

Konstrukcje cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami – zagadnienia wybrane

Abstrakt

W artykule omówiono problem wpływu prawa regulacji cywilnoprawnej na postępowanie administracyjne w zakresie gospodarki nieruchomościami. Wynika on przede wszystkim z samej interpretacji pojęcia gospodarowania nieruchomościami, obejmującego szereg czynności prawnych i faktycznych dotyczących zarządzania, dysponowania i zajmowania się nieruchomościami oraz pełnienia przez organ administracji publicznej funkcji właściciela nieruchomości regulowanej w trybie ustawy. Spośród zagadnień szeroko dyskutowanych na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami autorka skupia uwagę szczególnie na odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość unormowanym w art. 128-135 ustawy, odnosząc się w mniejszym zakresie do innych jej uregulowań.

Słowa kluczowe

gospodarka nieruchomościami, odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość, regulacja cywilnoprawna, przedawnienie, rokowania.

Ulpian, jeden z najwybitniejszych rzymskich jurystów, uznawał prawo prywatne za prawo korzyści poszczególnych jednostek, zaś prawo publiczne odnosił do interesu państwa rzymskiego¹. Choć w doktrynie wskazuje się na cechy odróżniające obie gałęzie prawa, to wpływ, jaki wywiera prawo cywilne na prawo administracyjne, sprawia, że nie da się wyznaczyć między nimi sztucznej granicy. Znamienny w tym względzie pogląd wygłosił J. Łętowski, twierdząc, iż nie istnieje żadna norma materialna nieprzekraczająca granicy między prawem cywilnym a administracyjnym, a o każdorazowej kwalifikacji powinna decydować analiza konkretnego przypadku – treści i sposobu rozwiązywania powstających na jego tle konfliktów². „Nie ma zatem spraw z «natury rzeczy» cywilnych ani administracyjnych [...]. Trzeba więc odrzucić przekonanie, że stosunek prawny zawsze musi być albo prywatno-, albo publicznoprawny, a nie może być natomiast nigdy publiczno- i prywatnoprawny łącznie”³.

Zarysowana problematyka jest często analizowana przez przedstawicieli doktryny, a szczególną uwagę zwrócono na nią w pracach Profesora Jana Jeżewskiego, który w dysertacji *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*⁴ oraz innych opracowaniach zgłębił różne aspekty normowania

¹ M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, zasady, instytucje, orzecznictwo*, Warszawa 2016, s. 40.

² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 21.

³ *Ibidem*.

⁴ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 7 i n.

części działań administracji publicznej przez prawo cywilne i paradoksalnego zbiegu dwóch odmiennych metod regulacji, różnych mechanizmów stosowania prawa oraz filozofii działania w zakresie choćby występowania w administracji umów czy konsensualnych form tworzenia stosunków prawnych, kształtowanych z wyraźnym udziałem władztwa administracyjnego⁵.

Zacieranie się granicy między prawem administracyjnym a cywilnym jest coraz częściej badane w różnych dziedzinach prawa⁶. Niewątpliwie ogólne tendencje w zakresie stosowania form działania administracji znajdują silne odzwierciedlenie w sferze gospodarki nieruchomościami, w której w ostatnim czasie można odnotować wzrost wpływu regulacji cywilnoprawnych na podejmowane działania⁷. Wynika to przede wszystkim z samej interpretacji pojęcia gospodarowania nieruchomościami, obejmującego szereg czynności prawnych i faktycznych dotyczących zarządzania, dysponowania i zajmowania się nieruchomościami⁸. Funkcję właściciela w stosunku do nieruchomości regulowanych w trybie ustawy pełni organ administracji publicznej⁹.

Spośród zagadnień szeroko dyskutowanych na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami stosunkowo najwięcej kontrowersji wzbudza określenie charakteru odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość unormowanego w art. 128–135 u.g.n.¹⁰ Już od

⁵ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 13.

⁶ Tematyka wypierania prawa administracyjnego przez prawo cywilne stała się jedną z płaszczyzn rozważań Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego zatytułowanego *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej?*, zob. A. Doliwa, S. Prutis, *Słowo wstępne*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*, t. III, s. 11-12. Por. także J. Mrozek, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017, s. 59 i n.

⁷ R. Godlewski, H. Kisielowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*, t. III, s. 44-48.

