

UNIwersYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

Alicja Walkarz

Nieruchomość opuszczona a wykonywanie własności

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem

prof. dr. hab. Jacka Góreckiego

dr. hab. Grzegorza Matusika

Katowice 2026

Spis treści

Wykaz skrótów.....	5
Wprowadzenie.....	8
1. Uwagi wstępne	8
2. Cel naukowy rozprawy.....	13
3. Metodologia	20
4. Układ pracy	23
ROZDZIAŁ I.....	26
O ISTOCIE, TREŚCI I GRANICACH PRAWA WŁASNOŚCI W ŚWIETLE KONCEPCJI SPOŁECZNEGO ZWIĄZANIA.....	26
1.1. Uwagi wprowadzające	26
1.2. Koncepcje prawa własności rzeczy na przestrzeni lat.....	27
1.2.1. Własność jako prawo nienaruszalne i nieograniczone	27
1.2.2. Własność jako funkcja społeczna.....	28
1.2.3. Własność jako stosunek prawny	33
1.3. Interes publiczny jako granica dopuszczalnych zachowań właściciela w stosunku do rzeczy.....	34
1.3.1. Uwagi wprowadzające	34
1.3.2. Zobowiązująca koncepcja prawa własności na tle uregulowań konstytucyjnych wybranych państw europejskich	36
1.3.3. Kwestia interesu publicznego w perspektywie ograniczeń prawa własności na tle polskiej Konstytucji	39
1.4. Treść i granice prawa własności na tle polskiego prawa cywilnego.....	43
1.4.1. Uwagi wprowadzające	43
1.4.2. Rola klauzul generalnych w procesie wyznaczania granic prawa własności.....	45
1.5. Podsumowanie	51
ROZDZIAŁ II	53
GRANICE DOPUSZCZALNEJ SWOBODY WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI W WYKONYWANIU PRZYSŁUGUJĄCEGO MU PRAWA	53
2.1. Uwagi wprowadzające	53
2.2. Wykonywanie własności w perspektywie obowiązku rolniczego zagospodarowania nieruchomości.....	54
2.3. Charakter ograniczeń prawa własności	58
2.4. Wybrane ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości na tle konglomeratu nakazów i zakazów wprowadzonych przez przepisy ustaw	60
2.4.1. Przepisy prawa cywilnego.....	60
2.4.2. Przepisy prawa administracyjnego.....	61

2.5. O szczególnych obowiązkach czynienia w perspektywie odpowiedzialności właściciela za stan techniczny obiektu budowlanego i jego stan estetyczny	72
2.6. Podsumowanie	77
ROZDZIAŁ III.....	79
KORZYSTANIE Z NIERUCHOMOŚCI I ROZPORZĄDZANIE NIĄ NA TLE INSTYTUCJI PRAWNYCH DOPUSZCZAJĄCYCH INGERENCJĘ W UPRAWNIENIA WŁAŚCICIELSKIE	79
3.1. Uwagi wprowadzające	79
3.2. Zakres dopuszczalnej ingerencji Państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnej na przykładzie wybranych regulacji prawnych obowiązujących w powojennej Polsce	80
3.2.1. Przejęcie nieruchomości na własność Państwa	80
3.2.2. Przymusowe przejmowanie nieruchomości przez Państwo	84
3.2.3. Przymusowy wykup nieruchomości przez Państwo	87
3.3. Dopuszczalność odjęcia własności nieruchomości w razie niewykonywania tego prawa przez właściciela	89
3.3.1. Przemilczenie	89
3.3.2. Zasiedzenie	92
3.4. Zrzeczenie się własności nieruchomości jako sposób wyzbycia się prawa przez właściciela	95
3.4.1. Ogólna charakterystyka instytucji „zrzeczenia się własności”	95
3.4.2. Zrzeczenie się własności nieruchomości na tle prawa polskiego	98
3.4.3. Niedopuszczalność zrzeczenia się własności nieruchomości na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04).....	101
3.5. Podsumowanie	103
ROZDZIAŁ IV.....	105
ZOBOWIĄZUJĄCA KONCEPCJA PRAWA WŁASNOŚCI W PERSPEKTYWIE INSTRUMENTÓW PRAWNYCH ZMIERZAJĄCYCH DO EGZEKUCJI WYKONANIA OBOWIĄZKÓW PRZEZ WŁAŚCIELA I JEGO ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ICH NIEWYKONANIE	105
4.1. Uwagi wprowadzające	105
4.2. Prawne instrumenty do wyegzekwowania od właściciela obowiązku usunięcia długotrwałego stanu zagrożenia na nieruchomości – uwagi na tle egzekucji w administracji	107
4.2.1. Uwagi wprowadzające	107
4.2.2. Egzekucja administracyjna decyzji nakazowych, o których mowa w PrB	111
4.2.3. Egzekucja zobowiązań niepieniężnych	114
4.2.4. Status organu samorządu terytorialnego na tle dopuszczalności przyznania mu funkcji organu egzekucyjnego	120

4.2.5. Zabezpieczenie roszczeń pieniężnych organu powstałych w związku z prowadzoną egzekucją w postaci wykonania zastępczego	121
4.2.6. Odpowiedzialność majątkowa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej	128
4.3. Odpowiedzialność właściciela za szkody związane z występowaniem nieruchomości zagrażających bezpieczeństwu publicznemu – uwagi na tle roszczeń przysługujących podmiotowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku przez właściciela	131
4.3.1. Odpowiedzialność wobec właścicieli nieruchomości sąsiednich	131
4.3.2. Odpowiedzialność odszkodowawcza właściciela nieruchomości dopuszczającego się uchybień w dbałości o przedmiot własności	136
4.3.3. Umocowanie wierzyciela do wykonania czynności za zobowiązanego	143
4.4. Podsumowanie	145
ROZDZIAŁ V	147
NIERUCHOMOŚCI OPUSZCZONE W UJĘCIU KOMPARATYSTYCZNYM.....	147
5.1. Uwagi wprowadzające	147
5.2. Przesłanki uzasadniające zakwalifikowanie nieruchomości jako opuszczonej	149
5.3. Posługiwanie się pojęciem nieruchomości opuszczonej	159
5.4. Podsumowanie	162
Podsumowanie	164
Bibliografia.....	175

Wykaz skrótów

Akty prawne:

BGB – *Bürgerliches Gesetzbuch* – Kodeks cywilny niemiecki z dnia 18 sierpnia 1896 r.

d.m.o.p. – dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.)

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568)

Kodeks cywilny RFSRR – Kodeks cywilny Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 11 listopada 1922 r.

Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

PrB – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418)

PrRz – dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.)

u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733)

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145)

u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 341)

u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 268)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

Czasopisma, publikatory, wydawnictwa promulgacyjne:

Biul.SN – Biuletyn Biura Orzecnictwa SN

Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Dz.Pr.K.P. – Dziennik Praw Królestwa Polskiego

M.P. – Monitor Polski

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNCK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A

Organy i instytucje:

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

PINB – Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

SO – Sąd Okręgowy

SR – Sąd Rejonowy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne:

art. – artykuł

cz. – część

i in. – i inni
lit. – literatura
m. in. – między innymi
No. – numer
np. – na przykład
nr – numer
pkt – punkt
por. – porównaj
poz. – pozycja
PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
przyp. – przypis
red. – redakcja
RP – Rzeczypospolita Polska
s. – strona
t. – tom
t.j. – tekst jednolity
tj. – to jest
tzw. – tak zwany (-a, -e)
ust. – ustęp
vol. – tom
w. – wiek (-u, -iem)
w. zw. – w związku
wyd. – wydanie
z. – zeszyt
z późn. zm. – z późniejszymi zmianami
zob. – zobacz

Wprowadzenie

1. Uwagi wstępne

Naturalnym stosunkiem, który jako jeden z pierwszych wykształcił się na przestrzeni rozwoju cywilizacyjnego, był stosunek człowieka do przedmiotów jakie go otaczają¹. W sferze psychiki silnie zakorzeniona jest bowiem chęć posiadania jakiegoś dobra dla siebie. Im deklaracja przynależności posiadania tego dobra jest silniejsza, tym poczucie „swojskości” jest trwalsze². Stosunek człowieka do przysługującego mu mienia rozważa się zaś m.in. z uwzględnieniem czynnika moralnego, socjologicznego i psychologicznego, w których to poszukuje się uzasadnienia dla przywiązania właściciela do danego dobra oraz troskę o nie³. Konieczność usankcjonowania tychże więzi naturalnych doprowadziła finalnie do stworzenia konstrukcji zwanej dzisiaj prawem własności⁴. Pierwsze znane wypowiedzi na ten temat pochodzą z czasów staroegipskich, kiedy napisano, że „jego majątek jest jego własnością, może on go dać komu zechce”⁵. Normatywną definicję omawianego pojęcia wprowadził zaś dopiero Bartolus de Saxoferrato, wedle którego „własność jest prawem do władania rzeczą materialną

¹ A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens i zakres treściowy prawa własności na przykładzie nieruchomości gruntowej*, Poznań-Nysa 2023, s. 7.

² A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 76.

³ Por. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 30; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 260; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 71; K. Klima, *Nowe konstytucyjne demokracje i powrót wolności własności* [w:] *Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 40; M. Niedośpiał, B. Waclawik, *Prawo własności. Aspekty prawne – etyczne (moralne) – społeczne – filozoficzne – ekonomiczno-finansowe*, Warszawa 2013, s. 23.

⁴ A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 7.

⁵ Wypowiedź pochodząca ze staroegipskiego papirusu z Turynu zapisanego między rokiem 1200 a 1090 p.n.e. Podaję za: W. Rozwadowski, *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1984, t. 36, z. 2, s. 7.

w sposób zupełny, chyba że ustawa wyraźnie czegoś zabrania”⁶. Obecnie o własności rozważa się w dwojaki sposób: w ujęciu ekonomicznym (szerokim) oraz prawnym (wąskim)⁷.

W znaczeniu ekonomicznym, własność stanowi każdą formę władania majątkiem, rozumianym ogólnie jako mienie, a zatem jako całokształt praw majątkowych, jakie przysługują danemu podmiotowi⁸. Dla ekonomicznego ujęcia własności bez znaczenia pozostaje zatem to, czy własność odnosi się do rzeczy, czy do innych praw⁹. Wystarczającym jest, aby korzystanie z danego dobra przynosiło władającemu korzyści¹⁰. Właścicielem w ujęciu ekonomicznym pozostaje więc osoba, która w swoim interesie faktycznie dysponuje danym dobrem, bez względu na to, w jaką formę prawną ekonomiczna przynależność tego dobra do osoby dysponenta zostaje przyobleczone¹¹. Własność w tym znaczeniu stanowi zatem postać określonego stanu faktycznego¹². Na uwagę zasługują tutaj również funkcje ekonomiczne, jakie własność pełni, albowiem własność stymuluje do dbałości o mienie i jego produktywność oraz zabezpiecza przed marnotrawstwem¹³.

Własność w znaczeniu prawnym odbiega dalece od tej w ujęciu ekonomicznym¹⁴. Jej postrzeganie na tle polskiego ustawodawstwa bywa z kolei zróżnicowane w zależności od

⁶ Bartolus, *Opera omnia*, Wenecja 1615, V, s. 84. Podaję za: W. Rozwadowski, *Koncepcje treści prawa własności w prawie polskim [w:] O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Księga II. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok-Katowice 2010, s. 1125. Zob. również: W. Rozwadowski, *Własność w polskim prawie cywilnym. Przemiany strukturalne – potrzeba nowelizacji*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2002/7, s. 277; W. Rozwadowski, *Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy*, *Zeszyty Prawnicze* 10/1, s. 25. W literaturze wskazywano jednak, że największym mankamentem zaproponowanej przez Bartolusa definicji było sprowadzenie uprawnień właściciela wyłącznie do korzystania z rzeczy. Tak: W. Rozwadowski, *Koncepcje treści prawa własności...*, s. 1125. Wskazując na wieloznaczność tego pojęcia, definicja ta spotkała się z krytyką i została w kolejnych latach zmodyfikowana przez francuskiego humanistę prawniczego Hotmana. W definicji przez niego zaproponowanej, prawo własności ujęte zostało w kategoriach uprawnień i władzy podmiotu tak do używania rzeczy, jak i do jej zużycia. Tak: F. Hotmani, *Commentarius de verbis iuris antiquit. Rom. Elementi amplificatus*, Lugduni 1569, s. 184. Podaję za: W. Rozwadowski, *Własność w polskim prawie...*, s. 277.

⁷ Zob. J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 5; W. Pańko, *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności [w:] Księga pamiątkowa ku czci Prof. J. Fiemy*, red. A. Klein, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 609, Prawo CV, Wrocław 1983, s. 165-166; J. Sysiak, *Nieruchomości – zagadnienia wybrane*, *Rejent* 1996/9, s. 85; C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 228; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 73; M. Balwicka-Szczyrba [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrak, Warszawa 2024, s. 399.

⁸ Tak m.in.: T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku [w:] Konstytucja i gwarancje jej postrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzeński, red. A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 317 i przywołana tam literatura.

⁹ A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 73.

¹⁰ I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 17.

¹¹ J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 15.

¹² I. Nakielska, *Prawo do własności...*, s. 17.

¹³ C. Kosikowski, *Własność w przyszłej konstytucji RP*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1995/51, s. 10; C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności...*, s. 228.

¹⁴ A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 73; I. Nakielska, *Prawo do własności...*, s. 17.

gałęzi prawa¹⁵. Definiowanie własności na płaszczyźnie prawnej sprowadza się bowiem często do wyodrębnienia tego pojęcia w znaczeniu konstytucyjnym i cywilnoprawnym¹⁶. Taki podział powstał jeszcze w okresie PRL, kiedy to mówiąc o pojęciu własności w znaczeniu nadanym przez Konstytucję PRL, używano go dla określenia ogółu praw majątkowych¹⁷. Określenie to stanowiło następnie synonim mienia wprowadzonego do art. 44 k.c.¹⁸ Powyższe spowodowało konieczność zsynchronizowania siatki pojęciowej. Pod pojęciem własności w ujęciu konstytucyjnym rozumiano więc całokształt praw majątkowych, co wydaje się mieć swoje odzwierciedlenie również na tle obecnie obowiązującej Konstytucji RP¹⁹. O własności w znaczeniu cywilnoprawnym mówi się z kolei, jako odnoszącej się wprost do rzeczy materialnych (art. 45 k.c.). Traktowana jako prawo podmiotowe o charakterze bezwzględny, stanowiąc najszersze prawo do rzeczy, jest jednym z filarów, na których opiera się cała konstrukcja systemu prawa cywilnego²⁰.

Pośród rzeczy, kluczową rolę odgrywają z kolei nieruchomości gruntowe²¹. Jak się okazuje, korzystanie z gruntu i obrót nim w istotny sposób wpływają zarówno na funkcjonowanie każdego państwa, jak i jego obywateli²². Od wieków ziemia, stanowiąca podstawę przestrzenną wszelkiej działalności gospodarczej, wykorzystywana jest na różne cele, przez różne podmioty²³. Spełnia ona także różnorodne funkcje, w tym gospodarcze, polityczne i społeczne²⁴, zaś szczególnie istotne wydają się te, gdy ziemia występuje w charakterze bazy przestrzennej życia i działalności człowieka²⁵. O nieruchomości gruntowej polski ustawodawca traktuje w wielu aktach prawnych, tak z obszaru prawa cywilnego, jak i prawa

¹⁵ M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 399; B. Sitek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, red. P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 292.

¹⁶ I. Nakielska, Prawo do własności..., s. 18.

¹⁷ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 527.

¹⁸ A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 89.

¹⁹ A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 90; E. Skowrońska-Bocian [w:] Kodeks cywilny..., s. 528.

²⁰ E. Skowrońska-Bocian [w:] Kodeks cywilny..., s. 528.

²¹ W. Pańko, O prawie własności..., s. 16; M. Kiedrzynek, Pojęcie nieruchomości gruntowej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, *Gubernaculum et Administratio* 2020/2, s. 44.

²² M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 21.

²³ S. Mizera, W. Ramus, *Ewidencja i gospodarka terenami. Zbiór przepisów z objaśnieniami*, Warszawa 1978, s. 5.

²⁴ A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984, s. 24; H. Kołłątaj, *Porządek fizyczno-moralny oraz pomysły do dzieła „Porządek fizyczno-moralny”*, Warszawa 1955, s. 65-72 i 352.

²⁵ M. Błażejczyk, *Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych*, Warszawa 1971, s. 16; A. Wróbel, *Prawna ochrona...*, s. 8-9.

administracyjnego²⁶. Aktualnie, legalna definicja nieruchomości gruntowej²⁷, jako „uniwersalna i wiążąca w całym systemie prawa cywilnego”²⁸, będąca zarazem „najważniejszą z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa i obrotu gospodarczego”²⁹, zawarta została w art. 46 § 1 k.c. Zgodnie z treścią tego przepisu, nieruchomościami gruntowymi są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. W dalszej części przepis ten stanowi jednak, że nieruchomościami są również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Mając powyższe na uwadze, podział powierzchni ziemskiej na nieruchomości gruntowe, oraz dodatkowe wyodrębnienie nieruchomości budynkowych i lokalowych, nie wynika z właściwości fizycznych, a wyłącznie z układu stosunków własnościowych³⁰. Podstawowym dowodem wyodrębnienia prawnego jest księga wieczysta, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 u.k.w.h., prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. W świetle więc art. 46 § 1 k.c., nieruchomość – bez względu na podział – nigdy nie może stanowić rzeczy niczyjej (*res nullius*), gdyż to właśnie istnienie prawa własności stanowi czynnik konstytutywny dla jej wyodrębnienia³¹.

²⁶ M. Kiedrzynek, Pojęcie nieruchomości gruntowej..., s. 39. Patrz również: S. Rudnicki, Własność nieruchomości, Warszawa 2008, s. 67, który wskazywał, że przez długie lata ustawowe pojęcie nieruchomości gruntowej w znaczeniu samodzielnego przedmiotu prawa podmiotowego wywoływało jednak ostre spory w piśmiennictwie. Głównym ich źródłem była ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. z 1948 r. Nr 35 poz. 240 z późn. zm.) wprowadzająca rozróżnienie na nieruchomości w znaczeniu prawnorzeczowym oraz nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym. Z dniem 1 września 1972 r. (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 192 z późn. zm.) wyżej wskazana ustawa została uchylona, a dotychczasowy spór zachował znaczenie jedynie historyczne.

²⁷ Por. S. Rudnicki, Pojęcie nieruchomości gruntowej, Rejent 1994/1, s. 27; M. Kiedrzynek, Pojęcie nieruchomości gruntowej..., s. 41. Inna definicja nieruchomości gruntowej znalazła swój normatywny wyraz w u.g.n. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 1 ustawy, przez nieruchomość gruntową rozumieć należy grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Zarówno jednak w literaturze prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądowym zwrócono uwagę na to, że definicja zawarta w art. 4 pkt 1 u.g.n. powiela w zdecydowanej mierze treści zawarte w art. 46 k.c. Na temat wątpliwości co do zasadności funkcjonowania w obrocie dwóch definicji normatywnych niemal o tożsamej treści: M. Kiedrzynek, Pojęcie nieruchomości gruntowej..., s. 42 i przywołana tam literatura, tj. m.in. E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2018, s. 48. Zob. również: wyrok SA w Krakowie z 5.10.2018 r., I ACa 3/18, LEX nr 2580328; wyrok SA w Łodzi z 4.07.2014 r., I ACa 68/14, LEX nr 1504415; wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2012 r., III SA/Kr 850/11, LEX nr 1139277.

²⁸ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 68.

²⁹ Tak: M. Kiedrzynek, Pojęcie nieruchomości gruntowej..., s. 39; P. Siciński, Nieruchomość o nieustalonym stanie prawnym – nieruchomość Skarbu Państwa – sensu stricto, cz. I, Nieruchomości 2008/3, s. 406.

³⁰ K. Zaradkiewicz, Nieruchomość jako rzecz w świetle Kodeksu cywilnego, Nieruchomości 2022/3, s. 14; T. Dybowski, Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (*rei vindicatio – actio negatoria*), Warszawa 1969, s. 48.

³¹ K. Zaradkiewicz, Nieruchomość jako rzecz..., s. 16.

Własność jest prawem fundamentalnym w każdym systemie prawnym³². Niekwestionowanym jest, że prawo własności, zaliczane do kategorii tzw. praw naturalnych³³, jest jednym z najszerzych i przy tym najbardziej pierwotnych praw podstawowych przynależnych jednostce³⁴. Prawo własności stanowi instytucję, która w hierarchii praw podstawowych danego systemu prawnego zajmuje czołowe miejsce. Stanowiąc podstawę ustroju gospodarczego danego państwa, jest zarazem chroniona i umacniana przez inne prawa³⁵. Zauważa się bowiem, że własność stanowi instytucję o doniosłym znaczeniu nie tylko dla prawa cywilnego, ale również dla prawa administracyjnego, karnego, finansowego czy konstytucyjnego³⁶.

Rozważania przedstawione w pracy skupiają się na nieruchomościach gruntowych (zabudowanych i niezabudowanych), które są przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy ze względu na swe społeczno-gospodarcze przeznaczenie³⁷. Ideologiczne zróżnicowanie koncepcji własności prowadzi jednak do sporów, którymi objęty jest zakres obowiązków właściciela i jego uprawnień³⁸. Charakter nieruchomości gruntowej, stanowiącej dobro o wyjątkowym znaczeniu³⁹, obliguje z kolei do podjęcia rozważań na temat tego, czy prawo własności takiej nieruchomości przyznaje właścicielowi daleko idącą swobodę korzystania z niej? Skoro w literaturze wskazuje się, że przez korzystanie z własności nieruchomości rozumieć należy gospodarowanie nią „w sposób najpełniej zaspokajający interes właściciela”⁴⁰, to zasadnym w tym miejscu jest postawienie pytania, czy dopuszcza się możliwość całkowitego zaniechania czynienia ciągłego użytku z prawa własności nieruchomości?

³² W. Rozwadowski, *Koncepcje treści prawa własności...*, s. 1123.

³³ Tak m.in. A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 8. Jeszcze do niedawna trwał jednak spór na temat tego, czy prawo własności jest prawem naturalnym czy społecznym, który szczególnie ożywiony był w trakcie dyskusji parlamentarnych nad Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela, jaka miała miejsce we Francji w pierwszej połowie XX wieku (zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 153).

³⁴ A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 8; W. Rozwadowski, *Rzymska koncepcja...*, s. 23.

³⁵ W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 119. Patrz również: A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 8.

³⁶ T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 56.

³⁷ J. S. Piątowski [w:] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. 2, red. J. Ignatowicz, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 102-103; M. A. Król, *Ograniczenia prawa własności w sferze korzystania z nieruchomości gruntowej związane z prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 144.

³⁸ C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności...*, s. 228.

³⁹ Zob. W. Pańko, *Własność gruntowa...*, s. 30; W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 74; W. Pańko, *Uwagi w przedmiocie prawa własności nieruchomości gruntowej*, *Problemy Prawne Górnictwa* 1978/2, s. 89.

⁴⁰ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 230.

2. Cel naukowy rozprawy

Z uwagi na to, że dominująca w gospodarce rynkowej jest własność prywatna, będąca odpowiednikiem wolności gospodarczej⁴¹, praca dotyczy nieruchomości gruntowych prywatnych, koncentrując się na tych nazwanych na jej potrzeby opuszczonymi. Można się z nimi spotkać przy okazji poszukiwań informacji o popadających w ruinę, zaniedbanych, najczęściej niezamieszkiwanych przez nikogo posesjach. Przykładów dostarczają m.in. doniesienia medialne i orzeczenia sądów⁴². Wprost wskazuje się, że nieruchomości, w których nikt nie mieszka, odnaleźć można „w całej Polsce – z północy na południe i z zachodu na wschód (...). Te mniej okazałe budynki rozsypują się w ciszy, a przecież też ktoś tu żył, pracował, spełniał marzenia, snuł plany. Ich nikt nie remontuje. Spadają kolejne dachówki, przez dziury leje się woda, a przyroda odbiera teren, który kiedyś jej zabrano”⁴³. W opracowaniach, nieruchomości, o których mowa, przedstawiane są również bardzo często jako „prerażające”⁴⁴, zaś przesłankami wpływającymi na uznanie danej nieruchomości za opuszczoną, są przykładowo: obecny na ścianach grzyb, nieszczelność dachu, brak dostępu do mediów, wyważone drzwi, wybite okna, zarośnięty ogród, wdzierająca się do środka roślinność⁴⁵. Napisano też, że „nieruchomości opuszczone przedstawiane są jako niszczące od wielu lat, z powybijanymi szybami, przybywającymi odpadami, a na ich terenie często odbywają się różnego rodzaju spotkania o charakterze chuligańskim, rodzące strach wśród okolicznych mieszkańców”⁴⁶. W innych publikacjach o podobnej tematyce wskazuje się, że

⁴¹ Por. S. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, Rejent 1991/7-8, s. 7; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 81; S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2008, s. 17; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-352, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, s. 1203, który powołuje się na C. Żuławska, Zasady prawa gospodarczego prywatnego, Warszawa 2007, s. 43.

⁴² W. Lis, Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomości przed zniszczeniem, Santander Art and Culture Law Review 2024/1, s. 64.

⁴³ *Opuszczone domy, młyny, magazyny, dworki w Polsce - kiedyś te miejsca tętniły życiem. Dziś aż strach wejść do środka*, Kurier Poranny, 14.07.2022, <https://poranny.pl/opuszczone-domy-mlyny-magazyny-dworki-w-polsce-kiedys-te-miejsca-tetniły-zyciem-dzis-az-strach-wejsc-do-srodka/ar/c8-15277696> [dostęp]: 13.05.2025 r.

⁴⁴ Szczegółowo o przypadkach „nieruchomości opuszczonych”, które „straszą”: M. Bachowski, *Najbardziej przerażające opuszczone budynki w Polsce. Wśród nich komisariat*, Noizz, 25.04.2025, <https://noizz.pl/design/najbardziej-przerazajace-opuszczone-budynki-w-polsce-wsrod-nich-komisariat/wclefrb> [dostęp]: 13.05.2025 r.; R. Paskalowska, *Opuszczone i zapomniane: ranking strasznych miejsc w Polsce*, Magazyn Travelist, 24.10.2024, <https://magazyn.travelist.pl/opuszczone-i-zapomniane-ranking-strasznych-miejsc-w-polsce/> [dostęp]: 13.05.2025 r.; W. Jakubowicz, *Opuszczone miejsca w województwie podlaskim. Stare dwory, wielkie fabryki i zapomniany szpital. Tu można najeść się strachu!*, Gazeta Współczesna, 24.05.2024, <https://wspolczesna.pl/opuszczone-miejsca-w-województwie-podlaskim-stare-dwory-wielkie-fabryki-i-zapomniany-szpital-tu-mozna-najesc-sie-strachu/ar/c1-17097779> [dostęp]: 13.05.2025 r.

⁴⁵ I. Ormańczyk, *Dom bez człowieka umiera. Śmierć przez opuszczenie*, Nieustanne Wędrowanie, 30.11.2020, <https://nieustanne-wedrowanie.pl/opuszczone-dom/> [dostęp]: 13.05.2025 r.

⁴⁶ Tak m.in. Ł. Opaliński, *Zagospodarowanie nieruchomości opuszczonej: siłą czy prawem?*, Agrokonsument.pl, 13.09.2024, <https://agrokonsument.pl/zagospodarowanie-nieruchomosci-opuszczonej-sila-czy-prawem/> [dostęp]:

mówiąc o nieruchomości opuszczonej chodzi wyłącznie o nieruchomość niezamieszkiwaną przez nikogo, z nieuregulowanym stanem prawnym⁴⁷.

O występujących w Polsce nieruchomościach, wprost nazwanych jako opuszczone, a nawet porzucone, kilkakrotnie komunikowano również w czasie wypowiedzi parlamentarnych⁴⁸. Asumptem do podjęcia tego zagadnienia były interwencje ze strony przedstawicieli samorządów lokalnych z województwa śląskiego, którzy wskazali na nieruchomości pozostające w ich administracji, przejęte m.in. na mocy przepisów d.m.o.p. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 dekretu, z upływem 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym II wojna światowa została zakończona, na Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego, z mocy prawa przechodziła własność nieruchomości opuszczonych. W rozumieniu art. 1 ust. 1 d.m.o.p., nieruchomością opuszczoną była zaś taka, której właściciel utracił jej posiadanie w związku z II wojną światową, a następnie go nie odzyskał. Problemem, z jakim zwrócili się przedstawiciele poszczególnych samorządów, jest z kolei to, że nieruchomości te w większości nie mają założonych ksiąg wieczystych, a jedyną możliwością uregulowania ich stanu prawnego jest postępowanie sądowe o nabycie prawa własności przez zasiedzenie, co przy utrwalonej linii orzeczniczej kwestionującej podstawową przesłankę zasiedzenia, tj. posiadanie samoistne gminy, jest niemożliwe do osiągnięcia. Kwestią, z jaką muszą więc zmierzyć się samorządy, jest konieczność podjęcia odpowiednich działań remontowych na nieruchomościach pozostających w ich administracji, albowiem nieruchomości te popadają w ruinę. Choć nieruchomości, o których mowa, nie stanowią

13.05.2025 r.; D. Dorska-Havaris, *Procedura nadzoru budowlanego w związku z opuszczonym budynkiem mieszkalnym*, Prawo.pl, 20.04.2011, <https://www.prawo.pl/samorzad/procedura-nadzoru-budowlanego-w-zwiazku-z-opuszczonym-budynkiem-mieszkalnym,79152.html> [dostęp: 13.05.2025 r.]; *Opuszczony dom, jak go można nabyć*, Forumprawne.org, 25.02.2011, <https://forumprawne.org/prawo-nieruchomosci-lokalowe-budowlane/195374-opuszczony-dom-jak-go-mozna-nabyc.html> [dostęp: 13.05.2025 r.].

⁴⁷ Tak np. I. Nowacka-Marzeion, *Jak kupić nieruchomość z nieuregulowanym stanem prawnym?*, ePorady24.pl, 22.08.2023, <https://www.eporady24.pl/jak-kupic-nieruchomosc-z-nieuregulowanym-stanem-prawnym.pytania,4,58,32853.html> [dostęp: 13.05.2025 r.]; *Opuszczony dom*, forum.murator.pl, 20.02.2015, <https://forum.murator.pl/topic/198313-opuszczony-dom/> [dostęp: 13.05.2025 r.].

⁴⁸ Tak: interpelacja posła Pawła Bańkowskiego nr 3382 do ministra Skarbu Państwa w sprawie uregulowania prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 18.05.2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05E21B74> oraz interpelacja nr 13747 do ministra infrastruktury i budownictwa, ministra spraw wewnętrznych i administracji, ministra sprawiedliwości w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 26.06.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5B71C282&view=1>; zapytanie posłanki Ewy Malik nr 3922 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie regulacji prawnej nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 21.07.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2558C45E>; oświadczenie senatorów Joanny Sekuły i Janusza Pęcherza złożone na 23. posiedzeniu Senatu w dniu 15 kwietnia 2021 r. nr 997, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/3458/10_023_045_osw.pdf.

przedmiotu własności gminy, i tak spoczywa na niej ciężar ponoszenia ciągłych kosztów ich utrzymania. Kolejnym problemem, są nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, porzucone przez te osoby, które nie zostały przejęte w zarząd i administrację przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego lub nie zostały przekazane spadkobiercom. Nieruchomości te są często zaniedbane, nieuporządkowane i stanowią realne zagrożenie dla otoczenia. Podejmowanie przez gminę działań w stosunku do opisanych wyżej nieruchomości wymaga zabezpieczenia środków finansowych, co na tle obowiązującego stanu prawnego nie ma uzasadnienia. Brak jest podstawy, która zobowiązywałaby gminę lub Skarb Państwa do zabezpieczenia środków finansowych na utrzymanie nieruchomości, której nie są właścicielem.

Mając powyższe na uwadze, identyfikowanymi przez samorządy lokalne województwa śląskiego przesłankami opuszczenia są m.in.: zaniedbanie, nieuporządkowanie oraz spowodowane tym zagrożenie dla otoczenia. Z przedstawionych wypowiedzi wynika, że dla samorządów lokalnych, największym problemem związanym z występowaniem na ich terenie nieruchomości kwalifikowanych jako opuszczone, jest stan, w jakim nieruchomości te się znajdują. Dlatego też na potrzeby tej pracy przeprowadzono badania własne w trybie dostępu do informacji publicznej⁴⁹. Celem skierowanego do jednostek samorządu terytorialnego zapytania było ustalenie, czy na ich terenie rzeczywiście występują takie nieruchomości gruntowe, które z uwagi na brak zainteresowania samego właściciela, stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia, a także bezpieczeństwa i generują przez to problemy dla władz lokalnych i otoczenia.

W pierwszej kolejności z wnioskiem zwrócono się do 157 gmin z województwa śląskiego. Na przeszło 14% odpowiedzi potwierdzających występowanie na terenie danej gminy nieruchomości zagrażających życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu, niemal połowa z nich szczegółowo wskazała, że są to nieruchomości w złym stanie technicznym, pozarastane, często z wałącymi się, niezamieszkiwanymi przez nikogo domami. Żadna z odpowiedzi nie sugerowała jednak sposobu poradenia sobie przez władze lokalne z opisywanym zjawiskiem oraz jego skali na terenie danej jednostki, zasłaniając się brakiem prowadzenia w tym celu odpowiedniego rejestru. Odpowiedzi ograniczały się w zasadzie do wskazania, że problematyka nieruchomości zabudowanych popadających w ruinę leży w zakresie obowiązków właściwego terenowo organu nadzoru budowlanego.

Dlatego, w dalszych badaniach poszerzony został krąg respondentów, a przygotowany wniosek rozesłano łącznie do 330 PINB, w tym również tych spoza województwa śląskiego.

⁴⁹ Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Jakkolwiek 45% ankietowanych zaprzeczyło prowadzeniu szczególnego rejestru oględzin nieruchomości zabudowanych, mogących powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia⁵⁰, tak żaden z organów nie kwestionował tego, by takowe nieruchomości na ich terenie w ogóle nie występowały. Respondenci potwierdzili bowiem konieczność w niektórych tego rodzaju przypadkach wydania decyzji nakazującej usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości obiektu budowlanego⁵¹ oraz niejednokrotnie problem z efektywnym wyegzekwowaniem od właściciela nieruchomości obowiązku nałożonego w jej drodze. Wobec odpowiedzi sugerujących trudności z wyegzekwowaniem od adresata decyzji obowiązku należytego postępowania, koniecznym było zwrócenie się z dalszym pytaniem, tj. czy w tego rodzaju przypadkach, organ nadzoru budowlanego podejmuje we własnym zakresie starania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości obiektu? Odpowiedzi w zdecydowanej większości ograniczały się wyłącznie do stwierdzenia, że organ takie działania podejmuje, nie precyzując jednak, o jakie dokładnie czynności chodzi, i czy przynoszą one oczekiwane efekty. Niektóre odpowiedzi wprost odnosiły się do oznakowania obiektu taśmą ostrzegawczą oraz podejmowania dalszych działań (już niesprecyzowanych co do treści) z innymi organami, takimi jak np. straż pożarna. Spośród zaś wszystkich odpowiedzi sugerujących podejmowanie przez organ jakichkolwiek działań zabezpieczających, niespełna 1/5 wskazywała na możliwość wystąpienia do wojewody z wnioskiem o zabezpieczenie środków pieniężnych na określone roboty budowlane. Spośród jednak tych ankietowanych, którzy wskazywali na dopuszczalność zastosowania powyższego środka, tylko jeden z nich odniósł się do przypadku jego faktycznego wykorzystania w prowadzonych przez siebie postępowaniach. Pozostałe odpowiedzi sugerowały jedynie możliwość jego zastosowania.

Sytuacje, gdy właściciel nieruchomości uchybia obowiązkowi nakładanym przez przepisy prawa, czym doprowadza do podjęcia przez właściwy organ odpowiednich czynności przymuszających do jego wykonania, nie należą do rzadkości. Szczególnie kłopotliwe są jednak tego rodzaju przypadki, gdy obowiązek nałożony na właściciela w drodze decyzji administracyjnej, nie został przez niego wykonany i koniecznym jest podjęcie działań egzekucyjnych. Spójrzeć wystarczy choćby na przykład Szpitala „Stalownik” znajdującego się

⁵⁰ Wśród pozostałych odpowiedzi, ich odsetek prezentował się następująco: a) organ nie prowadzi „oddzielnego rejestru” (przy czym nie zostało określone, co należy rozumieć przez pojęcie „oddzielny rejestr”) – 20%, b) organ nie prowadzi takiego rejestru, ponieważ przepisy prawa nie nakładają na niego takiego obowiązku – 9%, c) organ prowadzi jeden, wspólny rejestr wszystkich kontroli i oględzin – 9%. Spośród zaś tych odpowiedzi, w których potwierdzone zostało prowadzenie rejestru na cele wskazane w pytaniu (17%), żadna z nich nie wskazywała wprost, że chodzi o ewidencję znajdujących się na danej nieruchomości obiektów budowlanych mogących powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

⁵¹ W trybie art. 66 ust. 1 PrB.

w Bielsku-Białej. Z doniesień medialnych wiadomo, że na przestrzeni lat, jego ruiny stały się miejscem tragicznych wypadków⁵². Z informacji uzyskanej od PINB w Bielsku-Białej wynika, że szpital ten posadowiony jest na gruncie stanowiącym własność podmiotu prywatnego, od wielu lat jest nieużytkowany, odcięte zostały wszystkie media w budynku, jak również rozebrano ściany osłonowe z płyt aluminiowych na kondygnacjach pięter. Decyzją organu nadzoru budowlanego z 16 lipca 2018 r. na właściciela nałożony został obowiązek zabezpieczenia, poprzez wykonanie trwałego ogrodzenia w celu uniemożliwienia wejścia osobom trzecim do obiektu, zamurowanie otworów drzwiowych i okiennych w ścianach zewnętrznych budynku, w celu uniemożliwienia wejścia na schody wieżowca i na jego dach, a także umieszczenie na budynku i na ogrodzeniu informacji o stanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz o zakazie wstępu do budynku. Choć ówczesny właściciel sprostął nałożonemu nań obowiązkowi, tak wykonane zabezpieczenia są permanentnie niszczone. Co się tyczy aktualnego właściciela, obowiązki nakładane przez organ nadzoru budowlanego są wykonywane jedynie częściowo. Tym samym, obiekt ten poddawany jest rutynowym kontrolom ze strony organu w towarzystwie policji, w trakcie których oceniany jest stan zabezpieczenia.

Przedstawione do tej pory rozważania na temat nieruchomości opuszczonych pozwalają przyjąć, że w odniesieniu do nich właściciele nie podejmują żadnych aktywnych działań. Takie zachowanie prowadzi z kolei do pojawiania się nieruchomości popadających w ruinę, a przez to uciążliwych społecznie. Pojęcie nieruchomości opuszczonej nie zostało wprowadzone przez ustawodawcę do polskiego porządku prawnego. Niemniej, powyższe ustalenia oraz obserwacje pokazują, że w otaczającej rzeczywistości zauważyć można występowanie gruntów świadczących o zaniechaniu przez właściciela dbałości o stan swojej nieruchomości. Nietrudno wskazać bowiem na zaniedbane prywatne nieruchomości zabudowane, z powybijanymi oknami, walącymi się dachami, zdemolowanymi ogrodzeniami. Występują również nieruchomości leżące odłogiem, zarosłe trawą i krzakami, jak również takie, na których składowane są różnego rodzaju śmieci i inne odpady. Nieruchomości o jakich mowa, czyli zaniedbane, a nawet zrujnowane, wpływają na estetykę przestrzeni lokalnych. Będąc w bardzo złym stanie, są współczesnym zagrożeniem, stwarzając niemałe problemy dla społeczności

⁵² Dawny Szpital „Stalownik” na Łysej Górze. Symbol zmarnowanego potencjału, szaryburek.pl, 13.12.2025 r., <https://www.onet.pl/turystyka/szaryburekpl/stalownik-w-bielsku-bialej-niszczaje-co-dalej-z-dawnym-szpitalem/06r4tvc30bc1058> [dostęp]: 13.05.2025 r.; K. Jarosz, *Stalownik – niekończąca się historia*, beskidzka24.pl, 02.07.2021 r., <https://beskidzka24.pl/stalownik-niekonczaca-sie-historia/> [dostęp]: 13.05.2025 r.; M. Klimczak, K. Kos, *Kiedys słynny, dziś w ruinie... Upadek Stalownika - historia szpitala w Bielsku-Białej. Co z nim się stało?*, bielsko-biała.naszemiasto, 09.07.2023 r., <https://bielskobiala.naszemiasto.pl/kiedys-slynnny-dzis-w-ruinie-upadek-stalownika-historia/ar/c1-8997423> [dostęp]: 13.05.2025 r.

lokalnej, która najbardziej odczuwa ich występowanie w najbliższej okolicy. Na występowaniu takich nieruchomości cierpią przede wszystkim właściciele nieruchomości sąsiednich. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by stan nieruchomości, o jakich mowa, pozostawał bez wpływu na sytuację sąsiada, który wykonując bieżące prace, dba o swoją nieruchomość. Przedstawiony problem ma znaczenie również dla jakości życia publicznego, albowiem nieruchomości te stanowią ogromne obciążenie finansowe dla właściwych organów, w związku z koniecznością podejmowania działań pozostających w zakresie ich właściwości, a mających na celu zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego.

W literaturze podnosi się, że definiowanie pojęć prawnych ma dla każdego systemu fundamentalne znaczenie, albowiem w prawie nie ma nic bardziej niebezpiecznego, niż zamęt terminologiczny danego zjawiska, w tym zwłaszcza, gdy zamęt dotyczy tak fundamentalnych kategorii jak własność⁵³. Podejmując zagadnienie nieruchomości opuszczonych na potrzeby tej pracy, punktem wyjścia są rozważania na temat nakładanych przez przepisy oraz klauzule generalne obowiązków spoczywających na właścicielu nieruchomości oraz ograniczeń przysługującego mu prawa. Jakkolwiek właściciel nieruchomości nie ma obowiązku wykonywania swego prawa, niemniej spoczywają na nim różnego rodzaju nakazy zachowania nieruchomości w odpowiednim stanie. Dotychczasowe rozważania sugerują z kolei, że największym problemem z jakim należy się zmierzyć w związku z występowaniem nieruchomości opuszczonych jest stan, w jakim się one znajdują. Rozumie się przez to zarówno stan techniczny znajdującego się na nieruchomości budynku oraz ogólny stan roślinności, drzew i krzewów, a także okoliczności związane z utrzymaniem czystości i porządku na nieruchomości. Mówiąc o nieruchomościach opuszczonych uwagę koncentruje się przede wszystkim na takich, które od lat stanowią przedmiot zaniechań właścicielskich, powodując swym wyglądem oszpecenie otoczenia, a niekiedy nawet zagrożenie dla bezpieczeństwa innych. Weryfikowana w pracy hipoteza badawcza zakłada więc, że nieruchomością opuszczoną jest nieruchomość gruntowa (zabudowana i niezabudowana), co do której stan widoczny z zewnątrz pozwala twierdzić, że ujawniony we właściwej ewidencji właściciel nie podejmuje wobec niej żadnych (albo przynajmniej wystarczających) aktów staranności, doprowadzając swoim zachowaniem nieruchomość do stanu powodującego uciążliwość społeczną, nierzadko stwarzając też zagrożenie dla bezpieczeństwa innych osób.

Pojęcie nieruchomości opuszczonej ma w dalszych rozważaniach charakter wyłącznie pomocniczy. W „opuszczeniu” poszukiwać bowiem należy uzasadnienia dla rozważań

⁵³ A. Pikulska-Robaszkiewicz, Własność w prawie rzymskim [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 9.

o zaniechaniu przez znanego i ustalonego właściciela spoczywających na nim obowiązków dbałości o swoją nieruchomość. Takie zachowanie właściciela potraktować należy jako naganne, i jako takie stanowiące podstawę jego odpowiedzialności za zaistniały stan. Nałożenie na właściciela sankcji za skutki jego zaniechania wchodzi w grę jedynie wobec osoby znanej, ujawnionej we właściwej ewidencji. Nieruchomością opuszczoną w rozumieniu tej pracy jest zatem tylko taka, względem której nie ma wątpliwości co do jej stanu prawnego. W konsekwencji nieruchomością opuszczoną nie jest nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n.

Nieruchomości opuszczone w rozumieniu przyjętym na potrzeby pracy, w oczach każdego mogą rodzić przypuszczenie, że stan, w jakim się znajdują, spowodowany jest brakiem gospodarza. Można bowiem zakładać, że gdyby nieruchomość znajdowała się w czyimkolwiek posiadaniu, osoba ta nie dopuściłaby do takiego stanu nieruchomości, który uniemożliwiałby spokojne korzystanie z niej. Dotychczasowe rozważania pozwalają sugerować, że zaniechanie wykonania obowiązków właścicielskich najbardziej widoczne jest w tych przypadkach, gdy nieruchomość jest niezamieszkiwana. Niemniej, problematyka występowania nieruchomości, wobec których właściciele zaniechali wykonywania obowiązków, rozważana powinna być bez względu na stan zamieszkiwania nieruchomości. Nie powinno budzić wątpliwości, że nawet, gdy właściciel na nieruchomości nie zamieszkuje, może podejmować należyte akty staranności i przez to nie dopuszczać do powstania nieruchomości opuszczonej w rozumieniu przyjętym w pracy. Z drugiej strony także nieruchomość zamieszkana przez właściciela może być tak zaniedbana, że zagraża bezpieczeństwu innych osób. Praca podejmuje zagadnienie nieruchomości opuszczonych występujących w związku z zaniechaniem wykonywania obowiązków właścicielskich. Dlatego hipotezą pomocniczą jest stwierdzenie, że bez względu na to, czy nieruchomość jest zamieszkiwana, czy też nie, można ją uznać za „opuszczoną”, a jej właściciel ponosi odpowiedzialność za uchybienia w wykonaniu obowiązku należytej dbałości o stan nieruchomości na takich samych zasadach.

Zaniechanie ze strony właściciela obowiązku dbałości o swoją nieruchomość powoduje z kolei konieczność podjęcia rozważań nad instytucjami prawnymi zmierzającymi do usankcjonowania przypadków występowania nieruchomości opuszczonych. W tym miejscu, biorąc też pod uwagę przeprowadzone badania ankietowe, postawić należy wstępną tezę o wystarczalności istniejących instrumentów prawnych do usankcjonowania przypadków występowania nieruchomości opuszczonych w znaczeniu przyjętym na potrzeby pracy. Obecne ramy prawne pozwalają bowiem na reagowanie na występowanie nieruchomości o nieodpowiednim stanie technicznym, generujących zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych

oraz przypadków niewykonywania przez właściciela obowiązku dbałości o nieruchomość. Właściciel nieruchomości może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za stan swojej nieruchomości nie tylko przez właściwe organy administracji publicznej, ale również bezpośrednio przez osoby, którym swoim zachowaniem wyrządził szkodę lub dopiero grozi im jej wyrządzenie. Przysługujące im instrumenty mają swoje źródło zarówno w przepisach prawa cywilnego, jak i administracyjnego. Z uregulowań cywilnoprawnych wynikają konsekwencje braku ze strony właściciela odpowiednich zachowań w stosunku do przedmiotu swej własności, polegające na obciążeniu go odpowiedzialnością za stan nieruchomości. Gdy chodzi z kolei o instrumenty administracyjnoprawne, w sytuacji, gdy właściciel nałożonych na niego obowiązków nie wykonuje dobrowolnie, Państwu i jego organom przysługuje cały katalog środków egzekucyjnych prowadzących do osiągnięcia celów egzekucji. Odrębnym zagadnieniem jest jednak to, czy w związku z szerokim katalogiem instrumentów prawnych pozwalających na poradzenie sobie ze zjawiskiem nieruchomości opuszczonych w Polsce, środki te faktycznie są wykorzystywane.

3. Metodologia

Przeprowadzenie badań nad zjawiskiem występowania nieruchomości opuszczonych w Polsce możliwe jest dzięki posłużeniu się w pierwszej kolejności metodą historyczną. Skoro tematyka pracy porusza zagadnienia dotyczące własności, to zwrócić uwagę należy, że własność, jako poddawana stałemu procesowi przemian, jest też kategorią historyczną⁵⁴. Stwierdzenie, że właścicielowi przysługują nie tylko prawa, ale ciążą na nim również szczególne obowiązki, jest z kolei wynikiem ewolucji prawa własności, obok której nie należy przechodzić obojętnie. Aby przejść do zobowiązującej koncepcji własności, z której wywodzi się obowiązki nakładane na właściciela nieruchomości, rozpocząć należało więc od prawa własności w znaczeniu *ius infinitum*. Bez zarysowanego w toku ewolucji tła społeczno-gospodarczego własności nieruchomości gruntowej, niemożliwym jest również prowadzenie rozważań na temat obowiązku właściciela dbałości o swoją nieruchomość oraz korzystania z niej w taki sposób, aby nie narazić się na zarzut zaniechania. Historycznie znane były takie regulacje prawne, w ramach których konsekwencją nagannego zachowania się właściciela w stosunku do przedmiotu swej własności, było przymusowe przejęcie nieruchomości na własność Państwa. W powojennej Polsce, wynikająca z zasad gospodarki socjalistycznej

⁵⁴ Por. A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 76. Szczegółowo na ten temat patrz jednak Rozdział I.

niedopuszczalność pozostawienia gruntu odłogiem powodowała, że nie były akceptowane przypadki, w których nieruchomości jest niezamieszkiwana przez właściciela przez określony czas, jest niewłaściwie przez niego zagospodarowana, nie jest wykorzystywana zgodnie ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, pozostaje zaniedbana. W ustawodawstwie powojennym, zmierzając do ponownego zorganizowania życia gospodarczego w kraju po wojnie, celem uniknięcia szkodliwego z punktu widzenia gospodarczego stanu niepewności co do własności, zajęto się również nieruchomościami – wprost nazwanymi jako opuszczone, pozostawionymi przez właścicieli, którzy po wojnie do kraju nie powrócili.

Kolejną metodą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatyczna. Skoro niekwestionowanym jest, że własność nie jest prawem nieograniczonym, w przepisach aktualnie obowiązującego prawa poszukiwać należy charakteru jego ograniczeń oraz nakładanych na właściciela nieruchomości obowiązków. W przepisach tych poszukiwać należy również odpowiedzi na pytanie, czy stosowane wobec właściciela nieruchomości, różnego rodzaju środki przymuszające do wykonania nałożonego na niego obowiązku, dają oczekiwany rezultat. Pozostając jeszcze w granicach aktualnych ram prawnych, wywieść należy z nich również instytucje, w jakich zastosowaniu poszukuje się uzasadnienia dla przyjętej w pracy tezy o wystarczalności obecnych uregulowań prawnych na potrzeby poradzenia sobie ze zjawiskiem występowania nieruchomości opuszczonych w Polsce.

Dla osiągnięcia zamierzonych celów pracy niezbędne jest również wykorzystanie metody komparatystycznej. Wychodząc od braku legalnej definicji pojęcia nieruchomości opuszczonej na tle krajowym, przesłanek warunkujących uznanie danej nieruchomości za opuszczoną można też poszukiwać w dorobku zagranicznych regulacji prawnych. Wybrano regulacje obowiązujące w tych państwach, w których pojęcie nieruchomości opuszczonej (lub inne podobne) zostało wprowadzone do danego porządku prawnego. Dlatego celowym zabiegiem jest analiza ustawodawstwa wybranych państw zaliczanych zarówno do systemu *civil law*, jak i tych reprezentujących system *common law*. Jakkolwiek, uregulowania przyjmowane na kontynencie europejskim w kwestii nieruchomości opuszczonej są dosyć ubogie, niemniej z konstytucji takich państw, jak: Niemcy, Czechy, Słowacja i inne⁵⁵ wywiedziona jest formuła o własności jako funkcji społecznej i konieczności pogodzenia wykonywania uprawnień z przedmiotu prawa własności względem ogółu.

