zniesienia współwłasności poprzez wywłaszczenie poszczególnych pozostałych udziałów, z pominięciem cywilnoprawnej drogi zniesienia współwłasności. Gdyby z kolei przyjąć pogląd, że realizacja celu publicznego w postaci określonej inwestycji mogłaby nastąpić w takiej sytuacji dopiero po uzyskaniu zgody wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c.)<sup>12</sup>, wówczas należałoby rozważyć, czy nie następuje w tym miejscu kolizja uprawnień podmiotu publicznoprawnego do realizacji określonych celów na drodze publicznoprawnej z jego uprawnieniami jako współwłaściciela nieruchomości, wynikającymi z przepisów kodeksu cywilnego. Wydaje się, że w takiej sytuacji podmiot realizujący cele publiczne nie traci uprawnień do użytkowania określonych praw na drodze administracyjnoprawnej, co jednakże stawia pod znakiem zapytania możliwość dochodzenia przez pozostałych współwłaścicieli swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, a tym samym sens ochrony ukształtowanej przez przepisy kodeksu cywilnego dla współwłaścicieli.

O ile zaakceptowany zostałby pogląd dopuszczający pozbawienie przez jednego ze współwłaścicieli udziałów w prawie własności należących do pozostałych, to nie jest jasne, czy wywłaszczenie pozostałych udziałów miałoby nastąpić w jednym akcie (decyzji) obejmującym wszystkich pozostałych współwłaścicieli, czy też na skutek wydania kilku odrębnych decyzji administracyjnych. Wywłaszczenie jednym aktem administracyjnym wszystkich pozostałych udziałów prowadziłoby do jednoczesnego objęcia przez podmiot wywłaszczający pełnego władztwa nad rzeczą i umożliwiłoby realizację celu publicznego. Z punktu widzenia przepisów regulujących procedurę wywłaszczeniową<sup>13</sup> nie istnieją, jak się wydaje,

---

<sup>12</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 1990 r. III ARN 15/90, OSP 1991, nr 6, poz. 163.

<sup>13</sup> Art. 112 i nast. u.g.n.

przeszkody do orzeczenia w jednej decyzji o wywłaszczeniu kilku współwłaścicieli jednej nieruchomości.

Sytuacja ulega dalszej komplikacji w przypadku, gdy rozważana jest możliwość wywłaszczenia udziału we współwłasności łącznej. Przy tego rodzaju współwłasności mamy do czynienia z udziałami, których wartości lub wielkości nie da się w ogóle określić (por. np. art. 31 i art. 35 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>14</sup> oraz art. 863 k.c., odnoszący się do spółki cywilnej). Nie oznacza to jednak, że jest to współwłasność o charakterze „bezudziałowym”. W tego rodzaju stosunku prawnym wielkość udziałów nie jest po prostu możliwa do oznaczenia, co zarazem nie przesądza, że udziałów tych nie ma<sup>15</sup>. Trzeba również zauważyć, że niejednokrotnie prawo własności wchodzi w skład majątku objętego wspólnością ustawową (tak. np. w przypadku majątku wspólnego małżonków lub majątku spółki cywilnej), a zatem udziały obydwójga małżonków (wspólników) odnoszą się zarówno do całości majątku, jak również do poszczególnych praw wchodzących w jego skład (z tego też względu w kodeksie rodzinnym i literaturze<sup>16</sup> dla tego rodzaju stanu majątkowego operuje się pojęciem wspólności). Konkretyzacja, który z przedmiotów majątkowych, w jakiej części przypadnie poszczególnym współwłaścicielom, może nastąpić dopiero w przypadku ustania wspólności majątkowej. Z tego też względu niemożliwe jest orzeczenie w decyzji o wywłaszczeniu, w przypadku trwania wspólności majątkowej, jednego z małżonków, gdyż nie można określić w decyzji wywłaszczeniowej wielkości wywłaszczanego udziału. Warto również zwrócić uwagę na inną sytuację. Gdyby nawet doszło do powstania stanu faktycznego, w którym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego stali się współwłaścicielami udziału we współwłasności łącznej nieruchomości, wówczas również nie jest możliwe wywłaszczenie pozostałych współwłaścicieli z przysługującego im prawa. Skoro, jak wskazano wyżej,

---

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

<sup>15</sup> Por. E. Gniewek, *Problem udziału we współwłasności (wspólności) łącznej*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, Kraków 2000, s. 106 i nast.

<sup>16</sup> Por. E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 431; E. Gniewek, *Problem udziału we współwłasności...*, s. 93 i nast.; Z.K. Nowakowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław i in. 1977, s. 389 i nast.



w przypadku tego rodzaju współwłasności nie da się wyodrębnić poszczególnych udziałów, to tym samym nie jest dopuszczalne orzeczenie o ich wywłaszczeniu. Dopiero po zniesieniu współwłasności możliwe jest wywłaszczenie nieruchomości. Nie jest jednakże do końca przesądzone, czy niemożliwe jest również wywłaszczenie jednym aktem administracyjnym wszystkich współwłaścicieli połączonych stosunkiem współwłasności łącznej w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Skoro na mocy takiego aktu Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego obejmuje całość prawa własności dotyczącego nieruchomości, bez konieczności wywłaszczenia poszczególnych udziałów, to uznać należy, że nie ma formalnych przeszkód do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia. W ten sposób orzeczono by o wywłaszczeniu całej współwłasności (jednego prawa), a nie poszczególnych udziałów.