⁸ A. Zołotar, *Cywilnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami*, [w:] D. Pęchorzewski (red.), *Gospodarowanie nieruchomościami w jednostkach sektora finansów publicznych. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa 2013, s. 2.

⁹ Pojęcie nieruchomości gruntowej zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm., dalej: u.g.n.), w świetle którego należy przez nie rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Definicja ta koresponduje z definicją nieruchomości z art. 46 k.c., w myśl której jest nią część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Jak wynika z poglądów orzecznictwa, oba pojęcia należy rozumieć jednakowo, por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lipca 2014 r., I ACa 68/14, Legalis nr 1067264.

¹⁰ W doktrynie wskazuje się na cztery zasady dotyczące prawnej konstrukcji odszkodowania. Są to: zasada powszechności (za każdą wywłaszczoną nieruchomość przysługuje odszkodowanie), zasada jednorazowej wypłaty odszkodowania, zasada ustalania wysokości odszkodowania według ceny rynkowej danej nieruchomości oraz zasada rewaloryzacji jego wysokości na dzień wypłaty, por. J. Stelmasiak, *Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość oraz zwrot wywłaszczanych nieruchomości*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 628-629.

wielu lat¹¹ stanowi ono element szerszej problematyki odnoszącej się do wyodrębnienia prawa prywatnego i publicznego poprzez ingerencję organów administracji w sferę cywilnych praw rzeczowych w drodze aktu administracyjnego, który wymaga zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę¹². Jest rodzajem ekwiwalentu i dlatego powinno mieć charakter współmierny do wartości utraconego lub naruszonego dobra, a więc stwarzać właścicielowi, który je utracił, możliwość odtworzenia sytuacji majątkowej, jaką miał przed podjęciem decyzji organu administracji publicznej. Wielkość odszkodowania ustala starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, najczęściej w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości¹³. Uprawnionym do wypłaty odszkodowania jest właściciel lub użytkownik wieczysty albo osoba, której przysługuje inne prawo rzeczowe podlegające wywłaszczeniu¹⁴.

Nawiązując do powyższego wyводу, warto wskazać na konieczność odróżnienia stosunku prawnego wywłaszczenia od stosunku prawnego odszkodowania. Pierwszy z nich zawiera elementy charakterystyczne dla stosunku administracyjnoprawnego opartego na różnorodności stron i uprawnieniu jednej z nich – organu administracji publicznej – w zakresie władczego kształtowania treści tego stosunku. Przedmiot drugiego stanowi obowiązek wypłacenia przez podmiot, na którego rzecz następuje wywłaszczenie, odszkodowania na rzecz podmiotu wywłaszczonego. Zwolennicy podejścia cywilnoprawnego¹⁵ zwracają uwagę na strony tego stosunku, którymi są tutaj wywłaszczający i wywłaszczany, zaś organ orzekający działa niejako w cudzej sprawie, co świadczy o równorzędności stron i przesądza o jego cywilnoprawnym charakterze stosunku¹⁶. Zobowiązany do zapłaty jest podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie, tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Wynika z tego, iż materialny stosunek odszkodowania zachodzi między podmiotem wywłaszczanym a wywłaszczającym, zaś fakt nieuczestniczenia organu administracji publicznej w stosunku odszkodowania stanowi podstawową okoliczność wyłączającą możliwość uznania tego stosunku za stosunek

¹¹ Zob. np. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 175-183.

¹² T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 214. Zob. też F. Longchamps de Brier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 5 i n.

¹³ Wyjątek od wspomnianej reguły normuje art. 129 u.g.n. określający trzy sytuacje, w których odszkodowanie przyznaje się w odrębnej decyzji. Ma to miejsce: na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie, oraz w przypadkach określonych w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124-126 u.g.n.

¹⁴ Ustalenie osoby uprawnionej nie będzie zawsze oczywiste, co dotyczy m.in. sporu o prawo własności, gdy zostanie wytoczone powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub też gdy osoba trzecia wystąpi z wnioskiem do sadu powszechnego o stwierdzenie zasiedzenia, zob. E. Mzyk, *Komentarz do art. 128*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 783, teza 2.