Celu prowadzonych badań nie sposób byłoby osiągnąć również bez ustaleń poczynionych w oparciu o badania empiryczne. Analiza treści przeprowadzona na podstawie

⁵⁵ O czym szerzej w Rozdziale 1.3.2.

różnego rodzaju materiałów tekstowych, takich jak artykuły, blogi, czy posty w mediach społecznościowych pokazuje, że w większości, informacje na temat nieruchomości opuszczonych odnoszą się do takich, które przedstawiane jako „sensacyjne”, owiane są wydarzeniami historii i legendami o „duchach”, bo skoro nie są przez nikogo zamieszkiwane, to straszą⁵⁶. O doniosłości omawianego zagadnienia wspomnieć należy również na tle dotychczasowych wypowiedzi parlamentarnych, w formie interpelacji, zapytań poselskich, oświadczeń⁵⁷, w których kilkakrotnie zwrócono uwagę na kwestię występowania nieruchomości zaniedbanych, stanowiących realne zagrożenie dla otoczenia.

Dla zwięźcenia całokształtu rozważań nad przyczynami występowania nieruchomości opuszczonych, okolicznościami za tym przemawiającymi oraz konsekwencjami zaniedbania stanu nieruchomości przez jej właściciela, w pracy omówiono również przeprowadzone badania ankietowe w oparciu o dostęp do informacji publicznej. Badania te skupione były na ustaleniu skali przypadków występowania nieruchomości, co do których właściciele nie wykonują ciężących na nich obowiązków nałożonych przez przepisy prawa, a przez to swoim zachowaniem bezpośrednio wpływają na pojawianie się nieruchomości stanowiących problem dla otoczenia i dla władz lokalnych.

⁵⁶ Patrz: I. Ormańczyk, *Dom bez człowieka umiera. Śmierć przez opuszczenie*, Nieustanne Wędrowanie, 30.11.2020, <https://nieustanne-wedrowanie.pl/opuszczony-dom/> [dostęp: 13.05.2025 r.]; M. Bachowski, *Najbardziej przerażające opuszczone budynki w Polsce. Wśród nich komisariat*, Noizz, 25.04.2025, <https://noizz.pl/design/najbardziej-przerazajace-opuszczone-budynki-w-polsce-wsrod-nich-komisariat/wclefrb> [dostęp: 13.05.2025 r.]; R. Paskalowska, *Opuszczone i zapomniane: ranking strasznych miejsc w Polsce*, Magazyn Travelist, 24.10.2024, <https://magazyn.travelist.pl/opuszczone-i-zapomniane-ranking-strasznych-miejsc-w-polsce/> [dostęp: 13.05.2025 r.]; W. Jakubowicz, *Opuszczone miejsca w województwie podlaskim. Stare dwory, wielkie fabryki i zapomniany szpital. Tu można najeść się strachu!*, Gazeta Współczesna, 24.05.2024, <https://wspolczesna.pl/opuszczone-miejsca-w-wojewodztwie-podlaskim-stare-dwory-wielkie-fabryki-i-zapomniany-szpital-tu-mozna-najesc-sie-strachu/ar/c1-17097779> [dostęp: 13.05.2025 r.]; *Opuszczone domy, młyny, magazyny, dworki w Polsce - kiedyś te miejsca tętniły życiem. Dziś aż strach wejść do środka*, Kurier Poranny, 14.07.2022, <https://poranny.pl/opuszczone-domy-mlyny-magazyny-dworki-w-polsce-kiedys-te-miejsca-tetniły-zyciem-dzis-az-strach-wejsc-do-srodka/ar/c8-15277696> [dostęp: 13.05.2025 r.].

⁵⁷ Patrz: interpelacja posła Pawła Bańkowskiego nr 3382 do ministra skarbu państwa w sprawie uregulowania prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 18.05.2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05E21B74>; interpelacja posła Pawła Bańkowskiego nr 13747 do ministra infrastruktury i budownictwa, ministra spraw wewnętrznych i administracji, ministra sprawiedliwości w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 26.06.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5B71C282&view=1>; zapytanie posłanki Ewy Malik nr 3922 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie regulacji prawnej nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 21.07.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2558C45E>; oświadczenie senatorów Joanny Sekuły i Janusza Pęcherza złożone na 23. posiedzeniu Senatu w dniu 15 kwietnia 2021 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/3458/10_023_045_osw.pdf.

4. Układ pracy

Praca składa się z Wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz Podsumowania.

We Wprowadzeniu przedstawiony został zakres przedmiotowy badań, w ramach którego wskazano na brak definicji legalnej pojęcia nieruchomości opuszczonej. Niemniej, pojęcie to jest używane i w zdecydowanej większości przypadków powiązane jest z obowiązkami ciążącymi na właścicielu nieruchomości. Konsekwencją ich niewykonywania jest bowiem doprowadzenie do pojawiania się nieruchomości o nieodpowiednim stanie technicznym, powodującym nawet zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

Rozważania przeprowadzone w Rozdziale I rozpoczęto od przedstawienia teoretycznej koncepcji własności nieruchomości. Wyprowadzając z zachodzących na przestrzeni lat zmian w kształtowaniu się tego pojęcia wniossek o tym, że własność to również obowiązki, poruszono zagadnienie spoczywającego na właścicielu nieruchomości obowiązku sprowadzającego się do wykonywania prawa własności z uwzględnieniem obiektywnego interesu całego społeczeństwa, w stopniu przynajmniej z nim niekolidującym. O zobowiązującej koncepcji własności napisano wprost również w wielu ustawach zasadniczych państw europejskich. Na tle krajowym, przeciwwagi dla indywidualistycznego pojmowania prawa własności na rzecz powiązania tego prawa z funkcją społeczną poszukiwano w klauzulach współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności.

W Rozdziale II odniesiono się do takich uregulowań prawnych, które ograniczają właściciela w korzystaniu z nieruchomości gruntowej w określonym zakresie. Podstaw ich występowania poszukiwano w regulacjach nie tylko prawa cywilnego, ale w większości w przepisach prawa administracyjnego, jako realizującego najrozmaitsze cele publiczne i społeczne. Przyjmuje się, że ograniczenia prawa własności nakładają na właściciela określone obowiązki działania lub zaniechania zobowiązujące go do określonego oddziaływania na przedmiot swej własności. Z ograniczeń własności wywodzi się zaś spoczywający na właścicielu obowiązek utrzymania nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym i estetycznym.

Rozdział III traktuje o znanych prawu polskiemu instytucjach pozwalających na wkroczenie przez państwo w uprawnienia właścicielskie w sytuacji, gdy nie wykonuje on ciążących na nim obowiązków dbałości o swoją nieruchomość. Omówione zostały w pierwszej kolejności regulacje obowiązujące w powojennej Polsce, jako dopuszczające możliwość przejęcia nieruchomości przez państwo z powodów niedopełniania przez właściciela nakładanych na niego obowiązków czynienia ciągłego użytku z przedmiotu swej własności.

Ustawodawca powojenny często przyjmował bowiem, że w razie gdyby prawo własności nie było wykonywane, albo było wykonywane w sposób nienależyty, to takie zachowanie powinno narażać właściciela na pewne sankcje. W rozdziale tym omówione zostały również te instytucje, które dopuszczają odjęcie prawa własności z uwagi na niewykonywanie tego prawa przez określony czas, jak również te, pozwalające na wyzbycie się przez właściciela przysługującego mu prawa z uwagi na brak dalszej woli jego wykonywania.

Zmiana ustroju społeczno-politycznego oraz gwarancje konstytucyjne dla ochrony własności nie spowodowały uchylecia obowiązków nakładanych na właściciela i w konsekwencji ingerencji państwa w wykonywanie prawa własności. Jako, że znane są tego rodzaju przypadki, w których właściciel nie wykonuje prawa własności w sposób zgodny z przepisami prawa, jego zachowanie, jako naganne powinno doprowadzić do wkroczenia w uprawnienia właścicielskie przez odpowiedni do tego organ i przywrócenia nieruchomości do stanu odpowiedniego. W konsekwencji, w Rozdziale IV poruszono zagadnienie efektywności stosowanych aktualnie przez właściwe organy środków prawnych, przymuszających właściciela do należytego wykonywania przysługującego mu prawa podmiotowego. Zwrócono również uwagę, że największym problemem, z jakim spotkać można się w życiu codziennym przy okazji niewykonywanych przez właściciela nieruchomości obowiązków, jest konieczność poradzenia sobie ze skutkami takiego zachowania przez organy władzy publicznej. W Rozdziale tym przedstawiono również cywilnoprawne konsekwencje uchybień właściciela w wykonywaniu spoczywających nań obowiązków. Na tle instrumentów prawnych znanych prawu cywilnemu przyjęto, że takie zachowanie właściciela może rodzić po jego stronie odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody, jakie wskutek tego zachowania wyrządzone zostały innym osobom. Celem uzupełnienia wskazano również na możliwości efektywnego doprowadzenia do wykonania przez właściciela nałożonego na niego obowiązku, nawet w sytuacji, gdy on sam nie podejmuje w tym kierunku żadnych starań.

Wiedząc, że w otaczającej rzeczywistości występują nieruchomości, wobec których właściciele nie wykonują ciążących na nich obowiązków należytego gospodarowania, w Rozdziale V całość uwagi poświęcona została zagadnieniu nieruchomości opuszczonej na tle komparatystycznym. Pomimo braku jednolitej definicji tego pojęcia w literaturze zagranicznej oraz w prawie wybranych państw, pojęcie to odnosi się jednak do takiej nieruchomości, co do której ujawniony we właściwym rejestrze właściciel, nie wykonuje ciążących na nim obowiązków dbałości o przedmiot swej własności, pozostawiając ją najczęściej niezamieszkaną, nierzadko w stanie zagrożenia dla innych i generując przez to działania faktyczne i finansowe, jakie muszą zostać podjęte przez władze lokalne. Rozważania tego

Rozdziału doprowadziły do przyjęcia tezy, że pomimo braku definicji legalnej nieruchomości opuszczonej na tle krajowym, przy uwzględnieniu aktualnego stanu wiedzy o takich nieruchomościach w ujęciu komparatystycznym, są one nieodzownie powiązane z naruszaniem przez właścicieli nieruchomości nałożonych na nich obowiązków związanych z wykonywaniem własności.

Podsumowanie stanowi rekapitulację wyników przeprowadzonych badań, przedstawionych w poszczególnych rozdziałach pracy. W Podsumowaniu wskazano jednak na postulat prowadzenia dalszych badań nad omawianym zjawiskiem. Pomimo bowiem licznych instrumentów prawnych pozwalających na obciążenie właściciela odpowiedzialnością za stan jego nieruchomości, nieruchomości opuszczone w Polsce w dalszym ciągu występują i ich stan nie ulega widocznej poprawie. Powyższe sugeruje, że choć istniejące instrumenty prawne uznać należy za wystarczające do poradzenia sobie z nieruchomościami, o których mowa w pracy, tak z ustaleń poczynionych na potrzeby prowadzonych badań wnioskować można, że instrumenty te nie są efektywnie wykorzystywane. W Podsumowaniu przedstawiono możliwe przyczyny ich nieefektywności, a także zaproponowano konieczne do przeprowadzenia działania, których celem będzie poradzenie sobie ze zjawiskiem nieruchomości opuszczonych w Polsce.

ROZDZIAŁ I

O ISTOCIE, TREŚCI I GRANICACH PRAWA WŁASNOŚCI W ŚWIETLE KONCEPCJI SPOŁECZNEGO ZWIĄZANIA

1.1. Uwagi wprowadzające

Własność jest kategorią historyczną i dlatego poddawana jest stałemu procesowi przemian⁵⁸. W literaturze wskazuje się, że jakkolwiek własności poświęcono już tysiące książek, tak w dalszym ciągu budzi ona powszechne zainteresowanie⁵⁹. Traktowana jako jeden z filarów, na których opiera się cała konstrukcja systemu prawa cywilnego, stanowi zarazem element statyczny, bez którego trudna byłaby do pomyślenia dynamika obrotu gospodarczego⁶⁰. Własność postrzegana jest bowiem jako „zakres mocy i swobody jednostki”⁶¹.

Jako najistotniejsze prawo podmiotowe w sferze władztwa nad rzeczą, własność od początku traktowana była jako zespół uprawnień, które winny być szanowane przez każdego, nie wyłączając podmiotów władzy publicznej⁶². W toku prowadzonych rozważań na temat istoty prawa własności wypracowano jednak koncepcję o możliwości ograniczenia właściciela w jego uprawnieniach w imię interesu publicznego⁶³. To właśnie w koniecznym do wykonania

⁵⁸ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 28.

⁵⁹ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 9.

⁶⁰ T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności...*, s. 56.

⁶¹ S. Grzybowski, *Własność w projekcie prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo 1946/4, s. 22. W tym miejscu zasadnym jest przywołać wypracowane na przestrzeni dziejów najpowszechniejsze definicje prawa własności, zgodnie z którymi własność to: „prawo, na podstawie którego określona rzecz przysługuje pewnej osobie i jest jej poddana, co najmniej potencjalnie, w sposób uniwersalny” (Ferrini), „władztwo nad rzeczą, najbardziej ogólne, w działaniu lub jego możliwości” (Bonfante), „władztwo prawne określonej osoby nad rzeczą materialną, generalne i potencjalnie absolutne” (Biondi), „najobszerniejsze, w zasadzie – mimo istnienia wyjątków – nieograniczone władztwo nad rzeczą” (Schwind). Również w polskiej literaturze pisano, że własność to: „zapewniona przez przepisy prawne możliwość wyłącznego gospodarskiego korzystania z jakiejś rzeczy fizycznej” (Piniński), „najrozleglejsze prawo rzeczowe pojmowane jako prawo swobodnego rozporządzania rzeczą, o ile by względy społeczne swobody tej nie ograniczały” (Zoll), „nieograniczone pod względem treści prawo władania rzeczą” (Taubenschlag). Podaję za: W. Rozwadowski, *Definicje prawa własności...*, s. 18-19, który powoływał się na: C. Ferrini, *Manuale di pandette*, Milano 1953, s. 275; P. Bonfante, *Corso di diritto romano*, t. II, Milano 1966, s. 241; B. Biondi, *Instituzioni di diritto romano*, Milano 1965, s. 228; F. Schwind, *Römisches Recht*, Wien 1950, s. 205; L. Piniński, *Pojęcie i granice prawa własności według prawa rzymskiego*, Lwów 1900, s. 9; F. Zoll (starszy), *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego*, t. II, Prawo rzeczowe, Kraków 1913, s. 54 oraz R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1969, s. 127.

⁶² B. Wierzbowski, *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, Przegląd Prawa Rolnego 2012/1, s. 33.

⁶³ Zob.: J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 153; A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 9, 22, 26 i 94; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 17.

obowiązku publicznym doszukiwano się przesłanki zachowania przez właściciela prawa do danego dobra⁶⁴.

1.2. Koncepcje prawa własności rzeczy na przestrzeni lat

1.2.1. Własność jako prawo nienaruszalne i nieograniczone

Już od czasów rzymskich prawo własności uważano za najszersze z możliwych praw rzeczowych⁶⁵. Autorzy tradycyjnej koncepcji tego prawa stali na stanowisku, że właścicielowi wolno korzystać z rzeczy i rozporządzać nią, jednakże nie ma on obowiązku tego czynić. Rzymska triada własności, czyli *ius possidendi*, *ius fruendi* oraz *ius utendi et abutendi* pozwalała traktować prawo własności jako absolutne⁶⁶. Właścicielowi wolno było postępować ze swym przedmiotem w zasadzie dowolnie. Stąd pojawiła się koncepcja wyłączności prawa własności, do którego respektowania zobowiązani byli wszyscy inni⁶⁷. W nauce prawa głoszone postulaty o nienaruszalności prawa własności rzeczy, o jego nieograniczonym charakterze i w konsekwencji – o niedopuszczalności ingerencji państwa w sprawy dotyczące własności⁶⁸. Jednoznacznym i dobitnie odzwierciedlającym przekonania badaczy było wówczas stwierdzenie, że własność to podmiotowość prawna – wolność⁶⁹. Zachowanie właściciela zależy wyłącznie od jego woli⁷⁰, zaś przedmiot własności ma służyć jego indywidualistycznym interesom⁷¹. W konsekwencji, właścicielowi przysługiwało nie tylko prawo używania, korzystania i rozporządzania rzeczą, ale również prawo nieużywania, niekorzystania i nierozporządzania nią. Dopuszczalne było też pozostawienie przez właściciela gruntu odłogiem⁷². Koncepcja własności jako wolności skupiała uwagę wyłącznie na jednej

⁶⁴ Zwrócić uwagę należy, że już w starożytnym Rzymie na właścicielach dóbr ziemskich spoczywał obowiązek służby wojskowej. Tak: A. Banaszkiewicz, *Przemiany w sposobie rozumienia prawa własności: przejście z ujęcia absolutnego do przyjęcia ograniczonego i prospołecznego charakteru tego prawa*, *Acta Iuris Stetinensis* 2016/2, s. 26; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 224.

⁶⁵ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 16; J. Suchy, *Czy prawo własności nieruchomości w Polsce jest nadal prawem własności?*, *Ekonomia – Wrocław Economic Review* 2019/3, s. 57.

⁶⁶ Teoria o koncepcji własności absolutnej pochodzi od Murraya Rothbarda. Patrz: J. Suchy, *Czy prawo własności...*, s. 57.

⁶⁷ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 263; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 175.

⁶⁸ D. E. Tagunov, *Konstytucyjnoprawne ograniczenia prawa własności* [w:] *Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 348.

⁶⁹ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 117.

⁷⁰ J. Wasilkowski, *Z cywilno-prawnej problematyki własności (zagadnienia wybrane)*, *Państwo i Prawo* 1971/3-4, s. 546.

⁷¹ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 41.

⁷² L. Duguit, *Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX w.*, Warszawa-Kraków 1938, s. 130.

stronie własności – uprawnieniach właściciela, nie wspominając w ogóle o obowiązkach na nim spoczywających⁷³.

O bezwzględnej mocy prawa własności traktowała też francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. W jej art. 17 postanowiono, że własność jest prawem nietykalnym i świętym, nikt nie może być go pozbawiony, z wyjątkiem przypadku, gdy wymaga tego konieczność publiczna prawnie uznana, ale pod warunkiem słusznego i wypłaconego z góry odszkodowania⁷⁴. Prawo własności w omawianej, najszerszej formule potwierdził również Kodeks cywilny Napoleona, który w art. 544 stanowił, że własność jest prawem używania i dysponowania rzeczami w sposób najbardziej nieograniczony, o ile nie czyni się z niej użytku zakazanego przez ustawy lub rozporządzenia⁷⁵. W podobnej maksymie własność postrzegana była w Kodeksie cywilnym austriackim z 1811 roku. Zgodnie z postanowieniami § 354, prawo własności stanowiło upoważnienie do rozporządzania istotą i pożytkami rzeczy według upodobania oraz do wykluczenia od tego każdego innego. Uszczegółowienia dokonywał § 362, zgodnie z którym, na zasadzie prawa dowolnego rozporządzania swą własnością, właściciel mógł z reguły używać rzeczy według swego upodobania, lub też zupełnie jej nie używać; mógł ją również zniszczyć, przenieść w całości lub części na innego, albo zrzec się jej bezwarunkowo, czyli porzucić ją⁷⁶.

1.2.2. Własność jako funkcja społeczna

W następstwie zachodzących przemian społeczno-gospodarczych na przełomie XIX i XX wieku⁷⁷ idealistycznym założeniem okazało się twierdzenie, że prawo własności stanowi pełnię władzy człowieka nad rzeczą, a przez to jest prawem nieograniczonym, tzw. *ius*

⁷³ Por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii..., s. 287; A. Stelmachowski, Zarys teorii..., s. 202; A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 18.

⁷⁴ Zob.: J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe..., s. 41; T. Szulc, Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 13; A. Banaszkiewicz, Przemiany..., s. 22; K. Grzybowski, Zagadnienie własności w prawie konstytucyjnym, Państwo i Prawo 1947/11, s. 3; S. Pawłowski, Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki, Poznań 2018, s. 49.

⁷⁵ Zob.: E. Till, Wykład prawa rzeczowego austriackiego. Dział I. Nauka o prawie własności, wyd. 3 nowo opracowane, nakładem Księgarni H. Altenberga, G. Seyfartha, E. Wendego, Lwów 1913, s. 7; J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 108; W. Rozwadowski, Własność w polskim prawie..., s. 277; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 93; M. Kurlej, Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego, Roczniki Administracji i Prawa 2011/11, s. 100.

⁷⁶ Zob.: E. Till, Wykład prawa rzeczowego..., s. 7; S. Grzybowski, Własność w projekcie..., s. 20; J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 108; H. Kupiszewski, Rozważania o własności rzymskiej, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984, t. 36, z. 2, s. 31; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 93.

⁷⁷ A. Banaszkiewicz, Przemiany..., s. 22.

*infinitum*⁷⁸. Patrząc na rozwój cywilizacji technicznej, a w konsekwencji na wzrost antagonizmów społecznych i konflikty międzynarodowe zauważono potrzebę szerszej i głębiej sięgającej ingerencji państwa w życie gospodarcze, poprzez wprowadzenie przepisów ograniczających sferę uprawnień właściciela⁷⁹. W powołanym okresie pojawiła się koncepcja, zgodnie z którą prawa właściciela nie są absolutne, a on sam ma wobec społeczeństwa określone obowiązki⁸⁰. Wolność jednostki zastąpiona została ograniczeniami społecznymi nakładanymi przez ustawodawcę. Społeczne uznanie ograniczeń własności odrzuca przy tym takie uregulowania własności prywatnej, w których by przyznawano absolutne pierwszeństwo indywidualnym interesom właściciela przed interesami wspólnoty⁸¹.

Koncepcja własności jako kompleksu praw i obowiązków, nazywana również syntezą praw i obowiązków⁸², wyszła spod pióra przedstawicieli dopiero co ukształtowanego prawa administracyjnego. W swych opracowaniach pisali oni, że właściciel zobowiązany jest wykonywać prawo własności rzeczy w taki sposób, by pod groźbą narażenia się na pewne sankcje nie zostało mu ono odebrane⁸³. Reprezentatywne było stanowisko L. Duguit'a, który podzielił myśl wyrażoną po raz pierwszy przez A. Comte i przyjął, że własność nie jest prawem podmiotowym a funkcją społeczną (*une fonction sociale*)⁸⁴. W ślad za wyrażoną przez A. Comte zasadą, według której „nikt nie posiada żadnego innego prawa aniżeli to, aby zawsze spełniać swój obowiązek”⁸⁵, L. Duguit twierdził, że w ramach własności indywidualnej właściciel jest nie tyle uprawniony, co zobowiązany używać rzeczy również w celach zadośćuczynienia potrzebom ogółu⁸⁶. Zwolennicy tej teorii głosili, że właściciel nie jest

⁷⁸ J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 106.

⁷⁹ T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 56.

⁸⁰ Por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii..., s. 288-289; A. Stelmachowski, Zarys teorii..., s. 203-204; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 227.

⁸¹ T. Drinóczy, Ograniczenie socjalne prawa do własności oraz inne możliwości ograniczenia tego prawa [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 186-189.

⁸² Por. W. Pańko, Własność gruntowa..., s. 39; W. Pańko, O prawie własności..., s. 66, który powołuje się na M. Błażejczyk, Organizatorskie i władcze funkcje państwa w realizacji programu żywnościowego i rozwoju rolnictwa, Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych 1976/14, s. 194, w tym przede wszystkim na to, że M. Błażejczyk podkreśla „nierozdzielność praw i obowiązków” właściciela oraz wskazuje na prawo własności jako na „źródło obowiązków”. Odwołując się również do K. Borkowska, Prawne instrumenty kształtowania rolniczej własności ziemi, Studia Prawno-Ekonomiczne 1981, t. XXVI, s. 63, W. Pańsko wskazał, że autorka ta twierdzi nawet, że „własność rolnicza wyodrębnia się jako szczególna kategoria własności, w której treści eksponowane są przede wszystkim obowiązki zagrożone sankcjami administracyjnymi”.

⁸³ A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 18.

⁸⁴ L. Duguit, Kierunki rozwoju..., s. 125-150. Zob. również: J. Ignatowicz, Przemiany prawa własności w świetle przepisów kodeksu cywilnego, Studia Cywilistyczne 1969 [w:] J. Ignatowicz, Ochrona posiadania i inne wybrane prace, red. M. Nazar, red. K. Stefaniuk, Warszawa 2014, s. 401; F. Zoll, Z zagadnień funkcjonalizmu własności na tle spuścizny po Leonie Duguit, Przegląd Notarialny 1947/1, s. 27.

⁸⁵ Podają za: L. Duguit, Kierunki rozwoju..., s. 134.

⁸⁶ L. Duguit, Kierunki rozwoju..., s. 165 i n.

uprawnionym, lecz funkcjonariuszem społecznym, zarządzającym własnością w interesie ogółu⁸⁷. Przewagę nad indywidualnym interesem właściciela miały zatem przepisy wprowadzające ograniczenia w sferze jego uprawnień ze względu na interes publiczny⁸⁸. Głoszoną zmianę poglądów określono w doktrynie socjalizacją prawa własności, zgodnie z którą, właściciel zobowiązany był swoje prawo wykonywać w sposób społecznie użyteczny⁸⁹.

Dlatego nieco ostrożniejszy był już ustawodawca niemiecki, który w § 903 BGB wskazał, że właściciel rzeczy mógł postąpić z nią według swego upodobania i wyłączyć innych od wszelkiego nad nią oddziaływania, o ile nie sprzeciwiały się temu przepisy ustawy lub nie było naruszone prawo osób trzecich⁹⁰. W podobnej formule wypowiadał się również ustawodawca włoski, który już w art. 436 Kodeksu cywilnego z 1865 r. stanowił, że własność jest prawem do korzystania i rozporządzania rzeczą w sposób nieograniczony, o ile nie robi się użytku zabronionego ustawą albo rozporządzeniami. Również w Kodeksie cywilnym z 1942 r. w art. 832 wskazano, że właściciel ma prawo korzystania i rozporządzania rzeczami w sposób pełny i wyłączny w granicach i przy zachowaniu obowiązków nałożonych przez porządek prawny. Podobnie ustawodawca szwajcarski w Kodeksie cywilnym z 1907 r. postanowił w § 641, że kto jest właścicielem rzeczy, może nią rozporządzać według swego uznania w ramach obowiązującego porządku prawnego⁹¹.

Własność jako służącą pracy ludzkiej od początku głosiła również nauka kościoła katolickiego⁹². W tym znaczeniu przyjmowano, że koncepcja świętej i nienaruszalnej własności prywatnej, przyznająca jednostce wyłączne prawo do używania i nieużywania własności, jest nie chrześcijańskiego, ale pogańsko-kapitalistycznego pochodzenia⁹³. Według J. Locke, ograniczenie wolności właściciela dopuszczało samo prawo boskie. Jego zdaniem świat należało przez pracę ulepszać, albowiem to Bóg dał człowiekowi dane dobro i nie można pozwolić na jego marnotrawstwo⁹⁴. W nauce kościoła katolickiego u schyłku XIX wieku głoszono postulat, zgodnie z którym, ochrona własności prywatnej stanowi pierwsze zadanie państwa⁹⁵. O znaczeniu własności prywatnej pisał papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* (1891 r.) traktując własność nieruchomości jako prawo, które człowiek otrzymał od

⁸⁷ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 41.

⁸⁸ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 56.

⁸⁹ Por. A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 245; S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 22; A. Banaszkiewicz, *Przemiany...*, s. 22.

⁹⁰ A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 93.

⁹¹ W. Rozwadowski, *Własność w polskim prawie...*, s. 277.

⁹² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 42.

⁹³ J. Piwowarczyk, *Kryzys społeczno-gospodarczy w świetle katolickich zasad*, Kraków 1932, s. 87.

⁹⁴ Podaję za: A. Banaszkiewicz, *Przemiany...*, s. 24, który powołał się tutaj na J. Miklaszewską, *Libertariańskie koncepcje własności i wolności*, Kraków 1994, s. 31.

⁹⁵ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 290; A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 204.

natury, i wobec którego uprawiając ziemię wkłada część swej osobowości⁹⁶. O własności jako funkcji społecznej pisano również w nieco późniejszym nurcie funkcjonalizmu kościelnego⁹⁷. W encyklice *Quadragesimo anno* (1931 r.) papież Pius XI nawiązywał do tzw. podwójnego charakteru własności. Z jednej strony uwagę zwracał na jej indywidualny charakter, który powszechnie służy dobru jednostki, z drugiej zaś na charakter społeczny, który na względzie ma dobro publiczne. Zastrzegał jednak, że nieprawdziwe jest twierdzenie, jakoby przez nadużywanie czy też nieużywanie własności rzeczy, prawo do niej ginęło lub też podlegało utracie⁹⁸. Waler własności prywatnej potwierdzony został przez papieża Jana XXIII w encyklice *Mater et magistra* (1961 r.), w której silnie zaakcentowano, że taka własność stanowi przede wszystkim funkcję społeczną i dlatego dążyć trzeba do jej upowszechnienia⁹⁹. Po Soborze Watykańskim II, Paweł VI w encyklice *Populorum progressio* (1967 r.) pisał, że o własności prywatnej nie należy debatować w kategorii prawa bezwarunkowego oraz absolutnego. Wywodził on bowiem, że „jeśli tedy ziemia po to została stworzona, by dostarczyć każdemu środków do utrzymania oraz narzędzi służących do jego postępu, to każdemu człowiekowi przysługuje ściśle prawo znalezienia w niej tego, co mu jest niezbędnie potrzebne. Wszystkie inne prawa ekonomiczne, łącznie z prawem własności i wolnego handlu są powyższemu prawu ogólnemu podporządkowane”¹⁰⁰. Z poglądu tego konsekwentnie wywiedzono, że nie można godzić się z taką sytuacją, by ktokolwiek rezerwował na własny użytek to, co przekracza jego potrzeby, w chwili gdy innym brak rzeczy niezbędnych. Dlatego też powszechnie przyjmowano, że w przypadku, gdy własność z różnych względów (m.in. niski lub żaden stopień wykorzystania, poważne szkody wyrządzone interesom państwa) stanowi przeszkodę dla zbiorowego dobrobytu, dopuszczalne jest jej pozbawienie poprzez wywłaszczenie¹⁰¹. Innym przykładem ograniczenia prawa właściciela do rzeczy w sytuacji, gdy tego wymagałoby dobro ogółu, były kary nakładane na leniwych właścicieli rolnych, o co postulowali m.in. papieże Klemens IV, Sykstus IV, Klemens VII, Pius VI i Pius VII. Korzystając z możliwości ograniczenia właściciela w przysługującym mu prawie do rzeczy, występując w charakterze władców Państwa Kościelnego wielokrotnie doprowadzali bowiem do odebrania

⁹⁶ Zob. J. Piwowarczyk, *Kryzys społeczno-gospodarczy...*, s. 69; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 290; W. Wołodkiewicz, *Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim? (Na marginesie wywiadu z profesorem Ewą Łętowską)*, *Palestra* 2015/3-4, s. 223.

⁹⁷ A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 245; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 360.

⁹⁸ J. Piwowarczyk, *Kryzys społeczno-gospodarczy...*, s. 86; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 290; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 245-246.

⁹⁹ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 290; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 246.

¹⁰⁰ Podaję za: A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 291; A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 205; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 246.

¹⁰¹ Tamże.

mu ziemi i jej przekazania do uprawy biednym rolnikom¹⁰². O tym, że nauka kościoła rzymsko-katolickiego od zawsze traktowała prawo własności prywatnej jako powszechne prawo wszystkich do korzystania z dóbr całego stworzenia, pisał też Jan Paweł II w encyklice *Laborem exercens* (1981 r.)¹⁰³.

O własności jako funkcji społecznej szeroko pisali również przedstawiciele nauki w czasach panowania ustroju socjalistycznego. Samoistnym i niezależnym od istoty prawa własności przedmiotem zainteresowania państwa w tym ustroju jest bowiem korzystanie z ziemi. Podstawę prawa własności gruntowej stanowi więc praca wykonywana przez właściciela¹⁰⁴. Wyzbycie się takiego obowiązku przez jednostronne zrzeczenie się własności uznawane było za niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami obowiązującymi w omawianym ustroju¹⁰⁵. W doktrynie państwa socjalistycznego obowiązek staje się bowiem nierozdzielny elementem własności¹⁰⁶. Proklamowano więc, by wykonywanie własności odbywało się w sposób efektywny. Takie zachowania właściciela, jak bierność i opieszałość w odniesieniu do wykonywania swego prawa, stanowiły zjawiska społecznie szkodliwe, rozumiane jako nadużycie prawa i utrudniające realizację racjonalnej polityki agrarnej. Szczególnie niemile odbierano przypadki pozostawienia gruntów odłogiem, które uznawano za przyczynę braku należytej staranności produkcyjnej, co z kolei sprzeczne było z ogólnym interesem społeczeństwa¹⁰⁷. Zapewne czerpano tutaj z dorobku L. Duguit'a, który podzielał stanowisko, że w interesie ogromnej większości leży to, aby ziemia nie pozostawała odłogiem. Skoro więc jeden właściciel zaniedbuje ziemię, to jej zagospodarowaniem powinien zająć się ktoś inny¹⁰⁸. W socjalistycznej nauce prawa głoszone zatem postulat, że własność musi realizować się w faktycznym władztwie nad rzeczą, które jest jej cechą konieczną¹⁰⁹.

¹⁰² J. Piwowarczyk, Kryzys społeczno-gospodarczy..., s. 88.

¹⁰³ A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 246, który powołuje się na E. Salkiewicz-Munnerlyn, Zagadnienia własności w nauczaniu Jana Pawła II [w:] Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom I. Własność, red. J. Jabłońska-Bonca, Warszawa 2009, s. 202.

¹⁰⁴ Zob. S. Breyer, Sprawy o działy i o stwierdzenie zasiedzenia, Warszawa 1952, s. 6; A. Stelmachowski, Istota i funkcja posiadania, Warszawa 1958, s. 75 i 126; A. Kunicki, Zasiedzenie w prawie polskim, Warszawa 1964, s. 8; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 57 i 77; W. Pańko, O prawie własności..., s. 66.

¹⁰⁵ S. Grzybowski, S. Ritterman, Problematyka własności w projekcie kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [w:] Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały sesji naukowej 8-10 grudnia 1954 r., red. J. Wasilkowski, Warszawa 1955, s. 156.

¹⁰⁶ Tak: G. Eörsi, Comparative civil (private) law, Budapest 1979, s. 245-246. Podają za: W. Pańko, O prawie własności..., s. 66; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 77.

¹⁰⁷ A. Kunicki, Zasiedzenie..., s. 8.

¹⁰⁸ L. Duguit, Kierunki rozwoju..., s. 137-138.

¹⁰⁹ A. Stelmachowski, Istota i funkcja..., s. 126.

1.2.3. Własność jako stosunek prawny

Z ewolucji koncepcji dotyczących istoty prawa własności wyłania się również teza o własności jako stosunku prawa prywatnego¹¹⁰. Według V. Scialoji, na podstawie tego stosunku, rzecz należąca do określonej osoby jest całkowicie poddana jej woli¹¹¹. Według S. Wróblewskiego, tenże stosunek przyznaje jednostce (właścicielowi) wyłączną władzę nad przedmiotem swej własności i tym samym wyklucza wpływ i ingerencję innych osób (nie właścicieli), zastrzegając właścicielowi swobodę rozporządzania rzeczą. Istotą tego stosunku stanowi w konsekwencji zakaz, by nikt nie wpływał na cudzą rzecz. Granica swobody właściciela jest jednak w pewnym stopniu ograniczona względami dobra publicznego, stąd z jednej strony nikt inny nie może ingerować w przedmiot stanowiący własność danej osoby, z drugiej zaś element publicznoprawny ogranicza pełnię swobody właściciela w rozporządzaniu rzeczą¹¹².

Koncepcja prawa własności jako stosunku prawnego budziła jednak zastrzeżenia wśród przedstawicieli doktryny. Jednym z przeciwników tego kierunku był W. Rozwadowski, którego zdaniem sugerowała ona, że własność rodzi jakieś stosunki prawne pomiędzy osobą a rzeczą¹¹³. Stała się ona również podstawą krytyki przeprowadzonej przez P. Bonfantego, który zwracał uwagę na to, że stosunki prawne mogą istnieć wyłącznie między ludźmi, nie zaś między człowiekiem a rzeczą. Stąd stosunek prawny nie zachodzi między właścicielem a jego rzeczą, lecz między właścicielem i nie właścicielami, którzy prawo właściciela do rzeczy muszą uszanować¹¹⁴. Negując dopuszczalność przyjęcia tej koncepcji, W. Rozwadowski podnosił, że własność nie jest stosunkiem prawnym a prawem, z mocy którego właścicielowi przysługuje pełne władztwo nad rzeczą, które w miarę rozwoju stosunków społeczno-gospodarczych

¹¹⁰ Wydaje się błędnie wywodzi E. Ratowski w artykule Początki i znaczenie ogólnej definicji prawa własności w tradycji prawnej zachodu, *Forum Prawnicze* 2023/2, s. 75, jakoby przedstawicielem poglądu o własności jako o stosunku prawnym był L. Arndts. Zgodnie z tym co pisze Ratowski, według Arndts'a „własność to prawo władania rzeczą przysługujące określonej osobie, co umożliwia stwierdzenie, że rzecz przysługuje całkowicie danej osobie i jest poddana wyłącznie jej woli”. Patrz: L. Arndts, *Lehrbuch der Pandekten*, t. I, Stuttgart 1889, § 130. Podaję za: W. Rozwadowski, *Definicje prawa...*, s. 17. Pomijając, że autor nie podaje pozycji, z jakiej powyższe sformułowanie czerpie, tak patrząc na jego treść stwierdzić należy, że pochodzi ono od W. Rozwadowskiego, który wskazał, że Arndts własność definiuje jako „prawo władania rzeczą przysługujące określonej osobie, stąd można powiedzieć, że rzecz ta przysługuje całkowicie tej osobie i jest poddana wyłącznie jej woli”. Patrz: W. Rozwadowski, *Definicje prawa...*, s. 17. W. Rozwadowski w przywołanej pozycji jednoznacznie jednak wskazał, że pogląd Arndts'a zaliczyć należy do kierunku w historii ewolucji, który istotę prawa własności upatrywał nie tylko we władztwie właściciela nad rzeczą, ale również w jej przynależności do właściciela. Patrz: W. Rozwadowski, *Definicje prawa...*, s. 16.

¹¹¹ V. Scialoja, *Lezioni sulla proprietà dettate nell'Università di Roma*, Roma 1908–1909, s. 131 i n. Podaję za: W. Rozwadowski, *Definicje prawa...*, s. 17.

¹¹² S. Wróblewski, *Zarys wykładu prawa rzymskiego*. Prawo rzeczowe, Kraków 1919, s. 2.

¹¹³ W. Rozwadowski, *Definicje prawa...*, s. 17.

¹¹⁴ Podaję za: H. Kupiszewska, *Rozważania...*, s. 30.

podlega licznym ograniczeniom¹¹⁵. Podobnego zdania był A. Klein, w którego ocenie, ograniczenia swobody właściciela w dysponowaniu przedmiotem własności mogą być objęte bądź stosunkiem prawnym własności, bądź też mogą należeć do treści odrębnych stosunków prawnych o charakterze administracyjnym¹¹⁶.

1.3. Interes publiczny jako granica dopuszczalnych zachowań właściciela w stosunku do rzeczy

1.3.1. Uwagi wprowadzające

Już Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹⁷ statuuje zasadę, iż pozbawienie lub ograniczenie własności stanowi wyjątek od swobodnego jej wykonywania i może odbywać się jedynie na określonych, przez ustawodawstwo krajowe, warunkach normujących obowiązki lub inne formy ochrony interesu powszechnego¹¹⁸. Zgodnie z art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1¹¹⁹, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Przepis ten przyznaje państwu jako stróżowi dobra ogółu, uprawnienie do stanowienia prawa w zakresie wykonywania i korzystania z własności zgodnie z interesem publicznym¹²⁰. Wyznacznik dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy zarówno w stosunki społeczne i gospodarcze, jak i w prywatne życie jednostki związany jest z zagadnieniem „interesu publicznego”¹²¹.

¹¹⁵ W. Rozwadowski, Definicje prawa..., s. 19.

¹¹⁶ A. Klein, Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, Wrocław 1976, s. 61. Zob. również: W. Pańko, O prawie własności..., s. 67.

¹¹⁷ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

¹¹⁸ A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2024, s. 356, która powołuje się na C. Mik, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Państwo i Prawo 1993/5, s. 29.

¹¹⁹ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

¹²⁰ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 371.

¹²¹ M. Stahl, Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 99 i powołana tam literatura.

Pojęcie interesu publicznego, zwane również celem/porządkiem publicznym¹²², stanowi klauzulę generalną¹²³. Wśród przesłanek uzasadniających ograniczenie prawa własności jest ono jednak kategorią najtrudniejszą do zdefiniowania i najbardziej nieokreśloną¹²⁴. Uzasadnienia dla posłużenie się zwrotem niedookreślonym i ocennym poszukuje się w świadomym i celowym umożliwieniu przez ustawodawcę ochrony dóbr społecznych, których szczegółowy katalog nie jest możliwy do ustalenia z góry¹²⁵.

W kategorii „interesu publicznego” chodzi przede wszystkim o działanie na korzyść społeczeństwa¹²⁶. Służyć ma on do realizacji zadań ciążących na państwie i samorządzie terytorialnym¹²⁷. Pamiętać należy jednak, że nie jest to interes państwa czy interes administracji publicznej. Nie jest nim również suma interesów prywatnych¹²⁸. Pod pojęciem interesu publicznego rozumieć można „stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa, obejmujący zarówno ochronę interesu jednostek, jak i interesu społecznego”¹²⁹.

Szeroka interpretacja pojęcia interesu publicznego powoduje, że państwo ma stosunkowo dużą swobodę w nakładaniu ograniczeń na właściciela¹³⁰. Państwo może nie tylko ograniczać właściciela w pewnych dyspozycjach, ale i nakazać mu postępować w określony sposób. Wykonanie sformułowanych tak przez siebie nakazów może nawet na właścicielu wymusić¹³¹. Powyższemu sprzyjają zmiany zachodzące w rzeczywistości społecznej, zmierzające do zwiększenia społecznych obowiązków związanych z własnością¹³². Takie władcze zaangażowanie państwa w sferę praw jednostki należałoby więc uzasadnić tym, że

¹²² M. Stahl, *Cele...*, s. 95. Znane są jednak wypowiedzi, według których, cel i interes publiczny nie mają tożsamego znaczenia. Cel publiczny ma charakter podrzędny wobec interesu publicznego w tym sensie, że jest środkiem służącym realizacji interesu publicznego. Tak: wyrok NSA z 20.09.2022 r., II FSK 10/20, LEX nr 3437454, na który powołują się E. Klat-Górska, A. Nikiforów [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024, s. 61.

¹²³ Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 13 i n.; T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 37; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 68.

¹²⁴ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 184.

¹²⁵ L. Leszczyński, *Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich*, *Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Sectio G* 1997, t. XLIV, s. 57.

¹²⁶ M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 19; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2005, s. 24 i 94.

¹²⁷ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 207; M. Gdesz, *Cel publiczny...*, s. 23.

¹²⁸ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, *Przegląd Prawa i Administracji* 2004/40, s. 40; S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 555-556. Podobnie: wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012 nr 11, poz. 135.

¹²⁹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 188.

¹³⁰ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, *Zakamycze* 2003, s. 164.

¹³¹ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 21.

¹³² S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 162.

ingerencja w prawo własności prywatnej stanowi konsekwencję uprzedniego, sprzecznego z prawem zachowania tejże jednostki¹³³. Swoboda uznania przez państwo, czy dany interes/cel ma charakter publiczny, nie ma jednak charakteru nieograniczonego, a ustalając granice tego pojęcia uwzględnić należy przesłanki polityczne, ekonomiczne i socjalne, ściśle związane z działalnością danego organu¹³⁴. Poszukiwać należy więc równowagi między potrzebami, jakie wynikają z ogólnego interesu społeczeństwa z jednej strony, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki z drugiej¹³⁵. Państwo w swych działaniach opierać powinno się przede wszystkim na regulacjach prawnych, wspartych o etyczny paradygmat wywodzony z zasad porządku naturalnego¹³⁶.

1.3.2. Zobowiązująca koncepcja prawa własności na tle uregulowań konstytucyjnych wybranych państw europejskich¹³⁷

Patrząc na regulacje tych państw, w których kładzie się nacisk na obowiązki obciążające właściciela¹³⁸, charakterystyczne sformułowanie zawierała już międzywojenna Konstytucja Weimarska z dnia 11 sierpnia 1919 r. Poprzez użycie w art. 153 zwrotu „własność zobowiązuje”¹³⁹ wskazywano, że uprawę ziemi i korzystanie z niej traktować należy jako obowiązek wobec całego społeczeństwa, a w razie zaniechania czynienia z niej użytku dopuszczalne było wywłaszczenie własności ziemskiej¹⁴⁰. Podobnie problem ten ujęła ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. wskazując w art. 14 ust. 2, że „własność zobowiązuje”. Korzystanie z własności powinno zarazem służyć dobru ogółu¹⁴¹. Adresatem nakazu czynienia z przedmiotu swej własności użytku dla dobra społecznego, obowiązującego w konstytucji niemieckiej do dziś, w pierwszej kolejności został ustawodawca,

¹³³ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 218; B. Bładowski, A. Gola, *Posiadanie i jego ochrona*, Warszawa 1987, s. 35.

¹³⁴ M. Gdesz, *Cel publiczny...*, s. 24; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 35.

¹³⁵ Por. omówienie spraw C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim* [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, red. C. Mik, Toruń 1996, s. 221-223.

¹³⁶ J. Suchy, *Czy prawo własności...*, s. 64.

¹³⁷ Idea społecznego związania obca jest konstytucjonalizmowi amerykańskiemu. Tak: K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 361-362; D. E. Tagunov, *Konstytucyjnoprawne ograniczenia...*, s. 348.

¹³⁸ J. Ignatowicz, *Przemiany prawa własności...*, s. 401.

¹³⁹ Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 204; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 290; D. E. Tagunov, *Konstytucyjnoprawne ograniczenia...*, s. 350; A. Stelmachowski [w:] *System...*, s. 3, 2007, s. 245; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 41.

¹⁴⁰ D. E. Tagunov, *Konstytucyjnoprawne ograniczenia...*, s. 350.

¹⁴¹ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności...*, s. 543.

jako ten, który określa treść i granice prawa własności. Jak wskazuje się w literaturze, celem państwa powinno być osiągnięcie możliwie najbardziej sprawiedliwego porządku społecznego oraz wspieranie takiego wzrostu gospodarczego, który będzie łączył się z poprawą jakości życia obywateli¹⁴². Artykuł 14 ust. 2 konstytucji niemieckiej skierowany został również bezpośrednio do właściciela¹⁴³. Doktryna niemiecka stoi bowiem na stanowisku, że obowiązki spoczywające na właścicielu sprowadzają się przede wszystkim do wykonywania prawa własności przy uwzględnieniu dobra ogółu¹⁴⁴. Jednak w ocenie A. Wasilewskiego, niemieckie wypowiedzi o zobowiązującej koncepcji prawa własności charakteryzują raczej rolę tego prawa w dzisiejszych czasach aniżeli formułują konkretne treści o obowiązkach właściciela. Z tych więc względów, jego zdaniem oczywistym jest, że wypowiedzi te nie zostały powtórzone w BGB. Jak dalej jednak wskazał, w tamtejszej literaturze przyznaje się powszechnie, że ze względu na „społeczny brak swobody własności” (*Sozialgebundenheit des Eigentums*), właściciel zobowiązany jest poddać się bez odszkodowania ograniczeniom w korzystaniu z jego uprawnień, co z kolei podyktowane jest dobrem ogólnym¹⁴⁵.

Formuła o własności jako o funkcji społecznej w wersji przyjętej w Niemczech, przejęta została również w konstytucjach innych współczesnych państw europejskich¹⁴⁶, takich jak:

- a) Chorwacja – zgodnie z art. 48 konstytucji¹⁴⁷ własność zobowiązuje. Właściciele oraz użytkownicy własności są zobowiązani przyczyniać się do wspólnego dobra;
- b) Ukraina – zgodnie z art. 13 ust. 3 konstytucji¹⁴⁸ własność zobowiązuje. Własność nie powinna być wykorzystywana ze szkodą dla człowieka lub społeczeństwa. Również art. 41 ust. 7 konstytucji stanowi, że używanie mienia nie może szkodzić prawom, wolnościom i godności obywateli, interesom publicznym, pogarszać sytuacji ekologicznej i walorów przyrodniczych ziemi;

¹⁴² P. Lesiński, Społeczny wymiar własności prywatnej w kontekście art. 14 ustawy zasadniczej Republiki Federalne Niemiec, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021/1, s. 256.

¹⁴³ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 162-163.

¹⁴⁴ P. Lesiński, *Społeczny wymiar własności...*, s. 249, 256.

¹⁴⁵ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności...*, s. 19.

¹⁴⁶ A. Łabno, K. Skotnicki, *Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 27.

¹⁴⁷ Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, wyd. 2 zm. i uaktual., Tłum. T. M. Wójcik, M. Pietryńska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Chorwacja_pol010107.pdf [dostęp: 17.01.2025].

¹⁴⁸ Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej w dniu 28 czerwca 1996 r. [w:] *Konstytucja Ukrainy*, Tłum. E. Toczek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html> [dostęp: 17.01.2025].

- c) Słowacja – zgodnie z art. 20 ust. 3 konstytucji¹⁴⁹ własność zobowiązuje. Nie można jej używać na szkodę praw innych albo w sprzeczności z powszechnymi interesami chronionymi ustawą. Wykonanie prawa własności nie może prowadzić do uszkodzenia ludzkiego zdrowia, przyrody, pamiątek kultury i środowiska naturalnego ponad miarę określoną ustawą”;
- d) Czechy – zgodnie z art. 11 ust. 3 uchwały Prezydencji Czeskiej Rady Narodowej z 16.12.1992 r. w sprawie promulgacji Karty Podstawowych Praw i Wolności, jako części ustroju konstytucyjnego Republiki Czeskiej¹⁵⁰ własność nie może być wykorzystana dla umniejszenia praw innych osób albo niezgodnie z chronionymi przez ustawę interesami ogólnymi. Jej wykonywanie nie może szkodzić zdrowiu ludzkiemu, przyrodzie i środowisku naturalnemu, ponad miarę określoną w ustawie;
- e) Estonia – zgodnie z § 32 konstytucji¹⁵¹ każdy ma prawo do swobodnego posiadania, korzystania i rozporządzania swoją własnością. Ograniczenia określa ustawa. Z własności nie wolno korzystać sprzecznie z interesem ogólnym;
- f) Macedonia – zgodnie z art. 30 konstytucji¹⁵² własność tworzy prawa i obowiązki oraz musi służyć dobru indywidualnemu i wspólnemu;
- g) Rumunia – zgodnie z art. 44 ust. 7 konstytucji¹⁵³ prawo własności zobowiązuje do przestrzegania powinności dotyczących ochrony środowiska oraz zapewnienia dobrosąsiedzkich stosunków, jak też do dopełniania pozostałych obowiązków ciążących na właścicielu w myśl ustawy lub obyczaju;
- h) Włochy – zgodnie z art. 42 konstytucji¹⁵⁴ własność prywatna w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej i uczynienia jej dostępną dla wszystkich jest uznana i gwarantowana przez prawo, które określa sposoby jej nabycia oraz granice korzystania z niej.

¹⁴⁹ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. (ze zmianami) [w:] Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku, wyd. 2 zm. i uaktual., Tłum. K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowacja.html> [dostęp: 17.01.2025].

¹⁵⁰ Uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. o ogłoszeniu Karty Podstawowych Praw i Wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej [w:] Konstytucja Republiki Czeskiej, Tłum. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html> [dostęp: 17.01.2025].

¹⁵¹ Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., Tłum. A. Puu, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Estonia_pol_010811.pdf [dostęp: 17.01.2025].

¹⁵² Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r. (z późniejszymi zmianami z 6 stycznia 1992 r.) [w:] Konstytucja Republiki Macedonii, Tłum. T. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/macedonia.html> [dostęp: 17.01.2025].

¹⁵³ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., Tłum. A. Cosma, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf, [dostęp: 17.01.2025].

¹⁵⁴ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., Tłum. Z. Witkowski, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf, [dostęp: 17.01.2025].