Należy wreszcie wspomnieć o samej konstrukcji wywłaszczenia, która wydaje się przemawiać przeciwko dopuszczeniu możliwości wywłaszczenia udziału we współwłasności nieruchomości.

W literaturze<sup>17</sup> przyjmuje się, że do typowych cech wywłaszczenia należy:

1. Dopuszczalność wywłaszczenia na cele użyteczności publicznej. W ustawie o gospodarce nieruchomościami są to wskazane w art. 6 ustawy rodzaje inwestycji, przy czym katalog ten nie jest zamknięty.

2. Wywłaszczenie stanowi środek ostateczny – *ultima ratio*. Stosuje się go wówczas, gdy wszelkie inne możliwości nabycia nieruchomości zawiodą.

3. Wywłaszczenie polega na pozbawieniu określonego prawa do nieruchomości, z jednoczesnym ustanowieniem nowego prawa na rzecz podmiotu realizującego cele publiczne.

4. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko w trybie i na zasadach wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami lub w ustawach szczególnych<sup>18</sup>. Jest to zatem jednoznaczne wskazanie rangi aktów prawnych, na podstawie których można wywłaszczyć nieruchomość, oraz

---

<sup>17</sup> Za T. Woś i em, *Wywłaszczenie...*, s. 24-25. Inną typologię cech wywłaszczenia prezentuje S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 36, oraz G. Bi e n i e k, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod. red. S. Rudnickiego, s. 632.

<sup>18</sup> Np. w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

zakaz dopuszczenia możliwości wywłaszczenia w akcie niższej rangi niż ustawa, w myśl zasady *nulla expropiatio sine lege*.

5. Immanentną cechą wywłaszczenia jest odszkodowanie za utracone prawo, które powinno stanowić ekwiwalent tego prawa.

Powyższą charakterystykę wywłaszczenia należałoby uzupełnić o jeszcze jeden element, ważny z punktu widzenia omawianej problematyki. Chodzi mianowicie o rozważenie, co w istocie zyskuje poprzez wywłaszczenie jego beneficjent (podmiot, na rzecz którego dokonano wywłaszczenia). Otóż wydaje się, że poprzez wywłaszczenie zyskuje przede wszystkim władztwo nad rzeczą. Jest to o tyle istotne, że dopiero w chwili objęcia władania rzeczą może w sposób nieskrępowany przystąpić do realizacji celu publicznego. Możliwość władania rzeczą, rozumiana jako prawo do swobodnego dysponowania nią w celu realizacji zadań publicznych, wydaje się być jednym z nieodzownych elementów konstrukcji wywłaszczenia. Gdyby bowiem chodziło tylko i wyłącznie o nabycie rzeczy „oczyszczonej” z praw przysługujących innym osobom, wówczas nie można by chyba kategorycznie odmówić dopuszczalności wywłaszczenia hipoteki. Jest ona bowiem takim samym prawem rzeczowym jak pozostałe, a jedyną różnicą jest właśnie pozbawienie wierzyciela hipotecznego prawa do jakiegokolwiek formy władania rzeczą<sup>19</sup>. Skoro zatem możliwość nabycia przez podmiot wywłaszczający władania (dysponowania) rzeczą stanowi jedną z cech wywłaszczenia, to tym samym wywłaszczenie udziału w prawie współwłasności nieruchomości takiego władztwa nie daje. Rzecz wspólna przynależy bowiem wszystkim współwłaścicielom w stopniu niezależnym od wielkości udziałów (współwłasność w częściach ułamkowych) lub w stopniu równym, jednakże bez określenia wielkości udziałów (współwłasność łączna). W obydwu przypadkach bez zgody pozostałych współwłaścicieli niepodobna realizować celu publicznego, gdyż, mając na względzie charakter tego rodzaju rozporządzenia rzeczą, należy uznać, że jest to czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu. Z tego też względu niedopuszczalną wydaje się być możliwość wywłaszczenia udziału w prawie własności nieruchomości, które zarazem nie prowadzi do objęcia przez podmiot publiczny pełnego władztwa nad nieruchomością.