¹⁵ Są to m.in. P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 128*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 595, teza 10; E. Lemańska, *Glosa do wyroku z 17 czerwca 2009 r. (I OSK 874/08)*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 6, s. 122-132. Takie stanowisko aprobuje również część orzecznictwa, por. np. postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 marca 2013 r., I ACz 284/13, Legalis nr 831169.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2008 r., II SA/Rz 71/08, Legalis nr 488616.

administracyjnoprawny¹⁷. Jak podkreśla J. Szachułowicz, do zakwalifikowania stosunku prawnego jako administracyjnego konieczne jest, aby organ administracji był jego stroną, co w opisywanej sytuacji nie ma miejsca¹⁸.

Ponadto pojęcie odszkodowania za wywłaszczenie wiąże się ściśle z utratą lub ograniczeniem prawa rzeczowego do nieruchomości. Nawiązuje tym samym do pojęcia szkody z art. 363 k.c. i ma charakter cywilnoprawny, gdyż stanowi rekompensatę za uszczerbek majątkowy związany z pozbawieniem lub ograniczeniem prawa rzeczowego¹⁹. Sama odpowiedzialność odszkodowawcza organu z tytułu wywłaszczenia stanowi natomiast rodzaj odpowiedzialności cywilnej o charakterze majątkowym i powstaje z mocy prawa z chwilą wyrządzenia szkody²⁰. Dlatego też ustalenie odszkodowania zostało jedynie przekazane do postępowania administracyjnego, zaś przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami należy traktować jako *lex specialis* w odniesieniu do ogólnych przepisów prawa zobowiązań dotyczących szkody i zasad wynagradzania²¹. Takie podejście zyskało aprobatę także w orzecznictwie²².

Choć wydaje się, że nieco więcej zwolenników zyskał pogląd o cywilnoprawnym charakterze roszczenia za wywłączoną nieruchomość, to bliższe autorce niniejszego artykułu jest stanowisko opowiadające się za jego publicznoprawnym ujęciem²³. Tak omawianą instytucję kwalifikował m.in. J. Boć, uznając ją za sferę wyłącznego działania prawa administracyjnego. Zdaniem tego autora powstanie szkody w tym przypadku nie mieści się w tradycyjnym ujęciu odpowiedzialności *ex contractu* i *ex delicto*, zaś tryb dochodzenia odszkodowania został uregulowany w sposób szczegółowy przez akty normatywne o charakterze administracyjnoprawnym²⁴.

Analizując charakter tego stosunku, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że przejście własności następuje na skutek decyzji, a więc działania o charakterze publicznoprawnym, zaś odszkodowanie ma charakter akcesoryjny i niesamodzielny, pozostający w zależności o charakterze wynikowym wobec administracyjnoprawnego sposobu odebrania własności. Poza tym trudno w łączącym strony stosunku dopatrzeć się cech równorzędności, gdyż strony nie mają wpływu na powstanie zdarzenia publicznoprawnego

¹⁷ Szerzej na ten temat: L. Klat-Wertelecka, *Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 667-669, teza 2; T. Woś, *op. cit.*, s. 226-227.

¹⁸ J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 192.

¹⁹ A. Łukaszewska, *Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości*, [w:] J. Szachułowicz, M. Krasowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 353, teza 1.

²⁰ Szerzej na ten temat: E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 799 i n.

²¹ T. Woś, *op. cit.*, s. 230; P. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 597, teza 13.

²² Zob. np.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 listopada 2008 r., II SA/Bk 289/08, Legalis nr 172257; postanowienie SA w Krakowie z dnia 7 marca 2013 r., I ACz 284/13; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, Legalis nr 48000.

²³ Tak również: E. Mzyk, *Komentarz do art. 132*, [w:] S. Kalus (red.), *op. cit.*, s. 792, teza 5; M. Kruś, *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2, s. 87-99.

²⁴ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 175 i n.

ani tym bardziej na stosunek odszkodowawczy będący jego konsekwencją²⁵. Jakkolwiek powstają w wyniku tej ingerencji skutki cywilnoprawne w sferze praw rzeczowych, to jednak odszkodowanie jako konieczny element wyłączenia – zagwarantowany w art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 128 i n. u.g.n. – znajduje podstawę w stosunku publicznoprawnym i ma charakter roszczenia publicznoprawnego. Sprawy powstałe na tle takiego odszkodowania należy więc zakwalifikować do spraw administracyjnych.