Własność prywatna może być w sytuacjach przewidzianych przez ustawę i z zastrzeżeniem odszkodowania, wywłaszczona ze względu na interes ogólny;

- i) Hiszpania – zgodnie z art. 33 ust. 2 konstytucji¹⁵⁵ funkcja społeczna (...) prawa własności prywatnej i dziedziczenia wyznacza ramy dla ich treści, zgodnie z ustawami;
- j) Łotwa – zgodnie z art. 105 konstytucji¹⁵⁶ własność nie może być wykorzystywana wbrew interesom społeczeństwa;
- k) Węgry – zgodnie z art. XIII ust. 1 ustawy zasadniczej¹⁵⁷ własność wiąże się z odpowiedzialnością społeczną;
- l) Grecja – zgodnie z art. 17 ust. 1 konstytucji¹⁵⁸ własność znajduje się pod ochroną państwa. Korzystanie z prawa własności nie może być sprzeczne z interesem publicznym;
- m) Irlandia – zgodnie z art. 43 ust. 2 konstytucji¹⁵⁹ państwo uznaje, że korzystanie z (...) prawa do prywatnej własności, winno być, w społeczeństwie obywatelskim, regulowane przez zasady sprawiedliwości społecznej. Państwo może więc, o ile sytuacja tego wymaga, wyznaczać, zgodnie z ustawą, granice wykonywania wymienionych praw, celem pogodzenia prawa do korzystania z nich z wymaganiami dobra wspólnego.

1.3.3. Kwestia interesu publicznego w perspektywie ograniczeń prawa własności na tle polskiej Konstytucji

Jakkolwiek idea zobowiązującej koncepcji własności nie została przyjęta przez polskiego prawodawcę wprost¹⁶⁰, tak nie powinno być kwestionowanym to, że prawa

¹⁵⁵ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., Tłum. T. Mołdawa, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf [dostęp]: 17.01.2025.

¹⁵⁶ Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r. (z późniejszymi zmianami z 15 października 1998 r.) [w:] Konstytucja Łotwy, Tłum. Ligia Gołubiec. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html> [dostęp]: 17.01.2025.

¹⁵⁷ Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., Tłum. J. Snopek [w:] Konstytucje państw Unii Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> [dostęp]: 17.01.2025.

¹⁵⁸ Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., Tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf [dostęp]: 17.01.2025.

¹⁵⁹ Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., Tłum. S. Grabowska, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia_pol_010711.pdf [dostęp]: 17.01.2025.

¹⁶⁰ W doktrynie postulowano, by koncepcję o własności jako o obowiązku uwzględnić w przepisach konstytucyjnych. Tak: C. Kosikowski, Zasada ochrony własności..., s. 236.

i wolności obywatelskie podlegają ograniczeniom w imię interesu publicznego¹⁶¹. Jak pisał A. Stelmachowski, wykonywanie prawa własności ma pozostawać w zgodzie z ogólnospołecznym przeznaczeniem tego prawa (element obiektywny) oraz przy uwzględnieniu konkretnego układu stosunków (element subiektywny). Nawiazywał on również do konieczności zrównoważenia interesu jednostki, poprzez interes społeczny¹⁶². Zdaniem Z. Ziemińskiego, własność „to złożona sytuacja prawna osoby będącej właścicielem rzeczy, na którą składa się szereg różnego rodzaju obowiązków innych podmiotów wobec właściciela a ponadto szereg obowiązków właściciela wobec innych podmiotów”¹⁶³. W ocenie W. Pańko, nie można jednak doprowadzić do sytuacji, w której właściciel utraci poczucie pewności swego prawa z tego względu, że zagrożony zostanie interesem społecznym. Choć z jednej strony właściciel powinien mieć świadomość, że możliwe jest wkroczenie w sferę jego kompetencji, jednakże takie zachowanie wymaga uzasadnienia i musi wynikać z jasnych regulacji prawnych, które byłyby zgodne z zasadami konstytucyjnymi i obowiązującym porządkiem prawnym¹⁶⁴. To właśnie zatem w przepisach Konstytucji RP odnaleźć należy granicę ograniczeń¹⁶⁵ przesądzających o dopuszczalnym zakresie ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a także regulacji odnoszących się do zasad ingerencji we własność oraz ochrony tego prawa¹⁶⁶.

W okresie poprzedzającym wejście w życie obowiązującej Konstytucji RP, prawo własności znajdowało raczej lakoniczną regulację konstytucyjną¹⁶⁷. Aktualnie dopuszczalność ograniczeń prawa własności akcentuje przepis art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

¹⁶¹ A. Domańska, A. Domańska, Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 31.

¹⁶² A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 244.

¹⁶³ Z. Ziemiński, Teoria prawa, Warszawa-Poznań 1973, s. 139. Patrz również: W. Pańko, Własność gruntowa..., s. 38.

¹⁶⁴ W. Pańko, O prawie własności..., s. 69, 72-78.

¹⁶⁵ W nauce niemieckiej powszechnie używa się określenia „Schranke-Schranke”. Tak K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności..., s. 273; B. Banaszkiewicz, Konstytucyjne prawo do własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 38.

¹⁶⁶ Ł. Strzępek, Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia, Sosnowiec 2016, s. 23.

¹⁶⁷ Ochrona własności ujmowana była jedynie w kategoriach zasady ustroju i dlatego uznano konieczność szerszego ujęcia postanowień dotyczących własności i jej ochrony. Patrz: wystąpienie senatora A. Grześkowiak oraz posła J. Ciemnieńskiego na Posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 10 grudnia 1996 r., XLII Biuletyn KKZN, Warszawa 1997, s. 36 oraz S. Jarosz-Żukowska, Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 209.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. O ograniczeniach prawa własności stanowi również art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności¹⁶⁸. Na tle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jedyną przesłanką formalną dopuszczającą ograniczenia prawa własności jest wymóg podstawy ustawowej¹⁶⁹. Gdy chodzi o zakres ustawowego ograniczenia, według konstytucyjnej reglamentacji musi on odpowiadać zasadzie proporcjonalności, a nadto nie może naruszać istoty prawa własności¹⁷⁰.

Pojęcie istoty prawa własności, jakkolwiek wyraźne zastosowanie w prawie polskim znalazło po raz pierwszy dopiero w przepisach Konstytucji RP¹⁷¹, tak w orzecnictwie TK pojawiło się dużo wcześniej. Wypowiadając się na temat istoty prawa własności TK wskazał, że z jednej strony właścicielowi przysługuje całkowita swoboda korzystania z rzeczy własnej, z drugiej zaś, właściciel podlega pewnym ograniczeniom. Powyższe, zdaniem TK, znajdowało z kolei uzasadnienie w zasadzie państwa prawnego urzeczywistniającego standardy sprawiedliwości społecznej. Podstawa ograniczeń swobody właścicielskiej od początku leżała więc w interesie ogółu¹⁷². Zdefiniowanie omawianego pojęcia było jednak zadaniem trudnym¹⁷³. Dlatego też po wejściu w życie przepisów aktualnie obowiązującej konstytucji, TK rozszerzył swoje dotychczasowe zapatrywania wskazując, że naruszenie istoty prawa własności nastąpiłoby również wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiłyby realizowanie przez to

¹⁶⁸ Zob. T. Dybowski, Własność w przepisach konstytucyjnych..., s. 44; P. Wojciechowski [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 453; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 170-171; S. Jarosz-Żukowska, Przesłanki dopuszczalności..., s. 225. Wśród przepisów ustawy zasadniczej dopuszczających ograniczenia innych praw podstawowych danych jednostce, w piśmiennictwie wymienia się również: art. 22 (ograniczenie wolności działalności gospodarczej), 41 ust. 1 (pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej), art. 46 (przepadek rzeczy), 48 ust. 2 (ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich), art. 49 (ograniczenie tajemnicy komunikowania się), 50 (ograniczenie nienaruszalności mieszkania), 51 ust. 3 (ograniczenie prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych), art. 53 ust. 5 (ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii), art. 59 ust. 3 (zakaz lub ograniczenie prowadzenia strajków lub innych form protestu związkom zawodowym) i 4 (ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców), art. 61 ust. 3 (ograniczenie dostępu do informacji publicznej).

¹⁶⁹ Por. wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z 05.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33; wyrok TK z 06.03.2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56; wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75; wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46; wyrok TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.

¹⁷⁰ S. Jarosz-Żukowska, Przesłanki dopuszczalności..., s. 224.

¹⁷¹ Nienaruszalność istoty praw podstawowych gwarantowana jest także między innymi w konstytucjach: Szwajcarii (art. 36 ust. 4: „Istota praw podstawowych jest nienaruszalna”), Estonii (§ 11: „Prawa i wolności można ograniczyć tylko zgodnie z Konstytucją. Ograniczenia takie muszą być konieczne w społeczeństwie demokratycznym, lecz nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw i wolności”), Rumunii (art. 49 ust. 2: „Ograniczenie powinno być proporcjonalne do powodującej je sytuacji i nie może dotyczyć samej istoty danego prawa bądź wolności”).

¹⁷² Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8.

¹⁷³ S. Jarosz-Żukowska, Przesłanki dopuszczalności..., s. 225.

prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji RP¹⁷⁴. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na własności prywatnej. Spośród wszystkich innych zasad ustroju gospodarczego państwa, zasada społecznej gospodarki rynkowej ma współcześnie fundamentalne znaczenie, co swoje uzasadnienie znajduje w tym, że „z prawa własności wynikają określone obowiązki społeczne (...) a własność zobowiązuje”¹⁷⁵. Z orzecznictwa TK wywodzi się również, że w powiązaniu z art. 1 i 2 Konstytucji RP, z zasady społecznej gospodarki rynkowej rodzi się „dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy”¹⁷⁶. Związek własności prywatnej z gospodarką społeczną nakazuje zatem postrzegać prawo własności jako nierozzerwalnie związane z określonymi obowiązkami społecznymi. W tym kontekście Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, legitymowana jest do nałożenia na właścicieli nieruchomości odpowiednich obowiązków, jak również do miarkowania swobody dysponowania przedmiotem ich własności¹⁷⁷.

Wskazując konstytucyjne zasady określające granice ograniczeń prawa własności, prócz tych wynikających z metafizycznego zwrotu „istoty prawa”, nie sformułowano jednak żadnych innych przesłanek ograniczających dopuszczalność naruszenia własności na podstawie ustawy. W konsekwencji, utrudnia to weryfikowanie aktów prawnych dopuszczających takie ograniczenia¹⁷⁸. Co się tyczy katalogu przesłanek merytorycznych mogących uzasadniać ustanawianie ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, w literaturze spotkać można pogląd, iż według woli racjonalnego ustrojodawcy, na tle wykładni językowej obowiązującej Konstytucji RP, katalog ten nie jest jasny i powoduje groźbę ich rozszerzającego interpretowania¹⁷⁹. Według L. Garlickiego, niedopuszczalnym jest nadanie ograniczeniom

¹⁷⁴ Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

¹⁷⁵ Zob. A. Domańska, A. Domańska, *Własność jako element...*, s. 31; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 109 i 116; C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności...*, s. 152; M. Bednarek, *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1993/4, s. 453; J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 317 i 318.

¹⁷⁶ Wyrok TK z 29.06.2005 r., SK 34/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 69; wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK-A 2001, nr 1, poz. 4.

¹⁷⁷ W. Sokolewicz, *Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 309.

¹⁷⁸ F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, *Przegląd Sądowy* 1998/5, s. 32-33.

¹⁷⁹ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 40, 42-43.

prawa własności takiej intensywności, by niemożliwym stało się korzystanie z tego prawa¹⁸⁰. Zdaniem TK¹⁸¹, nie każda regulacja prawna stosunków majątkowych może być postrzegana jako ingerencja prawodawcy ograniczająca korzystanie z prawa podstawowego do własności. Jakkolwiek każdy ustawodawca, regulując *in abstracto* stosunki majątkowe, kieruje się jakąś koncepcją sprawiedliwości i sprawności funkcjonowania tych stosunków, tak niekoniecznie powiązane jest to z dążeniem do ograniczenia wolności majątkowej jednostki w imię innych racji¹⁸². W ocenie TK¹⁸³ wydaje się więc, że ogólnym wyznacznikiem granic ograniczeń praw jednostki stanowić powinna koncepcja interesu publicznego.

1.4. Treść i granice prawa własności na tle polskiego prawa cywilnego

1.4.1. Uwagi wprowadzające

Z samego faktu dopuszczenia ograniczeń własności przyjmuje się, że zasadnym jest traktowanie tego prawa jako względnie pełnego, w ramach którego konieczne jest sformułowanie jasnych zasad pozwalających wyznaczyć granice jego treści¹⁸⁴. Jak pisał E. Gniewek, własność postrzegana powinna być jako struktura skrupowana i ścieśniona do ograniczonych wymiarów, w konsekwencji czego na właścicielu ciążyą różnego rodzaju bariery, ograniczenia, szranki i granice¹⁸⁵. Zdaniem A. Wasilewskiego, granice te nie są jednak czymś stałym, albowiem określane są przez ogół norm prawnych danego porządku prawnego. Konsekwencją powyższego jest – jak wskazał – „w zasadzie wyeliminowanie ograniczeń w sensie relacji do jakiegoś „wzorca własności”¹⁸⁶.

Treść prawa własności nie wyczerpuje się na wyrażeniu klasycznej triady uprawnień właściciela¹⁸⁷. W ustawodawstwie polskim po raz pierwszy¹⁸⁸ określona została ona w PrRz.

¹⁸⁰ L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwaga 20. do art. 64, t. III, Warszawa 2003, s. 21.

¹⁸¹ Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

¹⁸² M. Ferek, Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944-1989, Warszawa 2022, s. 66.

¹⁸³ Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15.

¹⁸⁴ Por. T. Dybowski, Własność w przepisach konstytucyjnych..., s. 321; A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 17-18 i 20; F. Zoll, Pandekta..., s. 53; H. Kupiszewski, Rozważania o własności..., s. 30.

¹⁸⁵ E. Gniewek [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 137; E. Gniewek, Prawo rzeczowe, Warszawa 2016, s. 71. Patrz również: S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 353; G. Matusik, Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu, Warszawa 2013, s. 83.

¹⁸⁶ A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 17-18 i 20.

¹⁸⁷ A. Stelmachowski, Istota i funkcja..., s. 126.

¹⁸⁸ Zob. W. Rozwadowski, Własność w polskim prawie..., s. 276; M. Bużowicz, Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944-1956 [w:] Wolność, równość i własność w prawie i polityce, red. M. Sadowski, red. A. Spychalska, red. K. Sadowa, Wrocław 2016, s. 490.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tego dekretu, właściciel mógł w granicach przez ustawy określone korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób oraz rozporządzać rzeczą. Według redaktorów kodeksu cywilnego, wyznaczenie granic prawa własności przez samo tylko odwołanie się do obowiązujących przepisów prawa uznawano za niewystarczające ze względu na tempo przeobrażeń społecznych¹⁸⁹. Dlatego też, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, art. 140 k.c. w brzmieniu niezmiennym od 1 stycznia 1965 r.¹⁹⁰ stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Jak wskazał S. Breyer, art. 140 k.c., w zestawieniu z poprzednio obowiązującym art. 28 PrRz, rozbudowany został zgodnie z dotychczas proklamowanymi wymaganiami doktryny i praktyki, mającymi związek ze zmianami ustrojowymi dokonującymi się w państwie¹⁹¹. Zdaniem T. Dybowskiego, jako że stosunki społeczne ulegają ciągłym zmianom, nie można przewidzieć wszystkiego. W związku z wykonywaniem prawa własności zachodzą bowiem rozmaite sytuacje konfliktowe, do tej pory przez ustawodawcę nie przewidziane i przez niego nieuregulowane¹⁹². Dlatego też ustawodawca, wprowadzając do art. 140 k.c. element pewnej elastyczności, posłużył się pojęciami niedookreślonymi, nieostryimi i zaliczył do ograniczeń prawa własności klauzule generalne w postaci zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa¹⁹³. Prawo własności określone zostało przez ustawodawcę polskiego w sposób negatywny, nie podejmując wyczerpującego wyliczenia uprawnień składających się na jego treść¹⁹⁴.

¹⁸⁹ J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL...*, s. 108.

¹⁹⁰ Kodeks cywilny wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1965 r., z wyjątkiem art. 160-167, 178, 213-219 oraz art. 1058-1088, które wchodziły w życie z dniem ogłoszenia kodeksu. Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

¹⁹¹ S. Breyer, *Mienie. Przepisy ogólne dotyczące własności. Treść i wykonywanie własności*, Katowice 1966, s. 36.

¹⁹² T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 72.

¹⁹³ L. Myczkowski, *Własność budynków i lokali oraz inne prawa rzeczowe w praktyce*, Warszawa 2000, s. 11-12; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności* [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 225.

¹⁹⁴ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 55.

1.4.2. Rola klauzul generalnych w procesie wyznaczania granic prawa własności

Wprowadzając do ustawowej treści prawa własności pojęcie zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa ustawodawca przyjął, że właściciel zobowiązany jest wykonywać prawo własności z uwzględnieniem obiektywnego interesu całego społeczeństwa, w stopniu przynajmniej z nim niekolidującym¹⁹⁵. Myśl ta stanowiła dobitny wyraz koncepcji własności jako prawa względnie pełnego¹⁹⁶. Jakkolwiek w literaturze twierdzi się, że problematyka klauzul generalnych należy do teorii prawa¹⁹⁷ a one same pozbawione są konkretnej treści¹⁹⁸ i nie odsyłają do norm prawnych¹⁹⁹, zgłębienie ich istoty – na potrzeby tej pracy – jest uzasadnione. Ma to bowiem związek z tym, że określając treść prawa własności poprzez odwołanie się do klauzul generalnych, ustawodawca wyprowadza wniosek o możliwości występowania jego ograniczeń z innych źródeł aniżeli tylko z przepisów prawa²⁰⁰.

Gdy chodzi o klauzulę zasad współżycia społecznego wprowadzona została ona po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego²⁰¹ przez ustawę z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego²⁰². Wzorowana na przykładzie Kodeksu cywilnego RFSRR²⁰³ podniesiona została do rangi konstytucyjnej²⁰⁴ na mocy postanowień Konstytucji PRL²⁰⁵. Wraz

¹⁹⁵ T. Dybowski, Zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności, *Nowe Prawo* 1967/6, s. 735.

¹⁹⁶ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 57-58.

¹⁹⁷ T. Justyński, *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*, Zakamycze 2000, s. 99.

¹⁹⁸ M. A. Zachariasiewicz, Dopuszczalność zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości przejętych jako majątki opuszczone i poniemieckie w przypadku uchylenia podstawy prawnej takiego zasiedzenia [w:] *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2005, s. 305; Z. Radwański, M. Zieliński [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 395.

¹⁹⁹ Por. S. Grzybowski, *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego*, *Studia Cywilistyczne* 1965/6, s. 19; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 76; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 433.

²⁰⁰ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 433.

²⁰¹ Zob. B. Wochelski, *Zasady współżycia społecznego w projekcie Kodeksu karnego PRL*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1964/1, s. 89; W. J. Katner, *Słuszność jako klauzula generalna w Kodeksie cywilnym (z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego)*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2014/17, s. 119; A. Doliwa, *Funkcje zasad współżycia społecznego w prawie cywilnym*, Warszawa 2021, s. 4.

²⁰² Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311. Zgodnie z art. 3 ustawy: Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by naruszał zasady współżycia społecznego w Państwie Ludowym.

²⁰³ Art. 5: przy realizacji praw i wykonywaniu zobowiązań obywatele i organizacje winny wypełniać przepisy ustaw i zachowywać reguły współżycia socjalistycznego i zasady moralne społeczeństwa budującego komunizm. Patrz J. Wisłocki, *Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa jako jedna z tzw. klauzul generalnych w k.c.*, *Palestra* 1947/2, s. 12. Na J. Wisłockiego powołuje się również Z. Władek, *Klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa w wykładni przepisów regulujących prawo własności*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. (Ius)* 2016/2, s. 119, a także T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 97 oraz Z. Radwański, M. Zieliński [w:] *System...*, t. 1, 2012, s. 396.

²⁰⁴ T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 98; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 4-5.

²⁰⁵ Zgodnie z art. 76 Konstytucji: Obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej był obowiązany przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw oraz socjalistycznej dyscypliny pracy, szanować zasady współżycia społecznego, wypełniać sumiennie obowiązki wobec państwa. W związku ze zmianą wprowadzoną w dniu 29 września 1954 r.

z uchwaleniem Konstytucji RP, pojęcie zasad współżycia społecznego przestało być klauzulą konstytucyjną²⁰⁶. Klauzula zasad współżycia społecznego stanowi ekwiwalent wcześniej rozważanych klauzul dobrych obyczajów, dobrej wiary w sensie obiektywnym, uczciwości w obrocie²⁰⁷ czy klauzuli słusznościowej²⁰⁸. W systemie prawa polskiego powszechnie przyjmuje się również, że zasady współżycia społecznego obejmują normy moralne (inkorporowane do treści poszczególnych norm prawa cywilnego), a co najmniej znajdują swoje źródło w tych normach²⁰⁹. Dlatego zdaniem E. Gniewka, klauzula zasad współżycia społecznego stanowi swego rodzaju „generalną klapę bezpieczeństwa” i „metodę nasycenia stosunków prawnych czynnikiem moralnym”²¹⁰. Jak wypowiadają się w tej kwestii inni przedstawiciele nauki, oceny moralne w pierwszym rzędzie chronią z kolei interesy indywidualne²¹¹, mają charakter bezrozsądkowy i nie stwarzają uprawnień po drugiej stronie²¹². Przez pryzmat klauzuli zasad współżycia społecznego dochodzi do oceny, czy zachowanie właściciela – jakkolwiek mieszczące się formalnie w zakresie treści prawa własności – w rzeczywistości zasługuje na uznanie za moralne oraz prawidłowe²¹³. Z tych więc względów w literaturze pisze się o prawie cywilnym jako prawie życia codziennego, a z tego wyprowadza się wzajemny stosunek pomiędzy prawem a moralnością²¹⁴. W jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego²¹⁵ wskazano, że wykonujący prawo, któremu dowiedziono, iż postępuje

(Dz. U. z 1954 r. Nr 43, poz. 190), na mocy art. 76, obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązany był przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw oraz socjalistycznej dyscypliny pracy, szanować zasady współżycia społecznego, wypełniać sumiennie obowiązki wobec państwa. Kolejna zmiana miała miejsce w związku z ogłoszeniem tekstu jednolitego konstytucji w dniu 21 lutego 1976 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36) a w wersji ostatecznej tj. obowiązującej od dnia 14 maja 1991 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 41, poz. 176) do dnia wejścia w życie przepisów aktualnie obowiązującej Konstytucji RP (17 października 1997 r.) przepis ten brzmiał: „Obywatel Rzeczypospolitej Polskiej obowiązany jest przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw oraz szanować zasady współżycia społecznego i wypełniać sumiennie obowiązki wobec państwa” (art. 90). Przepis ten utrzymany został przejściowo na mocy postanowień art. 77 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

²⁰⁶ Zob. T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 113; T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, *Państwo i Prawo* 1997/11-12, s. 143; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 9.

²⁰⁷ Tak: Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 225; T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 98 oraz 109-110; T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku...*, s. 143; M. Safjan, *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, *Państwo i Prawo* 1990/11, s. 48; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 2.

²⁰⁸ Tak: Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, *Państwo i Prawo* 1989/3, s. 22; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 225; T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 111; T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku...*, s. 143; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 3.

²⁰⁹ Tak: T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 71-73; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 2; Z. Radwański, M. Zieliński [w:] *System...*, t. 1, 2012, s. 397; M. Niedośpiał, B. Waclawik, *Prawo własności...*, s. 20; J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 97.

²¹⁰ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 74.

²¹¹ T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 123.

²¹² L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. I, Warszawa 1959, s. 84. Podają za: A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 80.

²¹³ G. Matusik, *Własność urzędów...*, s. 95.

²¹⁴ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 71; A. Doliwa, *Funkcje zasad...*, s. 3.

²¹⁵ Postanowienie SN z 2.06.2011 r., I CSK 520/10, LEX nr 1129076.

w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego jest traktowany tak, jakby już wyszedł poza treść swego prawa, a więc już go nie może dalej wykonywać. W ocenie A. Stelmachowskiego nie można jednak wykluczyć takiej sytuacji, gdy względy moralne nie pozwalają na zastosowania się do danej normy prawnej. Jego zdaniem „zazwyczaj (...) tylko bardzo rażące „odstawanie” norm prawnych od układu norm moralnych powoduje tak silny stan napięcia, że powstaje moralny obowiązek nieposłuszeństwa wobec prawa. W zasadzie bowiem istnieje również moralny obowiązek posłuszeństwa wobec prawa. Może on więc ustąpić miejsca tylko racjom wyższego rzędu, wobec poczucia pogwałcenia podstawowych zasad moralnych”²¹⁶.

Na potrzeby dalszych rozważań szczególną uwagę poświęcić należy klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa²¹⁷. Zaliczana do funkcji ekonomicznych własności²¹⁸, stanowi wyznacznik sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa²¹⁹. Treść, wedle której właściciel może korzystać z rzeczy tylko zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, wprowadzona została do polskiego porządku prawnego później niż klauzula zasad współżycia społecznego²²⁰, ale podobnie wzorowana była na regulacjach Kodeksu cywilnego RFSRR²²¹ i w prawie polskim występuje najczęściej wraz z odwołaniem się właśnie do tychże zasad²²². W powiązaniu z omawianym już w pracy art. 20 Konstytucji RP, z klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa wyprowadza się koncepcję o społecznym związaniu własności²²³. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności odnosi się nie tylko do konkretnego przeznaczenia przedmiotu

²¹⁶ A. Stelmachowski, Wstęp do teorii..., s. 82.

²¹⁷ Z. Radwański, Czy klauzula generalna..., s. 225.

²¹⁸ J. Nadler [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-534, red. E. Gniewek, Warszawa 2004, s. 441; M. Balwicka-Szczyrba, [w:] Kodeks cywilny..., s. 403. O funkcjach ekonomicznych, jakie własność pełni, napisano już we Wprowadzeniu pracy wskazując, że własność stymuluje do dbałości o mienie i jego produktywność oraz zabezpiecza przed marnotrawstwem.

²¹⁹ J. Nadler [w:] Kodeks cywilny..., s. 439 i powołany tam S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001, s. 39.

²²⁰ Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa wprowadzona została do polskiego porządku prawnego dopiero w Kodeksie cywilnym z 1964 roku. Tak: T. Justyński, Nadużycie prawa ..., s. 113-114; Z. Władek, Klauzula generalna..., s. 119; Z. Radwański, Czy klauzula generalna..., s. 226. Z. Radwański w tekście wskazuje jednakże na rok 1946 roku, przy czym według Z. Władka jest to oczywista omyłka pisarska autora.

²²¹ Zgodnie z art. 1 Kodeksu: Prawa podmiotowe są chronione przez ustawę, z wyłączeniem jednak wypadków, gdy prawa te są wykonywane w sposób sprzeczny z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Tak: J. Wiślocki, Społeczno-gospodarcze przeznaczenie..., s. 12. Na J. Wiślockiego powołuje się również Z. Władek, Klauzula generalna..., s. 119; Z. Radwański, Czy klauzula generalna..., s. 226; Z. Radwański, M. Zieliński [w:] System..., t. 1, 2012, s. 402.

²²² T. Justyński, Nadużycie prawa..., s. 114; Z. Radwański, Czy klauzula generalna..., s. 225; Z. Radwański, M. Zieliński, Uwagi *de lege ferenda* o klauzulach generalnych w prawie prywatnym, Przegląd Legislacyjny 2001/2, s. 27

²²³ K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności..., s. 367.

tego prawa²²⁴, ale również do pewnych kryteriów natury ekonomicznej²²⁵ i obiektywnej²²⁶. Jako zakreślająca granice prawa własności, daje również podstawę do pozbawienia właściciela możliwości korzystania z przedmiotu swej własności w sytuacji, gdy korzysta on z tego prawa z przekroczeniem granic jej przeznaczenia²²⁷. W ramach klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa nie jest również wykluczone odwołanie się do ocen moralnych i etycznych²²⁸. Pełni ona bowiem w prawie polskim podobne funkcje co klauzula zasad współżycia społecznego i tak jak ona ma za zadanie „uelastycznienie przepisów prawa oraz dopasowanie go do zachodzących zmian społecznych i gospodarczych, a także indywidualizację procesów stosowania prawa”²²⁹.

Zastosowanie klauzuli generalnej społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa łączy się z koniecznością dokonania pewnej oceny zachowania podmiotu, któremu prawo to przysługuje. Jako mająca stanowić przeciwwagę dla nazbyt zindywidualizowanego wykonywania prawa podmiotowego²³⁰, ocena zachowania podmiotu winna wskazywać, czy jego działanie nie stanowi anormalnego używania tego prawa, czy używanie nie sprzeciwia się przeznaczeniu ekonomicznemu lub społecznemu jakiemu prawo to służy, a także, czy używanie to nie jest potępiane przez domenę publiczną²³¹. W literaturze spotkać można się również ze stwierdzeniem, że zachowanie danego podmiotu jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa wówczas, gdy cel, jakiemu prawo służy, nie może zostać osiągnięty wskutek sprzecznego z przepisem prawa zachowania się podmiotu, albo skutki prawne, jakie wynikają z przepisu prawa, wzbudzają w okolicznościach konkretnego przypadku wątpliwości z punktu widzenia użyteczności społecznej²³².

Według A. Stelmachowskiego, klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa „oznacza przeciwstawienie się skrajnie indywidualistycznemu podejściu do prawa własności przy wykonywaniu tego prawa”²³³. W ocenie K. Zaradkiewicza, omawiana klauzula pełni

²²⁴ A. Stelmachowski, Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współżycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa), *Państwo i Prawo* 1965/1, s. 18; T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego...*, s. 733-734.

²²⁵ Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 225; Z. Radwański, M. Zieliński [w:] *System...*, t. 1, 2012, s. 403.

²²⁶ Z. Łyda, Klauzula generalna „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa” (problemy interpretacji), *Państwo i Prawo* 1987/7, s. 47 i n.

²²⁷ T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku...*, s. 144-145; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 233.

²²⁸ Z. Łyda, *Funkcjonowanie klauzuli „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa”*, *Studia Iuridica Silesiana* 1984/9, s. 78-79; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 225.

²²⁹ T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 114.

²³⁰ A. Stelmachowski, *Klauzule generalne...*, s. 17; T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego...*, s. 734.

²³¹ Z. Łyda, *Klauzula generalna...*, s. 46.

²³² T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 115-116.

²³³ A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 236.

podwójną rolę. Z jednej strony, ma za zadanie wykluczenie celów, których osiągnięcie za pomocą instytucji własności prywatnej byłoby możliwe w drodze niedopuszczalnych zachowań. Z drugiej zaś, poprzez odwołanie do funkcji prawa własności wskazuje na charakter uprawnień właściciela w stosunku do rzeczy²³⁴. W literaturze wykształciły się również dwa odrębne stanowiska w kwestii rozumienia omawianego pojęcia²³⁵. Zwolennicy pierwszego wywodzą, że aby móc przyjąć, że dany podmiot zachowuje się sprzecznie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, trzeba w pierwszej kolejności umieć określić cel, jakiemu prawo to powinno służyć, a który w związku ze sprzecznym zachowaniem się tego podmiotu nie jest z jego winy realizowany²³⁶. W opozycji do powyższego stoi jednak pogląd o tym, że właściwe rozumienie klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinno być uzależnione nie od celu prawa podmiotowego, ale od interesu społecznego. Zwolennicy tego poglądu wywodzą więc, że rozstrzygnięcie o tym, czy w konkretnym przypadku podmiot zachowuje się sprzecznie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem przysługującego mu prawa, zależy od tego, czy prawo to stanowi dla dobra ogółu jakąkolwiek wartość²³⁷. Zarazem w doktrynie podkreśla się jednak, że jakkolwiek klauzula ta uwzględniać ma interes społeczny²³⁸, tak mówiąc o „przeznaczeniu prawa” nie należy tego sformułowania utożsamiać wyłącznie z interesem ogółu²³⁹.

Pomimo tego, że klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jest stosunkowo nowym pojęciem w polskim systemie prawnym, w literaturze zwrócono uwagę na jej powiązanie z dotychczasową klauzulą zasad uczciwego obrotu²⁴⁰. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa w większym jednak stopniu chroni interes ogółu społeczności, albowiem odsyła do ocen natury instrumentalnej i ekonomicznej²⁴¹. W rozważaniach na ten temat M. Safjan pisał, że „klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa wkomponowana do treści podmiotowego przekształca się w nadrzędny

²³⁴ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 435.

²³⁵ T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 115.

²³⁶ Z. Łyda, *Klauzula generalna...*, s. 47.

²³⁷ Tak: T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego...*, s. 734; A. Stelmachowski, *Klauzule generalne...*, s. 7; J. Wiślocki, *Spółeczno-gospodarcze przeznaczenie...*, s. 14

²³⁸ J. Biernacki, *Interes społeczny w zunifikowanym prawie cywilnym*, *Przegląd Notarialny* 1949/11, s. 422; S. Szer, *Kilka uwag na temat pojęcia interesu społecznego w prawie cywilnym*, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1950/1, s. 38.

²³⁹ W. Pańko, *Klauzule generalne kodeksu cywilnego w cywilnoprawnej regulacji obrotu uspołecznionego*, *Państwo i Prawo* 1969/3, s. 490.

²⁴⁰ L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, s. 60; T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 116.

²⁴¹ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 225; T. Justyński, *Nadużycie prawa...*, s. 123.

(...) instrument delimitacji sfery wolności uprawnionego”²⁴². Taki wniosek autor ten wyprowadził z zestawienia art. 140 k.c. z treścią przepisu art. 5 k.c., zgodnie z którym, nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Jak dalej wskazywał, „jeśli (...) uznać, że chodzi tu o zróżnicowane funkcje klauzul generalnych, to jedynym trafnym wnioskiem jest stwierdzenie, że ich zastosowanie w art. 140 k.c. w charakterze kryteriów określających granice własności, wprowadzać musi jakieś trwałe i niezmiennie ograniczenia tego prawa wynikające z ocen pozanormatywnych”²⁴³. W tym znaczeniu, w literaturze prawniczej po 1989 roku, tj. po zmianach ustrojowych i gospodarczych, pojawiały się postulaty o rezygnacji z tego kryterium nadużycia prawa, o jakim mowa w art. 5 k.c. Głównym argumentem miało być przekonanie, że klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa stanowi ograniczenie autonomii podmiotu w obrocie gospodarczym, przez co sprzeciwia się podstawie ustroju gospodarczego państwa, jakim jest społeczna gospodarka rynkowa²⁴⁴. Zwolennik tych poglądów T. Justyński wywodził, że w warunkach gospodarczych zachodzących po 1989 roku, wyznaczenie jednolitego interesu społeczno-gospodarczego wydaje się zadaniem niemożliwym, albowiem celowość podejmowanych działań gospodarczych w warunkach gospodarki rynkowej wyznaczana jest przez nieskrępowane decyzje podmiotu, który występuje w obrocie w sposób zindywidualizowany i subiektywny²⁴⁵. Zgodność zachowania się podmiotu prawa z klauzulą społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa określona została w doktrynie jako „predykat wartościujący”²⁴⁶.

Kończąc, stosowanie omawianych wyżej klauzul generalnych trudno jest jednak pogodzić z ideą państwa prawnego²⁴⁷. Jak wskazywał W. L. Jaworski, „nie ma i nie będzie kodeksu, który by wytrzymał konkurencję z różnorodnością i komplikacjami życia”²⁴⁸. Przepis art. 140 k.c. kształtuje zaś treść prawa własności *in abstracto*, tj. na tle typowych, powtarzających się stanów faktycznych, przewidzianych przez ustawodawcę na podstawie doświadczenia społecznego i wyrażnie przez niego uregulowanych²⁴⁹. W ocenie T. Dybowskiego należałoby przyjąć, że jeżeli stwierdzone na tle konkretnego stanu faktycznego nadużycie prawa własności jest powtarzalne, a w ramach prowadzonych na tym

²⁴² M. Safjan, Klauzule generalne..., s. 58.

²⁴³ Tamże.

²⁴⁴ Tak: M. Safjan, Klauzule generalne..., s. 50; T. Zieliński, Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym, *Studia Iuridica* 1992, t. 23, s. 159. Odmiennie Z. Łyda, Klauzula generalna..., s. 56

²⁴⁵ T. Justyński, Nadużycie prawa..., s. 116.

²⁴⁶ Z. Łyda, Klauzula generalna..., s. 46.

²⁴⁷ T. Zieliński, Klauzule generalne w nowym porządku..., s. 135.

²⁴⁸ W. L. Jaworski, *Prawo cywilne na ziemiach polskich*, t. II, cz. 1, Kraków 1920, s. 61.

²⁴⁹ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 71-72.

tle postępowań sądowych w innych tego rodzaju sprawach wydawane są podobne rozstrzygnięcia, można byłoby mówić o ukształtowaniu się utrwalonej zasady współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. W tego rodzaju sytuacjach, należałoby się spodziewać, że z czasem tak ustalona zasada powinna zostać wcielona do krajowego porządku prawnego. Bez tego, jakkolwiek dopuszczając stosowanie tzw. „ustabilizowanej” zasady, nie będzie możliwe na jej podstawie znoszenie czy ograniczenie prawa własności. Tego rodzaju praktyki mogłyby jedynie kreować pewne stany tymczasowe, czyli dopuszczać ograniczenie prawa własności wyłącznie na czas trwania okoliczności uzasadniającej zastosowanie danej zasady²⁵⁰. Zważywszy więc na to, że państwo jest gwarantem pewności uregulowań aktów normatywnych, standardy państwa prawnego nie zostaną jednak spełnione, gdy w ich ramach znajdować się będą zwroty niedookreślone, uniemożliwiające podmiotom przewidzenie skutków swych zachowań²⁵¹. Klauzule generalne umożliwiają przy tym organowi publicznemu subiektywną ocenę, czy dane zachowanie podmiotu mieści się w kryteriach dobra interesu publicznego, a przez to, czy w warunkach konkretnego przypadku zachodzi możliwość ograniczenia niektórych praw obywatelskich, o jakich mowa w przepisach Konstytucji RP²⁵². Jak wypowiedział się w tej kwestii T. Zieliński, klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia daje sądom „podstawę do pozbawienia właścicieli możliwości korzystania z rzeczy na podstawie subiektywnych przekonań (...), że w konkretnych sytuacjach użytek ten przekracza granice społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, jakiemu prawo własności ma według cytowanego przepisu służyć”²⁵³.

1.5. Podsumowanie

Ewolucja własności doprowadziła do przekonania o ograniczeniach właściciela w korzystaniu z przedmiotu swej własności. Posługując się takimi pojęciami, jak: granice prawa własności, uspołecznienie własności, wykorzystywanie własności w celach publicznych pod kontrolą państwa²⁵⁴, nałożono na właściciela, z jednej strony swoistego rodzaju zakazy określonego sposobu wykonywania własności, z drugiej zaś nakazy powstrzymania się od

²⁵⁰ Tamże, s. 73.

²⁵¹ Zob. T. Zieliński, Klauzule generalne w nowym porządku..., s. 135-136; Z. Ziemiński, Stan dyskusji..., s. 14 i n.; L. Leszczyński, Praworządne stosowanie prawa a klauzule generalne, Państwo i Prawo 1989/11, s. 56.

²⁵² T. Zieliński, Klauzule generalne w nowym porządku..., s. 139.

²⁵³ Tamże, s. 144-145.

²⁵⁴ Zob. D. E. Tagunov, Konstytucyjnoprawne ograniczenia..., s. 348; S. Grzybowski, Własność w projekcie..., s. 20; W. Pańko, O prawie własności..., s. 66; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 78.

czynionych przez niego działań²⁵⁵. Wypracowana na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci koncepcja związania społecznego prawa własności²⁵⁶ doprowadziła finalnie do przyjęcia tezy, że konsekwencją przysługujących właścicielowi uprawnień do rzeczy są również konieczne do wykonania w związku z tym prawem obowiązki²⁵⁷. Jakkolwiek znamienne jest tutaj stanowisko L. Duguit'a o tym, że brak jest ustawy, która wprost zmuszałaby właściciela do wykonywania swej własności²⁵⁸, tak powyższego wymagają społecznie uzasadnione potrzeby ochrony gruntów, bezpieczeństwa powszechnego oraz dóbr kultury²⁵⁹.

Trudno jest jednak odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje pewien minimalny zakres, w jakim prawo własności musi być wykonywane przez podmiot, któremu ono przysługuje²⁶⁰. Według S. Jarosz-Żukowskiej odpowiedź na tak postawione pytanie winna być pozytywna, jeżeli ujmuje się rzecz intuicyjnie. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy konieczne jest pozytywne sprecyzowanie owego minimum koniecznej treści wykonywanego prawa własności²⁶¹. Również A. Stelmachowski stwierdził, że „jest to jedna z tych rzeczy, które dość dobrze wyczuwa się i rozumie niejako „instynktownie”, a znacznie trudniej jest określić, gdy przychodzi do dokładniejszej analizy”²⁶². Powyższe szczególne znaczenia nabiera w odniesieniu do wykonywania prawa własności nieruchomości w taki sposób, by uwzględniało ono interes społeczno-gospodarczy całego społeczeństwa, a przynajmniej nie kolidowało z nim²⁶³. W tym znaczeniu W. Pańko wskazuje, że za obowiązkiem wykonywania własności, czy nawet obowiązkiem wynikającym z własności przemawia wiele argumentów m.in. natury moralnej²⁶⁴.

²⁵⁵ S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja ochrony własności..., s. 543-544.

²⁵⁶ W. M. Góralski, Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych w RFN [w:] Prawa i wolności obywatelskie w państwach kapitalistycznych, red. W. M. Góralski, Warszawa 1979, s. 158; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 163-164.

²⁵⁷ C. Kosikowski, Zasada ochrony własności..., s. 236; M. Habdas, Publiczna własność..., s. 195.

²⁵⁸ L. Duguit, Kierunki rozwoju..., s. 137-138.

²⁵⁹ W. Pańko, O prawie własności..., s. 69, 72-78.

²⁶⁰ S. Jarosz-Żukowska, Przestanki dopuszczalności..., s. 226.

²⁶¹ S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 215.

²⁶² A. Stelmachowski, Wstęp do teorii..., s. 262.

²⁶³ T. Dybowski, Zasady współżycia społecznego..., s. 735.

²⁶⁴ W. Pańko, O prawie własności..., s. 71.

ROZDZIAŁ II

GRANICE DOPUSZCZALNEJ SWOBODY WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI W WYKONYWANIU PRZYSŁUGUJĄCEGO MU PRAWA

2.1. Uwagi wprowadzające

Z treści prawa własności wyprowadza się wszelkie możliwe uprawnienia właściciela w zakresie wykonywania przysługującego mu prawa²⁶⁵. Przez pojęcie wykonywanie prawa w ogólności rozumie się takie zachowanie właściciela, które mieści się w sferze możliwości jego postępowania z przedmiotem swej własności, przy czym zachowanie to może przybrać postać czynności prawnych lub faktycznych, działania pozytywnego bądź negatywnego, zachowań ciągłych albo jednorazowych. Z punktu widzenia prawa cywilnego chodzi z kolei o takie wykonywanie prawa własności, które realizować będzie jego treść²⁶⁶. W ocenie A. Doliwy, wykonywanie prawa własności polega zasadniczo albo na korzystaniu z rzeczy (posiadanie, władanie, używanie) albo na rozporządzaniu rzeczą²⁶⁷.

Zakres wolności dysponowania rzeczą dopuszczalny jest jednak w granicach wskazanych przez ustawodawcę²⁶⁸. Istnienie granic prawa własności stanowi swoisty kompromis między ochroną prawa podmiotowego o najszerzej treści (prawa najsilniejszego w stosunku do rzeczy) z jednej strony, a zabezpieczeniem interesu ogólnego z drugiej²⁶⁹. Upoważnienie do ograniczania właściciela w swobodzie korzystania z rzeczy w imię interesu ogólnego nie obejmuje jednak stanowienia takich unormowań, mocą których dopuszczalne byłoby całkowite zniesienie swobody w korzystaniu z rzeczy i wprowadzenie w ich miejsce enumeratywnie określonych zachowań właścicielowi dozwolonych. Powyższe doprowadziłoby do nadania prawu własności pozytywnej treści, co nie wydaje się do

²⁶⁵ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 305-306. Autor ten odniósł się również do wypowiedzi J. Ciemnińskiego na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 10 grudnia 1996 r., który stwierdził, że: „w kategoriach prawnych nie bardzo (...) wiem, co to znaczy ograniczenie korzystania z prawa własności”. Tak: wystąpienie posła J. Ciemnińskiego w trakcie Posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 10 grudnia 1996 r., XLII Biuletyn KKZN, Warszawa 1997, s. 36.

²⁶⁶ A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 38-39.

²⁶⁷ Tamże, s. 39.

²⁶⁸ J. Wasilkowski, *Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego*, *Państwo i Prawo* 1965/12, s. 826; J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL...*, s. 103.

²⁶⁹ M. A. Król, *Ograniczenia prawa własności...*, s. 143; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 18. Patrz również: orzeczenie TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991 nr 1, poz. 4; orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996 nr 1, poz. 2; orzeczenie TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999 nr 4, poz. 74; wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999 nr 4, poz. 78.

pogodzenia z konstytucyjną zasadą swobody w zakresie korzystania z rzeczy²⁷⁰. W pojęciu prawa własności mieszczą się bowiem wszystkie możliwe dyspozycje rzeczą, jakie właścicielowi przysługują i dlatego uprawnienia właściciela do rzeczy z natury nigdy wyczerpane być nie mogą²⁷¹.

Na tle obowiązującego prawa, granice określające zakres wolności dysponowania daną rzeczą rozważyć można w dwojaki sposób. W wymiarze pozytywnym, odnoszącym się do takich uregulowań prawnych, które nakładają na właściciela obowiązek należytego wykonywania przysługującego mu prawa. W aspekcie negatywnym, gdy mówi się o ograniczeniach prawa własności, które zakazują właścicielowi korzystania z rzeczy w określonym zakresie²⁷². W zaproponowanej przez F. Longchamps'a klasyfikacji ograniczeń własności nieruchomości wyróżniono taką, na którą złożyły się zbiory niezdefiniowanych z góry nakazów oraz zbiory zakazów związanych z działaniami sprzecznymi z celem, jaki wyznaczony został przez ustawodawcę. Konglomerat zakazów i nakazów nakładanych na właściciela stanowi spoczywający na właścicielu obowiązek utrzymania nieruchomości w określonym stanie²⁷³.

2.2. Wykonywanie własności w perspektywie obowiązku rolniczego zagospodarowania nieruchomości

Ze społecznego charakteru korzystania z własności²⁷⁴ wyprowadza się twierdzenie, że własność powinna służyć pożytkowi ogólnemu²⁷⁵. Chodzi o takie wykonywanie prawa własności, które uwzględniałoby interes społeczno-gospodarczy całego społeczeństwa, a przynajmniej nie kolidowało z nim²⁷⁶. Już bowiem w ustroju gospodarczym powojennej Polski na właścicielach nieruchomości spoczywał obowiązek wykonywania uprawnień

²⁷⁰ M. Szewczyk, *Granice ingerencji administracyjnej...*, s. 124-125; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 224-225.

²⁷¹ E. Till, *Wykład prawa rzeczowego austriackiego: prawo własności, prawo służebności i prawo zastawu*, Lwów 1892, s. 6.

²⁷² Zob. S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 20; M. Górski, *Prawo własności a ochrona środowiska* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 63; Ł. Kamiński [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, red. M. Stahl, red. K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 936; M. Niedośpiał, B. Waclawik, *Prawo własności...*, s. 11-12; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 305; I. Zachariasz [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, red. I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 142.

²⁷³ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, *Przegląd Prawa i Administracji* im. E. Tilla 1939/1 oraz 1939/2, s. 270.

²⁷⁴ W. Pańko, *Własność gruntowa...*, s. 30.

²⁷⁵ D. E. Tagunov, *Konstytucyjnoprawne ograniczenia...*, s. 348.

²⁷⁶ T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego...*, s. 735.

płynących z tego prawa, podyktowany planowanym charakterem gospodarki socjalistycznej oraz celami polityki gospodarczej państwa socjalistycznego. Obowiązek rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego kraju, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, jako rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych, spoczywał z kolei na państwie²⁷⁷.

Po wojnie, kluczowe znaczenie dla gospodarki krajowej odgrywały nieruchomości rolne, a podstawowym zamierzeniem ustawodawcy tego okresu było uregulowanie stosunków władania gruntami rolnymi i rolniczego ich wykorzystania²⁷⁸. Ze względu na początkowy brak definicji legalnej omawianego pojęcia, szczególnym zainteresowaniem ustawodawcy w tym ustroju cieszyły się indywidualne gospodarstwa rolne²⁷⁹. Dla określenia ziemi uprawnej ustawodawca posługiwał się wówczas różnymi pojęciami takimi, jak: gospodarstwo rolne, mienie martwej ręki, nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego²⁸⁰. Mówiąc o nieruchomości rolnej jako kategorii prawnej, pojęcie to po raz pierwszy pojawiło się dopiero w ustawie z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi²⁸¹. Zgodnie z jej art. 1 ust. 2, za nieruchomość rolną uważano taką, która była użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej, jak również nieruchomość, która była przeznaczona do takiej produkcji według planów zagospodarowania przestrzennego.

Szczególne znaczenie ziemi oraz samej produkcji rolnej doprowadziło ustawodawcę powojennego do wypracowania koncepcji, że wykonywanie własności nieruchomości rolnej w coraz większym stopniu podporządkowane powinno być interesom i potrzebom społecznym²⁸². Na rolnikach spoczywał obowiązek wykonywania przysługującego im prawa własności w drodze rolniczego użytkowania gruntów rolnych, co uzasadniano potrzebami planowania przestrzennego, urbanistyki i polityki rolnej²⁸³. Ustawodawca nakładał na właścicieli nieruchomości rolnych obowiązek rolniczego jej zagospodarowania. Przykładowo, dekretem z dnia 30 marca 1945 r. o przymusowym zagospodarowaniu użytków rolnych²⁸⁴, na posiadacza gruntów zdalnych pod uprawę (właściciela, dzierżawcę i zarządcę) wprowadzony

²⁷⁷ J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym..., s. 56; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 77-78.

²⁷⁸ S. Mizera, W. Ramus, Ewidencja i gospodarka..., s. 105; J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 1.

²⁷⁹ J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970, s. 77-78.

²⁸⁰ R. Budzinowski, Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych, Warszawa-Poznań 1985, s. 6.

²⁸¹ Dz. U. z 1957 r. Nr. 39, poz. 172 z późn. zm. Tak: R. Budzinowski, Przymusowe przejmowanie..., s. 6.

²⁸² J. S. Piątkowski [w:] System..., t. 2, 1977, s. 103-106.

²⁸³ Por. J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym..., s. 209; J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne..., s. 77-78; J. S. Piątkowski [w:] System..., t. 2, 1977, s. 101-102; E. Spirydowicz, Ziemia i prawo, Warszawa 1977, s. 77.

²⁸⁴ Dz. U. z 1945 r. Nr 11, poz. 59.

został obowiązek ich przymusowego zagospodarowania, co podyktowane było celem zapewnienia wyżywienia ludności (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2). Przez zagospodarowanie rozumiano z kolei uprawę, siew, pielęgnację i zbiory (art. 1 ust. 2), a posiadaczy niezagospodarowanych użytków rolnych obciążano podatkiem gruntowym w podwójnej wysokości (art. 8). Dekret z dnia 30 marca 1945 r. uchylony został dekretem z dnia 9 lutego 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych²⁸⁵, w którym, na posiadacza użytków rolnych, tj. osobę, w której władaniu grunt się znajdował (np. właściciel, dzierżawca, użytkownik, zarządca), nałożony został obowiązek całkowitego i należytego zagospodarowania takich użytków (art. 1). Nad całkowitym i należyтым zagospodarowaniem gruntów położonych na obszarze gminy czuwało prezydium gminnej rady narodowej, a w przypadku stwierdzenia niezagospodarowania gruntu – niezwłocznie wszczynano dochodzenie w celu ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy i osób za to odpowiedzialnych (art. 2 ust. 1). W drodze ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów²⁸⁶, na właścicieli gruntów rolnych i leśnych nałożony został obowiązek rolniczego użytkowania gruntu (art. 16). W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁸⁷, na właściciela gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne nałożono obowiązek rolniczego ich wykorzystywania oraz przeciwdziałania erozji gleb i innym zjawiskom powodującym trwałe pogorszenie wartości użytkowej gruntów rolnych (art. 23 ust. 1). Na właściciela takiego gruntu mógł być też nałożony obowiązek zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntu lub założenia na nim trwałych użytków zielonych, sadów oraz plantacji wieloletnich, przy jednoczesnym zapewnieniu właścicielowi bezpłatnie niezbędnej ilości sadzonek lub nasion roślin. Z wykonywania obowiązków nałożonych na właściciela nieruchomości rolnej przeprowadzano co roku kontrolę (art. 42).