Przyjęcie poglądu dopuszczającego możliwość wywłaszczenia udziału we współwłasności budzi również wątpliwości z punktu widzenia usta-

---

<sup>19</sup> Por. art. 65 ust. 1 u.kw.h. (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

wowych gwarancji możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Przepisy rozdziału 6 u.g.n., regulujące postępowanie dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, odnoszą się do nieruchomości *in generis*, a nie do udziałów w prawach obciążających tę nieruchomość przed wywłaszczeniem. Za tą tezę przemawia przyjęty w literaturze i orzecznictwie pogląd, że wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powinien pochodzić od wszystkich spadkobierców poprzedniego właściciela nieruchomości<sup>20</sup>. Z treści przepisów art. 136 i nast. u.g.n. można wywnioskować, że ustawodawcy chodziło o restytucję całego wywłaszczonego prawa własności, zatem w przypadku wywłaszczenia udziału we współwłasności, nawet w razie zaniechania realizacji celu publicznego, byłemu współwłaścicielowi nie przysługiwałoby prawo do wystąpienia z roszczeniem o zwrot jego prawa, gdyż jego roszczenie odnosiłoby się jedynie do przysługującej mu części wywłaszczonego prawa własności. Nie jest bowiem, jak się wydaje, dopuszczalne różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów jedynie ze względu na ich pozycję wobec wywłaszczonej rzeczy (były właściciel wyłączny lub współwłaściciel). W sytuacji, w której własność konkretnej nieruchomości przypada kilku osobom, remedium na zaistniałą sytuację jest orzeczenie o wywłaszczeniu wszystkich równocześnie, które znosi zarazem współwłasność. Mogą powstać, rzecz jasna, problemy przy określeniu wysokości odszkodowania przypadającego poszczególnym byłym współwłaścicielom, lecz nie wydaje się, aby były to przeszkody nie do przezwyciężenia w toku postępowania wywłaszczeniowego.

Ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na podmiot wywłaszczający obowiązek przeprowadzenia negocjacji z osobami, którym przysługują prawa do nieruchomości wymienione w art. 112 u.g.n, do rozważenia pozostaje również kwestia, jakie podjąć działania w sy-

---

<sup>20</sup> A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 370; M. Wołanin, *Ustawa...*, s. 300; J. Zachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 393; M. Wołanin, *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, *Monitor Prawniczy* 1994, nr 3; Ł. Strzepak, *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, *Rejent* 2003, nr 2, s. 101-102. Pogląd dopuszczający możliwość zwrotu udziału wywłaszczonego udziału w prawie własności nieruchomości wyrażony został przez NSA w wyroku z dnia 13 października 1994 r. SA/Lu 738/94 (niepubl.). Należy podkreślić, że jest to stanowisko odosobnione.

tuacji, w której niektórzy współwłaściciele wyrażają zgodę na zbycie swoich udziałów, pozostali natomiast zgody takiej odmawiają. W świetle tego co zostało wcześniej powiedziane, należy uznać, że rokowania zakończyły się fiaskiem i tym samym otwiera się droga do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w odniesieniu do całej nieruchomości (wszystkich jej współwłaścicieli). Pogląd ten można również poprzeć argumentem, że skoro w sytuacji wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ustawodawca wymaga złożenia takiego wniosku przez wszystkich współwłaścicieli, to tym samym zakłada współdziałanie pomiędzy nimi. Nie ma, jak się wydaje, przeszkód do zastosowania analogicznej reguły w przypadku prowadzenia negocjacji w przedmiocie zbycia nieruchomości. Należy bowiem przyjąć, że albo wszyscy współwłaściciele wyrażą zgodę na zbycie nieruchomości (czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu) albo wszczęte zostanie postępowanie wywłaszczeniowe. Wątpliwości powstają natomiast, gdy w omawianej kwestii uwzględni się treść art. 198 k.c. Przepis ten stanowi bowiem, że „każdy ze współwłaścicieli może rozporządzać swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli”. Z kolei przepis art. 114 u.g.n odnosi się do zbycia praw do rzeczy. Niewątpliwie zatem nie istnieją formalne przeszkody do zbycia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego udziału w prawie własności nieruchomości. Jednakże, biorąc pod uwagę poczynione spostrzeżenia odnoszące się do cech wywłaszczenia, uznać należy, że tego rodzaju rozporządzenie nie może zostać dokonane dla realizacji celu publicznego. Skoro bowiem cel wywłaszczenia wymaga objęcia nieskrępowanego władztwa nad całą rzeczą, to włączenie podmiotu wywłaszczającego w krąg współwłaścicieli nieruchomości władztwa takiego nie daje.

Powyższe rozważania stanowią jedynie fragment szerszego zagadnienia dotyczącego określenia, co jest przedmiotem wywłaszczenia, a pośrednio są próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie o istotę wywłaszczenia. Jest to kwestia tym istotniejsza, że wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym na podmioty publiczne przenoszonych jest coraz więcej zadań dotyczących realizacji ich celów. Ponieważ cele te wymagają z reguły ingerencji w czyjąś własność, wywłaszczenie jawi się jako instrument, po który należy sięgać w ostateczności. Wypada wyrazić nadzieję, że postawione pytania i zaprezentowana argumentacja mogą okazać się pożyteczne w dyskusji nad charakterem i istotą instytucji wywłaszczenia.