Realizacja roszczenia odszkodowawczego, łącznie z trybem postępowania i oceną skutków prawnych, następuje na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego²⁶. Dodatkowo kwestie te są uregulowane w ustawie, a jedynie art. 132 ust. 2 wprost nakazuje odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu cywilnego²⁷. Należy również zważyć, iż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przekazują kompetencję do ustalania odszkodowania organom administracji publicznej, co przesądza w tym zakresie o wyłączeniu właściwości sądów powszechnych. Dlatego też cywilistyczna dowolność ukształtowania jego wysokości stawiałaby właściciele poszczególnych nieruchomości w zróżnicowanej sytuacji prawnej co do prawa do rekompensaty za odjętą własność, w zależności od woli organów Skarbu Państwa lub gmin w kwestii wysokości podlegającej wypłaceniu należności w poszczególnych przypadkach. Sytuację taką należałoby uznać za niesłuszną z punktu widzenia aksjologicznego²⁸.

Kontrowersje wokół cywilnoprawnego lub publicznoprawnego charakteru odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość wywołały burzliwe dyskusje na temat możliwości przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Zwolennicy cywilnoprawnego ujęcia tego odszkodowania konsekwentnie opowiedzieli się za jego przedawnieniem na podstawie przepisów kodeksu cywilnego z upływem dziesięciu lat od dnia, w którym stało się wymagalne, tzn. od dnia, kiedy wierzyciel miał prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności²⁹.

W świetle aktualnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego teza o możliwości przedawnienia wspomnianego roszczenia nie może zostać przyjęta. Jak wynika z wyroku NSA z dnia 9 maja 2017 r.³⁰, przedawnienie na gruncie prawa administracyjnego istnieje tylko wówczas, gdy przepis wyraźnie na to wskazuje. Bezsprzecznie kwestia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość jest domeną prawa administracyjnego i została uregulowana kompleksowo w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulacje te nie przewidują możliwości przedawnienia żądania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Podobne stanowisko dominuje również

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r., I OSK 874/08, Legalis nr 172578. Za publicznoprawnym charakterem omawianej instytucji opowiedział się również WSA w Opolu w wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Op 387/11, Legalis nr 531398.

²⁶ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., II SA/Kr 1483/13, Legalis nr 965097.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK335/08, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 72; uchwała 7 sędziów NSA z dnia 20 maja 2010 r., I OPS 14/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 55; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r., I OSK 874/08, Legalis nr 172578; P. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 594, teza 10.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008r., II SA/Gd 692/07, Legalis nr 992260.

²⁹ Zob. E. Lemańska, *op. cit.*, s. 129-132; P. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 598, teza 16; T. Woś, *op. cit.*, s. 228-230; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2004 r., II SA/Bk 118/08, Legalis nr 255808.

³⁰ I OSK 21/16 nr 1651952.

we wcześniejszych wyrokach NSA³¹. Trafnie w jednym z takich wcześniejszych orzeczeń NSA przyjął, że przedawnienie dochodzenia odszkodowania nie może stanowić efektu zabiegów interpretacyjnych w zakresie stosowania instytucji prawa cywilnego określonej w art. 117 k.c., jeżeli skutkiem przedawnienia ma być pozbawienie możliwości uzyskania tego odszkodowania po upływie określonego prawnie terminu³². Podobne stanowisko prezentuje także część doktryny, w tym przykładowo M. Kruś, dla którego konsekwencją przyjęcia administracyjnoprawnego charakteru roszczenia jest brak przedawnienia tego typu roszczeń³³.

Jak podkreślano w przytoczonych wyżej orzeczeniach, instytucja przedawnienia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na gruncie prawa administracyjnego ma zastosowanie wtedy, gdy wyraźny przepis prawa tak stanowi. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku art. 132 ust. 2 u.g.n., według którego do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego³⁴. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „do skutków zwłoki lub opóźnienia” należy stosować odpowiednio. Z treści tego przepisu nie można wywnioskować, że roszczenie wskazane w jego hipotezie ma charakter cywilnoprawny. To, że przepis ten odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego, nie oznacza, że roszczenie o zapłatę odsetek za zwłokę w wypłacie odszkodowania może być dochodzone nie w postępowaniu administracyjnym, lecz przed sądami powszechnymi. Należy mieć na względzie, że przepisy Kodeksu cywilnego na gruncie omawianego przepisu mają jedynie odpowiednio zastosowanie do oceny skutków zapłaty odszkodowania ze zwłoką lub z opóźnieniem³⁵.