Z idei ograniczenia właściciela nieruchomości rolnej w perspektywie nakładanych na niego obowiązków pozytywnego działania ustawodawca nie zrezygnował nawet po wprowadzonych w 1989 roku zmianach ustrojowych²⁸⁸. Mimo odejścia od ustroju społeczno-gospodarczego opartego m.in. na gospodarce rolnej, ziemia w dalszym ciągu postrzegana jest jako dobro szczególne, wymagające ochrony i dbałości ze strony właściciela. I tak

²⁸⁵ Dz. U. z 1953 r. Nr 11, poz. 40.

²⁸⁶ Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.

²⁸⁷ Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.

²⁸⁸ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 250.

przykładowo, w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁸⁹, ustawodawca nałożył na właścicieli gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne obowiązek przeciwdziałania degradacji gleby, w tym szczególnie erozji i ruchom masowemu ziemi (art. 15 ust. 1). Ze względu na tak przewidzianą ochronę, w ust. 2 wskazano, że właściwy organ wymieniony w art. 5 ustawy może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów, o których mowa w ust. 1, zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. W ust. 4 powołanego przepisu wskazano z kolei, że na właścicielu gruntów, na których znajdują się urządzenia przeciwerozryjne oraz urządzenia melioracji szczegółowych, ciąży obowiązek ich utrzymywania w stanie sprawności technicznej.

Również w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁹⁰, już w preambule postanowiono, że uchwalono ją „w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich”. W art. 1 ustawy wskazano, że określa ona zasady kształtowania ustroju rolnego państwa m.in. przez zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W związku z tym w art. 2a, wprowadzono ustawowe ograniczenie sprzedaży nieruchomości rolnej w ten sposób, że nabywcą takiej nieruchomości może być – co do zasady – wyłącznie rolnik indywidualny. Kolejne ograniczenie przy rozporządzaniu nieruchomością rolną wynika z art. 3 ustawy przewidującego prawo pierwokupu na rzecz dzierżawcy, a w razie jego braku – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa działającego na rzecz Skarbu Państwa.

Aktualnie więc, wolność majątkowa, choć nie nakłada na właściciela obowiązku czynienia, nie wyklucza nałożenia ograniczeń korzystania z przysługującego mu prawa. Ograniczenia takie mogą polegać zarówno na nakazaniu, jak i zakazaniu wykonywania określonych czynności, podejmowanych w interesie ogółu. Wykonywanie prawa własności nie może też być pozbawione jakichkolwiek względów etycznych, albowiem ma ono służyć

²⁸⁹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82.

²⁹⁰ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1653.

również dobru ogółu²⁹¹. Konsekwencją wynikającą z przysługujących z tego tytułu uprawnień są więc konieczne do wykonania obowiązki²⁹².

2.3. Charakter ograniczeń prawa własności

Dopuszczając ograniczenia prawa własności w perspektywie obowiązków nakładanych na właściciela, pojawił się jednak spór na temat ich charakteru. Zdaniem S. Grzybowskiego współczesna teoria prawa, nie łącząc własności z konkretnym zakresem uprawnień właściciela, nie wyłączyła obowiązków spod istoty własności. Jego zdaniem, na treść własności składać powinny się więc uprawnienia, ich ograniczenia oraz osobno obowiązki²⁹³. Analizując rozmaite obowiązki nakładane na właściciela, A. Klein stanął z kolei na stanowisku, że jakkolwiek nie należy ich zaliczać do treści prawa własności, tak ich naruszenie wywołuje sankcje na płaszczyźnie stosunku cywilnoprawnego²⁹⁴. T. Dybowski w rozważaniach na temat granic prawa własności wyróżnił sfery ingerencji w uprawnienia właściciela dzieląc je na sferę *ex lege* (dla takiej ingerencji nie jest wymagane wcześniejsze wydanie orzeczenia upoważniającego) oraz sferę *ex officio* (ingerencja jest dopuszczalna wyłącznie po uprzednim wydaniu decyzji przez właściwy organ państwowy)²⁹⁵. W swoich rozważaniach podkreślał również, że jeżeli słuszne byłoby twierdzenie o treści prawa własności składającego się z uprawnień i obowiązków, to do kategorii tych ostatnich należałoby zaliczyć obowiązek wykonywania uprawnień płynących z własności²⁹⁶. A. Wasilewski zwracał z kolei uwagę, że obowiązek – ogólnie zwany – wykonywaniem uprawnień płynących z własności, wchodzi do treści prawa własności i o ten obowiązek treść tą uzupełnia²⁹⁷. Zdaniem J. Wasilkowskiego, ustawowe ograniczenia kształtują treść prawa własności, jednakże mają charakter wyłącznie pozorny, a rzeczywistymi ograniczeniami są w tym przypadku wyłącznie prawa podmiotowe do rzeczy przysługujące osobom trzecim, np. ograniczone prawa rzeczowe²⁹⁸. O pozorności ograniczeń prawa własności pisał również W. Pańko, zdaniem którego idealistycznym byłoby założenie, że prawo własności jest nieograniczone²⁹⁹. Autor ten twierdził, że na temat istoty prawa

²⁹¹ Zob. M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 188-189; A. Stelmachowski, *Klauzule generalne...*, s. 17; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 244-245; F. Zoll, *Z zagadnień funkcjonalizmu...*, s. 27.

²⁹² C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności...*, s. 236; M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 195.

²⁹³ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 21-22.

²⁹⁴ A. Klein, *Elementy stosunku...*, s. 61-68.

²⁹⁵ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 63-64.

²⁹⁶ Tamże, s. 75-76 i 78.

²⁹⁷ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności...*, s. 21.

²⁹⁸ J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym...*, s. 51.

²⁹⁹ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 64.

własności najprościej, ale i najpełniej stanowi idea domniemania kompetencji. Chodzi tu o domniemania leżące po stronie właściciela, odnoszące się zarazem do ogółu zachowań względem określonej rzeczy. Ideę własności jako autonomii w sferze korzystania i dysponowania daną rzeczą sprowadzić należy zatem do prostej konstrukcji logicznej, która nie stwarza właścicielowi złudy monopolu podmiotowego i nieograniczoności uprawnień³⁰⁰. W tym znaczeniu autor rozwijał, że ograniczeniami prawa własności są obowiązki polegające na działaniu, natomiast w strukturę prawa własności wchodzi te, polegające na znoszeniu lub zaniechaniu³⁰¹. Jego zdaniem, pojęcie obowiązku nie odnosi się do samego prawa własności, a do sposobu jego wykonywania, które jest określane różnymi środkami administracyjnoprawnymi³⁰². Z kolei J. Ignatowicz twierdził, że ograniczeniami są obowiązki, które nie wchodzi do treści prawa własności³⁰³. E. Gniewek, jakkolwiek podniósł, że ustawowe regulacje kształtują treść prawa własności, tak – podobnie jak J. Wasilkowski – z faktu tego wywodził, że nie należy tychże regulacji postrzegać w kategorii ograniczeń tego prawa³⁰⁴.

Spór na temat charakteru ograniczeń prawa własności sprowadzić należy finalnie do dwóch odrębnych koncepcji. Według pierwszej z nich, obowiązki spoczywające na właścicielu pozostają w granicach prawa własności i ograniczając to prawo „od wewnątrz” przynależą do jego treści. Zgodnie zaś z innym poglądem, obowiązki te znajdują się poza zakresem prawa własności, obciążając właściciela z mocy prawa „od zewnątrz”, stanowiąc przez to swego rodzaju korelat prawa własności³⁰⁵. Niezależnie jednak od sporu na ten temat, możliwość ograniczenia prawa własności podyktowana jest względami społecznymi³⁰⁶. Na właściciela nakładane są w związku z tym różnego rodzaju obowiązki określające zakres jego winnego zachowania się³⁰⁷. T. Dybowski opowiadając się za wprowadzeniem podziału obowiązków, wyodrębnił obowiązki o charakterze: *non facere*, *pati* i *facere*³⁰⁸. Wiedzę o obowiązkach spoczywających na właścicielu i ograniczeniach przysługującego mu prawa własności czerpać

³⁰⁰ Tamże, s. 75.

³⁰¹ Tamże, s. 68-69.

³⁰² Tamże, s. 71.

³⁰³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe..., s. 67.

³⁰⁴ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 138-139.

³⁰⁵ Por. A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 361; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 120; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 540; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Habdas, red. M. Frasz, Warszawa 2018, s. 30-31; I. Zachariasz [w:] Planowanie..., s. 142.

³⁰⁶ F. Kasperek, Stosunek państwa do praw nabytych a w szczególności do prawa własności, Lwów 1885, s. 26. Podają za: A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 17.

³⁰⁷ A. Klein, Elementy stosunku..., s. 36.

³⁰⁸ T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 75-76, 78.

należy zaś tak z regulacji cywilnoprawnych, jak i z przepisów prawa administracyjnego³⁰⁹. W każdej z tych gałęzi prawa mieszczą się także sankcje za niewykorzystywanie lub nienależyte wykorzystywanie uprawnień właścicielskich³¹⁰.

2.4. Wybrane ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości na tle konglomeratu nakazów i zakazów wprowadzonych przez przepisy ustaw

2.4.1. Przepisy prawa cywilnego

W sferze cywilnoprawnej własność ograniczają wyłącznie ustawy, społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa oraz zasady współżycia społecznego. Jednak zdaniem J. Suchego, granice określające zakres dopuszczalnej swobody właściciela postępowania z przedmiotem własności nie mogą być utożsamiane z ograniczeniami rzeczowymi, takimi jak: służebność, użytkowanie, dzierżawa³¹¹.

Jako przykład ustawowych szranków prawa własności nakładanych na właściciela nieruchomości gruntowej przez przepisy prawa cywilnego wskazuje się regulacje prawa sąsiedzkiego, o których mowa w art. 143-154 k.c., ograniczające korzystanie z nieruchomości ze względu na godne ochrony interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich³¹². Powiada się bowiem, że prawidłowe korzystanie z nieruchomości wymaga wielokrotnie ingerencji w sferę praw sąsiada, a oddziaływanie na siebie gruntów sąsiednich rodzi sprzeczne interesy właścicieli tych gruntów. Pogodzeniu tych interesów służą właśnie przepisy prawa sąsiedzkiego, nakładające na właścicieli nieruchomości sąsiednich – we wzajemnym interesie – pewne obowiązki i ograniczenia. Uzasadnieniem wprowadzenia ograniczeń uprawnień właścicielskich w tym zakresie jest zatem potrzeba ochrony konkretnych praw przysługujących innym osobom – właścicielom nieruchomości sąsiednich. W stosunkach sąsiedzkich niejednokrotnie jest celowe – a czasem ze względów gospodarczych nawet konieczne –

³⁰⁹ Zob. K. Szlachetko, J. H. Szlachetko [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. K. Szlachetko, red. J. H. Szlachetko, Warszawa 2024, s. 90; W. Pańko, O prawie własności..., s. 80 i n.; T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności..., s. 25, 67 i n.; R. Mikosz, „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), Problemy Prawne Górnictwa 1982/5, s. 11, 104; J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym..., s. 59; A. Klein, Elementy stosunku..., s. 33-35; S. Breyer, Z ogólnej problematyki ograniczeń własności nieruchomości, Nowe Prawo 1972/1, s. 21; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 29 i 61; E. Klat-Górska, Administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne konsekwencje niedozwolonej zmiany stanu wód na sąsiedniej nieruchomości gruntowej, Studia i Prace WNEiZ US 2018/54, s. 9-10.

³¹⁰ Por. A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 248; W. Pańko, O prawie własności..., s. 68; C. Kosikowski, Zasada ochrony własności..., s. 236.

³¹¹ J. Suchy, Czy prawo własności..., s. 62.

³¹² Por. T. Dybowski, Własność w przepisach konstytucyjnych..., s. 355; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 240; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 143; S. Breyer, Mienie. Przepisy ogólne..., s. 41.

korzystanie z cudzej nieruchomości, nie w pełnym, lecz ograniczonym zakresie. Istnienie wolności i praw innych osób – stanowiących także konstytucyjną wartość – usprawiedliwia pewne ograniczenia w zakresie wyłącznego korzystania z prawa własności, w celu umożliwienia bądź ułatwienia korzystania z innych nieruchomości³¹³.

Ograniczeniem prawa własności nakładanym przez przepisy prawa cywilnego a wprowadzanym ze względu na potrzeby ochrony praw i wolności innych osób jest również art. 292 k.c. przewidujący możliwość zasiedzenia służebności gruntowej. Zgodnie z jego treścią, służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio. Z tych więc względów, wśród ingerencji nienaruszających istoty prawa własności zaliczyć należy również możliwość nabycia bądź utraty prawa własności przez zasiedzenie (art. 172-176 k.c.)³¹⁴. Ograniczeń własności wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego doszukiwać można się również w przepisach dotyczących współwłasności (art. 195-221 k.c.)³¹⁵. Wśród przepisów ograniczających swobodę właściciela w dysponowaniu przedmiotem swego prawa wymienia się również prawo odkupu (art. 593-595 k.c.) oraz prawo pierwokupu (art. 596-602 k.c.)³¹⁶.

2.4.2. Przepisy prawa administracyjnego

Jakkolwiek ustawodawca w Kodeksie cywilnym określa ustawowe granice prawa własności, tak instytucja własności odgrywa ogromne znaczenie dla całego porządku prawnego, co z kolei jest konsekwencją podziału prawa i ustawodawstwa na szereg oddzielnych gałęzi prawa. Dlatego też zdecydowana większość przepisów wyznaczająca ustawowe szranki prawa własności zawarta jest w aktach prawnych, nienależących do prawa cywilnego, wśród których podstawowe znaczenie mają właśnie przepisy prawa administracyjnego³¹⁷. Kategorię administracyjnoprawnych ograniczeń własności w literaturze dzieli się z kolei na przypadki ingerencji w uprawnienia do korzystania z rzeczy oraz te, polegające na czasowym pozbawieniu właściciela posiadania rzeczy³¹⁸.

³¹³ Wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999 nr 4, poz. 78.

³¹⁴ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 45.

³¹⁵ L. Myczkowski, *Własność budynków i lokali...*, s. 15.

³¹⁶ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 363.

³¹⁷ T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 79.

³¹⁸ A. Banaszkiewicz, *Współczesny sens...*, s. 208-209.

W literaturze spotkać można się ze stwierdzeniem, że trudno jest wymienić wszystkie akty prawne, w których znalazły się ustawowe ograniczenia własności nieruchomości. Uwzględnić należy również różną naturę tych ograniczeń³¹⁹. Wśród najważniejszych i najdotkliwszych przykładów administracyjnoprawnej ingerencji w prawo własności nieruchomości gruntowej wymienia się³²⁰ uregulowania zawarte w następujących ustawach szczególnych:

- a) ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³²¹ – ustawa ogranicza nie tylko obrót nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, ale również rozrządzanie nieruchomością na wypadek śmierci na rzecz cudzoziemca. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 3 ustawy, jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy. Jakkolwiek *prima facie* wydawać by się mogło, że w ramach przepisu art. 7 ust. 3 ustawy, mechanizm dziedziczenia nie zostaje ograniczony, albowiem spadkobierca nabywa prawo do nieruchomości z chwilą śmierci spadkodawcy, tak jednak, w razie, gdyby powołany do spadku z testamentu nie uzyskał wymaganego prawem zezwolenia, prawo własności przysługiwać będzie *ex lege* osobom, które dziedziczyłyby na podstawie ustawy. W ograniczeniu zaś nabycia prawa własności nieruchomości przez spadkobierców testamentowych będących cudzoziemcami, w literaturze³²² dopatruje się naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Wskazuje się bowiem, że uzależnienie nabycia nieruchomości w drodze testamentu od uzyskania zezwolenia na jej nabycie, w niedopuszczalny sposób ingeruje w ochronę woli spadkodawcy oraz w swobodę dysponowania nieruchomością po śmierci. Gwarantowane w Konstytucji RP prawo do dziedziczenia zostaje zatem w tym wypadku ograniczone i naruszona zostaje również zasada równej ochrony praw do dziedziczenia;

³¹⁹ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1214.

³²⁰ Tak: A. Banaszkiewicz, Współczesny sens..., s. 184, 186, 209; S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356; T. A. Filipiak [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 42; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 33; B. Sitek [w:] Kodeks cywilny..., s. 293-294; M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 402; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, s. 59; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1213-1214; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 139 i 143.

³²¹ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

³²² B. Stelmach, Ograniczenia w obrocie nieruchomościami na tle ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – zagadnienia wybrane, Palestra 2023/11, s. 43.

- b) ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³²³ – ustawodawca w art. 21 ust. 2 ograniczając właściciela nieruchomości przyległej do pasa drogowego w uprawnieniach do korzystania z przedmiotu swej własności³²⁴, nakłada na niego administracyjnoprawny obowiązek jej udostępnienia jednostce organizacyjnej administrującej drogami publicznymi³²⁵, w celu wykonania przyznanych jej przez przepisy ustawy kompetencji³²⁶. Swoim zachowaniem właściciel nieruchomości nie może również podejmować działań przeciwstawiających się wykonywanym przez ten podmiot czynnościom³²⁷;
- c) ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³²⁸ – ustawodawca w art. 13 ust. 1 nakłada na właściciela ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości stanowiącej jego własność, ze względu na wykonywane na tej nieruchomości prace geodezyjne i kartograficzne, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy;
- d) ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³²⁹ – art. 10 ustawy wprowadza ograniczenia wykonywania własności³³⁰ polegające na tym, że właściciele gruntów położonych w pasie drogi granicznej są obowiązani do umożliwienia Straży Granicznej wykonywania czynności związanych z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie;
- e) ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³³¹ – ustawodawca w art. 4 nakłada na właściciela budynku, obiektu budowlanego, terenu szereg obowiązków związanych z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej, wśród których wymienić należy przykładowo: przestrzeganie przeciwpożarowych wymagań techniczno-budowlanych, instalacyjnych i technologicznych; zapewnienie przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych i gaśnic, w sposób gwarantujący ich sprawne i niezawodne funkcjonowanie; zapewnienie osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji;

³²³ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

³²⁴ R. A. Rychter, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, art. 21. W innej wersji komentarza, z 2012 roku, brak jest tezy o ograniczeniach uprawnień właścicielskich. Por. R. A. Strachowska, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 181-184.

³²⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 367 i 372; S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356.

³²⁶ R. Godlewski [w:] Drogi publiczne. Komentarz, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023, s. 380-381.

³²⁷ W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa..., s. 366.

³²⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151.

³²⁹ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 184.

³³⁰ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356.

³³¹ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188.

- f) ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach³³² – w art. 9 i 13 ustawodawca nakłada na właścicieli lasów obowiązki związane z kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz obowiązki związane z trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Zgodnie zaś z art. 37 ust. 2 ustawy, reglamentując również uprawnienie właściciela do rozporządzania przedmiotem swej własności³³³, ustawodawca postanowił, że o zamiarze zbycia lasu lub gruntu przeznaczonego do zalesienia, właściciel lasu obowiązany jest zawiadomić właściwego terytorialnie nadleśniczego na miesiąc przed planowanym terminem zbycia w celu złożenia oferty zakupu;
- g) ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³³⁴ – w art. 63 ustawodawca, jakkolwiek wskazując, że możliwe jest to wyłącznie w szczególnych wypadkach, tak jednak umożliwił zajęcie nieruchomości będącej własnością osób fizycznych na zakwaterowanie przejściowe;
- h) ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a) ustawa określa w szczególności zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości. Obowiązkowi utrzymywania przez właścicieli czystości i porządku na swej nieruchomości w całości poświęcony został Rozdział 3 ustawy³³⁵. Zgodnie z zawartym w nim art. 5 ust. 1, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez podejmowanie działań szczegółowo określonych w tym przepisie. Użycie przez ustawodawcę w treści komentowanego przepisu zwrotu „zapewniają” należy zaś interpretować jako obowiązek podjęcia przez właściciela nieruchomości określonych ustawowo działań służących utrzymaniu czystości i porządku³³⁶;
- i) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – kwalifikowanym przykładem administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności³³⁷ w zakresie korzystania z tego prawa³³⁸, będącym zarazem najbardziej skrajnym przypadkiem

³³² T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567.

³³³ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce...*, s. 260.

³³⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1270.

³³⁵ D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymywanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 188-189.

³³⁶ M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 118. Patrz również wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2008 r., II SA/Łd 229/08, LEX nr 499769.

³³⁷ Ł. Kamiński [w:] *Sprawiedliwość...*, s. 936.

³³⁸ T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych...*, s. 46.

ingerencji państwa w wykonywanie własności³³⁹, jest instytucja wywłaszczenia, znana już w ustawie konstytucyjnej Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r.³⁴⁰. Jakkolwiek wywłaszczenie zaliczane jest do instytucji prawa publicznego³⁴¹, tak jego skutki oddziałują w sferze cywilnoprawnej³⁴², albowiem poprzez wywłaszczenie dochodzi do odjęcia czyjejs własności³⁴³. Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP stanowi o wywłaszczeniu jako o najdalej idącej postaci ingerencji publicznoprawnej we własność jednostki³⁴⁴. Wywłaszczenie stanowi najostrzejszy przejaw administracyjnoprawnej reglamentacji uprawnień podmiotu w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości³⁴⁵. W literaturze wywłaszczenie określa się mianem „rezultatu walki” pomiędzy nienaruszalnością prawa własności z jednej strony a dobrem ogółu z drugiej³⁴⁶. Wywłaszczenie stanowi szczególny przypadek ograniczenia pozytywnego, w ramach którego interes prywatny poświęcony zostaje interesowi publicznemu³⁴⁷. O wywłaszczeniu, jako o jednym ze sposobów publicznoprawnej ingerencji we własność jednostki³⁴⁸, w znaczeniu materialnym³⁴⁹, stanowi Konstytucja RP³⁵⁰ w art. 21 ust. 2, ustanawiając zasadę konstytucyjną³⁵¹, wyznaczającą ramy ingerencji w prawo własności³⁵². Zgodnie z jego treścią, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Uszczegółowieniem jest art. 112 ust. 2 u.g.n., który wskazując na istotę wywłaszczenia³⁵³ stanowi, że polega ono nie tylko na

³³⁹ S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja ochrony własności..., s. 550.

³⁴⁰ Dz.Pr.K.P., t. 1, Nr 1, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/phtml/k1815/02-3.html>. Wywłaszczenie dopuszczalne tutaj było wyłącznie na użytek publiczny w drodze postanowienia króla lub namiestnika w Radzie Stanu i za odszkodowaniem, które wypłacane było z góry. Tak: M. Ferek, Roszczenia restytucyjne..., s. 20.

³⁴¹ K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności..., s. 447.

³⁴² W. Ramus, Prawo wywłaszczeniowe, Warszawa 1970, s. 42; S. Mizera, W. Ramus, Ewidencja i gospodarka..., s. 387.

³⁴³ S. Mizera, W. Ramus, Ewidencja i gospodarka..., s. 333.

³⁴⁴ M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 22.

³⁴⁵ Tak: F. Longchamps, Ograniczenia własności..., s. 270; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002, s. 333; K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności..., s. 298; E. Mzyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 663.

³⁴⁶ K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności..., s. 447; E. Till, Wykład prawa rzeczowego..., s. 228.

³⁴⁷ M. Zimmerman, Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego, Lwów 1933, s. 9 i 16.

³⁴⁸ M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 22. Wśród pozostałych sposobów ingerencji w prawo własności w świetle uregulowań konstytucyjnych autorka wymienia również konfiskatę (art. 46) oraz ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 3). Patrz również E. Mzyk [w:] Ustawa o gospodarce..., s. 663.

³⁴⁹ M. Pracka, Determinanty publicznoprawnej ingerencji w prawo własności w celu wykonania remontu, konserwacji lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych, Krytyka prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2022/14(3), s. 100.

³⁵⁰ H. Ciepla [w:] Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów, red. S. Brzeszczyńska, red. H. Ciepla, Warszawa 2018, s. 193; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 171.

³⁵¹ M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 94; E. Mzyk [w:] Ustawa o gospodarce..., s. 664.

³⁵² E. Mzyk [w:] Ustawa o gospodarce..., s. 664.

³⁵³ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami..., s. 332.

odebraniu przez organ administracji własności nieruchomości³⁵⁴ (o dopuszczalności pozbawienia właściciela przedmiotu swej własności i przez to odebranie mu tej własności przez władze publiczne stanowią sformułowania „pozbawienie własności w interesie publicznym” czy „ogólne zasady prawa międzynarodowego”³⁵⁵), ale również na ograniczeniu tego prawa (lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości)³⁵⁶ w drodze decyzji³⁵⁷. Zestawiając przepis art. 21 ust. 2 z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz mając na względzie płynną niekiedy granicę pomiędzy pozbawieniem prawa własności a jego ograniczeniem przybierającym *de facto* postać wywłaszczenia³⁵⁸, F. Zoll wyraził pogląd o tym, że wywłaszczenie stanowi działanie władzy publicznej, naruszające istotę prawa własności³⁵⁹. Analogicznie w tej mierze wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny³⁶⁰ wskazując, że w instytucji wywłaszczenia immanentnie mieści się element naruszenia istoty własności. Przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia określone zostały w art. 112-113 u.g.n., a jednym z nich jest brak możliwości nabycia nieruchomości w drodze cywilnoprawnej. Beneficjentem wywłaszczenia może być zaś wyłącznie Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, albowiem ustawodawstwo polskie nie zna konstrukcji wywłaszczenia na rzecz osób prywatnych³⁶¹. Dopuszczając możliwość wywłaszczenia jedynie na określony cel publiczny, jego konkretyzacja³⁶² zawarta została w treści art. 6 u.g.n.³⁶³, stanowiącym katalog o zróżnicowanym charakterze³⁶⁴. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru wyczerpującego³⁶⁵. Jako szczególna forma ingerencji w sferze własności, wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy realizowany cel publiczny nie może zostać osiągnięty przy pomocy innych środków prawnych³⁶⁶. Podzielając powszechną zgodę co do tego, że ingerencja w uprawnienia właściciela

³⁵⁴ M. Zimmerman, Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego..., s. 8.

³⁵⁵ I. Nakielska, Prawo do własności..., s. 122.

³⁵⁶ J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 151.

³⁵⁷ W. Ramus, Prawo wywłaszczeniowe..., s. 42; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 171.

³⁵⁸ S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada..., s. 171.

³⁵⁹ F. Zoll, Prawo własności..., s. 30.

³⁶⁰ Orzeczenie TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000 nr 2, poz. 60.

³⁶¹ S. Jarosz-Żukowska, Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP, Państwo i Prawo 2001/1, s. 27.

³⁶² T. Woś, Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości, Warszawa 1998, s. 63; M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 1998, s. 268.

³⁶³ T. Woś, Wywłaszczanie nieruchomości..., s. 64.

³⁶⁴ Tamże, s. 65.

³⁶⁵ Tamże, s. 67; M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 101. Odmiennie: wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001 nr 4, poz. 186, w którym sąd przyjął, że "inne cele", o których mowa w pkt 10 art. 6 u.g.n. to tylko cele "określone w odrębnych ustawach".

³⁶⁶ A. Nikiforów [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024, s. 688; M. Pracka, Determinanty publicznoprawnej ingerencji..., s. 100. Patrz również wyrok TK z 23.09.2014 r., SK 7/13, OTK-A 2014 nr 8, poz. 93.

powinna mieć charakter wyjątkowy, do wywłaszczenia należy dopuścić wyłącznie w razie konfliktu na tle interesu społecznego i indywidualnego, gdy osiągnięcie celu publicznego na innej drodze okaże się niemożliwe³⁶⁷.

Przykładem administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności, określanego także mianem wywłaszczenia³⁶⁸, są również ograniczenia wynikające z art. 124-125 u.g.n. Wprowadzona nimi instytucja przymusowego wejścia³⁶⁹ dopuszcza bowiem czasowe ograniczenie właściciela w korzystaniu z nieruchomości³⁷⁰, przyznając przedsiębiorstwom w nim wskazanych, instrument pozwalający na realizację nakładanych na nie przez przepisy ustaw szczególnych celów publicznych³⁷¹. W celu wykonania czynności, o których mowa w powyższych przepisach, właściciel obowiązany jest udostępnić tym podmiotom swoją nieruchomość, a obowiązek ten podlega egzekucji administracyjnej. Czasowe zajęcie nieruchomości stanowiącej czyjąś własność możliwe jest również w razie wystąpienia siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, a to zgodnie z art. 126 u.g.n.;

- j) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁷² – wprowadzona już w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczalność ograniczenia praw i wolności jednostki z uwagi na ochronę środowiska, w zestawieniu z przepisami ustaw zwykłych pokazuje, że możliwość ograniczenia prawa własności z tych względów wcale nie należy do rzadkości³⁷³. Nałożenie zaś na właściciela nieruchomości obowiązków wobec środowiska wpisuje się w istotę prawa własności³⁷⁴. Usprawiedliwieniem dla ograniczeń prawa własności ze względu na realizację ochrony środowiska są przede wszystkim cele, których osiągnięciu mają służyć. Związane są również z faktem, że skoro środowisko jest dobrem wspólnym, jego ochrona powinna mieć pierwszeństwo przed ochroną interesów

³⁶⁷ A. Banaszkiewicz, Współczesny sens..., s. 10-11.

³⁶⁸ Por. M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 150; wyrok WSA w Gdańsku z 7.03.2018 r., II SA/Gd 746/17, Lex nr 2467902.

³⁶⁹ M. Pracka, Determinanty publicznoprawnej ingerencji..., s. 105; M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości..., s. 150; A. Nikiforów [w:] Gospodarka..., s. 690.

³⁷⁰ M. Pracka, Determinanty publicznoprawnej ingerencji..., s. 106-107, 111.

³⁷¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 6.12.2017 r., II SA/Po 697/17, LEX nr 2418485; wyrok WSA w Łodzi z 7.02.2019 r., II SA/Łd 1113/18, LEX nr 2624801.

³⁷² T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647.

³⁷³ M. Górski, Prawo własności..., s. 61; S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356; E. Klat-Górska, A. Ostapski, Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 11.03.2020 r., I CSK 688/181, Przegląd Sądowy 2021/9, s. 93.

³⁷⁴ Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2013, s. 210, który powołuje się na: J. Sommer, Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 12 i n.

- indywidualnych³⁷⁵. Podstawy do ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska określone zostały w art. 130 ustawy³⁷⁶;
- k) ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁷⁷ – w art. 21 i 22 ustawodawca wprowadza przepisy regulujące m.in. zakres ograniczeń korzystania z własności nieruchomości w stanie klęski żywiołowej. Wśród przykładowych wymienić należy: możliwość wykorzystania nieruchomości i rzeczy ruchomych bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej; obowiązek opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; oddanie do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; udostępnienie pomieszczeń osobom ewakuowanym; użytkowanie nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie;
- l) ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze³⁷⁸ – wprowadzając przepisy ograniczające wykonywanie własności nieruchomości położonych w otoczeniu lotniska³⁷⁹, zakładając że celem publicznym w rozumieniu tej ustawy jest zakładanie i utrzymywanie lotniczych urządzeń naziemnych (tj. obiektów i urządzeń do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania obsługi ruchu lotniczego), ustawodawca w art. 86 ust. 4 przyznaje właścicielowi takiej nieruchomości uprawnienie do odszkodowania na zasadach przewidzianych w u.g.n.;
- m) ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸⁰ – przepisami ograniczającymi wykonywanie własności są również ograniczenia wolności zagospodarowania terenu³⁸¹. Jako, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1), nie ulega przez to wątpliwości, że ingerują one w wykonywanie prawa własności³⁸². W literaturze wskazuje się, że przykładem takowej ingerencji może być ustanowiony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakaz określonej zabudowy³⁸³. W powiązaniu z art. 14 ust. 8 ustawy wskazuje się, że skoro

³⁷⁵ M. Górski, *Prawo własności...*, s. 78.

³⁷⁶ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 393.

³⁷⁷ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 212.

³⁷⁸ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431. Przepisy ograniczające uprawnienia właściciela oraz nakładające na niego obowiązki określonego zachowania się przewidywała również ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 1962 r. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.). Tak: S. Breyer, *Mienie. Przepisy ogólne...*, s. 39.

³⁷⁹ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 356; K. Marut [w:] *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, s. 343.

³⁸⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

³⁸¹ Wyrok NSA z 19.06.2012 r., II OSK 796/12, LEX nr 1216768. Patrz również I. Zachariasz [w:] *Planowanie...*, s. 558-559; M. Górski, *Prawo własności...*, s. 64; A. Domańska, A. Domańska, *Własność jako element...*, s. 37.

³⁸² S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 356; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 258.

³⁸³ M. Szewczyk, *Granice ingerencji...*, s. 123-125.

ustalenia planistyczne mają powszechnie obowiązującą moc prawną w znaczeniu podmiotowym, mogą w istocie ograniczać swobodę decyzyjną właściciela w zakresie przeznaczenia nieruchomości gruntowej pod konkretną zabudowę³⁸⁴. Powiada się, że skoro zakres ochrony prawa własności nie jest bezwzględny, gmina kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie musi uwzględniać także interesy ogólnospołeczne³⁸⁵. Poprzez upoważnienie gmin do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustalających przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, ustawodawca ogranicza tutaj zakres korzystania przez właściciela z konstytucyjnych wolności i praw³⁸⁶. Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki³⁸⁷. Możliwość ograniczenia swobody (wolności) korzystania z nieruchomości na tle omawianej ustawy wynika również z art. 61 ust. 1, określającego warunki, od których łącznego spełnienia uzależnione jest wydanie pozytywnej decyzji w sprawie warunków zabudowy. Z przepisu tego ustawodawca wyprowadza konieczność dostosowania się do wymogów (warunków) zawartych w ustawie, a także wymogów ustawowych zamieszczonych w przepisach odrębnych³⁸⁸. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisami odrębnymi, o których mowa, mogą być przepisy różnej rangi, tak akty ustawowe, jak i podustawowe, w tym również rozporządzenia wykonawcze i akty prawa miejscowego – ustanawiające materialnoprawne ograniczenia w zabudowie nieruchomości³⁸⁹;

- n) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁹⁰ – ustawodawca wprowadza tutaj istotne ograniczenia prawa własności w zakresie korzystania i rozporządzania nieruchomością przez właściciela zabytku nieruchomego, nakładając na

³⁸⁴ K. Szlachetko, J. H. Szlachetko [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 89.

³⁸⁵ Wyrok NSA z 19.06.2012 r., II OSK 796/12, LEX nr 1216768.

³⁸⁶ Wyrok NSA z 12.06.2018 r., II OSK 1780/16, LEX nr 2521485.

³⁸⁷ Wyrok NSA z 9.06.2017 r., II OSK 2574/15, LEX nr 2314066.

³⁸⁸ Wyrok NSA z 1.09.2009 r., II OSK 1344/08, LEX nr 597207. Patrz również I. Zachariasz [w:] Planowanie..., s. 558-559; A. Plucińska-Filipowicz [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. A. Plucińska-Filipowicz, red. M. Wierzbowski, red. T. Filipowicz, Warszawa 2024, s. 170.

³⁸⁹ Wyrok NSA z 26.06.2007 r., II OSK 943/06, LEX nr 340125; wyrok NSA z 6.06.2017 r., II OSK 2452/15, LEX nr 2341040; wyrok NSA z 14.06.2017 r., II OSK 2624/15, LEX nr 2345747; wyrok NSA z 1.03.2018 r., II OSK 2028/17, LEX nr 2472259.

³⁹⁰ W poprzednim stanie prawnym, gdzie obowiązywała ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.) wątpliwości na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP budziły ograniczenia uprawnień właściciela obiektu będącego zabytkiem. Z chwilą wpisu do rejestru zabytków następowało bowiem wyraźne ograniczenie właściciela prawa dysponowania nieruchomością i jej używania. Zachowanie szczególnej ostrożności ograniczenia uprawnień właściciela dobra wpisanego do rejestru zabytków zalecano również na tle zakazu zawartego w przepisie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

niego liczne obowiązki³⁹¹. W orzecnictwie sądów administracyjnych³⁹² wskazuje się, że wpisanie budynku do rejestru zabytków nakłada na właścicieli obowiązek przestrzegania rygorów nakładanych powyższą ustawą. Jako, że zabytek nie jest li tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, wprowadzona w art. 5 definicja opieki nad zabytkami ma na celu jak najdłuższe utrzymanie go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogólnego³⁹³. Rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. Zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone. W literaturze stwierdza się, że jakkolwiek dysponent zabytku nie może uchylać się od ciężących na nim obowiązków w zakresie opieki nad zabytkiem, tak z przepisu art. 5 ustawy nie należy wyprowadzać nakazu podejmowania przez właściciela czynnego działania. Obowiązki właściciela mogą bowiem przybrać charakter bierny, polegający jedynie na udostępnieniu zabytku przez właściciela czy po prostu wyrażeniu przez niego zgody na prowadzenie badań³⁹⁴;

- o) ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁹⁵ – poważnym ograniczeniem prawa własności ze względu na ochronę środowiska są również wprowadzane przez ustawodawcę w art. 6 formy ochrony przyrody, takie jak parki narodowe czy rezerваты przyrody³⁹⁶. Właściciel ograniczony w korzystaniu z należącej do niego nieruchomości może jednak domagać się zapłaty należnego z tego tytułu odszkodowania³⁹⁷. Innym przykładem ograniczeń znanych ustawie jest wprowadzony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody³⁹⁸ przepis art. 52b ust. 1³⁹⁹, zgodnie z którym, w zakresie gospodarki leśnej, na właścicielu lasu w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach spoczywają wymagania dobrej praktyki;

³⁹¹ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356.

³⁹² Wyrok WSA w Warszawie z 23.04.2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267; wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2009 r., I SA/Wa 1722/08, LEX nr 526924; wyrok NSA z 14.03.2008 r., II OSK 234/07, LEX nr 505254; wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2006 r., I SA/Wa 596/06, LEX nr 295985.

³⁹³ R. Golat, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Zakamycze 2004, s. 25; A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2016, s. 84.

³⁹⁴ A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków..., s. 84; P. Antoniak, M. Cherka [w:] Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 33-34.

³⁹⁵ T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

³⁹⁶ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356; K. Gruszecki, Prawo ochrony..., s. 383, który powołuje się na: W. Radecki, Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 29 i n.

³⁹⁷ K. Gruszecki, Prawo ochrony..., s. 383 oraz wyrok SN z 16.07.2021 r., I CSK 17/21, LEX nr 3232635.

³⁹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 84. Przepis ten wszedł w życie z dniem 13 lutego 2022 r.

³⁹⁹ K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2024, s. 425.

- p) ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁰⁰ - w literaturze, jako przykład przepisu prawa nakładającego na właściciela nieruchomości obowiązki, podaje się również nieobowiązujący już art. 140 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁴⁰¹. W wersji obowiązującej do 16 lipca 2010 r. przepis ten nakładał bowiem na właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego obowiązek umożliwienia operatorom oraz określonym podmiotom wykonywania czynności leżących w zakresie ich kompetencji, o ile tylko nie uniemożliwiałoby to m.in. racjonalnego korzystania z nieruchomości. Warunki korzystania z nieruchomości przez operatora ustalało się w umowie, a w razie jej niezawarcia, stosowano odpowiednio przepisy art. 124 u.g.n. Jakkolwiek w aktualnym stanie prawnym przepis ten nie obowiązuje, tak w związku z jego uchyceniem, w aktualnie obowiązującym przepisie art. 30 ustawy⁴⁰², na właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcę nieruchomości wprowadzony został obowiązek zapewnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostępu do nieruchomości, w celu umożliwienia mu wykonania nałożonych na niego przez ten przepis uprawnień;
- q) ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁰³ – w art. 18 ust. 1 ustawodawca wskazał, że w zakresie konieczności wykonania przez przedsiębiorcę działalności regulowanej ustawą, może on żądać umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem;

⁴⁰⁰ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 311.

⁴⁰¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm. Przepis ten został uchylony przez art. 71 pkt 8 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dniem 17 lipca 2010 r.

⁴⁰² W wersji zmienionej przez art. 39 pkt 33 lit. a) ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1222) zmieniającej nin. ustawę z dniem 10 listopada 2024 r.

⁴⁰³ T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69. Władanie właściciela nieruchomości było również ograniczone na tle poprzednio obowiązujących ustaw z zakresu prawa geologicznego, tj. ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.), a także prawa górniczego, tj. dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz. U. z 1953 r. Nr 29, poz. 113 z późn. zm.). Tak: S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356; S. Breyer, Mienie. Przepisy ogólne..., s. 39; J. Oniszcuk, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996, Warszawa 1998, s. 243; A. Domańska, A. Domańska, Własność jako element..., s. 37.

- r) ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴⁰⁴ – w przepisie art. 36 ust. 7 ustawy, który wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2027 r.⁴⁰⁵, na właścicieli gruntów, którym przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód, o którym mowa w art. 33, dokonujących poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, o którym mowa w ust. 6, wprowadzony zostanie obowiązek zapewnienia dostępu do nieruchomości w zakresie niezbędnym do wyposażenia ich w przyrządy pomiarowe.

2.5. O szczególnych obowiązkach czynienia w perspektywie odpowiedzialności właściciela za stan techniczny obiektu budowlanego i jego stan estetyczny

Na tle obowiązku utrzymania nieruchomości w określonym stanie, stanowiącego w istocie konglomerat zakazów i nakazów składających się na grupę ograniczeń prawa własności, ustawodawca w przepisach ustawy PrB⁴⁰⁶ nakłada na właściciela obiektu budowlanego⁴⁰⁷ obowiązek podejmowania działań zmierzających do utrzymywania tego obiektu w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej⁴⁰⁸. Choć w przepisach prawa budowlanego pojęcie nieodpowiedni stan techniczny nie zostało zdefiniowane, to przyjmuje się, że chodzi o taki stan budynku, który narusza obowiązujące przepisy prawa budowlanego oraz akty prawne rangi podstawowej⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960. Przepisy ograniczające uprawnienia właściciela oraz nakładające na niego obowiązki określonego zachowania się przewidywały również: ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.). Tak: S. Breyer, Mienie. Przepisy ogólne..., s. 39; A. Domańska, A. Domańska, Własność jako element..., s. 37; M. Górski, Prawo własności..., s. 63; S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 356. Gdyby jednak bliżej przyjrzeć się charakterowi obowiązków nakładanych na właściciela nieruchomości przez przepisy prawa wodnego, T. Dybowski w zaproponowanym przez siebie podziale wprost wskazał, że w ramach obowiązków *non facere* zaliczyć należy te, o jakich mowa było w art. 80 Prawa wodnego z 1962 r., zaś w ramach obowiązków o charakterze *pati* – wynikające z art. 17 ww. ustawy. Tak: T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 75-76.

⁴⁰⁵ Art. 574 ust. 5.

⁴⁰⁶ Patrz: T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 76; M. Budzikowski, Wybrane ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym, *Palestra* 2022/7-8, s. 70. Zob. również: J. Smarż, Konsekwencje utrzymania obiektu „w sposób niezgodny z przepisami”, *Przegląd Budowlany* 2023/5-6, s. 40; R. Dziwiński, Rola przepisów prawa budowlanego w kształtowaniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych, XXIV Konferencja Naukowo-Techniczna „Awaryjne budowlane” Szczecin-Międzyzdroje, 26-29 maja 2009, s. 64-65.

⁴⁰⁷ Ustawodawca posługując się pojęciem „obiekt budowlany” w art. 3 pkt 1 ustawy stanowi, że jest nim budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

⁴⁰⁸ J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym..., s. 59.

⁴⁰⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 8.09.2008 r., II SA/Kr 477/08, LEX nr 522606.

Zgodnie z art. 61 PrB, na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego nałożone zostały liczne obowiązki, które podzielić można na dwie kategorie. Pierwsza grupa obowiązków związana jest z utrzymywaniem i użytkowaniem obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Druga grupa obowiązków wprowadzona została nowelizacją ustawy z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁴¹⁰, w której do art. 61 dodany został ust. 2 nakładający na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektu nie tylko w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska⁴¹¹, ale również w razie wystąpienia szczególnie niekorzystnych dla obiektu czynników zewnętrznych⁴¹². Zgodnie z jego treścią, na właścicielu lub zarządcy obiektu budowlanego spoczywa dodatkowy obowiązek zapewnienia, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Za najbardziej doniosły przykład konkretyzacji obowiązku użytkowania i utrzymywania obiektu budowlanego w sposób zgodny z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 PrB i w celu zapewnienia ochrony przed działaniami czynników zewnętrznych, uznać należy z kolei nakazy nakładane w trybie art. 66 ust. 1 PrB⁴¹³. Przepis ten stanowi bowiem *a contrario*, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego zobowiązany jest do:

- a) utrzymania obiektu w stanie niezagrożającym życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska;
- b) użytkowania obiektu w sposób niezagrożający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska;
- c) utrzymania obiektu budowlanego w odpowiednim stanie technicznym a także
- d) w stanie niepowodującym swym wyglądem oszpeccenia dla otoczenia.

⁴¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 665.

⁴¹¹ A. Despot-Mładanowicz [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 821.

⁴¹² R. Dziwiński, Rola przepisów prawa budowlanego..., s. 66.

⁴¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VIII SA/Wa 75/18, LEX nr 2505598; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718; wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2012 r., VII SA/Wa 1785/11, LEX nr 1126381.

W razie zaś stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego, iż obiekt budowlany nie spełnia wymagań wyżej określonych, niezależnie od przyczyny wywołującej stan zagrożenia, organowi temu przyznane zostały uprawnienia do podjęcia właściwej reakcji⁴¹⁴. Z urzędu wydawana jest zatem decyzja nakazująca właścicielowi lub zarządcy obiektu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określająca zarazem termin wykonania tego obowiązku. W przypadku zaś, gdy obiekt budowlany jest nieużytkowany lub niewykończony i nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu, określając zarazem terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia (art. 67 ust. 1 PrB).

Decyzje, o których mowa mają charakter związany, co znaczy, że organ nadzoru budowlanego, po ustaleniu wystąpienia którejkolwiek z przesłanek określonych w przepisie, jest nie tylko uprawniony, ale przede wszystkim zobowiązany do wydania właściwego rozstrzygnięcia nakazującego usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Obowiązek wykonania wskazanych robót budowlanych ma przy tym charakter naprawczy, a sam ich rodzaj oraz zakres zależy od charakteru stwierdzonych nieprawidłowości. Co istotne, celem tej regulacji jest jak najszybsze usunięcie stanu, który zagraża bezpieczeństwu zdrowia lub życia ludzkiego. Przepis art. 66 ust. 1 PrB ma prowadzić do zapewnienia właściwego, bezpiecznego stanu technicznego istniejących obiektów budowlanych oraz użytkowania ich w sposób niezagrażający wskazanym w ustawie dobrom chronionym. Nie mają przy tym znaczenia okoliczności, które doprowadziły do takiego stanu. Z tych względów art. 66 ust. 1 PrB nie uzależnia nałożenia stosownego obowiązku od tego, kto spowodował taki stan i kto powinien ponieść koszty związane z wykonaniem nakazu⁴¹⁵.

Regulacja art. 61 PrB ma charakter zamknięty i adresowana jest do podmiotów władnych do dysponowania obiektami budowlanymi⁴¹⁶. Adresatem decyzji opartej na podstawie art. 66 ust. 1 PrB może być zatem wyłącznie właściciel lub zarządca obiektu budowlanego⁴¹⁷. Zapewnienie właściwej eksploatacji użytkowanego obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem oraz utrzymaniem w odpowiednim i bezpiecznym stanie technicznym należy zatem do obowiązków właściciela lub zarządcy obiektu⁴¹⁸. Używając

⁴¹⁴ R. Dziwiński, Rola przepisów prawa budowlanego..., s. 67.

⁴¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.04.2023 r., II SA/Rz 1335/22, LEX nr 3566485; wyrok NSA z 5.10.2021 r., II OSK 202/21, LEX nr 3232695; wyrok NSA z 29.08.2019 r., II OSK 2405/17, LEX nr 2736710; wyrok NSA z 25.08.2010 r., II OSK 1328/09, LEX nr 746471; wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2017 r., VIII SA/Wa 783/16, LEX nr 2293426; wyrok NSA z 2.12.2015 r., II OSK 838/14, LEX nr 1989248.

⁴¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718.

⁴¹⁷ Wyrok NSA z 12.04.2022 r., II OSK 1172/20, LEX nr 3572729.

⁴¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718.

spójnika „lub” ustawodawca dopuścił możliwość wyboru między dwoma alternatywnie wskazanymi podmiotami⁴¹⁹. Z drugiej strony, w orzecznictwie sądów administracyjnych często podnosi się, że w przypadku braku właściciela bądź zarządcy obiektu budowlanego, adresatem decyzji organu nadzoru budowlanego nakazującej wykonanie określonych czynności powinien być podmiot wpisany do ewidencji gruntów i budynków jako władający nieruchomością. W uzasadnieniu tychże orzeczeń wskazuje się, że zakres takiego władania odpowiada posiadaniu samoistnemu, które jest nie tylko formą władztwa nad rzeczą, a więc stanem faktycznym, ale zawiera również czynnik psychiczny, tj. wolę posiadania. Skoro więc podmiot wpisany do ewidencji gruntów i budynków, jako władający, sprawuje swoje władztwo nad rzeczą z zamiarem jego wykonywania jak właściciel, to również zobowiązany jest on do zapewnienia prawidłowego utrzymania stanu obiektu budowlanego, znajdującego się na takiej nieruchomości⁴²⁰.

Realizacja obowiązku utrzymania obiektu budowlanego we właściwym stanie technicznym i estetycznym sankcjonowana jest odpowiedzialnością karną. Zgodnie z obowiązującą do 12 lutego 2021 r. treścią art. 91a PrB, kto nie spełniał określonego w art. 61 ustawy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym, użytkował obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewniał bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlegał grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Istotą wprowadzenia art. 91a PrB było objęcie dolegliwą sankcją karną zaniechania utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego, w tym w szczególności w obszarze bezpieczeństwa jego użytkowania⁴²¹.

⁴¹⁹ W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że w pierwszej kolejności obowiązek usunięcia stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości spoczywa jednak na właścicielu. Tak: wyrok WSA w Rzeszowie z 12.04.2023 r., II SA/Rz 1335/22, LEX nr 3566485; wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 3437/18, LEX nr 2799518; wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VIII SA/Wa 75/18, LEX nr 2505598; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718; wyrok WSA w Rzeszowie z 15.04.2015 r., II SA/Rz 1604/14, LEX nr 1810832; wyrok NSA z 5.10.2007 r., II OSK 1310/06, LEX nr 504993. Na pierwszeństwo w wyborze właściciela obiektu budowlanego wskazuje się również w literaturze. Patrz: E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2022, s. 158-160; S. Zwolak, *Głosa do wyroku NSA z 02.07.2018 r., II OSK 3285/17*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXVIII 2019/2, s. 206-208; A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane...*, s. 822 i 825.

⁴²⁰ Por. wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1705/19, LEX nr 3009316; wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2018 r., VII SA/Wa 883/18, LEX nr 2621686; wyrok NSA z 2.07.2018 r., II OSK 3285/17, LEX nr 2523637; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718; wyrok NSA z 12.01.2017 r., II OSK 976/15, *ONSAiWSA* 2017 nr 6, poz. 100. Por. również: E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów...*, s. 160; S. Zwolak, *Głosa do wyroku NSA...*, s. 210. Odmienne: wyrok NSA z 12.04.2022 r., II OSK 1172/20, LEX nr 3572729.

⁴²¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1109 z 2.11.2006 r. Druki Sejmowe V kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1109>

W pierwotnym brzmieniu przepis ten budził poważne wątpliwości interpretacyjne w zakresie, w jakim penalizował użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z prawem. Brak było bowiem konkretyzacji uregulowań prawnych, z naruszeniem których ustawodawca wiązał odpowiedzialność karną. Blankietowy charakter obowiązującej treści przepisu uniemożliwiał więc dokonanie – bez wątpliwości – precyzyjnego ustalenia znaczenia normy prawnokarnej. Jako, że dotyczył on odpowiedzialności karnej, za problematyczne uznano również zamieszczenie w nim znamion normatywnych, odsyłających do nieokreślonych bliżej regulacji prawnych. Wyrokiem z 9 lutego 2021 r.⁴²² TK orzekł o niezgodności art. 91a PrB z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie obejmującym zwrot „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia wskazano, że wynikający z art. 2 Konstytucji RP wymóg jednoznaczności i precyzji prawa ma szczególne znaczenie, jeśli chodzi o ochronę praw i wolności obywatela, zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieje możliwość zastosowania wobec niego sankcji. Ogólna zasada jasności i określoności prawa znajduje z kolei rozwinięcie i konkretyzację w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiającym fundamentalną dla prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege*. Jak dalej uzasadniano, w omawianym przepisie ustawodawca nie sprecyzował, jakie szczególne normy prawne powinny być brane pod uwagę podczas interpretacji zawartego w jego treści zwrotu „użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami”. Trybunał Konstytucyjny zarzucił, że ustawodawca nie wskazał nawet, czy chodzi wyłącznie o przepisy związane z bezpieczeństwem użytkowania obiektu określone w prawie budowlanym, czy też o wszystkie jego przepisy, czy może jednak o przepisy związane z użytkowaniem obiektów budowlanych, które wynikają z innych ustaw szczególnych. Co więcej, posługując się jedynie wyrażeniem „przepisy”, ustawodawca nie określił nawet, czy chodzi o przepisy o mocy ustawy, czy też dopuścił w tym przypadku stosowanie aktów pozaustawowych. Ustalenie rzeczywistej i pełnej treści kwestionowanej normy wynikającej z tego fragmentu kontrolowanego przepisu stanowiło – zdaniem TK – co najmniej zadanie trudne, i to nie tylko dla przeciętnego adresata prawa, lecz nawet dla profesjonalisty. Niezależnie jednak od rozstrzyganych powyżej problemów interpretacyjnych przepis art. 91a PrB – w aktualnym brzmieniu – sankcjonuje odpowiedzialnością karną zachowanie polegające na doprowadzeniu, także poprzez zaniechanie, do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu budowlanego, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami podstawowymi, dotyczącymi bezpieczeństwa, odpowiednich warunków higienicznych, zdrowotnych, ochrony środowiska,

⁴²² Wyrok TK z 9.02.2021 r., P 15/17, OTK-A 2021 nr 6.

poszanowania energii, a także warunków użytkowych, społecznych, socjalnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz w aspekcie ochrony ludności i ochrony obiektów zabytkowych⁴²³.

2.6. Podsumowanie

Skoro własność powszechnie postrzegana jest jako struktura skrupowana i ścięsniona do ograniczonych wymiarów, na właścicielu ciąży różnego rodzaju ograniczenia w korzystaniu z prawa własności⁴²⁴. W tej perspektywie, czynnikami ograniczającymi prawo własności są przepisy prawa ograniczające właściciela w korzystaniu z nieruchomości gruntowej w określonym zakresie, a nawet nakładające na właściciela określone obowiązki działania lub zaniechania zobowiązujące go do określonego oddziaływania na przedmiot swej własności⁴²⁵. Klasyfikacja ograniczeń własności obejmuje spoczywający na właścicielu obowiązek utrzymania nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym i estetycznym. Obowiązek ten stanowi w istocie konglomerat zakazów i nakazów nakładanych na właściciela nieruchomości przez przepisy prawa⁴²⁶.

Możliwość ograniczenia właściciela w niektórych dyspozycjach przyznana została państwu⁴²⁷. Jakkolwiek własność postrzegana jest jako gwarancja wolności ludzkiej, tak państwo za pośrednictwem swych władz zobowiązane jest czuwać nad sposobem jej wykonywania⁴²⁸. Ochrona własności traktowana jako zasada ustrojowa, wyraża się przede wszystkim w obowiązkach państwa i ma charakter publicznoprawny⁴²⁹. Takie działania usprawiedliwia bowiem niezbędna do realizacji tego celu funkcja społeczna własności⁴³⁰. Państwo działając w interesie ogółu, może zatem nałożyć na właściciela powinności, których wykonanie ma przynieść pozytywne efekty w realizacji interesu publicznego⁴³¹. Do działań tych zaliczyć należy uprawnienie do nakazania właścicielowi, aby nie korzystał

⁴²³ J. Smarż, *Konsekwencje utrzymania obiektu...*, s. 41.

⁴²⁴ E. Gniewek [w:] *System...*, t. 3, 2020, s. 137; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 353; G. Matusik, *Własność urządzeń...*, s. 83; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 71.

⁴²⁵ M. A. Król, *Ograniczenia prawa...*, s. 139.

⁴²⁶ M. Budzikowski, *Wybrane ograniczenia uprawnień...*, s. 70; J. Smarż, *Konsekwencje utrzymania obiektu...*, s. 40.

⁴²⁷ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności...*, s. 14.

⁴²⁸ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 21.

⁴²⁹ D. Bochańczyk-Kupka, *Rola państwa w ochronie praw własności*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 2014/35, s. 26; J. Szponar-Seroka, *Zasada ochrony własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2017/4, s. 69.

⁴³⁰ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 192-193.

⁴³¹ M. Budzikowski, *Wybrane ograniczenia uprawnień...*, s. 67.

z nieruchomości w określonym zakresie, albo by podejmował określone w stosunku do niej działania⁴³².

⁴³² S. Grzybowski, Własność w projekcie..., s. 20-21; G. Matusik, Własność urządzeń..., s. 78, 83-85.

ROZDZIAŁ III

KORZYSTANIE Z NIERUCHOMOŚCI I ROZPORZĄDZANIE NIĄ NA TLE INSTYTUCJI PRAWNYCH DOPUSZCZAJĄCYCH INGERENCJĘ W UPRAWNIENIA WŁAŚCICIELSKIE

3.1. Uwagi wprowadzające

Za pozytywną stronę prawa własności uznaje się możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią⁴³³. Sfera korzystania z rzeczy ma szczególne znaczenie społeczno-gospodarcze, albowiem to właśnie w tej sferze zawarta jest siła prawa własności⁴³⁴. Na tle doniosłego znaczenia społeczno-gospodarczego nieruchomości gruntowych, jednym z podstawowych obowiązków właściciela od zawsze było jej należyte zagospodarowanie⁴³⁵. Twierdzono, że to właśnie „sposób wykonywania prawa własności uzasadnia jej istnienie. W przeciwnym razie brak byłoby uzasadnienia przyznania własności jednostce”⁴³⁶. Szczególnie niemile traktować należało więc pozostawienie gruntu odłogiem, co uzasadniało twierdzenie o tym, że właściciel tego gruntu swoim zachowaniem naruszył określony reżim prawny korzystania z przedmiotu swej własności i z tego powodu zagrożony powinien być utratą prawa własności⁴³⁷.

Stabilizacji i ciągłości gospodarowania rzeczą służy z kolei uprawnienie do rozporządzania przedmiotem własności⁴³⁸. Prawo własności z istoty pozwala bowiem właścicielowi na dowolne rozporządzanie swą rzeczą, w zasadzie w sposób niczym nieskrępowany i zgodnie ze swoimi potrzebami⁴³⁹. Z tych więc względów, do czynności w sferze rozporządzania, prócz uprawnień związanych z przeniesieniem własności nieruchomości, zalicza się również takie czynności cywilnoprawne, których bezpośrednim celem i skutkiem jest wyzbycie się prawa własności rzeczy⁴⁴⁰.

⁴³³ J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL...*, s. 105.

⁴³⁴ W. Pańko, *Własność gruntowa...*, s. 32.

⁴³⁵ E. Spirydowicz, *Ziemia i prawo...*, s. 77.

⁴³⁶ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 24.

⁴³⁷ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 68.

⁴³⁸ Tamże, s. 33.

⁴³⁹ Por. M. Chruściel, *Formalno-prawne ujawnienie prawa własności w obrocie nieruchomościami*, *Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania* 2013/4, s. 242; J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe. Część 1*, Warszawa 1956, s. 99; J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 75.

⁴⁴⁰ Zob. J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, s. 176; J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe...*, s. 99; J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL...*, s. 105; J. M. Kondek, *Czy jest możliwe zrzeczenie się własności*, *Studia Iuridica* 2010/52, s. 86; M. Niedosiał, B. Waclawik, *Prawo własności...*, s. 16.

W toku ewolucji nad koncepcją prawa własności zauważono jednak, że jakkolwiek właściciel zobowiązany jest wykonywać swoje prawo w taki sposób i w takim zakresie, by nie narazić się na pewne sankcje, to jednak przyznaną mu gwarancję wolności w postaci własności prywatnej może nadużywać i rzeczywiście to robi⁴⁴¹. Właściciel nieruchomości powinien mieć jednak świadomość, że jakiekolwiek negatywne zachowanie w stosunku do przedmiotu swej własności pociągać może za sobą wkroczenie w jego właścicielskie kompetencje przez właściwy organ państwa⁴⁴².

3.2. Zakres dopuszczalnej ingerencji Państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnej na przykładzie wybranych regulacji prawnych obowiązujących w powojennej Polsce

3.2.1. Przejęcie nieruchomości na własność Państwa

W Polsce okresu powojennego państwo stanowiło uosobienie władzy ludu pracującego i z tego względu zobowiązane było wykonywać w interesie wspólnego dobra kontrolę nad własnością indywidualnych środków produkcji⁴⁴³. Przepisy normujące sposób wykonywania uprawnień przez indywidualnego właściciela oraz nakładające na niego obowiązek podejmowania określonych działań traktowano w istocie jako rzeczywiste ograniczenie własności⁴⁴⁴. W ustawodawstwie okresu powojennego powszechnie przyjmowano, że w razie gdyby prawo własności nie było wykonywane, albo było wykonywane w sposób nienależyty, to takie zachowanie właściciela nie mogło korzystać z ochrony i w konsekwencji powinno narażać taką osobę na pewne sankcje⁴⁴⁵.

Na podstawie dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁴⁴⁶, na własność Państwa mogły zostać przejęte nieruchomości ziemskie, które w dniu wejścia w życie dekretu nie znajdowały się w posiadaniu dotychczasowych właścicieli lub osób prawa ich reprezentujących (art. 42). Nieruchomości te wchodziły do zapasu ziemi. Zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu, zapas ziemi

⁴⁴¹ S. Grzybowski, Własność w projekcie..., s. 21-22.

⁴⁴² Tamże, s. 21.

⁴⁴³ S. Breyer, Sprawy o działy..., s. 6; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 78.

⁴⁴⁴ J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL..., s. 104-105.

⁴⁴⁵ Zob. W. Pawlak, Prawo rolne PRL. Cz. I. Kształtowanie ustroju rolnego, Poznań 1971, s. 127-128; M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979, s. 39 i 87; R. Budzinowski, Przymusowe przejmowanie..., s. 28 i 31; L. Myczkowski, Własność budynków i lokali..., s. 22.

⁴⁴⁶ Dz. U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z późn. zm.

stanowiły wszelkie nieruchomości ziemskie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańsk, które przeznaczone zostały na tworzenie gospodarstw rolnych i działek osadniczych oraz uzupełnienie gospodarstw rolnych nieżywotnych. Do zapasu ziemi nie wchodziły te nieruchomości, które w dniu wejścia w życie dekretu stanowiły własność osób fizycznych. W razie przejęcia na własność Państwa nieruchomości, o których mowa było w art. 42, dotychczasowemu właścicielowi przysługiwało jednak prawo do odpowiedniego odszkodowania w naturze w drodze bezpłatnego nadania mu gospodarstwa (działki), o czym stanowił art. 43. Zgodnie zaś z Rozporządzeniem Ministrów: Rolnictwa i Reform Rolnych, Ziemi Odzyskanych oraz Administracji Publicznej z dnia 18 czerwca 1947 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie przejmowania na własność Państwa nieruchomości ziemskich na mocy art. 41 i 42 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska⁴⁴⁷, do przejęcia na własność Państwa nieruchomości, o których mowa, upoważniona była powiatowa władza administracji ogólnej jako władza osiedleńcza (§ 3 ust. 1). Postępowanie w sprawie przejęcia nieruchomości na własność Państwa wszczynano z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej (§ 3 ust. 2). Postępowanie w sprawie przyznania odszkodowania w naturze wszczynano na wniosek strony, złożony władzy administracji ogólnej pierwszej instancji jako władzy ziemskiej właściwej ze względu na miejsce położenia przejętej nieruchomości, w ciągu sześciu miesięcy od daty wykonalności orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa, pod rygorem utraty uprawnień do odszkodowania (§ 5 ust. 1).

Na podstawie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność nie pozostających w faktycznym władaniu właściciela nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego⁴⁴⁸, na własność Państwa mogły być przejmowane w całości lub w części nieruchomości ziemskie, położone w województwach: białostockim, lubelskim, rzeszowskim i krakowskim w obrębie pasa granicznego, przewidzianego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa, a także w powiatach: biłgorajskim, krasnostawskim i lubelskim województwa lubelskiego oraz brzozowskim i przeworskim województwa rzeszowskiego, jeżeli nie pozostawały one w faktycznym władaniu właścicieli (art. 1). O przejęciu orzekała powiatowa władza administracji ogólnej (art. 3 ust. 1), na której wniosek fakt ten podlegał ujawnieniu w księdze wieczystej i w zbiorach dokumentów (art. 4 ust. 1).

⁴⁴⁷ Dz. U. z 1947 r. Nr 48, poz. 249.

⁴⁴⁸ Dz. U. z 1949 r. Nr 46, poz. 339 z późn. zm.

Również dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych umożliwił właścicielowi gospodarstwa rolnego, który nie był w stanie całkowicie i należycie go zagospodarować, zgłoszenie wniosku o przejęcie gospodarstwa na własność Państwa i przydzielenie mu w zamian gospodarstwa rolnego o mniejszych rozmiarach oraz przyznanie odszkodowania pieniężnego, odpowiadającego różnicy wartości obu gospodarstw lub o przejęcie na własność Państwa za odszkodowaniem pieniężnym całości lub części gospodarstwa rolnego (art. 12 ust. 1). Wniosek zgłaszało się na piśmie do prezydium gminnej rady narodowej (art. 12 ust. 2), natomiast decyzja pozostawiona została prezydium wojewódzkiej rady narodowej, które stosownie do treści wniosku i poczynionych ustaleń, wydawało jedno z następujących orzeczeń: a) o przejęciu na własność Państwa gospodarstwa rolnego wnioskodawcy i przydzieleniu mu na własność gospodarstwa rolnego o mniejszych rozmiarach oraz o przyznaniu odszkodowania pieniężnego odpowiadającego różnicy wartości obu gospodarstw, b) o przejęciu na własność Państwa za odszkodowaniem pieniężnym całości lub części gospodarstwa rolnego wnioskodawcy, c) o pozostawieniu zgłoszonego wniosku bez uwzględnienia (art. 14 ust. 1). Orzeczenie prezydium wojewódzkiej rady narodowej, o których mowa w pkt a i b, stanowiło podstawę do dokonania wpisu prawa własności w księdze wieczystej (art. 14 ust. 2).

W ustawie z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin⁴⁴⁹, ustawodawca zezwolił właścicielowi nieruchomości rolnej na wystąpienie z wnioskiem o możliwość przejęcia nieruchomości w zagospodarowanie przez Państwo (art. 1 ust. 1) lub przejęcia jej na własność Państwa (art. 7 ust. 1). Ilekroć w tej ustawie była mowa o właścicielu nieruchomości, rozumiano przez to również posiadacza nieruchomości w dobrej wierze, któremu nie przysługiwała jednak możliwość zgłoszenia wniosku o przejęcie nieruchomości na własność Państwa (art. 39 lit. a). W zamian za przejęcie nieruchomości w zagospodarowanie lub na własność Państwa, właścicielowi nieruchomości rolnej oraz członkowi jego rodziny przysługiwało prawo do zaopatrzenia emerytalnego na warunkach wymienionych w art. 10 ustawy. W przypadku jednak, gdyby właściciel nieruchomości rolnej był zadłużony z tytułu należności państwowych wskazanych w art. 32 ust. 3 ustawy, i nie zgłosił wniosku o przejęcie nieruchomości w zagospodarowanie lub na własność Państwa, dopuszczono możliwość wszczęcia postępowania o przymusowe przejęcie na własność Państwa takiej części gruntów tej nieruchomości, jaka według

⁴⁴⁹ Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166 z późn. zm.

oszacowania wystarczyłoby na zaspokojenie należności scalonych (art. 31 ust. 1). Wszczęcie postępowania, o którym mowa, mogło nastąpić również w przypadku, gdy właściciel nieruchomości zgłosił wprawdzie wniosek o przejęcie nieruchomości, lecz wniosek ten nie został uwzględniony z uwagi na rodzaj obciążeń lub nieuregulowanie praw własnościowych nieruchomości (art. 31 ust. 2). Jeżeli jednak przejęcie części nieruchomości rolnej spowodowałoby podział tej nieruchomości sprzeczny z interesem społeczno-gospodarczym, a zadłużenie w należnościach państwowych przekraczało 50% wartości gruntów wchodzących w skład nieruchomości, na własność Państwa mogła zostać przejęta całość gruntów z wyjątkiem zajętych pod budynki, chyba że ich przejęcie konieczne byłoby do prawidłowego zagospodarowania gruntów (art. 31 ust. 3). Wszczęcie postępowania o przymusowe przejęcie nieruchomości rolnej na własność Państwa następowało po scaleniu zadłużenia z tytułu zaległości państwowych wymienionych w art. 32 ust. 3 ustawy. Przypadki scalenia zadłużenia na rzecz Państwa, tryb postępowania przy scalaniu należności oraz zasady rozliczeń z Państwowym Zakładem Ubezpieczeń i z instytucjami kredytowymi zawarto w zarządzeniu Ministerstwa Finansów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie scalenia zaległości finansowych właścicieli niektórych gospodarstw rolnych⁴⁵⁰. Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia, scalaniu podlegały zadłużenia na rzecz Państwa właścicieli gospodarstw rolnych zaniedbanych ekonomicznie. Za gospodarstwo zaniedbane ekonomicznie uważano z kolei takie, którego właściciel (posiadacz) zalegał systematycznie w świadczeniach na rzecz Państwa i co do którego zachodziła jedna z podanych okoliczności, czyli: nieuprawianie co najmniej połowy posiadanych użytków rolnych albo ogólna dewastacja gospodarstwa i osiąganie plonów znacznie niższych od przeciętnych w danym rejonie, w tym rażąco niski stan inwentarza żywego (§ 2 ust. 2). Przymusowe przejęcie całości lub części nieruchomości rolnej na własność Państwa następowało na podstawie postanowienia sądu powiatowego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Wniosek o wydanie postanowienia zgłaszał organ finansowy w wykonaniu uchwały prezydium powiatowej rady narodowej o wszczęciu postępowania. Do wniosku organ finansowy dołączał odpis uchwały prezydium powiatowej rady narodowej oraz wykaz należności scalonych (art. 33 ust. 1). Po przeprowadzeniu rozprawy przez sąd i po wydaniu postanowienia o przejęciu nieruchomości rolnej na własność Państwa, dłużnik mógł w ciągu sześciu tygodni od daty doręczenia mu odpisu tego postanowienia zapłacić należność, w efekcie czego sąd uchylał wydane przez siebie postanowienie (art. 35 ust. 1). W razie jednak, gdyby należności te w wyznaczonym terminie nie zostały

⁴⁵⁰ M.P. z 1962 r. Nr 62, poz. 298.

zapłacone, postanowienie o przejęciu nieruchomości na własność Państwa podlegało wykonaniu w trybie administracyjnym. Przejęcia nieruchomości dokonywał zaś właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (art. 35 ust. 2).

Przekazane na własność Państwa lub dotychczasowym posiadaczom zależnym (dzierżawcom lub władającym z innego tytułu) mogły być również nieruchomości, na których właściciele nie gospodarowali od lat pięciu do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁴⁵¹, tj. do początku 1972 roku, z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej (art. 2).

3.2.2. Przymusowe przejmowanie nieruchomości przez Państwo

W stosunku do właściciela nieruchomości rolnej, który uchybił obowiązkowi należytego jej wykorzystania, ustawodawca zdecydował się na przyjęcie stosunkowo surowej sankcji, w postaci odjęcia przysługującego mu dotychczas prawa, w drodze przymusowego przejęcia nieruchomości na własność Państwa, bez odszkodowania⁴⁵². Połączona często z brutalnym pozbawieniem posiadania, przesądzać miała tezę o tym, że nasz porządek prawny chroni tylko takie prawo własności, które jest należycie wykonywane⁴⁵³.

Możliwość przymusowego przejmowania motywowana była z jednej strony względami społeczno-gospodarczymi, z drugiej zaś służyła dla realizacji celów politycznych. Instytucja ta nie prowadziła do zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, a jej zastosowanie nie wymagało ziszczenia się przesłanki „użyteczności publicznej”, jak w przypadku wywłaszczenia i w przeciwieństwie do niego, stanowiła jedyny sposób zrealizowania celów danego aktu prawnego⁴⁵⁴. Dopuszczając możliwość przymusowego przejęcia nieruchomości, tylko nieliczne akty prawne przywoływały określone motywy społeczno-gospodarcze, dla których realizacji uzasadniono przymusowe przejmowanie⁴⁵⁵.

Dopuszczalność przymusowego przejmowania nieruchomości na rzecz Państwa przewidziana została w wielu aktach prawnych wydawanych w latach 1944-1958⁴⁵⁶. Ze

⁴⁵¹ Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.

⁴⁵² J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, Wrocław 1976, s. 143.

⁴⁵³ Por. M. Korzycka, Ochrona własności rolniczej..., s. 39 i 87; W. Pawlak, Prawo rolne PRL..., s. 127-128; R. Budzinowski, Przymusowe przejmowanie..., s. 28.

⁴⁵⁴ R. Budzinowski, Przymusowe przejmowanie..., s. 11-13 oraz s. 100-101.

⁴⁵⁵ Tamże, s. 83-99.

⁴⁵⁶ Wskazać można na: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1944 r. Nr 4, poz. 17 z późn. zm.); dekret Polskiego Komitetu

względem jednak na kwestię poruszanych w tej pracy obowiązków spoczywających na właścicielu nieruchomości, na szczególną uwagę zasługuje regulacja przewidziana w dekreście z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym⁴⁵⁷. Ustawodawca wskazał w niej bowiem, że na własność Państwa z mocy prawa przechodziło gospodarstwo rolne (działka pracownicza, rzemieślnicza itp.) nabyte na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, lecz opuszczone przez właściciela przed wejściem w życie dekretu, tj. przed dniem 29 kwietnia 1955 r. (art. 15 ust. 1). Stwierdzenie przejścia gospodarstwa na własność Państwa spoczywało na prezydium powiatowej rady narodowej. Ustawodawca zdecydował się rozszerzyć możliwość przejęcia opuszczonych gospodarstw rolnych⁴⁵⁸, co w pierwszej kolejności uczynił w drodze ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym⁴⁵⁹. Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, na własność Państwa z mocy orzeczenia prezydium powiatowej rady narodowej mogły zostać przejęte gospodarstwa rolne (działka pracownicza, rzemieślnicza itp.), określone w cyt. wyżej art. 15 ust. 1 dekretu, jeżeli zostały opuszczone przez właściciela w okresie od dnia 29 kwietnia 1955 r. do dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 26 lipca 1957 r. Możliwość przejmowania na własność Państwa wszelkich innych gospodarstw rolnych opuszczonych w okresie po 28 kwietnia 1955 r. wprowadzona została z kolei w drodze ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. zmieniającej ustawę z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym⁴⁶⁰. O przejęciu w tego rodzaju przypadkach orzekał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej. Niezależnie jednak od wprowadzonych na przestrzeni tych kilku lat zmian, przejęcie na

Wyzwolenia Narodowe z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. z 1944 r. Nr 15, poz. 82 z późn. zm.); dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1945 r. Nr 57, poz. 321); dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska; dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz. U. z 1947 r. Nr 59, poz. 318 z późn. zm.); ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. z 1950 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.); ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 grudnia 1958 r. o szczególnym trybie ściągania zaległości z tytułu niektórych zobowiązań właścicieli nieruchomości wobec państwa (Dz. U. z 1958 r. Nr 77, poz. 398 z późn. zm.), czy ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.). Tak: R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie...*, s. 7 i 21.

⁴⁵⁷ Dz. U. z 1955 r. Nr 18, poz. 107 z późn. zm. Tak: R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie...*, s. 22.

⁴⁵⁸ S. Czuba, *Wywłaszczenie a inne sposoby przejęcia nieruchomości przez państwo*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 1972/19, s. 279.

⁴⁵⁹ Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 174 z późn. zm.

⁴⁶⁰ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 161.

własność Państwa każdorazowo następowało bez odszkodowania i wolne było od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych. Regulacja ta w brzmieniu nadanym przez ustawę z 1961 roku obowiązywała aż do dnia 1 lipca 1982 r., czyli do daty wejścia w życie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁶¹.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w wersji obowiązującej do 1 stycznia 1992 r.⁴⁶², dopuszczała z kolei możliwość przejęcia na własność Państwa bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń, nieruchomości w której właściciel, jego dzieci lub rodzice nie mieszkali co najmniej od 2 lat w miejscu położenia tej nieruchomości (art. 44 ust. 1). Nie miało to jednak zastosowania w razie, gdy właścicielem nieruchomości była osoba małoletnia lub ubezwłasnowolniona, trwale niezdolna do pracy, albo osoba powołana do służby wojskowej lub pozbawiona wolności oraz gdy występowanie odlogów spowodowane było innymi, niezależnymi od właściciela przyczynami (art. 44 ust. 2). O przejęciu na własność Państwa gruntów, o których mowa, orzekał naczelnik gminy, po zasięgnięciu opinii właściwych organizacji związkowych rolników (art. 45 ust. 1). W zakresie kompetencji naczelnika gminy leżało również ujawnienie prawa własności Państwa w księdze wieczystej (art. 45 ust. 2). Zobowiązania podatkowe oraz inne zobowiązania wobec Państwa właścicieli przejętych przez Państwo gruntów rolnych, mające związek z tymi gruntami, podlegały umorzeniu (art. 45 ust. 4).

Dopuszczalność przejęcia nieruchomości przez Państwo wprowadzało również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych⁴⁶³. W drugiej połowie 1948 roku w Polsce rozpoczął się bowiem proces kolektywizacji, a nadmierne obciążenia z nim związane doprowadziły wielu chłopów do przekonania, że nie są w stanie dalej egzystować na wsi. Jednocześnie brak z ich strony chęci wstąpienia do spółdzielni produkcyjnych spowodował, że coraz liczniej podejmowali decyzję o opuszczeniu swych gospodarstw⁴⁶⁴. Powyższe najbardziej zauważalne było przede wszystkim w okresie realizacji planu sześcioletniego, tj. w latach 1950-1955⁴⁶⁵. Aby możliwie skutecznie zapobiec utrzymywaniu się odlogowanych gruntów rolnych i zabezpieczyć należyte wykorzystanie

⁴⁶¹ Art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁶² Art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 494).

⁴⁶³ Dz. U. z 1961 r. Nr 39, poz. 198 z późn. zm.

⁴⁶⁴ R. Gross, Opuszczanie i porzucanie gospodarstw rolnych na Warmii i Mazurach w okresie kolektywizacji (1948-1956), Komunikaty mazursko-warمیńskie 2018/3, s. 510.

⁴⁶⁵ J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne..., s. 168.

tychże gruntów w produkcji rolnej ustawodawca zmuszony został do wprowadzenia regulacji prawnych w zakresie postępowania z gospodarstwami opuszczonymi⁴⁶⁶.

Definicja legalna gospodarstwa opuszczonego wprowadzona została jednak dopiero w drodze powołanego wyżej rozporządzenia, gdzie w § 1 za gospodarstwo rolne opuszczone uznawano takie, na którym nie zamieszkiwał właściciel ani jego małżonek, dzieci lub rodzice, a przy tym gospodarstwo to nie było w całości lub w większej części uprawiane oraz poddawane właściwym zabiegom agrotechnicznym przez właściciela bądź użytkownika albo dzierżawcę. Jak dalej stanowił ust. 2 tego przepisu, do gospodarstw rolnych opuszczonych nie zaliczano jednak gospodarstw, których właścicielami były osoby nieletnie, ubezwłasnowolnione lub ograniczone w zdolności do czynności prawnych, a także osoby powołane do służby wojskowej lub pozbawione wolności w wykonaniu zarządzenia właściwego organu. Brak było jednak określenia, jakie zabiegi agrotechniczne należy uważać za właściwe⁴⁶⁷. Zaczęto zatem zastanawiać się, czy można właściciela gruntu obciążać odpowiedzialnością za spowodowanie obniżenia urodzajności lub zupełnego zniszczenia własnego gruntu rolnego. Odpowiadając na tak postawione pytanie wskazywano, że skoro każde zachowanie właściciela polegające na zawinionym uszkodzeniu lub zniszczeniu własnego gruntu narusza granice treści własności, uszkodzenie lub zniszczenie własnego gruntu traktować należy jako nadużycie swego prawa podmiotowego⁴⁶⁸. Zgodnie zaś z § 2 rozporządzenia, gospodarstwo rolne opuszczone przejmowane było na własność Państwa bez odszkodowania w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie uznano by za niezbędne.

3.2.3. Przymusowy wykup nieruchomości przez Państwo

Jako rodzaj sankcji za nienależyte i niezgodne z wymogami sztuki prowadzenie gospodarstwa rolnego⁴⁶⁹ na uwagę zasługuje również instytucja zwana przymusowym wykupem nieruchomości, wprowadzona do porządku prawnego ustawą z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych⁴⁷⁰. Była to instytucja prawna całkowicie nowa, której podstawę faktyczną zastosowania ustalić można było w dwojaki sposób. Przy podejściu przedmiotowym, decydujący był sam fakt

⁴⁶⁶ J. Nadler, Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego..., s. 143.

⁴⁶⁷ M. Błażejczyk, Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych, Państwo i Prawo 1966/7-8, s. 78.

⁴⁶⁸ Tamże, s. 80.

⁴⁶⁹ Por. E. Spirydowicz, Ziemia i prawo..., s. 206; J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne..., s. 177; S. Czuba, Wywłaszczenie a inne sposoby..., s. 278.

⁴⁷⁰ Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 14 z późn. zm.

nieuprawiania lub nienależytego uprawiania gruntu rolnego. Przyczyny takiego stanu były z kolei całkowicie obojętne. Natomiast przy podejściu podmiotowym, stan nieuprawiania bądź nienależytego uprawiania gruntu był tylko wstępną przesłanką. W razie jego stwierdzenia przechodzono następnie do ustalenia, czy stan ten spowodowany został przyczynami leżącymi po stronie właściciela. Podstawę wykupu stanowiło bowiem zawinione przez właściciela zachowanie, polegające na nieosiągnięciu odpowiedniego poziomu produkcji⁴⁷¹. Wykup stanowił jeden ze środków oddziaływania w kierunku lepszego zagospodarowania gruntów stanowiących własność indywidualną. W literaturze wskazuje się, że nawiązywał do coraz bardziej uświadamianej sobie przez ludność wiejską zasady, że własność gospodarstwa to również zespół obowiązków, których naruszenie powoduje ingerencję państwa⁴⁷².

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych mogły być przymusowo wykupione, jeżeli gospodarstwa te wykazywały niski poziom produkcji wskutek zaniedbania, a w szczególności niekorzystania ze środków wpływających na wzrost produkcji rolniczej. Przymusowy wykup przeprowadzano w drodze licytacji (art. 2 ust. 1). Licytacją tą objęte były wszystkie nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, z wyjątkami, o których mowa było w art. 2 ust. 1 ustawy. W drodze zaś rozporządzenia z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych⁴⁷³, Rada Ministrów określiła przypadki, w których dopuszczono poddanie licytacji tylko tych nieruchomości, których właściciel lub samoistny posiadacz gospodarstwa rolnego oświadczył, że dysponuje odpowiednią siłą roboczą oraz posiada inwentarz żywy i martwy oraz zabudowania, w rozmiarze zapewniającym możliwość należytego zagospodarowania pozostałych nieruchomości lub ich części.

Przymusowo wykupione na rzecz Państwa mogły być również nieruchomości nadane na podstawie przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej lub osadnictwie, do których nie miały zastosowania przepisy rozdziału I. W tego rodzaju przypadkach, przymusowy wykup całości lub części nieruchomości mógł nastąpić wówczas, gdy właściciel bądź posiadacz wskutek zaniedbania osiągnął niski poziom produkcji (art. 6 ust. 1). Zasady i tryb zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii określonej w art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy regulowało rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczania gospodarstw

⁴⁷¹ Zob. J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, s. 177; E. Spirydowicz, *Ziemia i prawo...*, s. 206; W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 71; R. Budzinowski, *Przymusowe przejmowanie...*, s. 23; M. Niedośpiał, B. Waclawik, *Prawo własności...*, s. 23-24.

⁴⁷² E. Spirydowicz, *Ziemia i prawo...*, s. 206.

⁴⁷³ Dz. U. z 1968 r. Nr 8, poz. 45 z późn. zm.

rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbania i w sprawie ustalania wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów⁴⁷⁴. Przesłankami, jakie musiały zaistnieć w celu przymusowego wykupu nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, były: wina właściciela, który dopuścił się zaniedbań czynności ciężących na nim jako na dobrym gospodarzu, oraz w wyniku tych zaniedbań osiągnął obiektywnie ustalony i rażąco niski poziom produkcji⁴⁷⁵.

Decyzje o wszczęciu postępowania w sprawie przymusowego wykupu nieruchomości oraz o zatwierdzeniu licytacji i przejściu własności wydawało prezydium powiatowej (odpowiednio: miejskiej rady narodowej w przypadku miasta stanowiącego powiat lub dzielnicowej rady narodowej w mieście wyłączonym z województwa) rady narodowej (art. 4 ust. 1). Licytację przeprowadzał z kolei właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej (art. 4 ust. 2). Decyzje o przymusowym wykupie nieruchomości, o których mowa w art. 6 ust. 1, podejmowało prezydium powiatowej (odpowiednio: miejskiej rady narodowej w przypadku miasta stanowiącego powiat lub dzielnicowej rady narodowej w mieście wyłączonym z województwa), na wniosek właściwego do spraw rolnych organu tego prezydium (art. 6 ust. 2). Decyzje o przejściu własności nieruchomości w drodze licytacji oraz o przymusowym wykupie nieruchomości stanowiły podstawę do dokonania wpisu prawa własności w księdze wieczystej (art. 12).

3.3. Dopuszczalność odjęcia własności nieruchomości w razie niewykonywania tego prawa przez właściciela

3.3.1. Przemilczenie

Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce przedmiotem zainteresowania państwa, podejmującego działania mające na celu ponowne zorganizowanie życia gospodarczego, stały się nieruchomości, których właściciele po wojnie do kraju nie powrócili⁴⁷⁶. W celu poradzenia sobie ze stanem niepewności co do własności nieruchomości pozostawionych przez właścicieli, wprowadzono regulację prawną, którą pierwotnie stanowił dekret z dnia 2 marca 1945 r.

⁴⁷⁴ Dz. U. z 1968 r. Nr 11, poz. 58.

⁴⁷⁵ E. Spirydowicz, *Ziemia i prawo...*, s. 207.

⁴⁷⁶ A. Merta-Staszczak, *Konfiskata majątku poniemieckiego i opuszczonego na Dolnym Śląsku przez instytucje państwowe w latach 1945-1956*, UR Journal of Humanities and Social Sciences 2008/8(3), s. 43-57; Ł. Węgrzynowski, *Zwrot nieruchomości pożydowskich nabytych przez Skarb Państwa na podstawie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich*, Monitor Prawniczy 2018/2, s. 76. Zob. również: orzeczenie SN z 21.06.1957 r., 1 CR 935/56, LEX nr 1286314.

o majątkach opuszczonych i porzuconych⁴⁷⁷. Majątkiem opuszczonym w rozumieniu tego dekretu był wszelki majątek ruchomy lub nieruchomy, który w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. nie znajdował się w posiadaniu właściciela, jego prawnych następców, lub osób prawa ich reprezentujących (art. 1 § 1). Dekret o majątkach opuszczonych i porzuconych został zastąpiony ustawą z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych⁴⁷⁸ o tożsamej definicji majątku opuszczonego⁴⁷⁹. Finalnie zaś, w dekreście z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, pod pojęciem majątku opuszczonego krył się wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z drugą wojną światową utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały (art. 1 ust. 1). Jedynymi organami administracji powołanymi do ustalania, czy dany majątek jest opuszczony, były rejonowe urzędy likwidacyjne, w kompetencji których leżało również zabezpieczenie majątków opuszczonych do czasu objęcia ich w zarząd przez właściwe władze⁴⁸⁰.

Wedle postanowień dekretu, przywrócenie posiadania majątku opuszczonego mogło nastąpić w jeden z następujących sposobów:

- a) w specjalnym postępowaniu administracyjnym (art. 19 d.m.o.p.) – przez właściwą władzę zarządzającą tym majątkiem, za zgodą okręgowego urzędu likwidacyjnego, albo
- b) w specjalnym postępowaniu sądowym (art. 15–18, 20–32 d.m.o.p.) – przez sąd grodzki miejsca położenia opuszczonego majątku,

na podstawie złożonego do dnia 31 grudnia 1948 r. wniosku osoby, która posiadanie majątku utraciła⁴⁸¹. Osoby, którym przywrócono posiadanie, nabywały tytuł własności majątków przez zasiedzenie 10-letnie, jeżeli poprzednio już tego tytułu nie posiadały lub następnie go nie nabyły (art. 33 ust. 1 d.m.o.p.). W przeciwnym razie, z upływem 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym II wojna światowa została zakończona, tytuł własności nieruchomości opuszczonej nabywał Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego przez przemilczenie (art. 34 ust. 1 d.m.o.p.)⁴⁸².

⁴⁷⁷ Dz. U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45.

⁴⁷⁸ Dz. U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97 z późn. zm.

⁴⁷⁹ A. Mazur, Akty prawne regulujące kwestie własnościowe i narodowościowe w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, *Facta Simonidis* 2019/12(1), s. 284-286.

⁴⁸⁰ § 6 w zw. z § 13 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Skarbu i Ziem Odzyskanych z dnia 23 grudnia 1948 r. o zakresie działania i organizacji urzędów likwidacyjnych (Dz. U. z 1948 r. Nr 62, poz. 485). Patrz również: M. Gintowt, S. Rudnicki, *Problematyka prawna nieruchomości*, Warszawa 1976, s. 224-226.

⁴⁸¹ W sytuacji, gdy osoba ta zmarła albo była nieobecna, przywrócenia posiadania mogli żądać jej krewni w linii prostej (zstępni i wstępni, również dzieci nieślubne), bracia i strony oraz małżonek, bez względu na to, czy związek małżeński został zawarty w formie prawem przypisanej (art. 16 ust. 1 d.m.o.p.).

⁴⁸² Choć art. 34 dekretu stanowił o przedawnieniu (zasiedzeniu), co do charakteru prawnego nabycia własności z tego tytułu rozważano różne ewentualności. Rozstrzygnięcie tej kwestii nabrało szczególnego znaczenia wraz z upływem przywołanego dziesięcioletniego terminu. Ostatecznie w uchwale całej Izby Cywilnej (1 CO 9/56) Sąd Najwyższy opowiedział się za przemilczeniem, a to wobec niewykonywania przez właściciela swego prawa do

Nieznana dotychczas prawu polskiemu instytucja przemilczenia stanowiła w istocie sankcję wprowadzoną za niewykonywanie przez właściciela swego prawa do nieruchomości przez czas w dekreście określony⁴⁸³. Uznanie majątku za opuszczony powodowało, że Skarb Państwa z upływem 10-letniego terminu – wynikającego *de facto* z braku aktywności dotychczasowego właściciela w odzyskaniu posiadania nieruchomości – liczonego od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została zakończona (tj. od 31 grudnia 1945 r.) nabywał własność nieruchomości z mocy prawa⁴⁸⁴.

Co do zasady, dekret ten nie miał charakteru nacjonalizacyjnego⁴⁸⁵ i nie powinno się w nim dopatrywać wydzwiku wywłaszczeniowego⁴⁸⁶. W drodze wyjątku, nacjonalizacyjny cel dekretu przyjmowany był wyłącznie wobec mienia ponemieckiego⁴⁸⁷. Głównym założeniem dekretu, wyraźnie w przepisach deklarowanym, było zabezpieczenie majątków opuszczonych (art. 7 d.m.o.p.). W tym celu powołano rejonowe i okręgowe urzędy likwidacyjne⁴⁸⁸. Przewidziane mimo to w przepisie art. 34 d.m.o.p. nabycie majątków opuszczonych *ex lege* przez wymienione w nim podmioty – a w konsekwencji więc upaństwowienie tych majątków – objaśniano w literaturze i orzecznictwie potrzebą usunięcia

nieruchomości lub rzeczy przez określony w dekrecie czas. Z tego też względu zastosowanie zasiedzenia, o którym stanowił dekret nie było możliwe, albowiem przepis ten nie wymagał do nabycia własności posiadania rzeczy w rozumieniu art. 296 Prawa rzeczowego. Tak np. K. Zawada [w:] Powojenne ustawodawstwo o majątkach opuszczonych. Założenia i funkcjonowanie – próba oceny, *Vetera novis augere: studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, red. S. Grodziski, red. D. Malec, red. A. Karabowicz, red. M. Stus, Kraków 2010, s. 1229.

⁴⁸³ Tak np. S. Białek, Glosa do orzeczenia SN z 21.6.1957, I CR 935/56, OSPiKA 1958, z. 5, poz. 134; A. Hetko, Dekret Warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości, Warszawa 2008, s. 54-55; A. Hetko, Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe, Warszawa 2012, s. 100; P. Kociubiński, Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji, Warszawa 2013, s. 296-297; W. Ziętek, Nabycie prawa własności nieruchomości w drodze przemilczenia w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, *Przegląd Sądowy* 2009/5, s. 48.

⁴⁸⁴ A. Hetko, Dekret Warszawski. Wybrane aspekty..., s. 100.

⁴⁸⁵ Jakkolwiek J. Wasilkowski podnosił, że dekret ten był aktem nacjonalizacyjnym, tak w dalszej części swych wypowiedzi twierdził, że przepisy tego dekretu nie są normami nacjonalizacyjnymi we właściwym znaczeniu tego terminu. Tak J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*..., s. 143-146.

⁴⁸⁶ Postanowienie SN z 18.12.2008 r., III CSK 208/08, LEX nr 484737; postanowienie SN z 30.06.2006 r., III CSK 153/05, LEX nr 398389; wyrok SN z 11.03.2004 r., V CK328/03, LEX nr 183779; wyrok SN z 19.09.2002 r., II CK 51/02, LEX nr 81893; wyrok SN z 19.12.1960 r., I CR 412/60, OSNCK 1962, nr 3, poz. 90; uchwała SN z 15.09.1960 r., I CO 16/60, OSNCK 1961, nr 2, poz. 31; uchwała SN z 13.06.1959 r., IV CO 3/59, OSNCK 1961, nr 1, poz. 10; orzeczenie SN z 24.01.1957 r., II CR 1035/56, OSNCK 1959, nr 1, poz. 3. Zasadniczym celem deklarowanym przez ustawodawcę było zabezpieczenie majątków opuszczonych, ochrona w interesie uprawnionych oraz gospodarki narodowej. Tak K. Zawada [w:] *Powojenne...*, s. 1227; A. Hetko, Dekret Warszawski – postępujące..., s. 54-55.

⁴⁸⁷ Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 d.m.o.p., z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa przechodził wszelki majątek: a) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, b) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, c) niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego, d) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską, e) osób zbiegłych do nieprzyjaciela. Patrz: uchwała SN z 19.12.1959 r., I CO 42/59, OSNCK 1960, nr 2, poz. 33; wyrok SN z 26.07.2001 r., IV CKN 280/00, LEX nr 52510.

⁴⁸⁸ Wyrok SN z 26.07.2001 r., IV CKN 280/00, LEX nr 52510.

szkodliwego z punktu widzenia gospodarczego stanu niepewności⁴⁸⁹. Skoro przepisy dekretu nie miały charakteru norm nacjonalizacyjnych, to interes państwa nie mógł mieć decydującego znaczenia dla wykładni postanowień dekretu⁴⁹⁰. Celem dekretu była bowiem ochrona interesów osób pozbawionych posiadania mienia w wyniku działań wojennych⁴⁹¹, a wykładnia jego przepisów zmierzać powinna do najszerzej ochrony praw obywateli⁴⁹².

Konstrukcja wywodzona z art. 34 d.m.o.p. nie powinna być również oceniana samodzielnie, a w powiązaniu z treścią wspomnianego już art. 33. Nie sposób bowiem uznać, że wyłącznym beneficjentem regulacji było Państwo. Krąg podmiotów, które w następstwie upływu czasu nabywały prawo własności na podstawie przepisów dekretu ukształtowany został szeroko. Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego uzyskiwały prawo własności w ostatniej kolejności. Wobec powyższego brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacje z art. 33–34 d.m.o.p. miały charakter nacjonalizacyjny. W rzeczywistości omawiane przepisy stanowiły szczególne rozwiązania prawne przewidujące usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości a tym zastanym, po zakończeniu działań wojennych. Chodziło wówczas o uporządkowanie sytuacji prawnej tych majątków, które w następstwie wybuchu wojny zostały opuszczone przez dotychczasowych właścicieli, którzy po wojnie do kraju nie powrócili i pozostawili je bez jakiegokolwiek władztwa⁴⁹³. Przede wszystkim chodziło zaś o to, by skłonić właścicieli do ponownego objęcia w posiadanie dotychczasowego przedmiotu swej własności, którą zmuszeni byli oni porzucić wobec trwających działań wojennych. Dlatego posiadanie traktowano jako konieczny przy wykonywaniu prawa własności stan faktyczny, przemawiający za uznaniem, że przedmiot własności podlega racjonalnemu gospodarowaniu przez właściciela⁴⁹⁴.

3.3.2. Zasiedzenie

Podobnie jak przemilczenie, zasiedzenie jest samodzielną instytucją prawną, stanowiącą fragment szerszego, niezdefiniowanego w ustawie, lecz znanego w doktrynie

⁴⁸⁹ Orzeczenie SN z 21.06.1957 r., I CR 935/56, OSP 1957, nr 1, poz. 134.

⁴⁹⁰ Uchwała SN z 24.05.1956 r., I CO 9/56, OSNCK 1957 nr 1, poz. 1; uchwała SN z 15.09.1960 r., I CO 16/60, OSNCK 1961, nr 2, poz. 31.

⁴⁹¹ Wyrok SN z 19.09.2002 r., II CK 51/01, Legalis nr 56897.

⁴⁹² Uchwała SN z 19.09.1962 r., I CO 23/62, OSNCK 1963, nr 5, poz. 92; uchwała SN z 13.06.1959 r., IV CO 3/59, OSNCK 1961, nr 1, poz. 10; uchwała SN z 19.01.1956 r., I CO 37/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 93.

⁴⁹³ Ł. Węgrzynowski, *Zwrot nieruchomości pożydowskich...*, s. 76.

⁴⁹⁴ Raport Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z działalności Komisji w okresie 11 maja 2017 r. – 10 września 2019 r., Tom I i II, s. 91.

pojęcia dawności⁴⁹⁵. Zasiedzenie jest również jedną z form ingerencji w prawo własności, dopuszczając wymuszenie na właścicielu określonych zachowań lub zaniechań⁴⁹⁶. Stanowi ono wyraz przekonania, że długotrwałe niewykonywanie prawa przez uprawnionego jest stanem niekorzystnym⁴⁹⁷. Obok przemilczenia, jest jedną z tych instytucji prawnych, które na skutek niewykonywania uprawnień właścicielskich przez określony czas, wiążą się z utratą prawa własności⁴⁹⁸. Jako instytucja zapobiegająca powstawaniu stanów przewlekłej niepewności w zakresie prawa własności rzeczy⁴⁹⁹, stanowi instrument korekty stanu prawnorzecowego⁵⁰⁰ i zmierza do uporządkowania długotrwałego posiadania poprzez nadanie mu stanu usankcjonowanego prawnie⁵⁰¹.

Zgodnie z art. 176 § 1 k.c., posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze. W razie jednak uzyskania posiadania w złej wierze, zgodnie z § 2 cyt. przepisu, posiadacz nieruchomości nabędzie jej własność po upływie lat trzydziestu. Istotą zasiedzenia jest zatem nabycie prawa przez osobę nieuprawnioną wskutek faktycznego wykonywania przez nią tego prawa przez określony ustawą czas⁵⁰². Do nabycia prawa własności w drodze zasiedzenia niezbędne jest zatem posiadanie samoistne⁵⁰³.

Według Kodeksu cywilnego, posiadanie jest szczególnym stanem faktycznym⁵⁰⁴, pozostającym pod ochroną prawa, z którym prawo to wiąże wiele doniosłych skutków. Jednym

⁴⁹⁵ Zob. E. Janeczko, Zasiedzenie, Zielona Góra 2002, s. 14; R. Strzelczyk, Prawo nieruchomości, Warszawa 2011, s. 216; M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2014, s. 268; G. Matusik, Zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa, Warszawa 2021, s. 1.

⁴⁹⁶ G. Matusik, Zasiedzenie nieruchomości..., s. 28, który wskazuje, że zasiedzenie stanowi swoistego rodzaju karę dla właściciela, który w wyniku niedbalstwa dopuścił się bierności w wykonywaniu swego prawa. Patrz również: M. Wolanin, Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory, Warszawa 2023, s. 16; M. Wolanin [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. J. Jaworski, red. A. Prusaczyk, red. M. Wolanin, Warszawa 2023, s. 665.

⁴⁹⁷ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 592.

⁴⁹⁸ S. Babiaryz [w:] Nieruchomości w prawie cywilnym, administracyjnym i podatkowym. Tom II. Umowy obciążające i o korzystanie z nieruchomości. Orzeczenia spadkowe. Wywłaszczenie nieruchomości, red. S. Babiaryz, Warszawa 2017, s. 727.

⁴⁹⁹ R. Strzelczyk, Prawo nieruchomości..., s. 216.

⁵⁰⁰ J. Nadler [w:] Kodeks cywilny..., s. 477.

⁵⁰¹ Zob. E. Janeczko, Zasiedzenie..., s. 30; M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości..., s. 268; L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 443-444; G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2006, s. 1149.

⁵⁰² S. Rudnicki, Prawo obrotu nieruchomościami, Warszawa 2001, s. 281; S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego..., s. 208.

⁵⁰³ S. Babiaryz [w:] Nieruchomości w prawie cywilnym..., s. 727-728.

⁵⁰⁴ Tak m.in. E. Stefańska, M. Jaśniewicz [w:] Nieruchomości w prawie cywilnym, administracyjnym i podatkowym. Tom II. Umowy obciążające i o korzystanie z nieruchomości. Orzeczenia spadkowe. Wywłaszczenie nieruchomości, red. S. Babiaryz, Warszawa 2017, s. 664-665; S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego..., s. 593; J. Gołaczyński [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-534, red. E. Gniewek, Warszawa 2004, s. 732.

z takich skutków jest właśnie nabycie prawa własności w drodze zasiedzenia⁵⁰⁵. Uważane jako najważniejszy, najbardziej elementarny składnik treści prawa własności⁵⁰⁶, jest stanem polegającym na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą. Nie jest zatem konieczną przesłanką posiadania efektywne w sensie gospodarczym korzystanie z rzeczy (nieruchomości), lecz sama możliwość takiego korzystania⁵⁰⁷. Posiadanie, niebędące stanem prawnym, lecz stanem faktycznym (*possessio non est iuris, sed facti*), według recypowanej przez prawo polskie koncepcji romanistycznej, jest zjawiskiem psychofizycznym, na które składają się dwa elementy: a) element fizyczny, czyli faktyczne władztwo nad rzeczą⁵⁰⁸ (*corpus possessionis*) oraz b) element psychiczny, w postaci woli wykonywania względem rzeczy określonego prawa dla siebie (*animus rem sibi habendi, animus possidendi*)⁵⁰⁹. Wśród okoliczności świadczących o samoistnym posiadaniu wymienia się przykładowo: wykonywanie remontów i inwestycji, a także ich finansowanie, dokonywanie czynności prawnych w postaci wynajmu budynku lub dzierżawy gruntu, pobieranie pożytków i dochodów, spełnianie obowiązków podatkowych, uiszczanie składek ubezpieczeniowych od nieruchomości⁵¹⁰.

Reasumując, instytucja prawa cywilnego, jaką jest zasiedzenie nie odpowiada na potrzeby tych nieruchomości, co do których brak jest osób zainteresowanych ich nabyciem. Niekorzystanie przez właściciela nieruchomości z przysługującego mu prawa ocenić należy zaś w jednej z trzech kategorii: a) świadomego zaniechania uprawnionego, b) nieświadomości przysługującego mu prawa, c) powstania obiektywnej przeszkody w korzystaniu z prawa własności⁵¹¹.