Przyjęcie administracyjnoprawnej oceny skutków związanych z opóźnieniem lub zwłoką w konsekwencji oznacza, że organ I instancji zobowiązany jest do rozstrzygnięcia

³¹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2016 r., I OSK 2306/14, Legalis nr 1486237; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., I OSK 1857/15, Legalis nr 1605206.

³² Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 335/08.

³³ M. Kruś, *op. cit.*, s. 97. Podobnie M. Wolanin, *Komentarz do art. 98*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 552, teza 19 oraz s. 853, teza 5.

³⁴ Artykuł 132 ust. 2 u.g.n. w przypadku pojęcia zwłoki i opóźnienia odsyła do art. 476, 477 i 481 k.c. Według art. 476 k.c.: „Dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”. Przepis art. 477 k.c. stanowi, iż: „§ 1. W razie zwłoki dłużnika wierzyciel może żądać, niezależnie od wykonania zobowiązania, naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki. § 2. Jednakże gdy skutek zwłoki dłużnika świadczenie utraciło dla wierzyciela całkowicie lub w przeważającym stopniu znaczenie, wierzyciel może świadczenia nie przyjmując i żądać naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania”. Z punktu widzenia stosowania tej instytucji odpowiednio do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami największe znaczenie ma ust. 1 i 2 art. 481 k.c.: „§ 1. Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. § 2. Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była oznaczona, należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i 5,5 punktów procentowych. Jednakże gdy wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy”.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., I OSK 2440/12, Legalis nr 951367.

tej kwestii w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 104 k.c., orzekając o zobowiązaniu do wypłaty odsetek w określonej kwocie oraz odszkodowaniu za szkodę spowodowaną negatywnymi skutkami zwłoki w wypłacie odszkodowania³⁶. Należy wskazać, iż w judykaturze istnieje także pogląd przeciwny, w myśl którego roszczenie z tytułu należnych odsetek oraz o naprawienie szkody jest roszczeniem cywilnoprawnym, dochodzonym niezależnie od roszczenia głównego o odszkodowanie wyłącznie na drodze cywilnoprawnej przed sądem powszechnym³⁷.

Niejednolicie kształtuje się również kwestia charakteru prawnego roszczenia waloryzacyjnego wypłacaną przez organ lub jednostkę organizacyjną zobowiązaną do zapłaty odszkodowania na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n. Jest ustalana w drodze decyzji i służy przywróceniu ekonomicznego znaczenia odszkodowania, zgodnie z art. 5 u.g.n.

Spór co do cywilnoprawnego lub administracyjnoprawnego charakteru, jak również możliwości przedawnienia objął także instytucję waloryzacji, co znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie³⁸. Na tym tle za kwestię sporną należałoby uznać też formę prawną, w jakiej powinno dojść do waloryzacji. Pierwsze stanowisko zakłada realizację roszczeń w formie czynności materialno-technicznej, polegającej na obliczeniu i faktycznej wypłacie należnej kwoty. Drugie stanowisko, przeważające aktualnie w orzecznictwie sądów administracyjnych, uwidatnia waloryzację odszkodowania na podstawie decyzji administracyjnej³⁹. Racją tej koncepcji jest ustalanie zwaloryzowanej kwoty jako procesu dwuetapowego, polegającego po pierwsze na opisanu stanu faktycznego, a po drugie – na autorytatywnym określeniu wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. W związku z tym, że norma prawa przyjmuje jednostronne, autorytatywne konkretyzowanie normy prawnej, właściwa jest forma decyzji⁴⁰.

Koncentrując uwagę na trybie wywłaszczenia nieruchomości, nie można pominąć szczególnej procedury uregulowanej w art. 114 u.g.n.⁴¹, który stanowi, iż wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do

³⁶ M. Wolanin, *Komentarz do art. 132*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *op. cit.*, s. 856, teza 11.

³⁷ *Ibidem*, s. 853-854, teza 6.