⁵⁰⁵ S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego..., s. 593.

⁵⁰⁶ A. Stelmachowski, Wstęp do teorii..., s. 269.

⁵⁰⁷ Tak m.in. postanowienie SN z 7.04.1994 r., III CRN 18/94, LEX nr 13770; wyrok SN z 16.06.1972 r., III CRN 121/72, LEX nr 7096; orzeczenie SN z 3.06.1966 r., III CR 108/66, LEX nr 4582. Patrz także m.in.: B. Szolc-Nartowski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 654; A. Stefaniak, Prawa, obowiązki, ochrona interesów właścicieli, sposoby zarządzania z uwzględnieniem nieruchomości w działalności gospodarczej, Warszawa 2002, s. 35.

⁵⁰⁸ Faktyczne władztwo charakteryzujące posiadanie samoistne wchodzi w grę wówczas, gdy określona osoba znajduje się w sytuacji, która pozwala jej na korzystanie z rzeczy i to w taki sposób, jakby miała do niej prawo własności. Tak: postanowienie SN z 7.04.1994 r., III CRN 18/94, LEX nr 137701.

⁵⁰⁹ R. Strzelczyk, Prawo obrotu nieruchomościami z testami online, Warszawa 2024, s. 217.

⁵¹⁰ Patrz: L. Jantowski [w:] Kodeks..., s. 392 i wskazywane tam orzecznictwo, tj. postanowienie SN z 28.02.2002 r., III CKN 891/00, LEX nr 54474; postanowienie SN z 30.01.2002 r., III CKN 206/01, LEX nr 54447; postanowienie SN z 21.07.1999 r., II CKN 420/98, LEX nr 1216169; postanowienie SN z 16.01.1998 r., II CSK 571/97, LEX nr 1226967.

⁵¹¹ M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości..., s. 321-322 oraz powołany tam M. Warciński, Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego, Warszawa 2013, s. 495.

3.4. Zrzeczenie się własności nieruchomości jako sposób wyzbycia się prawa przez właściciela

3.4.1. Ogólna charakterystyka instytucji „zrzeczenia się własności”

W wypracowanej na przestrzeni lat zobowiązującej koncepcji własności wywiedziono, że gdy chodzi o właściciela rzeczy ruchomej, przejawiający się z jego strony brak troski i zainteresowania swoją rzeczą, może wiązać się z rychłą utratą prawa własności do niej. Uzasadnieniem takiego podejścia jest z kolei możliwość przypisania właścicielowi na tyle lekceważącego i niestaranego podejścia do rzeczy, że można je uznać za świadczące o jej porzuceniu, a zatem pozostawieniu bez opieki i zabezpieczenia⁵¹².

Właścicielowi rzeczy ruchomej przyznano też prawo do jej porzucenia. Przykładowo, w § 958 ust. 1 BGB wskazano, że prawo własności rzeczy ruchomej przez właściciela porzuconej przysługuje każdemu, kto wchodzi w jej posiadanie. Regulując zasady nabywania własności rzeczy ruchomej porzuconej przez właściciela ustawodawca niemiecki określił, że wola właściciela o wyzbyciu się własności tejże rzeczy może być wyrażona w sposób wyraźny bądź konkludentny, byleby tylko w sposób jednoznaczny odzwierciedlało to jego zamiar⁵¹³. Również polski ustawodawca w art. 180 k.c. stanowi, że właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci. Podobnie też, jak w prawie niemieckim, własność rzeczy, nazywanej tutaj wprost rzeczą niczyją, zgodnie z art. 181 k.c. nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że przy porzuceniu rzeczy ruchomej właścicielowi musi towarzyszyć zamiar wyzbycia się własności tej rzeczy⁵¹⁴. O zamiarze wyzbycia się własności rzeczy ruchomej mówi się z kolei wówczas, gdy zachowanie właściciela wyraża wolę w sposób dostateczny⁵¹⁵ lub przemawiają za tym fakty konkludentne⁵¹⁶.

Gdy chodzi zaś o dopuszczalność wyzbycia się prawa własności nieruchomości, właścicielowi przyznaje się na ogół możliwość zrzeczenia się przysługującego mu prawa. Uzasadnienia powyższego poszukuje się w tym, że nieruchomość nawet przez krótki czas nie

⁵¹² Wyrok SN z 6.07.2007 r., III CSK 86/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 64.

⁵¹³ J. Holocher, O istocie zrzeczenia się w prawie. Kilka uwag na gruncie prawa cywilnego, Państwo Prawne 2011/1, s. 159-160.

⁵¹⁴ Por. wyrok SN z 16.02.2012 r., III CSK 208/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 51; wyrok SN z 6.07.2007 r., III CSK 86/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 64. Patrz również: wyrok TK z 3.06.2008 r., P 4/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 76. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu wskazał, że nie jest porzuceniem rzeczy samo wyzbycie się posiadania spowodowane okolicznościami, którym nie towarzyszy zamiar wyzbycia się własności.

⁵¹⁵ M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 466; G. Bieniek, Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych, Rejent 2004/3-4, s. 30; P. Księżak, Rzeczy niczyje, Rejent 2005/4, s. 59.

⁵¹⁶ Wyrok SN z 1.10.1973 r., I CR 387/73, LEX nr 1673142.

może pozostać bezpieczna, a wykorzystywanie jej w sposób sprzeczny z zasadami społeczno-gospodarczymi jej przeznaczenia uznać należy za niedopuszczalne⁵¹⁷. Jakkolwiek instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości jest powszechnie aprobowana, tak odpowiednia regulacja w tym zakresie wprowadzona została tylko przez niektóre państwa⁵¹⁸.

Przykładowo, ustawodawca niemiecki dopuszczając możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości, w § 928 ust. 1 BGB wskazał, że wyzbycie się tego prawa następuje w drodze jednostronnego oświadczenia właściciela złożonego wobec urzędu gruntowego (*Grundbuchamt*), a następnie poprzez wpis tego zrzeczenia w rejestrze gruntów. Z materialnego punktu widzenia, oświadczenie właściciela o zrzeczeniu się nie jest zatem obwarowane żadną szczególną formą. Stanowi czynność prawną jednostronną o charakterze abstrakcyjnym, zawierającą rozporządzenie nieruchomością, a pewność obrotu realizowana jest przez obligatoryjny i konstytutywny wpis do rejestru gruntów⁵¹⁹. Wpis oświadczenia do rejestru gruntów powoduje, że nieruchomość uzyskuje status niczyjej, a do nabycia prawa własności takiej nieruchomości prowadzi dopiero jej zawłaszczenie⁵²⁰. Zgodnie z § 928 ust. 2 BGB, prawo do zawłaszczenia takiej nieruchomości przysługuje wyłącznie krajowi związkowemu, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Jeśli chodzi o regulacje prawa francuskiego, to tamtejszy ustawodawca nie zakłada *expressis verbis* dopuszczalności zrzeczenia się własności nieruchomości⁵²¹. W przeciwieństwie do unormowań przyjętych w Niemczech, w prawie francuskim właściciel nieruchomości nie może poprzez czynność prawną jednostronną zrzec się swojego prawa własności, wskutek czego, nieruchomość stawałaby się rzeczą niczyją, podlegającą zawłaszczeniu przez kogoś innego⁵²². Niemniej, ustawodawca francuski dopuszcza możliwość

⁵¹⁷ S. Szer, Nowe prawo rzeczowe, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1947/1-2, s. 43; J. S. Piąkowski [w:] *System...*, t. 2, 1977, s. 357.

⁵¹⁸ Przykładowo, holenderski Kodeks cywilny w ogóle nie reguluje możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości, a dopuszcza jedynie umowne nabycie nieruchomości. Tak: M. Seniw, Umowa przekazania nieruchomości – uwagi wstępne, *Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland* 2013/1, s. 121-122; S. Dmowski [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga 3. Zobowiązania. Tom II*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 985-986; K. Dadańska, B. Ziemianin, *Prawo rzeczowe*, Warszawa-Kraków 2008, s. 70.

⁵¹⁹ J. Holocher, O istocie zrzeczenia się..., s. 159-160.

⁵²⁰ Z. Radwański, Zrzeczenie się własności nieruchomości – uwagi do wyroku TK z 15.3.2005 r. (K 9/04), *Monitor Prawniczy* 2005/19, s. 927; J. Holocher, O istocie zrzeczenia się..., s. 159; M. Seniw, Umowa przekazania..., s. 122; P. Gumiński, Wyzbycie się nieruchomości – umowa przekazania nieruchomości, *Przegląd Prawa Handlowego* 2009/2, s. 35.

⁵²¹ M. Seniw, Umowa przekazania..., s. 122.

⁵²² Za przykład podawana jest m.in. treść art. 699 tamtejszego Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, każdy współwłaściciel muru parterowego może zwolnić się od przyczynienia się do remontu i odbudowy przez zrzeczenie się prawa do części wspólnej, jeżeli mur parterowy nie podtrzymuje należącego do niego budynku. Innym przykładem jest treść art. 656, zgodnie z którym, wspólna zagroda musi być utrzymywana na wspólny koszt, ale sąsiad może uchylić się od tego obowiązku, zrzekając się wspólnej własności. Zgodnie zaś z art. 667, nawet gdyby właściciel lokalu oddanego w służebność obowiązany był wykonać na własny koszt roboty niezbędne

zamanifestowania przez właściciela woli zaprzestania korzystania z nieruchomości⁵²³, nie wykluczając zrzeczenia się w rozumieniu faktycznego zaniechania władania rzeczą⁵²⁴. W art. 713 Kodeksu cywilnego postanowiono bowiem, że majątek, który nie ma właściciela, należy do gminy, na której terytorium się znajduje. Gmina może zrezygnować z wykonywania swoich praw do tego majątku, wskutek czego własność majątku przechodzi na rzecz Państwa. Nieruchomość, której własności właściciel się zrzekł nigdy nie staje się zatem rzeczą niczyją, ale będąc dobrem, które nie ma właściciela, niejako z mocy prawa należy do Państwa (domeny publicznej)⁵²⁵.

W Kodeksie cywilnym szwajcarskim, zrzeczenie się własności nieruchomości postrzegane jest w kategoriach jednostronnej czynności prawnej, która dla swej skuteczności wymaga od dotychczasowego właściciela złożenia w rejestrze gruntów pisemnego oświadczenia o zrzeczeniu się wraz z wnioskiem o wykreślenie wpisu jego własności z rejestru gruntów (art. 964). Powszechną praktyką jest jednak pozostawienie w kolumnie zawierającej dane o właścicielu uwagi o tym, że dana nieruchomość wskutek zrzeczenia się pozostaje aktualnie bez właściciela. Najczęściej wzmianka o tym określana jest jako „*durch Verzichtserklärung gelöscht*” lub jako „*Dereliktion*”⁵²⁶. Konsekwencją takiego uregulowania jest stan, w którym nieruchomość staje się pozbawiona właściciela i jako rzecz niczyja pozostaje otwarta na zawłaszczenie. Powyższe sugeruje więc, że ustawodawca szwajcarski dopuszcza możliwość występowania nieruchomości niczyich⁵²⁷. Zgodnie bowiem z art. 658 ust. 1, nieruchomość wpisana do rejestru gruntów może zostać zawłaszczona jedynie wówczas, gdy z rejestru tego wynika, że nie ma ona właściciela. Niezbędne przepisy dotyczące zawłaszczania gruntów bez właściciela zgodnie z art. 664 ust. 3 ustanawia prawo kantonalne, a poszczególne kantony mogą modyfikować konsekwencje zrzeczenia się, chociażby poprzez przekazanie takiej nieruchomości na własność danego kantonu.

do korzystania lub zachowania służebności, zawsze może zwolnić się od ciężaru przez zrzeczenie się służebności właścicielowi lokalu, któremu służebność przysługuje. Tak M. Kurlej, Prawo własności nieruchomości..., s. 105-106; M. Seniw, Umowa przekazania..., s. 122.

⁵²³ A. Machowska, K. Wojtyczek, Prawo francuskie, t. I, Zakamycze, Kraków 2004, s. 150; J. Holocher, O istocie zrzeczenia się..., s. 159-160; P. Gumiński, Wyzbycie się..., s. 35; M. Seniw, Umowa przekazania..., s. 122.

⁵²⁴ J. Holocher, O istocie zrzeczenia się..., s. 160.

⁵²⁵ P. Gumiński, Wyzbycie się..., s. 35.

⁵²⁶ R. H. Cramer, Seeking clarity on the abandonment of landownership, 23.04.2018 <https://www.abdn.ac.uk/law/blog/seeking-clarity-on-the-abandonment-of-landownership/> [dostęp: 26.02.2023 r.

⁵²⁷ P. Gumiński, Wyzbycie się..., s. 35; M. Seniw, Umowa przekazania..., s. 122.

3.4.2. Zrzeczenie się własności nieruchomości na tle prawa polskiego

Rozważania prowadzone na kanwie zrzeczenia się własności nieruchomości potwierdzają tezę o tym, że zasadniczo polskie prawo nigdy nie przewidywało takiej sytuacji, aby nieruchomość mogła być niczyja⁵²⁸. Instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości poddawana była w Polsce zasadniczym przeobrażeniom i transformacjom wraz z postępującą reformą prawa cywilnego⁵²⁹. Po raz pierwszy pojawiła się już w ustawodawstwie dzielnicowym, a dokładnie na terenie byłego zaboru pruskiego, gdzie obowiązywał niemiecki Kodeks cywilny⁵³⁰. Kolejno w dekrete PrRz ustawodawca normując przypadki nabycia i utraty własności w art. 60 PrRz postanowił, że nieruchomość, której własności właściciel się zrzekł, stawała się własnością Skarbu Państwa. Zrzeczenie się własności nieruchomości winno być pod rygorem nieważności uczynione w formie aktu notarialnego, nie wymagało przy tym zgody żadnego organu państwowego. Wymaganie takiej zgody pojawiło się po raz pierwszy w art. 41 ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin⁵³¹. Powyższe stanowiło wyraz nieco odmiennego traktowania przez ustawodawcę dopuszczalności zrzeczenia się własności nieruchomości rolnej. Skoro w ustroju socjalistycznym na właścicielu gospodarstwa rolnego spoczywał ustawowy obowiązek gospodarowania nieruchomością, możliwość wyzbycia się tego obowiązku przez jednostronne zrzeczenie się własności traktowano jako sprzeczne z panującymi zasadami⁵³². To zapewne wpłynęło na zmianę treści art. 60 PrRz i dodanie w nim zastrzeżenia, że zrzeczenie się własności nieruchomości rolnej wymaga zgody właściwego do spraw rolnych organu prezydium powiatowej rady narodowej.

Dopuszczalność nieodpłatnego wyzbycia się własności nieruchomości poprzez zrzeczenie się przewidziana została w art. 179 k.c., który przechodził zmiany. Według jego treści obowiązującej od 1 stycznia 1965 r. do 27 grudnia 1996 r., jeżeli nieruchomość była

⁵²⁸ J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne...*, s. 176. Patrz szerszej na ten temat m.in.: S. Grzybowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 75, który twierdził, że obowiązujący stan prawny wyłącza możliwość występowania jakiegokolwiek części powierzchni ziemskiej, która nie stanowiłaby przedmiotu czyjejkolwiek własności; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 69, głoszący, że ustawodawca odrzuca koncepcję istnienia nieruchomości niczych; S. Szer, *Nowe prawo...*, s. 43, który wskazywał, że stan istnienia bezpańskich *ergo* niczych nieruchomości uznać należy za sprzeczny ze społecznym charakterem własności. Jego zdaniem niedopuszczalna była sytuacja tego rodzaju, że nieruchomość pozostaje bez właściciela zobowiązanego do jej należytej eksploatacji. Taki stan byłby bowiem wysoce niekorzystny i szkodliwy dla społeczeństwa.

⁵²⁹ R. Szytk, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999/2, s. 56.

⁵³⁰ P. Siciński, *Nieruchomość o nieustalonym stanie prawnym – nieruchomość Skarbu Państwa – sensu stricto*, cz. II, *Nieruchomości* 2008/4, s. 10-13.

⁵³¹ Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166 z późn. zm.

⁵³² S. Grzybowski, S. Ritterman, *Problematyka własności w projekcie kodeksu cywilnego...*, s. 156.

przedmiotem własności indywidualnej lub osobistej, właściciel mógł wyzbyć się własności przez zrzeczenie się jej. Zrzeczenie wymagało formy aktu notarialnego. Do zrzeczenia się własności nieruchomości potrzebna była również zgoda – początkowo właściwego organu prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej, a od dnia 27 maja 1990 r. rejonowego organu rządowej administracji ogólnej⁵³³. Nieruchomość, której własności właściciel się zrzekł, stawała się własnością państwową. W związku ze zmianą, jaka miała miejsce w drodze ustawy z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny⁵³⁴, jako że ustawodawca postanowił powrócić do kategorii własności ujmowanej w sposób jednolity, wymóg zgody rozciągnięto już na wszystkie nieruchomości, a zgoda udzielana była przez kierownika rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, stawała się zaś własnością Skarbu Państwa. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵³⁵, tj. od dnia 1 stycznia 1999 r., do zrzeczenia się własności nieruchomości potrzebna była z kolei zgoda starosty jako wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Ostatnia zmiana miała miejsce w drodze ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁵³⁶, która zniosła konieczność uzyskania zgody przez właściwy organ. W brzmieniu obowiązującym od 25 września 2003 r. do 14 lipca 2005 r., właściciel mógł wyzbyć się własności nieruchomości przez jej zrzeczenie się, które wymagało jedynie formy aktu notarialnego. W przeciwieństwie również do dotychczasowych uregulowań, nieruchomość, której właściciel się zrzekł, stawała się własnością gminy, na obszarze której nieruchomość była położona, chyba że odrębne przepisy stanowiły inaczej. Jeżeli nieruchomość była położona na obszarze kilku gmin, stawała się ona własnością tej jednostki, na obszarze której znajdowała się jej większa część. W literaturze, *ratio legis* wprowadzonych zmian uzasadniono koniecznością ujednolicenia rozwiązań z zakresu prawa rzeczowego i prawa spadkowego. Wskazywano bowiem na potrzebę zapewnienia kompatybilności regulacji instytucji zrzeczenia się nieruchomości z dziedziczeniem ustawowym, o jakim mowa było w art. 935 § 3 k.c. w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie ustawy z dnia

⁵³³ Zgodnie z art. 5 pkt 12 lit. b) ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

⁵³⁴ Dz. U. z 1996 r. Nr 114, poz. 542.

⁵³⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

⁵³⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408.

14 lutego 2003 r.⁵³⁷. Zgodnie z tym przepisem, w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypadał gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli miejsca ostatniego zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie dało się ustalić lub ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypadał Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu.

Instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości znana była również ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w treści finalnie nadanej ustawą z dnia 7 października 1992 r.⁵³⁸ – zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵³⁹. W dodanym art. 2b ust. 1 ustawy przyjęto, że państwowa lub komunalna osoba prawna mogła zrzec się własności nieruchomości. Do zrzeczenia się tych praw stosować należało odpowiednio art. 179 k.c. W stosunku do nieruchomości będącej m.in. przedmiotem własności komunalnej osoby prawnej, zgodę, o której mowa w art. 179 k.c., wyrażał zarząd gminy, na terenie której nieruchomość się znajdowała, o czym stanowił art. 2b ust. 2 ustawy. Z chwilą zrzeczenia się nieruchomości stawała się własnością gminy. Wracając jeszcze do organu uprawnionego do wyrażenia zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości należącej do komunalnej osoby prawnej, poglądy na ten temat były o tyle podzielone, że według dotychczasowego głosu doktryny i judykatury, udzielenie zezwolenia na zrzeczenie się własności takiej nieruchomości należało do zadań z zakresu administracji publicznej i następowało w formie aktu administracyjnego. W myśl zaś art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁵⁴⁰, decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydawał jednoosobowo wójt lub burmistrz, a nie kolegialny organ wykonawczy gminy, jakim był zarząd. W związku z powyższym, w doktrynie zaczęto zastanawiać się, czy ustawodawca nie zdawał sobie sprawy ze wspomnianych dystynkcji na etapie projektu ustawy, czy celowo odstąpił od dotychczasowej praktyki i uznał, iż wyrażenie zgody na zrzeczenie się praw do nieruchomości stanowi czynność cywilnoprawną, a nie jak dotąd – z zakresu administracji publicznej. Prowadząc rozważania na ten temat M. Bednarek

⁵³⁷ P. Gumiński, Wyzbycie się..., s. 35. W aktualnym stanie prawnym, treść przepisu brzmi następująco: W braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu.

⁵³⁸ Dz. U. z 1992 r. Nr 91, poz. 455.

⁵³⁹ Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.).

⁵⁴⁰ Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm. Aktualnie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

przyznała, że bardziej prawdopodobny wydaje się jednak wniosek, iż ustawodawca w ogóle nie dostrzegł wymienionych problemów, a omawianą kompetencję przyznał zarządowi gminy niejako „z rozpędu”⁵⁴¹.

Dopuszczalność zrzeczenia się nieruchomości przewidziana została również w u.g.n., która z dniem 1 stycznia 1998 r. uchyliła przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W brzmieniu obowiązującym dotychczas, uprawnienie do zrzeczenia się własności nieruchomości przysługuje państwowej lub samorządowej osobie prawnej, odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1).

3.4.3. Niedopuszczalność zrzeczenia się własności nieruchomości na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04)

Wyrokiem z dnia 15 marca 2005 r.⁵⁴² TK uznał art. 179 k.c. za niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji RP i utracił on moc z dniem 15 lipca 2006 r. W swym rozstrzygnięciu TK stwierdził bowiem, że własność nie jest prawem absolutnym, a zatem musi być ukształtowana w sposób zapewniający poszanowanie innych podmiotów, w tym nabywającego nieruchomości na skutek zrzeczenia się. Nie zaakceptowano zatem zmian przepisu art. 179 k.c. obowiązującego od 25 września 2003 r., które nie przewidywały konieczności uzyskania przez właściciela zgody odpowiedniego organu władzy publicznej na zrzeczenie się własności nieruchomości. W swym uzasadnieniu, TK podkreślił, że uzależnienie skuteczności zrzeczenia się własności od zgody organu władzy publicznej, przewidziane przez art. 179 § 1 k.c. przed nowelizacją z 2003 roku, było zgodne z Konstytucją RP i stanowiło niewątpliwie ograniczenie swobody rozporządzania rzeczą. Odnosząc się do powiązanych ze sobą rozwiązań prawnych, o jakich mowa w art. 935 § 3 k.c. i w art. 179 k.c. TK uznał, że wskazanie gminy jako spadkobiercy ustawowego nie może stanowić argumentu przemawiającego za uczynieniem gminy beneficjentem zrzeczenia się własności nieruchomości, albowiem pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami prawnymi nie ma żadnej analogii⁵⁴³. Według stanowiska wyrażonego przez Radę Ministrów, uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody właściwego organu można usprawiedliwić potrzebą ochrony innych niż własność wartości konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wymaganie zgody organu władzy publicznej może służyć

⁵⁴¹ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce...*, s. 185-186.

⁵⁴² Wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 24.

⁵⁴³ Patrz również: P. Gumiński, *Wyzbycie się...*, s. 35.

kontroli przyczyn zrzeczenia się i zapobiegać przypadkom nadużycia prawa przez właściciela, który zrzekałby się własności niejako „na szkodę” podmiotu, któremu własność ma przypaść⁵⁴⁴.

W związku z utratą mocy przez art. 179 k.c. brak było przepisów przechodnich regulujących kwestię wyzbycia się własności nieruchomości poprzez jej zrzeczenie. Z tych więc względów w literaturze przyjęto, że począwszy od 15 lipca 2005 r. niedopuszczalne było zrzeczenie się własności nieruchomości⁵⁴⁵. Podejmując próby wykonania obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku TK, pierwsze propozycje legislacyjne w tej kwestii pojawiły się w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, który przedstawiony został w dniu 7 kwietnia 2006 r.⁵⁴⁶. Uchwalona przez senat ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. wprowadzająca do Kodeksu cywilnego projektowane zmiany przepisu nie została jednak podpisana przez prezydenta i nie doszło do jej ponownego uchwalenia. Ustawa ta jakkolwiek wprowadzała możliwość zawarcia z gminą umowy przekazania własności nieruchomości, to jednocześnie dopuszczała możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na wypadek, gdyby do zawarcia takiej umowy nie doszło. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 lutego 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie można przeczytać, że „założenie nowelizacji art. 179 k.c. powinno odrzucać tezę o nieograniczonym prawie właściciela do rozporządzania prawem własności nieruchomości. Za wprowadzeniem kontroli zrzeczenia własności nieruchomości mogą przemawiać między innymi względy bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, pewność obrotu nieruchomościami”⁵⁴⁷.

Zmiany przyniosła dopiero ustawa z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie⁵⁴⁸. W konsekwencji, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 11 października 2008 r. do Kodeksu cywilnego wprowadzona została nowa konstrukcja prawna nazwana umową przekazania nieruchomości, w ramach której

⁵⁴⁴ Stanowisko Rady Ministrów wobec senackiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie (druk Nr 288) z 9.05.2008 r., DSPA-140-70(5)/08.

⁵⁴⁵ Zob. S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 299 i 301; E. Niezbecka [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 1380; Z. Radwański, Zrzeczenie się własności nieruchomości po 15 lipca br. a przed wejściem w życie nowej regulacji prawnej art. 179 k.c., Monitor Prawniczy 2006/15, s. 793; G. Bieniek, Czy można zrzec się własności nieruchomości po dniu 15 lipca 2006 roku?, Rejent 2006/9, s. 9 i n., 24; M. Dąbrowska, Zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego *de lege lata* i *de lege ferenda* [w:] Studia i Analizy Sądu Najwyższego, t. II, red. K. Ślęzak, red. W. Wróbel, Warszawa 2008, s. 16; J. M. Kondek, Czy jest możliwe..., s. 85 i n.; K. Zaradkiewicz, Cywilne prawo – rzeczowe prawo – zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 902¹ k.c. stosowanego przez analogię, Głosa do uchwały SN z 13.12.2013 r. (III CZP 81/13), OSP 2017, nr 7-8, poz. 75, s. 149. Patrz również: uchwała SN z 8.03.2007 r., III CZP 18/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 17.

⁵⁴⁶ Druk sejmowy nr 486, <https://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/015/486.pdf>

⁵⁴⁷ Druk sejmowy nr 288, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/017/288.pdf>

⁵⁴⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 163, poz. 1012.

definitywnie zrezygnowano z jednostronnego uprawnienia właściciela do zrzeczenia się własności nieruchomości⁵⁴⁹. Zgodnie z art. 902¹ k.c., przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości. Skarb Państwa może zawrzeć umowę przekazania nieruchomości, gdy gmina miejsca położenia całej albo części nieruchomości nie skorzystała z zaproszenia do jej zawarcia w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia zaproszenia przez właściciela nieruchomości.

Jakkolwiek w literaturze wskazuje się, że *ratio legis* instytucji umowy przekazania nieruchomości, podobnie jak w przypadku zrzeczenia się, tkwi w potrzebie umożliwienia właścicielowi wyzbycia się niechcianej nieruchomości⁵⁵⁰, tak zarazem podkreśla się występujące pomiędzy nimi różnice nie tyle terminologiczne, co merytoryczne⁵⁵¹. W przeciwieństwie bowiem do instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości, mającej charakter jednostronnej czynności prawnej, umowa przekazania nieruchomości dla skutku w postaci przeniesienia prawa własności wymaga zgody nabywcy. Co więcej, pojęcie „wyzbycie się”, zgodnie z utrwalonym znaczeniem, stanowi sposób jednostronnego zadysponowania prawem majątkowym. W umowie przekazania nieruchomości pojawia się z kolei element „zbycia”, albowiem zachodzi konieczność złożenia oświadczenia woli przez drugą stronę⁵⁵². Pierwszym krokiem zmierzającym do przeniesienia prawa własności nieruchomości na gminę, zgodnie z art. 902¹ § 1 k.c. jest jej zaproszenie do zawarcia umowy z właścicielem. Przez użycie sformułowania „zaproszenie do zawarcia umowy” podkreślono, że nie stanowi ono oferty, o jakiej mowa w art. 66 i n. k.c.⁵⁵³

3.5. Podsumowanie

Wola wyzbycia się własności nieruchomości tłumaczona jest m.in. występowaniem nieruchomości zbędnych i nieatrakcyjnych gospodarczo, często generujących dodatkowe, wysokie koszty utrzymania i zabezpieczenia⁵⁵⁴. W świetle aktualnej niedopuszczalności zrzeczenia się własności nieruchomości, w literaturze wskazuje się na powstanie kategorii

⁵⁴⁹ J. Kozińska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765-921¹⁶), red. M. Habdas, red. M. Fras, Warszawa 2019, s. 655.

⁵⁵⁰ Por. M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 1466; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, red. P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 1533; T. Bielska-Sobkiewicz [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa, red. J. Gudowski, Warszawa 2017, s. 722; J. Kozińska [w:] Kodeks..., s. 654.

⁵⁵¹ E. Niezbecka [w:] Kodeks..., s. 1380-1381.

⁵⁵² K. Zaradkiewicz, Cywilne prawo..., s. 151.

⁵⁵³ S. Rudnicki, Własność nieruchomości..., s. 299.

⁵⁵⁴ J. Kozińska [w:] Kodeks..., s. 656; M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 1466.

„przymusowych właścicieli”, którzy nie są zainteresowani zagospodarowywaniem swych nieruchomości⁵⁵⁵. Na tym tle mogą pojawiać się nieruchomości, co do których właściciele nie będą wykonywać ciążących na nich obowiązków dbałości o przedmiot swej własności. Jednocześnie, w związku ze zmianą ustroju społeczno-politycznego, zakończył się okres istnienia prawnie dopuszczalnych możliwości przymusowego przejęcia nieruchomości przez Państwo z powodów niedopełniania przez właścicieli nakładanych na nich obowiązków. Zmiana ustroju nie spowodowała jednak uchylenia obowiązków nakładanych na właściciela. Zmianie uległ jedynie częściowo charakter tychże obowiązków, a w konsekwencji i niektóre środki oddziaływania na właściciela⁵⁵⁶.

Prawo własności wymaga jednak od ustawodawcy by regulował zasady ingerencji w nie jako wyjątek od naczelnego zakazu jego naruszania. Naruszenie ukształtowanej sytuacji prawnej właściciela jest zaś dopuszczalne, ale tylko przy jednoczesnym zapewnieniu całego systemu gwarancji materialnych i procesowych⁵⁵⁷. Ingerencja państwa w prawo własności powinna polegać zaś przede wszystkim na precyzyjnym określeniu przesłanek, procedur i charakteru ingerencji ustawodawczej podejmowanej dla ochrony szczególnie ważnych wartości, a także wskazaniu organów państwowych upoważnionych do podejmowania decyzji w zakresie powyższej ingerencji⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ G. Bieniek, Czy można zrzec się własności..., s. 22.

⁵⁵⁶ M. A. Król, Ograniczenia prawa własności..., s. 159-160; A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności..., s. 14.

⁵⁵⁷ S. Pawłowski, Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia..., s. 75.

⁵⁵⁸ K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej..., s. 37.

ROZDZIAŁ IV

ZOBOWIĄZUJĄCA KONCEPCJA PRAWA WŁASNOŚCI W PERSPEKTYWIE INSTRUMENTÓW PRAWNYCH ZMIERZAJĄCYCH DO EGZEKUCJI WYKONANIA OBOWIĄZKÓW PRZEZ WŁAŚCICIELA I JEGO ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ICH NIEWYKONANIE

4.1. Uwagi wprowadzające

Prawo własności podlega licznym ograniczeniom a na właściciela nakładane są rozmaite obowiązki – taka teza towarzyszy rozważaniom tej pracy od samego początku. Na właściciela nieruchomości nakłada się różnego rodzaju nakazy i zakazy określonego zachowania się, co stanowi nieodzowny element funkcjonowania społeczeństwa⁵⁵⁹. Właściciel zobowiązany jest więc do należytego postępowania z przedmiotem swej własności i podejmowania takich działań, które byłyby zgodne nie tylko z przepisami prawa, ale również z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności. Powinien on zatem wykonywać przysługujące mu prawo z uwzględnieniem interesu całego społeczeństwa, a przynajmniej w stopniu z nim niekolidującym. Wywiązywanie się przez właściciela nieruchomości z nałożonych na niego obowiązków ma z kolei na celu nie tylko zachowanie jej w należytym stanie, ale także zapewnienie i ochronę bezpieczeństwa innych⁵⁶⁰.

Niekwestionowanym jest jednak, że samo unormowanie obowiązku w przepisie prawa, a nawet jego konkretyzacja w akcie administracyjnym⁵⁶¹, nie daje jeszcze gwarancji, że obowiązek ten zostanie wykonany⁵⁶². Dotychczas wskazano, że znane są przypadki, gdy właściciel uchybia swym obowiązkom, doprowadzając nieruchomość do stanu zagrażającego bezpieczeństwu publicznemu. Właściciel dopuszcza się zaniedbania nałożonych na niego obowiązków⁵⁶³, a zachowanie to spowodowane może być jego biernością, niedbalstwem, niewłaściwym użytkowaniem lub zaniechaniem przeprowadzenia koniecznych do wykonania

⁵⁵⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych, Warszawa 2019, s. 86.

⁵⁶⁰ W. Lis, Wykonanie zastępcze..., s. 65.

⁵⁶¹ Stanowiący jeden z prawnych narzędzi organizowania stosunków gospodarczych. Tak: L. Klat-Wertelecka, Wykonanie aktu administracyjnego [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 543.

⁵⁶² J. Wyporska-Frankiewicz, Gwarancje ochrony zobowiązanego..., s. 71; J. Starościak [w:] System prawa administracyjnego, t. 3, red. J. Starościak, Ossolineum 1978, s. 61-62.

⁵⁶³ R. Dziwiński, Rola przepisów prawa budowlanego..., s. 70-71.

remontów i konserwacji⁵⁶⁴. Doprowadzenie do wykonania obowiązku przez właściciela jest z kolei jednym z podstawowych celów i powinności współczesnego państwa⁵⁶⁵. Choć własność rozumiana jest jako gwarancja wolności ludzkiej, to jednak ochrona własności traktowana jako zasada ustrojowa, wyraża się przede wszystkim w obowiązkach państwa. Ma ona więc charakter publicznoprawny⁵⁶⁶. Dlatego też powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków nałożonych na właściciela nieruchomości obciąża Państwo i jego organy⁵⁶⁷. Nad sposobem wykonywania własności czuwać powinno zatem Państwo ze swym rozbudowanym aparatem, obejmującym różnego rodzaju wyspecjalizowane służby, inspekcje i strażę⁵⁶⁸.

Skoro obowiązkiem państwa jest zapewnienia bezpieczeństwa i ochrona porządku publicznego, na państwie spoczywa ciężar podjęcia działań skierowanych przeciwko właścicielowi nieruchomości, która powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Administracja publiczna dysponuje bowiem rozbudowanym i zróżnicowanym wachlarzem prawnych możliwości służących zapewnieniu wykonania obowiązków nakładanych na dany podmiot⁵⁶⁹.

⁵⁶⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.11.2022 r., II SA/Rz 776/22, LEX nr 3447608; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718; wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2017 r., VIII SA/Wa 783/16, LEX nr 2293426; wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VIII SA/Wa 75/18, LEX nr 2505598; wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 3437/18, LEX nr 2799518; wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2019 r., VII SA/Wa 1326/19, LEX nr 3072679; wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.11.2012 r., II SA/Bd 782/12, LEX nr 1248611; wyrok WSA w Poznaniu z 5.01.2022 r., II SA/Po 457/21, LEX nr 3288439; wyrok WSA w Rzeszowie z 12.04.2023 r., II SA/Rz 1335/22, LEX nr 3566485; wyrok WSA w Olsztynie z 6.10.2011 r., II SA/Ol 553/11, LEX nr 984784.

⁵⁶⁵ R. Kujawiński, K. Sobieralski, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, Wrocław 2010, s. 15; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 5.

⁵⁶⁶ D. Bochańczyk-Kupka, *Rola państwa...*, s. 26; J. Szponar-Seroka, *Zasada ochrony własności...*, s. 69.

⁵⁶⁷ P. Dobosz, *Pojęcie egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 23; J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego...*, s. 72 i 87; B. Banaszak, *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 1981, Prawo CCLIX*, Wrocław 1997, s. 9-11 oraz wskazana tam literatura; A. Skoczylas [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, red. Z. Niewiadomski, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 304.

⁵⁶⁸ S. Grzybowski, *Własność w projekcie...*, s. 21; W. Lis, *Wykonanie zastępcze...*, s. 67.

⁵⁶⁹ A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 303. Zaliczane do kategorii działań o charakterze prewencyjnym (przygotowujących aparat państwowy na ewentualne wystąpienie zagrożenia lub pozwalających na jego uniknięcie) i represyjnym (polegające na zwalczaniu istniejącego zagrożenia), prowadzić mogą jednak do ograniczenia lub zawieszenia niektórych praw i wolności jednostki. Tak: W. Lis, *Wykonanie zastępcze...*, s. 66-67; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, *Państwo i Prawo* 2001/10, s. 14; W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 159.

4.2. Prawne instrumenty do wyegzekwowania od właściciela obowiązku usunięcia długotrwałego stanu zagrożenia na nieruchomości – uwagi na tle egzekucji w administracji

4.2.1. Uwagi wprowadzające

Możliwość skutecznej realizacji zadań przez administrację istnieje tylko wówczas, gdy nakazy i zakazy przez nią wprowadzane są faktycznie wykonywane⁵⁷⁰. W sytuacji, w której właściciel nie wykonuje nałożonych na niego obowiązków administracyjnoprawnych, ustawodawca dopuszcza zastosowanie nie tylko instrumentów karnych⁵⁷¹, czy obciążenie adresata tego obowiązku odpowiedzialnością deliktową, o której mowa w art. 415 i n. k.c.⁵⁷², ale również przymusu administracyjnego⁵⁷³. Będący formą przymusu państwowego, przymus administracyjny jest pojęciem, na które składają się wszystkie legalne, prawnie określone środki, zmuszające adresatów do przestrzegania norm⁵⁷⁴. Dysponowanie przez organ administracji publicznej przymusem administracyjnym gwarantuje z kolei ochronę interesu wspólnego, a nadto zapewnienie respektu i poszanowania przepisów obowiązującego prawa⁵⁷⁵.

W literaturze mowa o „sankcji egzekucyjnej”, przez którą rozumie się zmuszenie adresata zachowującego się niezgodnie z nakazami lub zakazami przepisu prawa do wykonania

⁵⁷⁰ Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 9.

⁵⁷¹ Zawarte w danym dziale materialnego prawa administracyjnego (przykładowo: art. 90-94 PrB). Tak: Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie...*, s. 11. Zdaniem autora, w przeciwieństwie jednak do środków egzekucyjnych, środki karne w większości wypadków nie prowadzą bezpośrednio do zapewnienia wykonania aktu administracyjnego, albowiem sankcje typu karnego nie istnieją po to, by służyć jako środek realizowania obowiązków.

⁵⁷² A. Paduch, *Prawne środki wspomagające skuteczność egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym* [w:] *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia*, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024, s. 160; E. Klat-Górska, *Administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne konsekwencje...*, s. 16.

⁵⁷³ Zob. M. Dębowski, *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie* [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, red. K. Szepelak, red. W. Górny, Kraków 2015, s. 567; J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego...*, s. 70; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 5; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 9.

⁵⁷⁴ J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*. Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 135-136.

⁵⁷⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego...*, s. 71. A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 303-304. W literaturze wskazuje się, że chodzi tutaj również o aspekt wychowawczy, albowiem przyzwolenie na nieprzestrzeganie realizacji norm prawa administracyjnego może wpływać na pojawienie się zagrożeń dla cenionych powszechnie dóbr. Jako przykład możliwych zagrożeń dla życia i zdrowia wskazuje się tutaj nieprzestrzeganie przepisów o korzystaniu z dróg publicznych, o ochronie środowiska, o ochronie przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej itp. Godzić w interes publiczny może również samo tylko opóźnienie w realizacji obowiązku. Wśród przykładów tego ostatniego wskazuje się, że chodzi tutaj m.in. o nieterminowe płacenie podatków, z których to następnie finansowane mają być działania administracji publicznej podejmowane w dziedzinach istotnych z punktu widzenia jednostki (np. realizacja pomocy społecznej). Tak: Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie...*, s. 9.

obowiązku, którego to adresat nie spełnił dobrowolnie⁵⁷⁶. Sięgnięcie po przymus i doprowadzenie do jego użycia uzasadnione jest zatem dopiero w razie niewykonania przez jednostkę ciężących na niej obowiązków⁵⁷⁷.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁷⁸ określa sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, a także reguluje prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania tychże obowiązków (art. 1 pkt 1 u.p.e.a.). Dokonując wykładni pojęcia "uchylanie się od wykonania obowiązku" należy uwzględnić subiektywne nastawienie zobowiązanego, rozmyślność, a więc i zamiar uchylania się od wykonania obowiązku⁵⁷⁹. Sam fakt niewykonania obowiązku nie jest zatem tożsamy z uchylaniem się od jego spełnienia. Przesłanką podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych jest bowiem nie tylko ustalenie, że obowiązek nie wykonano, ale przede wszystkim stwierdzenie, że zobowiązany nie ma zamiaru przystąpić do wykonania obowiązku. Z całokształtu okoliczności sprawy powinno wynikać więc, że zobowiązany świadomie unika podporządkowania się prawu⁵⁸⁰.

Ileokroć w ustawie tej jest mowa o zobowiązanym, rozumie się przez to m.in. osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.). Dopuszczalność egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym w trybie omawianej ustawy przewiduje art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., zgodnie z którym, egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. W rachubę mogą wchodzić obowiązki różnego rodzaju, a niektóre przepisy

⁵⁷⁶ Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, Gwarancje ochrony zobowiązanego..., 70-71 i cytowana tam literatura; M. Romańska, Obowiązki niepieniężne podlegające egzekucji administracyjnej – problemy w związku ze stwierdzeniem ich treści [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024, s. 11; T. Brzezicki, M. Holz, Wybrane problemy wykonania zastępczego z perspektywy postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024, s. 82; A. Skoczylas [w:] System..., s. 414; A. Paduch, Prawne środki..., s. 142; Z. Leoński, Administracyjne postępowanie..., s. 12; L. Klat-Wertelecka, Wykonanie..., s. 554.

⁵⁷⁷ J. Radwanowicz, Istota i znaczenie..., s. 135.

⁵⁷⁸ T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 268.

⁵⁷⁹ Wyrok NSA z 12.01.2021 r., III OSK 3342/21, LEX nr 3121650.

⁵⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2021 r., VII SA/Wa 1102/20, LEX nr 3186790.

prawa podają przykłady takich sytuacji⁵⁸¹. Egzekucję administracyjną stosuje się zatem do opisanych w niej szczegółowo w art. 2 obowiązków, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 u.p.e.a.).

Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej czy organów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a., jest właściwy do orzekania organ I instancji. Organ ten, w rozumieniu art. 1a pkt 13 u.p.e.a., nazywany jest wierzycielem, który w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. Wierzycielem tym może być zatem wyłącznie podmiot administracji publicznej lub organ (instytucja) wykonujący funkcje władcze, nigdy zaś osoba fizyczna lub inny podmiot prawa prywatnego⁵⁸². Z art. 5 § 1 pkt 2 *in fine* u.p.e.a. wynika, że wierzycielem może być również podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku⁵⁸³. Działania tych podmiotów mają na celu realizację interesu ogólnego, a nie jednostkowego – jak w postępowaniu cywilnym, w którym wierzycielami w rozumieniu k.p.c.⁵⁸⁴ są właśnie zwykle podmioty prywatne⁵⁸⁵.

Niekiedy wierzyciel może znaleźć się w podwójnej roli⁵⁸⁶: jako pełniący jednocześnie funkcję organu egzekucyjnego oraz podmiot występujący w postępowaniu obok organu

⁵⁸¹ Patrz m.in. art. 34 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zgodnie z którym, wydane i niewykonane przed dniem wejścia w życie ustawy prawomocne orzeczenia sądowe oraz ostateczne decyzje administracyjne w sprawach opróżnienia lokali podlegających przepisom ustawy, o której mowa w art. 31, są wykonywane przez organy gmin w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Czasami jednak ustawy posługują się nazewnictwem, co do którego powstają wątpliwości odnośnie charakteru prawnego aktu, który podlega egzekucji administracyjnej. Tak np. art. 25 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, który stanowi, że kierujący działaniem ratowniczym może "zarządzić" ewakuację ludzi lub mienia, "wstrzymać" ruch drogowy, "przejąć w użytkowanie" nieruchomości i ruchomości, przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym. Tak: R. Hauser, W. Piątek [w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, red. R. Hauser, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2024, s. 47.

⁵⁸² R. Hauser, W. Piątek [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 62.

⁵⁸³ W orzecznictwie wskazuje się, że wierzycielem takim może być przedsiębiorca energetyczny będący dysponentem sieci przesyłowej w odniesieniu do obowiązku właściciela nieruchomości, o którym stanowi art. 124 ust. 6 u.g.n., polegającego na jej udostępnieniu celem przeprowadzenia konserwacji oraz usunięcia awarii przebiegających przez nieruchomość ciągów drenażowych i urządzeń przesyłowych. Tak: wyrok NSA z 12.01.2012 r., I OSK 1551/11, LEX nr 1126269.

⁵⁸⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568).

⁵⁸⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 25.05.2011 r., III SA/GI 2637/10, LEX nr 1100612.

⁵⁸⁶ Wskazuje się, że w podwójnej roli może występować m.in. Naczelnik Urzędu Skarbowego. Tak: T. Jędrzejewski [w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, red. R. Hauser, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2024, s. 185-186.

egzekucyjnego. W pierwszym przypadku, pewne uprawnienia wierzyciela stają się bezprzedmiotowe (np. składanie środków odwoławczych od wydanych przez siebie rozstrzygnięć), inne zaś przechodzą na niego, jako na organ egzekucyjny (np. uprawnienie do wystawienia tytułu wykonawczego). W drugim przypadku, wierzycielowi w postępowaniu przysługiwać będą uprawnienia i obowiązki organu oraz strony. Chodzi tutaj m.in. o wysyłanie zobowiązanemu upomnienia (art. 15), wystawianie tytułu wykonawczego (art. 26), składanie zażaleń na niektóre postanowienia (art. 34), żądanie zawieszenia postępowania (art. 56)⁵⁸⁷.

Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest co do zasady wojewoda, o czym stanowi art. 20 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Pozostałe uregulowania zawarte w tym przepisie wskazują, jaki podmiot jest organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym w sytuacjach szczególnych⁵⁸⁸. Zgodnie więc z art. 20 § 1 u.p.e.a., organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest m.in.:

- w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne – właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (pkt 2);
- w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień – kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży (pkt 4).

Ponadto, w przypadkach określonych szczególnymi przepisami, jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa m.in. każdy organ Policji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego (art. 20 § 2 u.p.e.a.).

Ustawa wymienia szereg środków egzekucyjnych możliwych do zastosowania w przypadku niewykonania przez zobowiązanego nałożonych na niego obowiązków publicznoprawnych. Zgodnie natomiast z art. 7 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków, te najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Środki egzekucyjne podzielone zostały

⁵⁸⁷ R. Hauser, W. Piątek [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 64.

⁵⁸⁸ Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II OSK 338/13, LEX nr 1519377.

w zależności od charakteru egzekwowanych obowiązków. Problematyka podejmowana w pracy skupia się jednak na konieczności wyegzekwowania od właściciela nieruchomości realizacji obowiązku doprowadzenia jej do odpowiedniego stanu, poprzez wykonanie nałożonych na niego prac naprawczych i zabezpieczających. Chodzi tu zatem o zobowiązania niepieniężne, które polegać mogą m.in. na:

- świadczeniu innym aniżeli pieniężne;
- czynieniu, a więc działaniu w określony sposób;
- zaniechaniu, czyli powstrzymaniu się od określonego działania, a także
- znoszeniu działań innych osób⁵⁸⁹.

Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie pieczęcią, o której mowa w art. 26e § 1 pkt 4 albo 5 u.p.e.a., wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.).

4.2.2. Egzekucja administracyjna decyzji nakazowych, o których mowa w PrB

W literaturze wskazuje się, że z koniecznością wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej często spotkać się można w przypadku wydawanych przez organy nadzoru budowlanego decyzji nakazowych. Do decyzji tych zalicza się wynikający z art. 66 PrB nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obiekcie budowlanym oraz nakaz rozbiórki obiektu nieużytkowanego lub niewykończonego, zgodnie z art. 67 PrB⁵⁹⁰.

Artykuł 66 PrB jest ściśle związany m.in. z obowiązkami nałożonymi na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego w zakresie utrzymywania tego obiektu w należytym stanie technicznym i estetycznym, oraz z wynikami kontroli przeprowadzonej przez organy nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 62 PrB⁵⁹¹. Zawierając upoważnienie dla organu nadzoru budowlanego do nałożenia na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązku odpowiedniego utrzymania obiektu budowlanego, przewiduje konsekwencje jego uchybień⁵⁹².

⁵⁸⁹ J. Olszanowski, W. Piątek, Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego w świetle realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024, s. 128; P. Przybysz, Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2021, s. 70.

⁵⁹⁰ T. Brzezicki, M. Holz, Wybrane problemy wykonania zastępczego..., s. 83.

⁵⁹¹ D. Sypniewski [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025, s. 508.

⁵⁹² D. Sypniewski [w:] Prawo budowlane..., s. 508; A. Kosicki [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. M. Wierzbowski, red. A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021, s. 864.

Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 PrB, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym (pkt 3) albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia (pkt 4)⁵⁹³, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Pojęcie „nieodpowiedni”, o którym mowa w pkt 3 omawianego przepisu, nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, a samo to sformułowanie jest nieostre. Ocena tego, czy stan techniczny danego obiektu jest nieodpowiedni, musi zatem odnosić się do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych⁵⁹⁴. Nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego pozostaje zaś w sferze sposobu jego użytkowania i dlatego może być wynikiem technicznego zużycia obiektu, nieodpowiedniego użytkowania, braku dbałości o obiekt, nieprzeprowadzania okresowych obowiązkowych kontroli lub koniecznych napraw, a także naruszenia przepisów techniczno-budowlanych⁵⁹⁵. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 3 PrB odnosi się więc do takiego obiektu budowlanego, który ze względu na niewłaściwe użytkowanie⁵⁹⁶, został doprowadzony do nieodpowiedniego stanu technicznego i dlatego wymagane jest podjęcie przez organ nadzoru budowlanego stosownych czynności, polegających na wydaniu nakazu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości⁵⁹⁷.

Do wydania decyzji nakazującej doprowadzenie obiektu do odpowiedniego stanu nie jest wystarczające ogólne tylko stwierdzenie przez organ, że zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 3 PrB. Takie stwierdzenie powinno zostać udokumentowane przez organ wynikami kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, zaś w decyzji lub w przeprowadzonej ekspertyzie technicznej organ powinien określić zakres stwierdzonych nieprawidłowości⁵⁹⁸. Nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego stwierdzony przez

⁵⁹³ W przepisie art. 66 ust. 1 PrB mowa również o innych nieprawidłowościach stwierdzonych przez organ nadzoru budowlanego. Przykładowo, w pkt 1 tego przepisu mowa o zagrożeniu dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Obiekt budowlany może zagrażać wskazanym w nim dobrom niezależnie jednak od tego, czy jest w nieodpowiednim stanie technicznym, czy też nie. Przesłanka, o której mowa, obejmuje zatem sytuacje, w których obiekt budowlany jest użytkowany zgodnie z jego przeznaczeniem, jego stan techniczny też jest odpowiedni, jednakże faktycznie zachodzą takie okoliczności, które mają związek z obiektem budowlanym i wskazują na możliwość zagrożenia przez ten obiekt chronionym dobrom. Dla stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego, że dany obiekt budowlany powoduje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, nie jest konieczne ustalenie, że zagrożenie to już występuje i ma charakter bezpośredni. Wystarczające jest potwierdzenie, że obiekt ten swoim występowaniem powoduje potencjalne zagrożenie, na tyle prawdopodobne i poważne, że wymaga podjęcia przez organ nadzoru budowlanego odpowiednich czynności. Tak:

A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane...*, s. 867.