³⁸ Argumenty przemawiające za cywilnoprawnym charakterem waloryzacji dotyczą spostrzeżenia, że załatwienie tej sprawy nie jest możliwe w postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji, gdyż nie jest to sprawa z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c., a ewentualny spór jest zaś toczony między stronami co do wysokości dokonanej waloryzacji i odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania, zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2006 r., SA/GI 432/05, LEX nr 866878. Z kolei z wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2016 r. (I OSK 1083/14, Legalis nr 1455674) można wywnioskować, iż pomimo cywilnoprawnego charakteru waloryzacji uprawnienie to nie ulega przedawnieniu. Z kolei w orzeczeniach podkreślających charakter publicznoprawny zwraca się uwagę na administracyjnoprawny charakter decyzji o odszkodowaniu jako właściwej formy rozstrzygnięcia spraw, zob. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93, Legalis nr 28054; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2009 r., II SA/Po 999/08, Legalis nr 185409.

³⁹ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 132*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 682, teza 2.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 122/08, Legalis nr 166302.

⁴¹ Zob. również art. 98 ust. 3 u.g.n.

nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Brak ustawowej definicji rokowań nakazuje sięgnąć do dorobku judykatury, w której określa się je jako wszelkie dopuszczalne prawem czynności oraz działania zmierzające do zawarcia umowy⁴² lub też jako zespół czynności, jakie ma obowiązek podjąć starosta lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego⁴³. Tym samym omawiana instytucja nawiązuje do pojęcia negocjacji określonych w art. 72 k.c., co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Począwszy od dnia 25 września 2003 r., we wspomnianej ustawie stosuje się określenie „rokowania” zamiast „negocjacji”, co było związane z chęcią dostosowania nazwy do tej powszechnie używanej w praktyce⁴⁴.

Przedmiotem rokowań powinny być wszelkie istotne elementy przyszłej umowy, tj. określenie przedmiotu, terminu jej zawarcia, ceny, formy rozliczenia. Rokowania nie mogą mieć charakteru pozornego ani też ciągnąć się w nieskończoność, zaś wyrażenie woli zawarcia umowy nie może stanowić tylko słownej deklaracji⁴⁵. Przystąpienie do rokowań przez organ jest jego ustawowym obowiązkiem. Zostaje on spełniony poprzez złożenie podmiotom praw do nieruchomości oświadczenia o charakterze zaproszenia do prowadzenia rokowań. W razie zawarcia umowy cywilnoprawnej w wyniku pomyślnego zakończenia rokowań postępowanie administracyjne nie jest w ogóle prowadzone, a więc decyzja administracyjna nie będzie w tej sytuacji rozstrzygnięciem kończącym sprawę co do istoty⁴⁶.

Warto zwrócić uwagę także na unormowanie zawarte w art. 80 ust. 1 u.g.n., w świetle którego: „Od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości”. Zatem w nakreślonej sytuacji środek odwoławczy od orzeczeń samorządowego kolegium odwoławczego rozpatruje sąd odwoławczy, a nie sąd administracyjny, co stanowi podstawową regułę unormowaną w procedurze sądownoadministracyjnej. Wniesienie sprzeciwu od orzeczenia kolegium wszczyna spór sądowy. Sprzeciw złożony w ustawowym terminie 14 dni ma podwójny skutek – stanowi on żądanie przekazania sprawy do sądu powszechnego według właściwości miejscowej określonej wedle miejsca położenia nieruchomości, chyba że sprzeciw dotyczy jedynie części orzeczenia, którym rozstrzygnięto o kosztach⁴⁷, powoduje też utratę mocy obowiązywania orzeczenia, o czym stanowi art. 80 ust. 3 u.g.n. Jak wskazuje się w orzecznictwie, użytkowanie wieczyste stanowi instytucję prawa cywilnego i dlatego też opłaty z tego tytułu mają charakter cywilnoprawny. Z tego powodu spór powstały na gruncie opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest typowym sporem cywilnym,

⁴² E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 716.

⁴³ L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 114*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wetelecka, *op. cit.*, s. 608, teza 1.

⁴⁴ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 114*, [w:] P. Czechowski (red.), *op. cit.*, teza 2, s. 478.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2010 r., VIII SA/Wa 294/10, Legalis nr 266736.

⁴⁶ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., II SA/Gd 692/07, Legalis nr 992260.

⁴⁷ G. Bieniek, *Komentarz do art. 80*, [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 438, teza 2.

dotyczącym należności pieniężnej. Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym stanowi konieczny element pozwalający na uruchomienie drogi do ewentualnego przeniesienia sporu przed sąd powszechny.

Przedstawione wcześniej rozważania nie wyczerpują całości problematyki, gdyż ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera sporo odesłań do instytucji cywilnoprawnych, jak chociażby w zakresie form rozporządzania nieruchomością⁴⁸, tj. sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem, dzierżawę, użyczenia lub darowizny czy w odniesieniu do instytucji zwrotu nieruchomości uregulowanej w art. 136-142 u.g.n.⁴⁹

Bezspornie pojawiające się w wielu krajach zjawisko administracji żyjącej pod dwojakim prawem: administracyjnym i cywilnym znajduje odzwierciedlenie również w polskim ustawodawstwie, jak chociażby w gospodarce nieruchomościami⁵⁰. Wyznaczenie granicy między prawem administracyjnym a prawem cywilnym jest często problematyczne, gdyż ustawodawca kierował się względami celowościowymi, a nie czystością konstrukcji prawnych, odwołując się raczej do rodzaju chronionego interesu niż formy tej ochrony. Widoczne są tutaj zarówno zależność poszczególnych elementów jednego działu prawa od drugiego, jak i wzajemne wpływy pojęciowe⁵¹. Pogłębia się przy tym również wpływ prawa cywilnego na prawo administracyjne skutkujący zacieraniem się granicy między prawem administracyjnym i cywilnym, powodującym także publicyzację prawa prywatnego⁵². Wydaje się, że dążenie do stosowania w administracji typowo cywilistycznych konstrukcji, w szczególności w zakresie form działania administracji angażujących obywateli, ulegnie zintensyfikowaniu, o czym świadczy choćby wprowadzenie instytucji mediacji w ramach ostatniej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego⁵³.

Civil law structures in real estate management – selected issues

Abstract

The article discusses the problem of the influence of the civil law on the administration of real estate. It results primarily from the interpretation of the concept of real estate management, which includes a number of legal and factual actions concerning the management, disposal and management of real estate and the performance by a public administration body of the property owner regulated by the Act. Among issues widely discussed under the Act on Real Estate Management, the author focuses particularly on the compensation for the expropriated property regulation.

⁴⁸ Zob. A. Zołotar, *op. cit.*, s. 1 i n.

⁴⁹ W zakresie zwrotu nieruchomości uznaje się, iż roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowią obowiązek przeniesienia własności wywłaszczonej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy oraz ściśle związane z tym możliwości żądania przeniesienia własności wywłaszczonej nieruchomości stanowią roszczenie o charakterze cywilnoprawnym.

⁵⁰ Zob. F. Longchamps de Brier, *op. cit.*, s. 15-21.

⁵¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 30.

⁵² A. Zieliński, *Cywilnoprawne aspekty godzenia interesu indywidualnego z interesem publicznym*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 99 i n.

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

Key words

real estate management, compensation for expropriated property, civil law regulation, prescription, bargaining.

Dr Justyna Mielczarek-Mikołajów – pracownik kontraktowy w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Bieniek G., *Komentarz do art. 80*, [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011
- Boć J., *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014
- Doliwa A., Prutis S., *Słowo wstępne*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Godlewski R., Kisielowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Klat-Wertelecka L., *Komentarz do art. 114*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Klat-Wertelecka L., *Komentarz do art. 132*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Klat-Wertelecka L., *Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Kruś M., *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2
- Lemańska E., *Glosa do wyroku z 17 czerwca 2009 r. (I OSK 874/08)*, „Przełęcz Sądowy” 2010, nr 6
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006
- Longchamps de Bérier F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990

- Łukaszevska A., *Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości*, [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003
- Mroźek J., *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017
- Mzyk E., *Komentarz do art. 128 i 132*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, zasady, instytucje, orzecznictwo*, Warszawa 2016
- Stelmasiak J., *Odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość oraz zwrot wywłaszczanych nieruchomości*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 114*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 128*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Wolanin M., *Komentarz do art. 98 i 132*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010
- Zieliński A., *Cywilnoprawne aspekty godzenia interesu indywidualnego z interesem publicznym*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006
- Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939
- Zołotar A., *Cywilnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami*, [w:] D. Pęchorzewski (red.), *Gospodarowanie nieruchomościami w jednostkach sektora finansów publicznych. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa 2013