⁵⁹⁴ A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane...*, s. 868-869.

⁵⁹⁵ Tamże, s. 866.

⁵⁹⁶ W przepisie tym chodzi zatem o skutki wynikające z użytkowania obiektu. Tak: wyrok NSA z 3.04.2009 r., II OSK 427/08, LEX nr 555778.

⁵⁹⁷ A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane...*, s. 868.

⁵⁹⁸ E. Janiszewska-Kuropatwa [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, s. 510-511.

organ nadzoru budowlanego, bez uwzględnienia zamiaru czy możliwości właściciela lub zarządcy obiektu do wykonania określonych robót, nie upoważnia również tego organu do uznania obiektu za nienadający się do remontu i nakazania jego rozbiórki, a następnie jego odbudowy⁵⁹⁹.

Gdy chodzi o przesłankę z pkt 4 omawianego przepisu, organ budowlany może spotkać się ze szczególną trudnością w stwierdzeniu, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpeccenie otoczenia, zwłaszcza wobec funkcjonującej w społeczeństwie zasady, iż o gustach się nie dyskutuje⁶⁰⁰. Choć w orzecznictwie podejmowane są próby odniesienia się do powyższej materii⁶⁰¹, tak w rzeczywistości niewiele one wnoszą i każdorazowo konieczne jest dokonywanie przez organ nadzoru budowlanego szczegółowych ocen, nierzadko przy wykorzystaniu dowodu z ekspertyzy rzeczoznawcy⁶⁰².

Przepis art. 67 ust. 1 PrB odnosi się z kolei do obiektów budowlanych nieużytkowanych lub niewykończonych, które jednocześnie nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia. Mówiąc o obiektach nieużytkowanych, chodzi o takie, które w ogóle nie są wykorzystywane⁶⁰³. Wskazuje się, że przesłankami nakazującymi rozbiórkę takiego obiektu są sytuacje, w których obiekt jest nieużytkowany, niewykończony lub zniszczony i dodatkowo:

- stan tego obiektu, stwarzający, np. bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, uniemożliwia doprowadzenie go do właściwego stanu technicznego, lub
- obiekt nie spełnia wymagań, które umożliwiałyby jego doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, lub
- właściciel/zarządca nie mają zamiaru albo możliwości przeprowadzenia działań, związanych z wykonaniem odbudowy, remontu lub wykończeniem obiektu⁶⁰⁴.

Gdy chodzi o upoważnienie organu nadzoru budowlanego do wydania decyzji, o której mowa w art. 67 PrB, w orzecznictwie przyjęto również, że zwrot „nie nadaje się do remontu, odbudowania lub wykończenia” rozumieć należy nie tylko jako obiektywną niemożność

⁵⁹⁹ E. Janiszewska-Kuropatwa [w:] Prawo budowlane..., s. 510.

⁶⁰⁰ A. Kosicki [w:] Prawo budowlane..., s. 867-868.

⁶⁰¹ Przykładowo, w wyroku NSA z 19.11.2003 r., SA/Sz 2255/01, LEX nr 1694548 stwierdzono, że przesłanka z art. 66 ust. 1 pkt 4 odnosi się do skrajnych zaniedbań w estetyce obiektu przy uwzględnieniu otoczenia. W wyrokach NSA z: 5.06.2002 r., SA/Rz 77/02, LEX nr 533380 oraz 24.07.2002 r., II SA/Wr 233/00, LEX nr 656249 przyjęto z kolei, że przez należyty stan estetyczny obiektu budowlanego z art. 66 ust. 1 pkt 4 należy rozumieć utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak też zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka.

⁶⁰² A. Kosicki [w:] Prawo budowlane..., s. 867-868.

⁶⁰³ Tamże, s. 883.

⁶⁰⁴ E. Janiszewska-Kuropatwa [w:] Prawo budowlane..., s. 514.

przeprowadzenia remontu, odbudowy lub wykończenia, ale również brak zamiaru właściciela doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem⁶⁰⁵.

Decyzje nakazowe wyżej opisane podlegają wykonaniu w drodze egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, o których mowa w u.p.e.a.⁶⁰⁶ Podstawą ustalenia właściwości rzeczowej organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz wyliczenia organów, które w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym pełnią funkcję organów egzekucyjnych, jest powołany już wcześniej art. 20 § 1 u.p.e.a.⁶⁰⁷ Zgodnie więc z art. 20 § 1 pkt 4 u.p.e.a., organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z wydanych w zakresie swej właściwości decyzji i postanowień z zakresu prawa budowlanego, jest – odpowiednio powiatowy lub wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego⁶⁰⁸.

4.2.3. Egzekucja zobowiązań niepieniężnych

Zgodnie z art. 1a pkt 12 lit. b) u.p.e.a. zobowiązania niepieniężne mogą być egzekwowane za pomocą następujących środków: grzywny w celu przymuszenia, wykonania zastępczego, odebrania nieruchomości oraz przymusu bezpośredniego. Środki te nie mają charakteru jednolitego. Podzielić można je bowiem na środki o charakterze zaspokajającym, tj. prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku oraz na środki o charakterze przymuszającym, których dolegliwość zastosowania skłania jedynie zobowiązanego do jego wykonania⁶⁰⁹. Wśród środków przymuszających ustawa wyróżnia wyłącznie grzywnę w celu przymuszenia, podczas gdy pozostałe środki egzekucyjne mają charakter zaspokajający⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Zob. wyrok NSA z 18.04.2024 r., II OSK 1844/21, LEX nr 3756848.

⁶⁰⁶ D. Sypniewski [w:] Prawo budowlane..., s. 514.

⁶⁰⁷ T. Jędrzejewski [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 192; P. Przybysz, Postępowanie egzekucyjne..., s. 194-195.

⁶⁰⁸ W myśl art. 83 PrB, w pierwszej instancji jest to powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, zaś organem wyższego stopnia jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Właściwym do wydania decyzji o nakazaniu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w pierwszej instancji jest natomiast powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. W ust. 3 powyższego przepisu wskazano, jakie zadania i kompetencje należą do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji. Patrz: wyrok WSA w Warszawie z 19.05.2004 r., VII SA/Wa 539/04, LEX nr 148915; postanowienie NSA z 27.06.2007 r., II OW 23/07, LEX nr 339941.

⁶⁰⁹ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie egzekucyjne, Toruń 2006, s. 247; Z. Leoński, Egzekucja administracyjna..., s. 56; J. Radwanowicz, Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 488.

⁶¹⁰ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie..., s. 248; A. Skoczylas [w:] System..., s. 449.

Zgodnie z art. 119 § 1 u.p.e.a., środek egzekucyjny w postaci grzywny w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba. Uzasadnieniem stosowania tego rodzaju środka jest zatem obowiązek spoczywający na zobowiązanym, który polega bądź na znoszeniu lub zaniechaniu, bądź też na realizacji czynności ściśle powiązanej z jego osobą⁶¹¹. Jednocześnie wskazuje się, że zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia ma dotyczyć tych obowiązków, które nie mogą być zrealizowane w żaden inny sposób, np. w drodze wykonania zastępczego lub innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym⁶¹². Powyższe wynika bowiem z art. 119 § 2 u.p.e.a., w którym ustawodawca dopuszcza stosowanie grzywny w celu przymuszenia wtedy, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Wykonanie zastępcze jest z kolei środkiem egzekucyjnym o charakterze zaspokajającym, prowadzącym wprost do osiągnięcia celu egzekucji⁶¹³. Wykonanie zastępcze, ze względu na doprowadzenie do wykonania obowiązku, jest środkiem egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, który powinien mieć stosunkowo szerokie zastosowanie⁶¹⁴. Zastosowanie tego środka dopuszczalne jest z kolei w odniesieniu do czynności nierozzerwalnie związanych z działaniem⁶¹⁵. Według art. 128 § 1 u.p.e.a., w celu zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego, organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 32 oraz postanowienie, że obowiązek objęty tym tytułem zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę, na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego. Postanowienie, o którym mowa, zawiera również przybliżoną kwotę kosztów wykonania zastępczego (art. 128 § 1a u.p.e.a.). Wskazuje się, że skoro w postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny podaje przybliżoną kwotę kosztów jego wykonania, zobowiązany może być bardziej skłonny do wykonania obowiązku we własnym zakresie⁶¹⁶ (zob. art. 132 § 2 u.p.e.a.). Orzekając o zaliczce

⁶¹¹ W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2006, s. 291.

⁶¹² Tamże, s. 291.

⁶¹³ W. Sawczyn [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2024, s. 875.

⁶¹⁴ Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie...*, s. 22; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 65.

⁶¹⁵ T. Brzezicki, M. Holz, *Wybrane problemy wykonania zastępczego...*, s. 127; J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 466; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna...*, s. 292-293

⁶¹⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 712.

na poczet przewidywanych kosztów, w orzecznictwie administracyjnym wskazuje się, że jej wysokość ustalona powinna być na podstawie kosztorysu⁶¹⁷.

Na tle rozważanego środka w postaci wykonania zastępczego wyszczególnić należy dwa odmienne stosunki prawne, jakie zachodzą pomiędzy uczestnikami postępowania egzekucyjnego. Pierwszy odnosi się do relacji między organem egzekucyjnym a zobowiązanym i ma charakter administracyjnoprawny. Drugi zawiera się w relacji między organem egzekucyjnym a wykonawcą zastępczym i należy do sfery cywilnoprawnej⁶¹⁸. Najczęstszym sposobem nawiązania stosunku w relacji organ egzekucyjny – wykonawca jest zawarcie pomiędzy nimi umowy cywilnoprawnej. W doktrynie wskazuje się, że jakkolwiek w art. 127 u.p.e.a. mowa o zleceniu wykonania określonej czynności, tak wykonanie zastępcze w sposób nierozzerwalny powiązane jest z oczekiwanym rezultatem zastosowania tego właśnie środka egzekucyjnego⁶¹⁹. Charakter ten spełniają z kolei umowa o dzieło (art. 627-646 k.c.), bądź umowa o roboty budowlane (art. 647-658 k.c.)⁶²⁰. W sytuacji jednak, gdy wykonanie zastępcze zrealizowane ma być w całości lub w części ze środków publicznych, w grę mogą wchodzić ograniczenia na tle ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁶²¹.

Odpowiedzialność cywilnoprawna wykonawcy zastępczego względem organu egzekucyjnego odnosi się do terminowości należytego wykonania umowy, a termin przystąpienia do wykonania czynności i ich zakończenia powinien być określony w umowie zawartej pomiędzy nimi⁶²². W razie zaś stwierdzenia przez organ egzekucyjny, że wybrany przez niego podmiot wykonuje powierzone mu czynności w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, stosownie do postanowień art. 636 k.c. w zw. z art. 656 k.c. przysługuje mu

⁶¹⁷ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2025 r., II SA/Gd 831/24, LEX nr 3888998; wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 1285/17, LEX nr 2777717; wyrok NSA z 10.01.2019 r., II OSK 575/18, LEX nr 2617507; wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2017 r., II SA/Kr 616/17, LEX nr 2383058.

⁶¹⁸ Zob. Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie...*, s. 23 i 71; A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 450; J. Radwanowicz-Wanczewska, *Umowy w egzekucji administracyjnej* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, red. L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 498; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, s. 257; Z. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego...*, s. 470; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, s. 71-72.

⁶¹⁹ Tak m.in. J. Radwanowicz-Wanczewska, *Umowy w egzekucji...*, s. 498; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 84; J. Radwanowicz-Wanczewska [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 1065; A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 450; J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego...*, s. 469;

⁶²⁰ J. Radwanowicz-Wanczewska, *Umowy w egzekucji...*, s. 499; Z. Leoński [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, red. Z. Leoński, red. A. Skoczylas, Warszawa 2008, s. 489; A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 450; J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego...*, s. 469.

⁶²¹ T.j. z 2024 r. poz. 1320. W poprzednim stanie prawnym chodziło o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Tak: J. Radwanowicz-Wanczewska, *Umowy w egzekucji...*, s. 500; Z. Leoński [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 544; A. Skoczylas [w:] *System...*, s. 450; J. Radwanowicz-Wanczewska [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 1066.

⁶²² J. Radwanowicz-Wanczewska [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 1065.

możliwość wpłynięcia na wykonawcę i wezwania w wyznaczonym terminie do zmiany sposobu wykonywania zlecenia⁶²³. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu zamawiający może od umowy odstąpić albo powierzyć poprawienie lub dalsze wykonanie zamówienia innej osobie na koszt i niebezpieczeństwo przyjmującego. Podsumowując, w przypadku, gdy wykonawca zastępczy nie wywiąże się z obowiązków nałożonych umową zawartą z organem egzekucyjnym, niewykonanie zobowiązania pociąga dla wykonawcy obowiązek naprawienia szkody w rozumieniu art. 471 i n. k.c., zaś spory wynikające z tej umowy są rozpatrywane przez sądy cywilne⁶²⁴.

W literaturze podkreśla się, że stosunek cywilnoprawny zawiązuje się także w relacji wykonawca zastępczy – zobowiązany. Wykonawca obowiązku ponosi bowiem odpowiedzialność nie tylko wobec organu egzekucyjnego, ale również z roszczeniem cywilnym wystąpić może przeciwko niemu sam zobowiązany⁶²⁵. Spory powstałe w relacji wykonawca – zobowiązany również rozstrzygane są przed sądem powszechnym⁶²⁶. Wśród kryteriów odpowiedzialności wykonawcy wobec zobowiązanego wskazuje się z kolei rzetelność, celowość i prawidłowość, co wynika wprost z art. 131 ust. 1 u.p.e.a. Zgodnie z powołanym przepisem, wykonawca odpowiada wobec zobowiązanego za rzetelne wykonanie robót, celowe zużycie materiałów dostarczonych przez zobowiązanego oraz prawidłowe korzystanie z jego środków przewozowych⁶²⁷.

O zakończeniu czynności egzekucyjnych w drodze wykonania zastępczego i o wykonaniu egzekwowanego obowiązku organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego. Równocześnie doręcza mu wykaz kosztów wykonania zastępczego (art. 133 § 1 u.p.e.a.). Na koszty wykonania zastępczego składają się z kolei opłaty za czynności egzekucyjne oraz poniesione na to postępowanie wydatki⁶²⁸. W art. 128 § 1 pkt 2 u.p.e.a. ustawodawca postanowił również, że wykonanie zastępcze następuje na niebezpieczeństwo zobowiązanego. Przepis ten, mający charakter *lex specialis* w stosunku do art. 429 k.c.⁶²⁹, oznacza, że

⁶²³ Z. Leoński [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 548.

⁶²⁴ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 881; E. Bojanowski, Wykonanie zastępcze..., s. 91.

⁶²⁵ A. Skoczylas [w:] System..., s. 450; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie..., s. 257; Z. Leoński [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 544; J. Niczyporuk, Zlecenie wykonania zastępczego..., s. 471.

⁶²⁶ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 881.

⁶²⁷ T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie..., s. 451.

⁶²⁸ Z. Leoński [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 551; T. Brzezicki, M. Holz, Wybrane problemy wykonania zastępczego..., s. 98.

⁶²⁹ Stanowi on: Kto powierza wykonanie czynności drugiemu, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, chyba że nie ponosi winy w wyborze albo że wykonanie czynności powierzył osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności.

zobowiązany, który nie wykonał nałożonego na niego obowiązku, ponosi nie tylko koszty wykonania zastępczego, ale w związku z przeprowadzonym wykonaniem zastępczym, organ egzekucyjny i wykonawca nie będą ponosili odpowiedzialności cywilnej za szkodę poniesioną przez osobę trzecią⁶³⁰.

Mając powyższe na uwadze, odnosząc się do środków egzekucyjnych możliwych do zastosowania w ramach wykonania obowiązku doprowadzenia nieruchomości do stanu technicznego zgodnego z prawem i usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego⁶³¹, w orzecznictwie prezentowany był do tej pory pogląd, iż konsekwencją zasady stosowania najmniej uciążliwego środka w rozumieniu art. 7 § 2 u.p.e.a., nie jest wyliczenie kolejności środków egzekucyjnych, o których mowa w art. 1a pkt 12 lit. b) u.p.e.a. W tym znaczeniu, jeżeli organ egzekucyjny ma do wyboru grzywnę w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze w ramach wykonania obowiązku wynikającego z prawa budowlanego, powinien wybrać wykonanie zastępcze, gdyż tylko ono prowadzi

⁶³⁰ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 877.

⁶³¹ Niezależnie od powyższego, u.p.e.a. wymienia również inne środki możliwe do zastosowania przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Zalicza się do nich: odebranie nieruchomości i przymus bezpośredni. Pierwotnym środkiem egzekucyjnym w postaci odebrania nieruchomości na tle u.p.e.a. stanowi dorobek egzekucji cywilnej. Środek egzekucyjny w postaci odebrania nieruchomości uregulowany został bowiem w art. 1046 k.p.c., zaś na tle przepisów egzekucyjnych w administracji kwestię tę reguluje art. 141 § 1 u.p.e.a. Omawiany środek znajdzie zastosowanie w sytuacji przymusowego wykonania decyzji administracyjnej pozbawiającej lub ograniczającej prawo własności nieruchomości. Tak: Z. Czarnik, Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 480. Przykładem egzekucji prowadzonej w ten sposób jest z kolei obowiązek wydania nieruchomości, która została wywłaszczona na podstawie art. 112 i n. u.g.n. Tak: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie..., s. 262; A. Skoczylas [w:] System..., s. 452. W trybie art. 141 u.p.e.a. realizuje się również przymusowe odebranie nieruchomości, w związku z niewykonaniem obowiązków, o których mowa m.in. w art. 69 PrB, tj. w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, lub ingerencji lub naruszeń, o których mowa w art. 66 ust. 1a PrB. W literaturze wskazuje się, że odebranie nieruchomości jest również w wielu sytuacjach działaniem poprzedzającym wykonanie zastępcze. Tak: A. Skoczylas [w:] System..., s. 453; Z. Czarnik, Egzekucja administracyjna obowiązku..., s. 485. Ostatnim środkiem egzekucji obowiązków niepieniężnych jest przymus bezpośredni, który zgodnie z art. 148 § 1 u.p.e.a., polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku. W szczególności przymus bezpośredni stosuje się w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu (pomieszczenia), wydania rzeczy, zaniechania czynności lub nieprzeszkadzania innej osobie w wykonywaniu jej praw, a także w przypadkach, gdy ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe (art. 148 § 2 u.p.e.a.). Przymus bezpośredni wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa znajdzie zastosowanie również wówczas, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić zdrowiu lub życiu albo spowodować niemożność lub znaczne utrudnienie w dochodzeniu wykonania przez zobowiązanego obowiązku, a także w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 150 § 3 u.p.e.a.). W literaturze wskazuje się, że zastosowanie tego środka egzekucyjnego podyktowane może być koniecznością natychmiastowego osiągnięcia celu działania organu administracji państwowej. Tak: W. Grześkiewicz, Egzekucja administracyjna..., s. 296. Uznawany jest za najbardziej dotkliwy środek służący egzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnych. Tak: J. Radwanowicz, Przymus bezpośredni..., s. 488. U.p.e.a. nie zawiera jednak wyliczenia środków o charakterze przymusu bezpośredniego, ponieważ ze względu na zróżnicowaną ich postać, zależą one od konkretnej sytuacji i umieszczone są w związku z tym w licznych przepisach szczególnych dotyczących działania podmiotów, które je stosują. Tak: J. Radwanowicz, Przymus bezpośredni..., s. 488.

bezpośrednio do realizacji obowiązku⁶³². Na tym tle wątpliwości budzą jednak aktualne wypowiedzi orzecznictwa⁶³³, w których przyjmuje się, że środkiem egzekucyjnym stosowanym w egzekucji obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego w pierwszym rzędzie powinna być grzywna w celu przymuszenia, jako środek mniej uciążliwy od wykonania zastępczego, który to orzeczonemu powinien być jedynie w sytuacjach wyjątkowych, tj. przede wszystkim wtedy, gdy inne środki egzekucyjne są nieskuteczne. Również w literaturze powiada się, że środek egzekucyjny w postaci grzywny w celu przymuszenia, ze względu na swoją małą uciążliwość, preferowany jest przy nieruchomościach zagrożonych zniszczeniem⁶³⁴.

W judykaturze dokonuje się analizy wzajemnego stosunku pomiędzy przesłankami zastosowania grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego, w szczególności w zakresie obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego⁶³⁵. W jednych z orzeczeń sądu administracyjnego wskazane zostało, że grzywna w celu przymuszenia nie jest karą, lecz formą nacisku mającą na celu skłonienie zobowiązanego poprzez dolegliwość finansową do określonego zachowania się. Szerokie możliwości uniknięcia jej zapłaty lub zwrotu zapłaconej kwoty czynią z tego środka egzekucyjnego mniej uciążliwy od wykonania zastępczego. Aby środek ten nabrał charakteru dyscyplinującego, nałożona grzywna powinna być więc na tyle wysoka, aby w ocenie zobowiązanego nieopłacalnym było jej uiszczenie tylko dla odłożenia w czasie realizacji nakazanego obowiązku⁶³⁶. W innym miejscu zwrócono uwagę, że jakkolwiek grzywna powinna być na tyle wysoka, aby w rezultacie przymusić zobowiązanego do wykonania obowiązku, jednak jej wysokość nie może być oderwana od realiów konkretnej sprawy i traktowana jako sankcja karna za uchylanie się od wykonania obowiązku. W sytuacji więc, gdy grzywna w celu przymuszenia została nałożona, aby wyegzekwować od właściciela nieruchomości wymagalny obowiązek, ustalenie przez organ egzekucyjny wysokości grzywny, która winna przymusić do wykonania ciążącym nań

⁶³² Patrz: uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z 21.10.2009 r., II SA/Łd 668/09, LEX nr 554915, w którym to powołano się na wyrok NSA z 25.07.2006 r., II OSK 463/05, LEX nr 266471. Patrz również: M. Dębowski, Wykonanie zastępcze..., s. 568. Odmiennie m.in.: J. Niczyporuk, Zlecenie wykonania zastępczego..., s. 468 oraz J. Stelmasiak, Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 497, zdaniem którego wykonanie zastępcze powinno zostać poprzedzone nałożeniem grzywny w celu przymuszenia.

⁶³³ Por. wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 2792/22, LEX nr 3748924; wyrok WSA w Lublinie z 11.01.2024 r., II SA/Lu 874/23, LEX nr 3687514; wyrok WSA w Białymstoku z 12.05.2022 r., II SA/Bk 263/22, LEX nr 3354239; wyrok NSA z 22.02.2022 r., II OSK 549/19, LEX nr 3321079; wyrok WSA w Gliwicach z 5.03.2021 r., II SA/Gl 1332/20, LEX nr 3167865; wyrok WSA w Gdańsku z 18.03.2020 r., II SA/Gd 734/19, LEX nr 2973585.

⁶³⁴ M. Dębowski, Wykonanie zastępcze..., s. 559.

⁶³⁵ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, red. R. Hauser, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2024, s. 862.

⁶³⁶ Wyrok NSA z 29.06.2022 r., II OSK 98/20, LEX nr 3406847. Patrz również: P. Przybysz, Postępowanie egzekucyjne..., s. 700.

obowiązków, powinno być poprzedzone uprzednim zbadaniem, z jakimi konkretnie kosztami będzie wiązać się jego wykonanie, w tym wyważenie czy zasadnym nie byłoby zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego i obciążenia kosztami jego wykonania adresata obowiązku. Dopiero poczynienie ustaleń w tym zakresie może stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań organu egzekucyjnego co do wysokości grzywny w celu przymuszenia, które winny mieć swoje odzwierciedlenie w motywach podjętego rozstrzygnięcia⁶³⁷.

Wydaje się jednak, że problemu tego nie sposób rozstrzygnąć bez odwołania się do stanu faktycznego konkretnej sprawy, szczególnie gdy chodzi o przypadki naruszenia obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego⁶³⁸. W art. 121 § 4 u.p.e.a. ustawodawca postanowił bowiem, że jeżeli egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z tychże przepisów, grzywna w celu przymuszenia jest jednorazowa, chyba że dotyczy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszpecającym otoczenia. W § 5 powołanego przepisu określona została wysokość grzywny w celu przymuszenia i sposób jej obliczenia. W tym miejscu wskazać jednak należy, że w sytuacji, gdy pomimo wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakazującej usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości budynku, adresat tego obowiązku uchyla się od jego wykonania, a stan budynku wymaga podjęcia natychmiastowych działań, ograniczenie się organu egzekucyjnego do upomnienia z nałożeniem grzywny jest niewystarczające⁶³⁹. Jeżeli więc z akt sprawy wynika, że zobowiązany pomimo upomnienia, a następnie nałożonej grzywny, w dalszym ciągu uchyla się od wykonania obowiązku, to konieczne stanie się zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego⁶⁴⁰.

4.2.4. Status organu samorządu terytorialnego na tle dopuszczalności przyznania mu funkcji organu egzekucyjnego

Niezależnie od podjętych dotychczas rozważań na temat możliwości wyegzekwowania od właściciela nieruchomości obowiązku nałożonego przez organ nadzoru budowlanego, z art. 2 pkt 10 u.p.e.a. wynika, że obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostają również we

⁶³⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 11.12.2013 r., II SA/Łd 608/13, LEX nr 1407365.

⁶³⁸ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 862.

⁶³⁹ M. Wałachowska, M. P. Ziemiak [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, s. 512; W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 875. Zob. również: wyrok SN z 2.06.1972 r., I CR 42/72, OSNC 1973, nr 3, poz. 44 oraz wyrok SN z 18.02.1981 r., IV CR 605/80, OSNC 1982, nr 4, poz. 50.

⁶⁴⁰ Wyrok NSA z 7.12.1998 r., IV SA 193/96, LEX nr 43716.

właściwości organów samorządu terytorialnego. Gdy chodzi o przyznanie statusu organu egzekucyjnego w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym właściwemu organowi jednostki samorządu terytorialnego, zakres przedmiotowy egzekucji jest bardzo szeroki, albowiem obejmuje *de facto* wszystkie zadania tych jednostek niezależnie od ich rodzaju i administracyjnej formy realizacji⁶⁴¹. Zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 u.p.e.a., właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego jest organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z realizacji zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 u.s.g., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności chodzi tu o zadania obejmujące sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.).

Podjmując zagadnienie publicznoprawnego kształtowania treści prawa własności, chodzi nie tylko o ochronę porządku publicznego, środowiska, zasad zrównoważonego rozwoju czy dziedzictwa narodowego, ale również o obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych⁶⁴². Dlatego też w sytuacji, gdy w stanie faktycznym danej sprawy chodzi o nieruchomość, na której składowane są różnego rodzaju odpady, śmieci czy inne zanieczyszczenia, zastosowanie znajdzie art. 3 ust. 1 u.c.p.g. Zgodnie z powołanym przepisem, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W art. 5 ust. 7 u.c.p.g. wskazano z kolei, że w przypadku stwierdzenia niewykonania przez właściciela obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. W ust. 9 tego przepisu ustawodawca wprost postanowił, że wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów u.p.e.a.

4.2.5. Zabezpieczenie roszczeń pieniężnych organu powstałych w związku z prowadzoną egzekucją w postaci wykonania zastępczego

Spośród wszystkich środków egzekucji obowiązków niepieniężnych, szczególnie pomocne w związku decyzjami wydawanymi przez organy nadzoru budowlanego⁶⁴³ i organy

⁶⁴¹ Por. R. Hauser, W. Piątek [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 47; T. Jędrzejewski [w:] *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 193; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 195.

⁶⁴² A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności...*, s. 40.

⁶⁴³ Jako organów administracji rządowej na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

jednostek samorządu terytorialnego, dotyczącymi wykonania obowiązku przeprowadzenia określonych prac naprawczy, zabezpieczających czy rozbiórkowych, jest wykonanie zastępcze⁶⁴⁴. Ten środek egzekucyjny stosowany jest w celu wykonania przez inną osobę czynności, której pomimo obowiązku nie wykonał zobowiązany. Jednocześnie powstaje wtedy wtórny obowiązek o charakterze pieniężnym, polegający na zwrocie przez zobowiązanego poniesionych przez wykonawcę tego obowiązku kosztów. Wskazuje się zatem, że środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego jest ostatecznie skierowany wobec majątku zobowiązanego⁶⁴⁵.

Zgodnie z art. 133 § 1 u.p.e.a., wraz z zawiadomieniem o zakończeniu czynności egzekucyjnych i równoczesnym doręczeniem kosztów wykonania zastępczego, zobowiązanego wzywa się do ich pokrycia poprzez uiszczenie odpowiedniej kwoty w oznaczonym terminie. Zobowiązanego uprzedza się jednocześnie o skutkach uchybienia obowiązkowi uiszczenia tejże kwoty w terminie. Jeżeli zatem zobowiązany nie wpłaci w oznaczonym terminie określonej w postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego (art. 128 § 2 u.p.e.a.) lub kwoty na pokrycie kosztów wykonania zastępczego wskazanej w wykazach doręczonych zobowiązanemu w myśl art. 133, to zgodnie z art. 134 u.p.e.a., organ egzekucyjny wszczyna egzekucję tych należności stosownie do przepisów o egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

Na tle dotychczasowych rozważań wskazać należy jednak na taką sytuację, w której organ przeprowadzający egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym, spotyka się z problemem ściągnięcia od adresata tego obowiązku środków finansowych, które na ten cel zostały poniesione. W praktyce administracyjnej środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego stosowany jest zatem niezwykle rzadko, co uzasadniane jest po stronie właściwego organu zarówno skomplikowaną procedurą, jak i stosunkowo dużymi kosztami takiego postępowania, na których to pokrycie organ egzekucyjny nie dysponuje wolnymi środkami⁶⁴⁶. Również egzekucja administracyjna obowiązków pieniężnych potrafi być rozłożona w czasie⁶⁴⁷.

⁶⁴⁴ Zob. Z. Leoński [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 541; Z. Leoński, Egzekucja administracyjna..., s. 70 i 78; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Administracyjne postępowanie..., s. 254-255; M. Dębowski, Wykonanie zastępcze..., s. 559; J. Stelmasiak, Egzekucja administracyjna..., s. 498; E. Bojanowski, Wykonanie zastępcze..., s. 79, który powołuje się na prowadzone przez siebie rozmowy z pracownikami byłego Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Prezydium WRN w Bydgoszczy, którzy fakt nieegzekwowania tego obowiązku w drodze wykonania zastępczego motywowali brakiem środków na ten cel.

⁶⁴⁵ W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 875, który powołuje się na P. Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999, s. 166. Patrz również: P. Przybysz, Postępowanie egzekucyjne..., s. 717.

⁶⁴⁶ M. Dębowski, Wykonanie zastępcze..., s. 559.

⁶⁴⁷ T. Brzezicki, M. Holz, Wybrane problemy wykonania zastępczego..., s. 99. Do środków egzekucji dotyczących należności pieniężnych, w rozumieniu art. 1a ust. 12 lit. a) u.p.e.a., zalicza się egzekucję: z pieniędzy,

Mając powyższe na uwadze nie należy jednak zapominać o tym, że ustawodawca w art. 154 § 1 u.p.e.a. dopuszcza możliwość zabezpieczenia należności pieniężnej lub wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym w sytuacji, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji. Zabezpieczenie może być dokonane także przed terminem płatności należności pieniężnej lub przed terminem wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 154 § 2 u.p.e.a.). W zarządzeniu zabezpieczenia wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, organ egzekucyjny, zgodnie z art. 167 § 1 u.p.e.a., określa środek zabezpieczania lub inną czynność, które stosownie do okoliczności są zastosowane. W § 2 powołanego przepisu wskazano z kolei, że przy wyborze środka zabezpieczenia organ egzekucyjny uwzględni interesy stron w takiej mierze, aby wierzycielowi zapewnić wykonanie obowiązku, a zobowiązanego nie obciążać ponad potrzebę. Zgodnie zaś z art. 168 u.p.e.a., w razie potrzeby organ egzekucyjny może zastosować także środki zabezpieczenia przewidziane w art. 164 § 1 u.p.e.a. Zgodnie z tym przepisem, zabezpieczenia należności pieniężnej organ egzekucyjny może dokonać m.in.⁶⁴⁸ przez:

- zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości;
- obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej;
- ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej albo której księga wieczysta zginęła lub uległa zniszczeniu.

Choć ustawodawca przewiduje szereg środków pozwalających na zabezpieczenie roszczeń pieniężnych wierzyciela oraz wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, celem poradzenia sobie z przypadkami nieruchomości opuszczonych szczególną uwagę poświęcić należy hipotece przymusowej. Dopuszczalność obciążenia nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową wydaje się być odpowiedzią na zaobserwowaną

z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy, z weksla, z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości, z nieruchomości.

⁶⁴⁸ Pozostałe sposoby zabezpieczenia roszczeń pieniężnych wskazane przez ustawodawcę, to: obciążenie statku morskiego lub statku morskiego w budowie zastawem wpisanym do rejestru okrętowego (hipoteka morska przymusowa); ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej.

nieefektywność innych form zabezpieczenia, jakie przewiduje u.p.e.a. Wyjaśnić bowiem należy, że właściciel nieruchomości opuszczonej nie zawsze jest posiadaczem rachunku bankowego, uprawnionym z tytułu przysługującej mu wierzytelności, czy właścicielem rzeczy ruchomej, której wartość w pełni zaspokoi koszty wykonania zastępczego. Jeżeli przenieść to na rozważania podejmowane w pracy, można zakładać, że skoro właściciel nieruchomości opuszczonej nie wykonuje nałożonych na niego przez organ administracji publicznej obowiązków, może też nie dysponować środkami finansowymi i innymi prawami majątkowymi, umożliwiającymi skuteczne zabezpieczenie roszczeń pieniężnych dochodzonych przez organ, w tym ich późniejszą, ewentualną egzekucję. Choć w okolicznościach konkretnego przypadku może okazać się, że przedstawione wyżej założenia są fałszywe, niemniej szczególny charakter hipoteki przymusowej pozwala twierdzić, że może być ona efektywną formą zabezpieczenia roszczeń organu administracji publicznej w związku z prowadzonym wykonaniem zastępczym.

Hipoteka stanowi jedną z form zabezpieczenia wierzytelności o charakterze rzeczowym. Wierzytelnością jest z kolei prawo podmiotowe o charakterze cywilnoprawnym, przysługujące podmiotowi z tytułu łączącego go z inną osobą stosunku prawnego⁶⁴⁹. Mając powyższe na uwadze, w oparciu o art. 164 u.p.e.a. wskazać jednak należy, że hipoteka może zabezpieczać również wierzytelności wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych⁶⁵⁰. Podobnie, jak inne formy zabezpieczenia wierzytelności, może ona finalnie prowadzić do pozbawienia dłużnika prawa własności nieruchomości⁶⁵¹. Istota samej hipoteki zawarta została w art. 66 u.k.w.h., zgodnie z którym, w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomość obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości. Stanowiąc jedną z form zabezpieczenia wierzytelności o charakterze rzeczowym, na tle art. 1025 § 1 pkt 5 k.p.c. pozwala wierzycielowi rzeczowemu na zaspokojenie się z przedmiotu zabezpieczenia z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi dłużnika. Choć hipoteka ma swoje słabości, a jedną z nich jest konieczność prowadzenia egzekucji przeciwko właścicielowi nieruchomości, na której została ustanowiona

⁶⁴⁹ J. Pisuliński, Hipoteka jako forma zabezpieczenia należności Skarbu Państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, Rejent 1997/12, s. 81.

⁶⁵⁰ Tamże, s. 81-82, 94.

⁶⁵¹ T. Nowakowski, Przewłaszczenie nieruchomości na zabezpieczenie w świetle art. 387¹ k.c. – uwagi krytyczne, Rejent 2021/9, s. 60.

i niejednokrotnie czasochłonność tego procesu⁶⁵², niemniej uważana jest za jedno z najczęściej stosowanych zabezpieczeń wierzytelności⁶⁵³. Wartym odnotowania jest również to, że stanowiąc jedną z postaci zabezpieczenia rzeczowego, zmniejsza ryzyko uszczuplenia majątku przez dłużnika⁶⁵⁴.

Regulacja hipoteki przymusowej⁶⁵⁵ zawarta została przede wszystkim w art. 109 u.k.w.h., zgodnie z którym, wierzyciel, którego wierzytelność jest stwierdzona tytułem wykonawczym, określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym⁶⁵⁶, może na podstawie tego tytułu uzyskać hipotekę na wszystkich nieruchomościach dłużnika. W przeciwieństwie do hipoteki umownej, hipoteka przymusowa pełni rolę szczególnego środka egzekucyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu. Choć, podobnie jak hipoteka umowna, jest instytucją umożliwiającą i ułatwiającą wyegzekwowanie wierzytelności, którą zabezpiecza, to jej przymusowy charakter wyraża się w tym, że może powstać bez zgody właściciela, a nawet wbrew jego woli⁶⁵⁷. Dopuszczalność zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w drodze obciążenia nieruchomości obowiązanego hipoteką przymusową, przewidziana została również w procedurze cywilnej, a dokładniej w art. 747 pkt 2 k.p.c., w którym wymieniono sposoby zabezpieczenia roszczeń pieniężnych.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że choć wykonanie zastępcze obowiązku o charakterze niepieniężnym wiąże się z koniecznością poniesienia określonych kosztów, to zarówno te, już poniesione, jak i mające dopiero powstać w związku z przystąpieniem do

⁶⁵² J. Zrałek, Kilka uwag o projekcie uregulowania długu gruntowego, Rejent 2008/4, s. 116-117; P. Hypiak, Zaspokojenie wierzyciela w umowie przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości, Rejent 2023/4, s. 15.

⁶⁵³ A. Śmieja, Zalety i słabości..., s. 147; A. Przysiężniak, Nowa regulacja hipoteki przymusowej, Monitor Prawniczy 2003/17, s. 806.

⁶⁵⁴ A. Bieranowski, Nowelizacja kodeksu cywilnego statuująca ograniczony zakaz przewłaszczenia nieruchomości na zabezpieczenie – uwagi krytyczne, Rejent 2020/6, s. 49.

⁶⁵⁵ S. Rudnicki, Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności, Warszawa 2008, s. 146.

⁶⁵⁶ W literaturze wskazuje się, że powstanie hipoteki przymusowej następuje na podstawie tytułu wykonawczego określonego zarówno w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym sądowym, jak i administracyjnym. Tak: S. Rudnicki, Hipoteka..., s. 149; L. Krogulec, Wpis hipoteki przymusowej a odpowiedzialność solidarna dłużników, Rejent 1994/11, s. 68; A. Śmieja, Zalety i słabości hipoteki na tle ogólnej charakterystyki instytucji, Rejent 1995/1, s. 148; A. Przysiężniak, Nowa regulacja..., s. 806; Z. Świeboda, Egzekucja z nieruchomości w sądowym postępowaniu egzekucyjnym (wybrane zagadnienia) [w:] Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005, s. 265. Zabezpieczenie należności publicznych w drodze hipoteki przymusowej dopuszcza również m.in. art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350), art. 34 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111) oraz art. 49a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913). Zob. również: T. Domińczyk, Hipoteka przymusowa [w:] Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005, s. 88.

⁶⁵⁷ S. Rudnicki, Hipoteka..., s. 142-143; A. Śmieja, Zalety i słabości..., s. 148; J. Pisuliński, Hipoteka jako forma zabezpieczenia..., s. 94; M. Sychowicz, O charakterze prawnym hipoteki przymusowej i postępowania o jej ustanowienie [w:] Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005, s. 256-257.

wykonania obowiązku, mogą zostać odpowiednio zabezpieczone. W art. 155a § 1 pkt 1 u.p.e.a. postanowiono, że organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia m.in. na wniosek wierzyciela i na podstawie wydanego przez niego zarządzenia zabezpieczenia. W przypadku nieruchomości opuszczonych, wierzycielem uprawnionym do wydania zarządzenia zabezpieczenia, zgodnie z dotychczasowymi rozważaniami, jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego lub organ nadzoru budowlanego, jako organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych pozostających w zakresie ich właściwości. W art. 155b § 1 u.p.e.a. wskazano dokumenty, jakie organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu, wśród których wymieniono: odpis zarządzenia zabezpieczenia, dokument zabezpieczenia, odpis tytułu wykonawczego (o ile nie został wcześniej doręczony) wraz z zawiadomieniem o przystąpieniu do zabezpieczenia, zawiadomienie o przystąpieniu do zabezpieczenia (jeżeli odpis tytułu wykonawczego został doręczony w egzekucji administracyjnej). W art. 156 u.p.e.a wymienione zostały elementy składowe zarządzenia zabezpieczenia. Zarządzenie zabezpieczenia stanowi tytuł wykonawczy, o którym mowa w art. 109 § 1 u.k.w.h., warunkujący możliwość uzyskania przez wierzyciela wpisu hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika. Zgodnie bowiem z art. 110 pkt 5 u.k.w.h., hipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie zarządzenia zabezpieczenia określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W aktualnym stanie prawnym nie obowiązuje już przepis art. 164 § 3 u.p.e.a., który przewidywał, że przed skierowaniem wniosku do sądu o ustanowienie hipoteki przymusowej, zarządzenie zabezpieczenia wymagało od wierzyciela wystąpienia do organu egzekucyjnego o nadanie temu zarządzeniu klauzuli o skierowaniu do jego wykonania⁶⁵⁸.

W odniesieniu do nieruchomości opuszczonych, pomocniczo wskazać należy również na dominującą rolę hipoteki przymusowej w u.o.z.o.z. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 2 tejże ustawy, jeżeli właściciel nieruchomości⁶⁵⁹, pomimo decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, nie przeprowadził wskazanej w niej prac konserwatorskich lub robót budowlanych, których wykonanie okazało się niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku, ustawodawca dopuszcza ich wykonanie zastępcze. Jednocześnie jednak, wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję określającą wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego tych prac lub robót, ich zakres oraz termin wymagalności wierzytelności (ust. 3). Wierzytelność

⁶⁵⁸ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 556).

⁶⁵⁹ A także osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający także z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego.

ta podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na tej nieruchomości, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (ust. 4). W literaturze zwrócono uwagę na słabe strony powyższej regulacji spowodowane m.in. niską świadomością potrzeby zastosowania wykonania zastępczego, niewystarczającym poziomem kompetencji pracowników urzędów konserwatorskich (słaba znajomość prawa i procedur egzekucyjnych), brakiem koniecznych do przeprowadzenia egzekucji środków finansowych w budżetach wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, a także ogólnie krótkotrwałymi efektami przeprowadzonych prac remontowo-zabezpieczających (co wynika, z jednej strony z samego charakteru regulacji, która przewiduje jedynie usunięcie zagrożenia dla zabytku, z drugiej zaś z braku środków finansowych w budżecie organu)⁶⁶⁰. Niemniej, jako sposób na poradzenie sobie z powyższymi problemami, proponuje się m.in. przeprowadzenie specjalistycznych szkoleń dla pracowników urzędów konserwatorskich, na temat procedury prawnej związanej z postępowaniem egzekucyjnym w administracji, tak aby w sposób kompleksowy poradzić sobie z problematyką zabytków nieruchomych narażonych na zniszczenie, wobec których zobowiązany do tego podmiot, nie wykonuje czynności nałożonych na niego w drodze decyzji⁶⁶¹.

Całokształt przeprowadzonych rozważań na temat hipoteki przymusowej jako środka zabezpieczenia roszczeń organu dokonującego czynności za dłużnika, pozwala pozytywnie ocenić tę instytucję, jako pożyteczny instrument do walki ze zjawiskiem nieruchomości opuszczonych w Polsce. Poprzez obciążenie nieruchomości hipoteką przymusową, zabezpieczone zostają środki finansowe wydatkowane przez organ egzekucyjny (wierzyciela) na egzekwowany przez niego obowiązek o charakterze niepieniężnym, który nie został wykonany przez dłużnika tego obowiązku. Wyraźnie wskazać należy, że hipoteka przymusowa spełnia wymogi określone w art. 167 § 2 u.p.e.a., tj. zapewnia wierzycielowi obowiązków jego wykonanie, natomiast zobowiązanego nie obciąża ponad potrzebę. Ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika nie wpłynie negatywnie na jego sytuację (nie nastąpi natychmiastowe zablokowanie rachunku bankowego, właściciel nie zostanie pozbawiony uprawnienia do wierzytelności, jeżeli taka mu przysługuje, lub innego prawa majątkowego, a także własności rzeczy ruchomej), zaś wierzycielowi rzeczowemu (organowi egzekucyjnemu) przysługuje pierwszeństwo zaspokojenia się z przedmiotu zabezpieczenia przed wierzycielami osobistymi dłużnika. Wskazać należy również na art. 11 u.k.w.h., zgodnie z którym, ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, które zostało ujawnione w księdze wieczystej, ma pierwszeństwo przed takim prawem nieujawnionym w księdze. Jednym

⁶⁶⁰ M. Dębowski, Wykonanie zastępcze..., s. 577-578.

⁶⁶¹ Tamże, s. 578.

z problemów, jaki może pojawić się w związku z obciążeniem omawianą hipoteką przymusową, jest uprzednie obciążenie nieruchomości opuszczonej innymi hipotekami. Zgodnie z ogólną zasadą pierwszeństwa ograniczonych praw rzeczowych wyrażoną w art. 249 § 1 k.c., jeżeli kilka ograniczonych praw rzeczowych obciąża tę samą rzecz, prawo powstałe później nie może być wykonywane z uszczerbkiem dla prawa powstałego wcześniej. W odniesieniu do pierwszeństwa praw rzeczowych ograniczonych podlegających wpisowi do księgi wieczystej, modyfikację powyższej zasady wprowadza art. 12 ust. 1 u.k.w.h., zgodnie z którym, o pierwszeństwie ograniczonych praw rzeczowych wpisanych do księgi wieczystej rozstrzyga chwila, od której liczy się skutki dokonanego wpisu.

Na tle powyższych uwag wydaje się, że hipoteka przymusowa, jako środek zabezpieczenia roszczeń organu powstałych w związku z wykonaniem obowiązku za dłużnika, pozostaje w zdecydowanej większości przypadków jedynym instrumentem prawnym, pozwalającym na skuteczną egzekucję wydatkowanych środków finansowych przez ten organ.

4.2.6. Odpowiedzialność majątkowa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku w sposób dobrowolny, z przepisu art. 6 u.p.e.a. wyprowadza się zasadę obligatoryjnego prowadzenia egzekucji administracyjnej przez wierzyciela⁶⁶². Na wierzycielu spoczywa zatem obowiązek podjęcia działań przewidzianych w przepisach u.p.e.a., w szczególności zaś: przesłanie zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15, a w razie jego bezskuteczności – wystawienie tytułu wykonawczego i skierowanie wniosku do organu egzekucyjnego o wszczęcie egzekucji administracyjnej (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Zaniechanie właściwego organu administracji publicznej, pełniącego funkcję wierzyciela, podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego w celu wyegzekwowania obowiązku wynikającego z aktu administracyjnego, stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej tego podmiotu⁶⁶³. Organ administracji publicznej ponosi zatem odpowiedzialność za niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, względem podmiotu, który w wyniku tego zaniechania doznał szkody.

⁶⁶² Por. wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2021 r., VII SA/Wa 1102/20, LEX nr 3186790; wyrok SN z 29.11.2011 r., I CSK 99/11, LEX nr 1125077.

⁶⁶³ Wyrok SN z 29.11.2011 r., I CSK 99/11, LEX nr 1125077.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji RP, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Kompleksowe unormowanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa dostarczają z kolei art. 417-421 k.c.⁶⁶⁴. Odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tej władzy, przewidziana została w art. 417 § 1 k.c. Przesłankami odpowiedzialności z art. 417 § 1 k.c. są: działanie lub zaniechanie podmiotu przy wykonywaniu władzy publicznej, niezgodność takiego działania lub zaniechania z prawem, wystąpienie szkody w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. oraz związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej a zaistniałą szkodą⁶⁶⁵. Przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa i innych osób prawnych za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej są zatem skutki funkcjonowania państwa w sferze określanej mianem *imperium*, czyli działania i zaniechania polegające na wykonywaniu funkcji władczych i realizacji zadań władzy publicznej, które jednak okazały się być niezgodne z prawem⁶⁶⁶. Przesłanką odpowiedzialności podmiotów, o których mowa w art. 417 § 1 k.c. nie jest wina a przekroczenie mierników i wzorców wynikających z przepisów prawa oraz ze zwyczajów, utartej praktyki czy zasad współżycia społecznego⁶⁶⁷.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że zaniechanie organu egzekucyjnego w doprowadzeniu do wykonania obowiązku nałożonego w drodze decyzji usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości prowadzić może do odpowiedzialności Skarbu Państwa lub

⁶⁶⁴ M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 424-425; wyrok SO w Warszawie z 18.06.2020 r., XXV C 199/15, LEX nr 3154169.

⁶⁶⁵ Wyrok SO w Bydgoszczy z 24.11.2020 r., I C 222/19, LEX nr 3922274; wyrok SA w Szczecinie z 29.09.2020 r., I ACa 730/19, LEX nr 3120499.

⁶⁶⁶ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 812-813; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 747 i 749; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 431. Patrz również: wyrok SO w Bydgoszczy z 24.11.2020 r., I C 222/19, LEX nr 3922274; wyrok SA w Szczecinie z 29.09.2020 r., I ACa 730/19, LEX nr 3120499; wyrok SO w Warszawie z 18.06.2020 r., XXV C 199/15, LEX nr 3154169; wyrok SN z 8.01.2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128. Za szkody wyrządzone w trakcie działań podejmowanych w sferze dominium Skarb Państwa i inne osoby prawne ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych, tj. na podstawie art. 416 k.c. Por. wyrok SN z 28.05.1997 r., III CKN 82/97, OSNC 1997, nr 11, poz. 178, w którym Sąd Najwyższy odwołując się do obowiązków gminy w zakresie dbałości o bezpieczeństwo i porządek na jej terenie, dokonując oceny niepodjęcia się przez gminę działań koniecznych do usunięcia zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców, takie zachowanie zakwalifikował jako czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność deliktową organu na podstawie art. 416 k.c. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy chodziło o obowiązek utrzymania we właściwym stanie drzew ciężący na ich użytkowniku, którym była tutaj gmina.

⁶⁶⁷ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 815; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 749; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 425. Zob. również: wyrok SA w Szczecinie z 29.09.2020 r., I ACa 730/19, LEX nr 3120499; wyrok SN z 21.05.2015 r., IV CSK 539/14, LEX nr 1682734; wyrok SA w Białymstoku z 20.09.2013 r., I ACa 392/13, LEX nr 1372254; wyrok SN z 5.08.2004 r., III CK 332/03, LEX nr 174195; wyrok SN z 22.09.1986 r., IV CR 279/86, LEX nr 530539.

innych osób prawnych za szkodę, jaką w związku z tym zaniechaniem poniósł poszkodowany. Chodzi zatem o tego rodzaju przypadki, gdy z jednej strony właściciel nieruchomości nie wykonuje nałożonego na niego obowiązku, z drugiej zaś wierzyciel tego obowiązku nie doprowadza do jego przymusowego wykonania, a zachowania tych podmiotów oddziałują na osoby trzecie, którym wyrządzona zostaje szkoda. Na potrzeby tej pracy i rozpatrywanych w niej stanów faktycznych wskazać należy, że zaniechanie organu administracji publicznej w zastosowaniu środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania nałożonych na niego przez ten organ obowiązków, rodzi podstawę odpowiedzialności majątkowej, o której mowa w art. 417 § 1 k.c.⁶⁶⁸ Przykładowo, jeżeli właściciel nieruchomości nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.c.p.g., to wobec treści art. 5 ust. 6-7 i 9 u.c.p.g. odpowiedzialność za szkody wyrządzone takim zaniechaniem właściciela innym osobom ponosić może gmina, jako sprawująca nadzór nad realizacją wymienionych obowiązków⁶⁶⁹. Również w sytuacji, gdy stwierdzone zostało, że budynek stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, odmowa lub zwłoka obowiązanej w wykonaniu decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości zobowiązuje jednocześnie organ, który tę decyzję wydał, do zastosowania środków przymusu administracyjnego, by zapobiec skutkom występowania takiego budynku. Wskazać bowiem należy, że ograniczenie się do upomnienia z zagrożeniem grzywną jest niewystarczające w sytuacji, gdy stan budynku wymaga podjęcia skutecznych środków⁶⁷⁰. Uzupełniając wskazać należy, że poszkodowanemu przysługuje uprawnienie do wystąpienia z powództwem odszkodowawczym jednocześnie przeciwko właścicielowi nieruchomości, który uchybił wykonaniu obowiązków, czym doprowadził do wystąpienia szkody po stronie osoby trzeciej, jak również przeciwko organowi administracji publicznej, na zasadzie odpowiedzialności *in solidum*⁶⁷¹. W tego rodzaju przypadkach możliwy jest bowiem zbieg odpowiedzialności kilku podmiotów odpowiedzialnych za to samo zdarzenie, ale na różnych podstawach. O odpowiedzialności właściciela szczegółowe rozważania przedstawiono poniżej.

⁶⁶⁸ Wyrok SN z 29.11.2011 r., I CSK 99/11, LEX nr 1125077; postanowienie SO w Warszawie z 3.09.2013 r., II C 88/13, LEX nr 1847811.

⁶⁶⁹ Por. postanowienie SN z 29.06.2022 r., I CNP 35/22, LEX nr 3410922; uchwała SN z 24.11.2017 r., III CZP 38/17, OSNC 2018, nr 5, poz. 52; wyrok SN z 26.07.2017 r., III CSK 356/16; LEX nr 2352148; postanowienie SO w Warszawie z 3.09.2013 r., II C 88/13, LEX nr 1847811.

⁶⁷⁰ M. Wałachowska, M. P. Ziemiak [w:] Kodeks cywilny..., s. 512; W. Sawczyn [w:] Postępowanie egzekucyjne..., s. 875. Zob. również: wyrok SN z 2.06.1972 r., I CR 42/72, OSNC 1973, nr 3, poz. 44.

⁶⁷¹ Por. uchwała SN z 24.11.2017 r., III CZP 38/17, OSNC 2018, nr 5, poz. 52; postanowienie SO w Warszawie z 3.09.2013 r., II C 88/13, LEX nr 1847811; wyrok SN z 2.02.1972 r., II CR 572/71, OSNC 1972, nr 7-8, poz. 144; wyrok SN z 28.10.1969 r., II CR 450/69, LEX nr 6600; wyrok SN z 22.02.1967 r., III CR 406/66, LEX nr 6117; wyrok SN z 6.05.1966 r., I CR 83/66, LEX nr 5982; wyrok SN z 18.04.1963 r., II CR 296/62, OSNC 1964, nr 3, poz. 59.

4.3. Odpowiedzialność właściciela za szkody związane z występowaniem nieruchomości zagrażających bezpieczeństwu publicznemu – uwagi na tle roszczeń przysługujących podmiotowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku przez właściciela

4.3.1. Odpowiedzialność wobec właścicieli nieruchomości sąsiednich

W dotychczasowych rozważaniach wskazano, że prawo własności jest kształtowane z woli ustawodawcy granicami wynikającymi m.in. z prawa prywatnego, zapewniającymi gwarancję respektowania słusznych praw innych podmiotów prawa cywilnego, a funkcjonującymi współcześnie ustawowymi ograniczeniami prawa własności są w szczególności regulacje prawa sąsiedzkiego⁶⁷².

Uregulowanie relacji między sąsiadującymi ze sobą nieruchomościami gruntowymi postawione zostało sobie za cel przez ustawodawcę⁶⁷³. W art. 144-154 k.c. wprowadzony został zbiór kazuistycznych przepisów zapobiegających ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami lub wspierających ich przy rozwiązywaniu konfliktów, które już powstały⁶⁷⁴. Wprowadzając określone nakazy, obowiązki i zakazy nakładane na właścicieli nieruchomości sąsiednich, celem ustawodawcy było ograniczenie właściciela w zakresie korzystania z przysługującego mu prawa podmiotowego, a to wobec potencjalnych roszczeń prawnorzeczowych właścicieli nieruchomości sąsiednich⁶⁷⁵.

Wśród instrumentów prawa sąsiedzkiego nakładających obowiązki i ograniczenia, w pierwszej kolejności uwagę zwraca się na ograniczenia w sposobie wykonywania prawa przez właściciela nieruchomości, polegające na nałożeniu obowiązku powstrzymywania się od pewnych działań⁶⁷⁶. Zakaz ujemnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie uregulowany został w art. 144 i 147 k.c.⁶⁷⁷ Przy wykonywaniu swego prawa, właściciel nieruchomości nie może zatem podejmować działań, które zakłócałyby korzystanie

⁶⁷² Zob. M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 402; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1213-1214; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 143; B. Sitek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, red. P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 293-294; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 33.

⁶⁷³ Choć w przeważającej mierze, regulacja ta obejmuje wykonywanie prawa własności nieruchomości gruntowych (w tym ich części składowych), tak nie można negować jej zastosowania wobec nieruchomości budynkowych oraz lokalowych. Tak: E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 151 i powołana przez niego literatura.

⁶⁷⁴ Patrz B. Sitek [w:] Kodeks cywilny..., s. 301; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 62; A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 405; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 544.

⁶⁷⁵ B. Sitek [w:] Kodeks cywilny..., s. 301; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 62.

⁶⁷⁶ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 152; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 544.

⁶⁷⁷ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 152; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 68.

z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Zdarzenia będące pochodną zarówno działań, jak i zaniechań⁶⁷⁸ właściciela nieruchomości, podejmowane w ramach przysługującego mu prawa podmiotowego wobec i na nieruchomości, których skutki oddziałują na obszar nieruchomości sąsiednich, nazywane są immisjami⁶⁷⁹. Jakkolwiek trudno jest wymienić wszystkie rodzaje zachowań właściciela mogące negatywnie oddziaływać na nieruchomość sąsiednią, tak immisje tradycyjnie dzieli się na pośrednie i bezpośrednie⁶⁸⁰. Źródłem immisji pośrednich nie jest bezprawne naruszenie prawa własności, lecz działania dokonywane przez właściciela na nieruchomości własnej, które stanowią skutek uboczny wykonywanego przez niego uprawnienia do korzystania z rzeczy, albowiem są oddziaływaniami ujawniającymi się na nieruchomości wyjściowej, a następnie przenikającymi na obszar nieruchomości sąsiednich⁶⁸¹. Immisje pośrednie są zjawiskiem powszechnym, niemożliwym do całkowitego wyeliminowania, które odróżnia się od działań w całości dokonywanych na cudzym gruncie (w tym wtargnięcia na cudzą nieruchomość) oraz od immisji bezpośrednich⁶⁸².

Immisje pośrednie podzielić można na pozytywne i negatywne oraz materialne i niematerialne⁶⁸³. W praktyce zdecydowana większość immisji pośrednich to immisje pozytywne, które polegają na tym, że właściciel nieruchomości wyjściowej, swoim zachowaniem powoduje powstawanie pewnych niepożądanych dla nieruchomości sąsiedniej czynników, oddziałujących na nią⁶⁸⁴. Chodzi tutaj najczęściej o przenikanie na nieruchomość sąsiednią cząstek materii, fal lub sił⁶⁸⁵. Immisje negatywne nazywane są z kolei blokującymi lub przeszkadzającymi i polegają na tym, że właściciel nieruchomości swoim zachowaniem pozbawia nieruchomość sąsiednią oddziaływania pewnych pożądanых czynników, takich jak, np. dostęp do światła słonecznego wskutek wzniesienia budynku lub nadmiernego rozrostu

⁶⁷⁸ Jakkolwiek ustawodawca w art. 144 k.c. mówi o „działaniach” właściciela nieruchomości, tak immisja może być pochodną również jego zaniechania, jeżeli właściciel nie podejmował na nieruchomości obowiązku określonego działania. Tak: M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1226.

⁶⁷⁹ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 154; A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 388; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1226 i powołana tam literatura; A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny..., s. 405; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 62 i powołana tam literatura.

⁶⁸⁰ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1227.

⁶⁸¹ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1226-1227 i powołana tam M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości..., s. 29; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 63.

⁶⁸² M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 62; A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny..., s. 405.

⁶⁸³ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1227 i 1229.

⁶⁸⁴ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1227-1228.

⁶⁸⁵ M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości..., s. 33.

drzew⁶⁸⁶. Immisje materialne, podobnie jak immisje pozytywne, przybierają postać przenikania na nieruchomość sąsiednią cząstek materii, fal lub sił, np. w postaci dymów, cieczy, zapachów, światła, wstrząsów⁶⁸⁷. Immisje niematerialne związane są z kolei z oddziaływaniem powodującym u właścicieli nieruchomości sąsiednich negatywne odczucia psychiczne, takie jak strach, niepokój, poczucie zagrożenia, odrazę, depresję, rozdrażnienie, czy zakłócenie wrażeń estetycznych⁶⁸⁸. Takie oddziaływanie na psychikę sąsiada ma swoje źródło najczęściej w działaniach podejmowanych przez właściciela na nieruchomości wyjściowej lub składowanymi na niej rzeczami⁶⁸⁹. Do kategorii immisji pośrednich zaliczyć należy również takie zachowania właściciela nieruchomości wyjściowej, które powodują zaśmiecanie terenu, czy niszczenie otoczenia⁶⁹⁰.

Wskazuje się, że bez względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości oraz stosunki miejscowe, immisje zagrażające życiu oraz zdrowiu, w tym również zdrowiu publicznemu, kwalifikowane są zawsze jako przypadek przekroczenia przeciętnej miary⁶⁹¹. Wspomnieć należy, że uprawnienia i roszczenia wzajemne wynikające z regulacji prawa sąsiedzkiego mogą dotyczyć każdej nieruchomości znajdującej się w zasięgu oddziaływania immisji, albowiem przez pojęcie „nieruchomość sąsiednia” rozumieć należy również taką, która nie graniczy bezpośrednio z nieruchomością wyjściową, ale dotyka ją zasięg oddziaływania immisji⁶⁹².

Przenosząc powyższe na potrzeby tematu tej pracy wskazać należy, że zachowanie właściciela niedopełniającego obowiązku dbałości o stan swojej nieruchomości, może doprowadzić do pojawienia się pewnych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. W orzecznictwie rozpoznawane są różnego rodzaju stany faktyczne. Wśród przykładowych wskazać należy: ograniczenie nasłonecznienia gruntu⁶⁹³, niestabilne elementy ogrodzenia⁶⁹⁴,

⁶⁸⁶ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1228; wyrok SN z 22.06.1972 r., III CRN 126/72, OSNC 1973, nr 3, poz. 45.

⁶⁸⁷ A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny..., s. 406; A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 389; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 319; T. A. Filipiak, [w:] Kodeks cywilny..., s. 29; uchwała SN z 4.03.1975 r., III CZP 89/74, OSNC 1976, nr 1, poz. 7.

⁶⁸⁸ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1229; A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny..., s. 406; A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 389; wyrok SN z 2.06.2016 r., I CSK 533/15, LEX nr 2976681; wyrok SO w Poznaniu z 20.11.2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.

⁶⁸⁹ M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1229; postanowienie SN z 22.11.2013 r., III CZP 55/13, Biul. SN 2015, Nr 7-8, s. 38.

⁶⁹⁰ Wyrok SN z 2.06.2016 r., I CSK 533/15, LEX nr 2976681.

⁶⁹¹ A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 390.

⁶⁹² B. Sitek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, red. P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 301; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1230; A. Sylwestrzak [w:] Kodeks cywilny..., s. 405.

⁶⁹³ Wyrok SN z 22.06.1972 r., III CRN 126/72, OSNCP 1973, nr 3, poz. 45; wyrok SO w Białymstoku z 6.12.2013 r., II Ca 1034/13, LEX nr 171550.

⁶⁹⁴ Postanowienie SN z 22.11.2013 r., III CZ 55/13, Biul. SN 2015, Nr 7-8, s. 38.

drzewa i krzewy wykraczające poza granice działki⁶⁹⁵, opadające igliwia, szyszki oraz przechodzące gałęzie na grunt sąsiedni⁶⁹⁶, nasyp ziemny⁶⁹⁷, naruszenie stosunków wodnoprawnych bezpośrednio zagrażających podtopieniu nieruchomości sąsiedniej i przyczyniających się do zniszczenia nasadzeń⁶⁹⁸.

Zauważyć należy występowanie nieruchomości, których właściciele zaniedbują bieżące utrzymanie ogrodu, czym doprowadzają do niekontrolowanego rozrastania się trawy oraz znajdujących się na nieruchomości drzew i krzewów. W sytuacji, gdy taka nieruchomość jest dodatkowo niezamieszkiwana, powyższe sprzyja z kolei zagrożeniu pojawienia się na nieruchomości różnego rodzaju niechcianych zwierząt, wychodzących poza granice działki gałęzi/korzeni, a nawet niekontrolowanej przez nikogo możliwości składowania na nieruchomości różnego rodzaju odpadów/śmieci, czy ogólnego zanieczyszczania terenu. Wszystkie te czynniki nie pozostają obojętne dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie, którzy ponoszą skutki zaniechań właściciela nieruchomości wyjściowej. Wyraźnie podkreślić należy bowiem, że właściciel, który nie troszczy się o swoją nieruchomość, nie jest tego rodzaju sąsiadem, z którym pozostali chcieliby graniczyć. Stan nieruchomości opuszczonej wpływa bowiem na jakość ich życia.

Naruszenie zakazów, o których mowa w art. 144 k.c., uzasadnia wystąpienie przez właściciela nieruchomości dotkniętego immisją na drogę sądową z roszczeniem negatoryjnym, o którym mowa w art. 222 § 2 k.c. Zgodnie z powołanym przepisem, przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Pojęcie „przeciętnej miary”, o którym mowa w art. 144 k.c., ma charakter autonomiczny, a to oznacza, że nawet zachowanie właściciela nieruchomości zgodne z decyzjami czy normami administracyjnymi nie pozbawia uprawnionego do wystąpienia przeciwko temu właścicielowi z roszczeniem negatoryjnym, które pozostaje w sferze prawa cywilnego i dotyczy ochrony właściciela przed bezprawną ingerencją z zewnątrz⁶⁹⁹.

⁶⁹⁵ Wyrok SA w Katowicach z 11.03.2014 r., I ACa 1093/13, LEX nr 1454468.

⁶⁹⁶ Wyrok SO w Gliwicach z 12.04.2018 r., III Ca 2136/17, LEX nr 2486600. W rozpoznawanej sprawie, właściciel nieruchomości wyjściowej nie zamieszkiwał na nieruchomości, traktując ją wyłącznie w kategorii bazy letniskowej. W bezpośrednim sąsiedztwie domy były zamieszkiwane całorocznie i to na ich właścicielach spoczywał ciężar bieżącego usuwania opadających z drzewek sąsiada igieł. Dla właściciela nieruchomości, na której drzewa te się znajdowały, okoliczność ta mu nie przeszkadzała, ponieważ w okresie, kiedy owe niedogodności miały miejsce, jego nie było.

⁶⁹⁷ Wyrok SO w Siedlcach z 10.12.2015 r., I C 880/12, LEX nr 1980714.

⁶⁹⁸ Wyrok SO w Poznaniu z 20.11.2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.

⁶⁹⁹ Por. wyrok SN z 10.07.2003 r., I CKN 497/01, LEX nr 121698; wyrok SN z 10.02.2004 r., IV CK 454/02, LEX nr 175937; wyrok SN z 30.09.2008 r., II CSK 169/08, LEX nr 465949; wyrok SO w Krakowie z 15.07.2014 r., II Ca 673/14, LEX nr 1851533.

Roszczenie prawnorzeczowe skierowane przeciwko właścicielowi nieruchomości, będącej źródłem immisji, zmierza do bezpośredniej ingerencji w sposób korzystania z prawa własności. Z jednej strony, na właściciela nieruchomości wyjściowej nakłada się obowiązek zaprzestania działań stanowiących źródło immisji, z drugiej zaś doprowadzenia do stanu umożliwiającego niezakłócone korzystanie z nieruchomości w granicach przeciętnej miary⁷⁰⁰. W orzecznictwie wskazuje się, że w trybie roszczenia negatoryjnego legitymowany czynnie może także żądać rozebrania obiektu budowlanego⁷⁰¹.

Podjmując zagadnienie uprawnień przysługujących uprawnionemu w sytuacji uchybień ze strony właściciela nieruchomości, będącej źródłem immisji, pamiętać należy również o innych możliwościach poradzenia sobie z problemem braku dbałości właściciela o stan nieruchomości. Chodzi tu przede wszystkim o uprawnienie właścicieli nieruchomości sąsiednich do usunięcia korzeni, owoców i gałęzi, o których mowa w art. 149-150 k.c. W orzecznictwie wskazuje się, że ograniczenia w korzystaniu z prawa własności na tle art. 144 k.c. rozważać należy w powiązaniu z konkretnym stanem faktycznym⁷⁰². Dlatego też, w trakcie postępowania sądowego pod uwagę wzięte zostanie również to, czy właściciel nieruchomości objętej immisją miał możliwość co najmniej zmniejszenia jej natężenia (właśnie poprzez usunięcie wystających gałęzi i korzeni, przy spełnieniu warunków określonych w art. 149-150 k.c.)⁷⁰³.

Jeżeli natomiast immisje spowodowały szkodę, jej naprawienie następuje na podstawie przepisów o odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, o której mowa w art. 415 k.c.⁷⁰⁴ Wskazuje się, że niekorzystne oddziaływanie jednej nieruchomości na drugą nierzadko prowadzi w praktyce do wyrządzenia szkody⁷⁰⁵. Spójrzeć wystarczy choćby na przypadek, w którym dochodzi do zanieczyszczenia nieruchomości sąsiedniej spadającymi z drzew liśćmi lub igłami. Wskutek braku zaangażowania właściciela nieruchomości, na której drzewa te się znajdują, właściciel nieruchomości, na której liście bądź igły spadają, zmuszony może być do poniesienia kosztów ich usunięcia. W jednym z rozpoznawanych w orzecznictwie stanów

⁷⁰⁰ Postanowienie SN z 16.05.2023 r., II CSKP 1062/22, LEX nr 3562869; postanowienie SN z 14.01.2021 r., IV CZ 80/20, LEX nr 3106150; postanowienie SN z 13.09.2018 r., II CZ 37/18, LEX nr 2549418; wyrok SN z 14.05.2002 r., V CKN 1021/00, LEX nr 55512.

⁷⁰¹ Por. wyrok SN z 16.12.1992 r., I CRN 188/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 90; wyrok SN z 18.06.1998 r., II CKU 6/98, LEX nr 35027.

⁷⁰² Wyrok SO w Poznaniu z 20.11.2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.

⁷⁰³ Wyrok SO w Gliwicach z 12.04.2018 r., III Ca 2136/17, LEX nr 2486600.

⁷⁰⁴ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 152; T. Dybowski, Ochrona własności..., s. 68; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 67. Zob. też: postanowienie SN z 16.05.2023 r., II CSKP 1062/22, LEX nr 3562869; uchwała SN z 04.03.1975 r., III CZP 89/74, OSNC 1976, nr 1, poz. 7.

⁷⁰⁵ A. Śmieja [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2023, s. 721.

faktycznych wprost wskazano, że okoliczność niewłaściwego dbania o nieruchomość poprzez dopuszczenie, aby gałęzie przechodziły na nieruchomość sąsiednią, może zostać oceniona jako zawinione działanie właściciela tej nieruchomości⁷⁰⁶.

Z kolei zaś, jeżeli w wyniku immisji zagrożenie wystąpienia szkody dopiero powstaje, wraz z roszczeniem negatoryjnym legitymowanemu czynnie przysługuje również uprawnienie z art. 439 k.c.⁷⁰⁷, o którym mowa poniżej.

4.3.2. Odpowiedzialność odszkodowawcza właściciela nieruchomości dopuszczającego się uchybień w dbałości o przedmiot własności

W dotychczasowych rozważaniach wskazano, że sankcje za niewykorzystywanie lub nienależyte wykorzystywanie prawa wynikają z przepisów prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego, przy czym odnosząc się do tego ostatniego, możliwe jest ich stosowanie przez wykorzystanie roszczeń negatoryjnych oraz odszkodowawczych⁷⁰⁸. Na tle poruszanego zagadnienia odpowiedzialności właściciela za niewykonanie obowiązku wskazać należy także na regulacje zawarte w art. 415 i n. k.c. stanowiące podstawę odpowiedzialności deliktowej właściciela nieruchomości za zaniechania, których się dopuszcza.

Zgodnie z art. 415 k.c., kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Przepis ten statuuje ogólną zasadę odpowiedzialności deliktowej opartej na następujących przesłankach: czynie niedozwolonym i szkodzie, a także związku przyczynowym między nimi. Źródłem odpowiedzialności na tej podstawie jest zachowanie człowieka, które może przybrać postać zarówno działania, jak i zaniechania, przy czym przez zaniechanie rozumieć należy niepodjęcie określonego działania, które w stanie faktycznym konkretnej sprawy mógł i powinien był podjąć⁷⁰⁹. Zachowanie musi być bezprawne, z kolei bezprawność stanowi kategorię obiektywną. Bezprawnym jest każde zachowanie sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym, tj. nakazami i zakazami wynikającymi nie tylko z normy prawnej, ale również z norm moralnych i obyczajowych, czyli zasad współżycia

⁷⁰⁶ Wyrok SO w Gliwicach z 12.04.2018 r., III Ca 2136/17, LEX nr 2486600.

⁷⁰⁷ Postanowienie SN z 16.05.2023 r., II CSKP 1062/22, LEX nr 3562869; wyrok SN z 17.02.2022 r., II CSKP 75/22, LEX nr 3307903.

⁷⁰⁸ Por. M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 31 i 42; A. Stelmachowski, Zarys teorii..., s. 206; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 248.

⁷⁰⁹ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 806; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 741-742; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 403.

społecznego⁷¹⁰. Skoro więc bezprawnym jest zachowanie sprzeczne z normami nakładającymi obowiązki o charakterze ogólnym⁷¹¹, obiektywnym wzorcem prawidłowego postępowania jest utrzymanie przez właściciela nieruchomości porządku i czystości na terenie swojej posesji i wokół niej⁷¹². Sąd Najwyższy w jednym ze swoich najnowszych rozstrzygnięć⁷¹³, podejmując się analizy obowiązków spoczywających na właścicielu nieruchomości uregulowanych w u.c.p.g. wskazał, że niewykonanie nakazu ustawowego świadczy o bezprawności zachowania zobowiązanego. Z odpowiedzialnością deliktową właściciela spotkać można się również przy okazji spraw dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego budynku⁷¹⁴.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje jednak możliwość przypisania adresatowi obowiązku winy w uchybieniu, stanowiącej z kolei element subiektywny oceny. Wyraźnie podkreślić należy, że dla przypisania odpowiedzialności deliktowej z tytułu zaniechania, fakt niezrealizowania przez właściciela ustawowego nakazu jest niewystarczający. Niewykonanie zobowiązania samo przez się nie może być uznane za działanie bezprawne w rozumieniu art. 415 k.c.⁷¹⁵ Okoliczność ta każdorazowo bowiem rozpatrywana musi być w powiązaniu z możliwością przypisania właścicielowi zarzutu nienależytej staranności⁷¹⁶. Chodzi tu zatem o tego rodzaju ustalenia, które pozwolą na jednoznaczne stwierdzenie, że adresat obowiązku mógł i powinien był zachować się w stanie faktycznym konkretnej sprawy z należytą starannością, czemu uchybił⁷¹⁷. Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń⁷¹⁸, odnosząc się do kwestii zaniechania bądź nienależytego wykonania przez właściciela obowiązku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 PrB (obowiązku utrzymywania i użytkowania obiektu zgodnie z zasadami z art. 5 ust. 2, których to zaniechanie sankcjonowane jest w art. 66 PrB) wskazał, że takie uchybienia mogą być źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej właściciela wobec osób

⁷¹⁰ Por. wyrok SN z 26.07.2017 r., III CSK 356/16; LEX nr 2352148; wyrok SN z 21.05.2015 r., IV CSK 539/14; LEX nr 1682734; wyrok SN z 19.10.2012 r., V CSK 501/11, LEX nr 1243100; wyrok SN z 10.05.2012 r., IV CSK 579/11, LEX nr 1232804; wyrok SN z 20.01.2009 r., II CSK 423/08, LEX nr 527191; wyrok SN z 13.02.2004 r., IV CK 40/03, LEX nr 151636; wyrok SN z 19.02.2003 r., V CKN 1681/00, LEX nr 121742; wyrok SN z 13.06.2001 r., II CKN 532/00, LEX nr 1211958. Na temat niezgodności z prawem wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, w ocenie którego, rozumieć należy przez to każde naruszenie zakazów lub nakazów wynikających z normy prawnej oraz z zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Patrz: wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256. Patrz również: L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 806; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 408.

⁷¹¹ G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 742.

⁷¹² L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 807.

⁷¹³ Wyrok SN z 28.08.2025 r., II CSKP 351/23, LEX nr 3994360.

⁷¹⁴ Wyrok SA w Łodzi z 11.08.2021 r., I ACa 139/20, LEX nr 3242121.

⁷¹⁵ Wyrok SN z 14.02.2013 r., II CNP 50/12, LEX nr 1314379; wyrok SN z 10.10.1997 r., III CKN 202/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 42.

⁷¹⁶ Uchwała SN z 24.11.2017 r., III CZP 38/17, OSNC 2018, Nr 5, poz. 52; wyrok SN z 26.07.2017 r., III CSK 356/16, LEX nr 2352148; wyrok SN z 12.06.2002 r., III CKN 694/00, OSNC z 2003 r., nr 9, poz. 124.

⁷¹⁷ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 807.

⁷¹⁸ Wyrok SN z 6.03.2014 r., V CSK 224/13, LEX nr 1467140.

trzecich na podstawie przepisów art. 415 k.c. Zaniechanie bądź nienależyte wykonanie przez właściciela budynku obowiązku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 PrB, może stanowić czyn niedozwolony rodzący odpowiedzialność odszkodowawczą właściciela na podstawie art. 415 k.c.⁷¹⁹

Innym przykładem regulacji dotyczącej odpowiedzialności właściciela za uchybienia w wykonaniu obowiązków na nieruchomości jest art. 434 k.c. Zgodnie z tym przepisem, za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części odpowiedzialny jest samoistny posiadacz budowli, chyba że zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części nie wynikało ani z braku utrzymania budowli w należytych stanie, ani z wady w budowie.

Definicja pojęcia „budowli” nie została wprowadzona przez polskiego ustawodawcę do Kodeksu cywilnego, stąd w niektórych opracowaniach wskazuje się, że należy odwołać się do definicji z PrB⁷²⁰. Z drugiej strony, w zdecydowanej większości przypadków, pojęcie budowli, o którym mowa w art. 434 k.c., traktuje się jako pojęcie autonomiczne, które rozumieć należy szeroko⁷²¹. W jednym z orzeczeń wskazano, że od początku obowiązywania art. 434 k.c. nie budziło wątpliwości, że określenie „budowla” ma charakter ogólny i obejmuje tak budynki *sensu stricto*, jak i inne urządzenia, dla wykonania których konieczne jest prowadzenie prac budowlanych. Uchwalona znacznie później ustawa PrB niczego nie mogła zmienić, bowiem nie wprowadziła ogólnie obowiązującej definicji budowli, a tylko dla swoich potrzeb techniczne rozróżnienie na budynki i inne budowle⁷²². Obecnie przyjmuje się, że budowlą w rozumieniu art. 434 k.c. jest związane z gruntem, choćby nawet dla celów krótkotrwałych i przemijających, dzieło pracy człowieka⁷²³. Przez zawalenie się budowli rozumie się całkowite lub częściowe załamanie się jej konstrukcji, w efekcie czego niemożliwe jest korzystanie z niej w dotychczasowy sposób. Omawiany przepis na równi z zawaleniem się budowli traktuje

⁷¹⁹ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 808.

⁷²⁰ J. M. Kondak [w:] Kodeks cywilny..., s. 718.

⁷²¹ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 850; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania. Tom II. Część ogólna. Komentarz, red. P. Machnikowski, Warszawa 2024, s. 963; A. Śmieja [w:] System..., s. 596; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 777; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019, s. 738; M. Wałachowska, M. P. Ziemiak [w:] Kodeks cywilny..., s. 508. Tak również: wyrok SA w Poznaniu z 17.12.2013 r., I ACa 1001/13, LEX nr 1409237.

⁷²² Tak: wyrok SA w Katowicach z 28.06.2013 r., I ACa 280/13, LEX nr 1350358.

⁷²³ J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, s. 852; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 739; M. Safjan [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 1559. Tak również: wyrok SA w Poznaniu z 17.12.2013 r., I ACa 1001/13, LEX nr 1409237.

oderwanie się jej części, przez które rozumie się naruszenie spójności połączeń z pozostałymi częściami budowli⁷²⁴.

Adresatem odpowiedzialności, o której mowa w przepisie jest posiadacz samoistny budowli, a zatem każdy, kto faktycznie włada nią jak właściciel. W zdecydowanej większości przypadków posiadaczem tym jest właściciel nieruchomości, na której budowla jest usytuowana, niemniej odpowiedzialność samoistnego posiadacza, w znaczeniu tego przepisu, dotyczy również użytkownika wieczystego, a także osoby, która włada budowlą jak właściciel bez tytułu prawnego, choćby w złej wierze⁷²⁵.

W literaturze nie jest kwestionowane, że odpowiedzialność samoistnego posiadacza za czyn niedozwolony, o którym mowa w art. 434 k.c., oparta została na zasadzie ryzyka⁷²⁶. Wskazuje się, że oparcie odpowiedzialności za szkody spowodowane budowlą lub wadliwym jej utrzymaniem na zasadzie winy byłoby niewystarczające, gdyż powodowałoby dla poszkodowanego nieprzezwyciężalne trudności w ustaleniu osoby odpowiedzialnej, a przez to pozbawiałoby go możliwości uzyskania naprawienia szkody⁷²⁷. W konsekwencji, kwestia tego, czy brak utrzymania budowli w należyтым stanie lub jej wady były przez posiadacza zawinione, czy też nie, jest bezprzedmiotowa⁷²⁸.

Opierając się na treści art. 434 k.c. można stwierdzić, że jego sens polega na przyjęciu domniemania prawnego, w myśl którego szkoda w postaci zawalenia się budowli lub oderwania się jej części nastąpiła w wyniku okoliczności objętych odpowiedzialnością posiadacza budynku, a zatem z powodu braku utrzymania budowli w należyтым stanie lub wad budynku⁷²⁹. Jest to domniemanie prawne wzruszalne, albowiem posiadacz samoistny budowli może podejmować działania zmierzające do jego obalenia⁷³⁰. Od odpowiedzialności sankcjonowanej

⁷²⁴ W. Dubis [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, red. P. Machnikowski, Warszawa 2025, s. 1072; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 741; J. M. Kondek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna. Tom IIIa, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 717.

⁷²⁵ W. Dubis [w:] Kodeks cywilny..., s. 1070; L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 850; A. Śmieja [w:] System..., s. 595-597; M. Safjan [w:] Kodeks cywilny..., s. 1558; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 742; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 777; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 855; J. M. Kondek [w:] Kodeks cywilny..., s. 715.

⁷²⁶ W. Dubis [w:] Kodeks cywilny..., s. 1072; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 958 i 971 oraz powołana tam literatura; A. Śmieja [w:] System..., s. 593 i 595; M. Safjan [w:] Kodeks cywilny..., s. 1558; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 737; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 777; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 850-851; M. Wałachowska, M. P. Ziemiak [w:] Kodeks cywilny..., s. 507.

⁷²⁷ A. Śmieja [w:] System..., s. 595, który powołuje się w tej mierze na stanowisko wyrażone przez R. Longchamps de Berier w: Longchamps de Bérrier, Zobowiązania, Poznań 1948, s. 271; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 737; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 777.

⁷²⁸ Orzeczenie SN z 22.06.1954 r., C.II. 503/54, OSNCK 1955, nr 3, poz. 55. Patrz również: L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 850; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 851 i 856; M. Wałachowska, M. P. Ziemiak [w:] Kodeks cywilny..., s. 507.

⁷²⁹ M. Safjan [w:] Kodeks cywilny..., s. 1560; A. Śmieja [w:] System..., s. 594; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 856 oraz wyrok SN z 28.01.1967 r., I CR 475/66, LEX nr 6110.

⁷³⁰ J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 856; J. M. Kondek [w:] Kodeks cywilny..., s. 719.

w art. 434 k.c. samoistny posiadacz może uwolnić się jedynie poprzez wykazanie okoliczności egzoneracyjnych przeprowadzając dowód tego rodzaju, że zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części nie wynikało ani z braku utrzymania budowli w należyтым stanie, ani z wady w budowie⁷³¹. Jako, że inicjatywa dowodowa spoczywa na posiadaczu samoistnym, w praktyce niezbędne jest zasięgnięcie wiadomości specjalnych i na podstawie art. 278 k.p.c. przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego⁷³². Katalog przyczyn wyłączających odpowiedzialność posiadacza jest otwarty⁷³³. Skuteczna egzoneracja może polegać na ustaleniu przyczyny zawalenia się budowli lub oderwania jej części, z jednoczesnym wykazaniem, że przyczyna ta nie miała żadnego związku z nienależyтым utrzymaniem budowli lub z jej wadą⁷³⁴. Brak środków na przeprowadzenie prac remontowych i konserwacyjnych nie stanowi skutecznego sposobu uwolnienia się posiadacza od odpowiedzialności⁷³⁵. Egzoneracja samoistnego posiadacza budowli może iść również w drugim kierunku, gdy wykaże on, że budowla była w należyтым stanie i nie miała wad⁷³⁶.

Ocena utrzymania budowli w należyтым stanie przez samoistnego posiadacza powinna opierać się na kryteriach obiektywnych, polegających na określeniu stanu budowli pod kątem jej stabilności i zwartości⁷³⁷. Niejednoznaczność zwrotu „braku utrzymania budowli w należyтым stanie” powoduje jednak, że nie w każdym przypadku wykazywania przez obiekt cech niepożądanych z punktu widzenia jego stabilności i zwartości wolno mówić o braku utrzymania budowli w należyтым stanie. Uwzględnić należy każdorazowo przyczyny, z których powodu obiekt znalazł się w niewłaściwym stanie, zaś okolicznościami obciążającymi posiadacza samoistnego powinny być przede wszystkim te, które świadczą o nieprawidłowym utrzymaniu budowli⁷³⁸. Podkreśla się, że budowle wadliwe, źle utrzymywane, znajdujące się w nienależyтым stanie, generują zwiększone

⁷³¹ A. Śmieja [w:] System..., s. 593; L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 851. Patrz również: wyrok SN z 21.08.2014 r., IV CSK 673/13, OSNC-ZD 2015, nr 4, poz. 63; wyrok SA w Poznaniu z 17.12.2013 r., I ACa 1001/13, LEX nr 1409237. Przykładowo, samoistnemu posiadaczowi nie można przypisać odpowiedzialności za zdarzenie usankcjonowane w art. 434 k.c., jeżeli zostanie wykazane, że zdarzenie było spowodowane śmiercią techniczną budynku. Tak: wyrok SA w Katowicach z 14.05.2013 r., V ACa 96/13, LEX nr 1322488.

⁷³² L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 851

⁷³³ Por. wyrok SA w Katowicach z 7.03.2014 r., I ACa 1133/13, LEX nr 1451635; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 972; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 857.

⁷³⁴ M. Safjan [w:] Kodeks cywilny..., s. 1560; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 745; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 972; J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 856; W. Dubis [w:] Kodeks cywilny..., s. 1072; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 778. Patrz również: wyrok SA w Katowicach z 14.05.2013 r., V ACa 96/13, LEX nr 1322488

⁷³⁵ M. Safjan [w:] Kodeks cywilny..., s. 1560; J. M. Kondek [w:] Kodeks cywilny..., s. 721.

⁷³⁶ J. M. Kondek [w:] Kodeks cywilny..., s. 721.

⁷³⁷ M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 745-746; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 972-973.

⁷³⁸ A. Śmieja [w:] System..., s. 614-615; M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 745.

niebezpieczeństwo⁷³⁹. Wśród przykładowych okoliczności obciążających posiadacza budowli na plan pierwszy wysuwają się brak troski o fizyczną kondycję obiektu, przejawiający się w bierności lub opieszałości bieżącej jego konserwacji, brak dokonywania potrzebnych napraw, niepodjęcie doraźnych interwencji celem zapobieżenia niebezpieczeństwu zawalenia się budowli, czy również niezapobieganie dającym się przewidzieć, groźnym dla stanu budowli czynnikom⁷⁴⁰. Dlatego też wskazuje się, że posiadacz poniesie odpowiedzialność za zawalenie się budowli również w przypadku, gdy co prawda budynek sam w sobie pozostawał w należytej kondycji fizycznej, jednakże do jego zawalenia się doszło w wyniku przewrócenia się spróchniałego drzewa znajdującego się nieopodal budynku, które od dawna groziło przewróceniem, a samoistny posiadacz budowli pozostawał wobec tej okoliczności bierny i nie podejmował odpowiednich środków zaradczych⁷⁴¹. Innym przykładem jest pozostawienie budynku w nieodpowiednim stanie technicznym w rozumieniu przepisów PrB, gdy pomimo wydania stosownej decyzji przez organ nadzoru budowlanego nakazującej usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, adresat tego obowiązku nie wykonuje, czym naraża się nie tylko na koszty wykonania zastępczego i odpowiedzialność karną, o której mowa w art. 90-94 PrB, ale również na odpowiedzialność cywilnoprawną względem osób, którym wyrządził takim zachowaniem szkodę (art. 434 k.c.)⁷⁴². Co zaś się tyczy sytuacji, gdy właściciel zaniechał bieżącego utrzymania nieruchomości lub dopuścił się przy wykonywaniu tego obowiązku niestaranności i doprowadził swoim zachowaniem do zalegania, np. śniegu na dachu i zwisających sopli, odpowiedzialność właściciela za szkody tym wyrządzone powinna być rozważana na zasadach ogólnych z art. 415 k.c.⁷⁴³, co potwierdził też Sąd Najwyższy w jednym z ostatnich rozstrzygnięć, w którym kwestia „nieuprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości” rozważana była na tle art. 415 k.c.⁷⁴⁴

⁷³⁹ A. Śmieja [w:] System..., s. 595 i 612; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 958.

⁷⁴⁰ M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 745-746; J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 972-973; A. Śmieja [w:] System..., s. 615-616.

⁷⁴¹ M. Zelek [w:] Kodeks cywilny..., s. 746-747, który podkreśla, że do wyłączenia odpowiedzialności z art. 434 k.c., nie jest konieczne wykazanie, że budowla nie posiadała wad w budowie i była utrzymana w należyтым stanie. Patrz też: A. Śmieja [w:] System..., s. 615, która na pytanie, czy samoistnemu posiadaczowi wolno zasłaniać się argumentem, że dom zawalił się pod ciężarem dużego drzewa, które w czasie silnego wiatru przewróciło się na budynek, jeżeli od dawna wiedział, iż drzewo to jest spróchniałe, a mimo to nie podjął odpowiednich środków zaradczych, odpowiedziała przecząco. Na powyższe wypowiedzi powołuje się również J. Kuźmicka-Sulikowska [w:] Zobowiązania..., s. 973.

⁷⁴² A. Paduch, Prawne środki..., s. 160.

⁷⁴³ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 850-851; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 778.

⁷⁴⁴ Wyrok SN z 28.08.2025 r., II CSKP 351/23, LEX nr 3994360.

Rozważając stosowanie instrumentów prawnych w stanach faktycznych, w których właściciele nie wykonują ciążących na nich obowiązków, nie sposób przejść obojętnie obok środków prewencyjnych, jakie mogą zostać podjęte jeszcze zanim dojdzie do jakiegokolwiek szkody. Zgodnie bowiem z art. 439 k.c., ten, komu skutek zachowania się innej osoby, w szczególności skutek braku należytego nadzoru nad (...) stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie.

Powołany przepis stanowi samodzielną podstawę ochrony prewencyjnej przed realnie grożącym naruszeniem, które choć jeszcze nie nastąpiło, jest tak wysoce prawdopodobne, że może być źródłem przyszłej szkody⁷⁴⁵. W literaturze wprost wskazuje się, że art. 439 k.c. znajduje zastosowanie, m.in. w tego rodzaju sytuacjach, gdy ze względu na zły stan techniczny budynku, innej osobie zagraża bezpośrednio szkoda⁷⁴⁶. Bez znaczenia pozostaje charakter grożącego uszczerbku (majątkowy lub niemajątkowy), zaś odpowiedzialność naruszcyciela kształtowana jest na zasadzie ryzyka i jego zachowanie musi nosić cechy bezprawności⁷⁴⁷. Osoba bezpośrednio zagrożona szkodą może domagać się podjęcia przez naruszcyciela środków niezbędnych do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa. Może również żądać odpowiedniego zabezpieczenia⁷⁴⁸. Występujący z powództwem może żądać nałożenia na pozwanego obowiązku podjęcia pewnych działań uzasadnionych okolicznościami danego przypadku⁷⁴⁹. Wśród przykładowych wymienia się: rozbiórkę ściany budynku zagrażającej zawaleniem, usunięcie drzewa grożącego złamaniem, zaprzestanie emisji nieprzyjemnego zapachu, wyremontowanie budynku⁷⁵⁰.

⁷⁴⁵ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 868; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 787; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 584-585. Patrz również: wyrok SO w Warszawie z 4.04.2023 r., XX GC 1004/12, LEX nr 3716586; wyrok SN z 17.02.2022 r., II CSKP 75/22, LEX nr 3307903; wyrok SA w Katowicach z 25.10.2012 r., I ACa 607/12, LEX nr 2672092; wyrok WSA w Opolu z 23.11.2006 r., II SA/Op 270/05, LEX nr 871369.

⁷⁴⁶ M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 584 oraz wyrok SO w Kielcach z 25.01.2016 r., II Ca 1416/15, LEX nr 1994764.

⁷⁴⁷ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 868-869; G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 787; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 584 i 587, choć autorka wskazuje tutaj również na te pozycje w literaturze, które odnoszą się wyłącznie do majątkowego charakteru szkody. Patrz również: wyrok SO w Sieradzu z 24.09.2021 r., I C 75/21, LEX nr 3246348; wyrok WSA w Gdańsku z 25.11.2014 r., V ACa 637/14, LEX nr 1651858; wyrok SO w Kielcach z 25.01.2016 r., II Ca 1416/15, LEX nr 1994764.

⁷⁴⁸ G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 787; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 584 i 587 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 25.11.2014 r., V ACa 637/14, LEX nr 1651858.

⁷⁴⁹ G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 787; M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 587 oraz wyrok SO w Warszawie z 4.04.2023 r., XX GC 1004/12, LEX nr 3716586.

⁷⁵⁰ L. Jantowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 869.

4.3.3. Umocowanie wierzyciela do wykonania czynności za zobowiązanego

Wyrok wydany w sprawie rozpoznawanej na podstawie art. 439 k.c. podlega egzekucji stosownie do art. 1049 k.p.c.⁷⁵¹ W podobny sposób odnieść należy się również do orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie z art. 144 k.c., w którym sąd nakazał właścicielowi nieruchomości wyjściowej (będącym stroną pozwaną) przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zaniechanie dalszych naruszeń, określając również termin wykonania tego zobowiązania⁷⁵². Nie powinno ulegać wątpliwości, że omawiany sposób prowadzenia egzekucji stosowany będzie we wszystkich przypadkach, gdy w treści tytułu egzekucyjnego nałożono na właściciela nieruchomości konieczne do wykonania w określonym terminie czynności, których to zobowiązany nie wykonał⁷⁵³. W razie bezskutecznego upływu terminu wykonania zobowiązania przez właściciela nieruchomości, wierzycielowi przysługuje prawo domagania się wszczęcia egzekucji przez sąd na podstawie art. 1049 k.p.c.⁷⁵⁴

Zgodnie z art. 1049 § 1 k.p.c., jeżeli w samym tytule egzekucyjnym nie postanowiono, że w razie niewykonania przez dłużnika w wyznaczonym terminie czynności, którą może wykonać także inna osoba, wierzyciel będzie umocowany do wykonania tej czynności na koszt dłużnika – sąd, w którego okręgu czynność ma być wykonana, na wniosek wierzyciela wezwie dłużnika do jej wykonania w wyznaczonym terminie. W razie stwierdzenia, że w wyznaczonym terminie dłużnik nie wykonał czynności, sąd udzieli wierzycielowi umocowania do wykonania czynności na koszt dłużnika, wyznaczając odpowiedni termin do jej wykonania (art. 1049 § 1² k.p.c.).

Przy okazji upoważnienia wierzyciela do zastępczego wykonania czynności w postępowaniu egzekucyjnym (art. 1049 k.p.c.), wskazać należy na uprawnienia przysługujące wierzycielowi w postępowaniu rozpoznawczym (art. 480 k.c.)⁷⁵⁵. Zgodnie

⁷⁵¹ G. Karaszewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 787.

⁷⁵² Wyrok SO w Gliwicach z 12.04.2018 r., III Ca 2136/17, LEX nr 2486600; wyrok SR w Sulęcinie z 6.04.2016 r., I C 18/15, LEX nr 2042209; wyrok SO w Siedlcach z 10.12.2015 r., I C 880/12, LEX nr 1980714; wyrok SO w Poznaniu z 20.11.2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.

⁷⁵³ M. Dziurda, Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku, Warszawa 2023, s. 560; I. Gil [w:] System Postępowania Cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, t. 8, red. K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2021, s. 1436; G. Stojek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, s. 887; T. Wiśniewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, s. 1223; E. Jaceczko [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506-1217. Tom II, red. O. Piaskowska, Warszawa 2024, s. 1221; wyrok SO w Krakowie z 15.07.2014 r., II Ca 673/14, LEX nr 1851533.

⁷⁵⁴ G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 887. Patrz również: uchwała SN z 24.02.2004 r., III CZP 120/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 81, w której to sąd wskazał, że na podstawie art. 1049 § 1 k.p.c. wierzyciel może domagać się, aby sąd wezwał dłużnika do wykonania rekultywacji, w tym także do uzyskania decyzji administracyjnej.

⁷⁵⁵ Uchwała SN z 17.02.2016 r., III CZP 106/15, LEX nr 1977619; wyrok SO w Krakowie z 15.07.2014 r., II Ca 673/14, LEX nr 1851533; uchwała SN z 10.05.1989 r., III CZP 36/89, OSNC 1990, nr 4–5, poz. 56. Patrz

bowiem z art. 480 § 1 k.c., w razie zwłoki dłużnika w wykonaniu zobowiązania czynienia, wierzyciel może, zachowując roszczenie o naprawienie szkody, żądać upoważnienia przez sąd do wykonania czynności na koszt dłużnika. Źródłem zobowiązania może być tutaj umowa, ustawa, orzeczenie sądu⁷⁵⁶. Dlatego też, występujący z powództwem przeciwko właścicielowi nieruchomości (np. w oparciu o art. 144 k.c.), może z jednej strony sformułować żądanie określonego działania zobowiązanego, z drugiej zaś jednocześnie – upoważnienie do wykonania zastępczego w razie uchybienia wykonaniu zobowiązania w terminie określonym w wyroku⁷⁵⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że brak jest przeszkód do zastosowania art. 480 k.c. w sprawach dotyczących wykonania obowiązków wynikających z prawa rzeczowego, w tym w szczególności w przypadku występowania z roszczeniem, o którym mowa w art. 144 k.c.⁷⁵⁸ W takim stanie rzeczy, upoważnienie wierzyciela do wykonania czynności za dłużnika wynika już z tytułu egzekucyjnego wydanego na podstawie art. 480 k.c.⁷⁵⁹

Ustawodawca nie wprowadza katalogu czynności zastępowalnych uprawniających do skorzystania przez wierzyciela z uprawnienia do ich wykonania za zobowiązanego, z uwagi na różnorodność stanów faktycznych, jakich mogą dotyczyć⁷⁶⁰. Niemniej, wśród przykładowych wymienia się w szczególności: prace porządkowe, drobne prace budowlane, otynkowanie domu, rozebranie płotu⁷⁶¹. Powierzone czynności wierzyciel może wykonać osobiście lub zlecić ich wykonanie osobie trzeciej⁷⁶².

Zgodnie z art. 1049 § 1⁵ k.p.c., po wykonaniu czynności wierzyciel może wystąpić do sądu o przyznanie mu od dłużnika zwrotu udokumentowanych i celowych kosztów, przy czym ich suma nie może przekraczać maksymalnej wysokości kosztów oznaczonej przez sąd zgodnie z § 1⁴. Udzielając wierzycielowi umocowania, sąd może bowiem oznaczyć, na wniosek którejkolwiek ze stron, maksymalną wysokość kosztów czynności, z uwzględnieniem średnich

również: G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 887-888; T. Wiśniewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1225; R. Tanajewska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, red. P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 879.

⁷⁵⁶ Uchwała SN z 15.02.2002 r., III CZP 86/01, OSNC 2002, nr 11, poz. 132; wyrok SN z 28.03.2017 r., II CNP 30/16, LEX nr 2331699; G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 886.

⁷⁵⁷ G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 889; T. Wiśniewski [w:] Kodeks cywilny..., s. 1223-1224; uchwała SN z 22.04.1968 r., III CZP 37/68, OSNCP 1969, nr 1, poz. 9.

⁷⁵⁸ Wyrok SN z 23.05.2013 r., I CSK 531/12, OSNC-ZD 2014, nr 3, poz. 53; uchwała SN z 10.05.1989 r., III CZP 36/89, OSNC 1990, nr 4-5, poz. 56.

⁷⁵⁹ M. Dziurda, Kodeks postępowania cywilnego..., s. 561; G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 887; A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] Kodeks cywilny..., s. 963; E. Jaceczko [w:] Kodeks postępowania cywilnego..., s. 1222; wyrok SO w Krakowie z 15.07.2014 r., II Ca 673/14, LEX nr 1851533.

⁷⁶⁰ P. Blus [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 730-1217, red. J. Świeczkowski, Warszawa 2025, s. 1267.

⁷⁶¹ E. Jaceczko [w:] Kodeks postępowania cywilnego..., s. 1221; M. Dziurda, Kodeks postępowania cywilnego..., s. 560.

⁷⁶² M. Dziurda, Kodeks postępowania cywilnego..., s. 561; A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 962; R. Tanajewska [w:] Kodeks cywilny..., s. 878; G. Stojek [w:] Kodeks cywilny..., s. 890

cen obowiązujących na danym rynku. Postanowienie w tym przedmiocie zapada po przeprowadzeniu rozprawy (art. 1049 § 1⁴ k.p.c.).

Uprawnienie wierzyciela do podjęcia się wykonania obowiązku nałożonego na właściciela nieruchomości rozważyć należy również z perspektywy ściągnięcia od zobowiązanego poniesionych w związku z powyższym kosztów wykonania zastępczego. Zgodnie z art. 1049 § 1⁶ k.p.c., prawomocne postanowienie sądu przyznające wierzycielowi od dłużnika zwrot kosztów czynności podlega wykonaniu bez zaopatrywania go w klauzulę wykonalności. Prawomocne postanowienie sądu, o którym mowa, stanowi zatem tytuł wykonawczy, który zgodnie z art. 776 k.p.c. w zw. z art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. jest podstawą egzekucji sądowej. Niemniej, wartym odnotowania jest również, że przypadek uchylania się właściciela nieruchomości od nałożonych na niego obowiązków może rodzić u wierzyciela tego obowiązku obawę, iż dłużnik nie poniesie kosztów niezbędnych do wykonania obowiązku przez wierzyciela. W związku z tym uzasadnionym wydaje się zwrócenie się przez wierzyciela o udzielenie zabezpieczenia, zgodnie z art. 730 k.p.c. W powołanym przepisie postanowiono, że w każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd lub sąd polubowny można żądać udzielenia zabezpieczenia (§ 1). Sąd może udzielić zabezpieczenia przed wszczęciem postępowania lub w jego toku. Po uzyskaniu przez uprawnionego tytułu wykonawczego dopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia tylko wtedy, jeżeli ma ono na celu zabezpieczenie roszczenia o świadczenie, którego termin spełnienia jeszcze nie nastąpił (§ 2). W art. 730¹ § 1 k.p.c. wskazano konieczne do uprawdopodobnienia przesłanki udzielenia zabezpieczenia (roszczenie oraz interes prawny). Jeżeli przesłanki te zostaną uprawdopodobnione, wierzyciel ma możliwość skorzystania ze środków zabezpieczenia, o których mowa w art. 747 k.p.c. Jednym z nich jest obciążenie nieruchomości obowiązkanego hipoteką przymusową, na temat której szczegółowe rozważania przeprowadzono powyżej.

4.4. Podsumowanie

Nieruchomości o nieodpowiednim stanie technicznym i estetycznym powodującym zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych, szpecące otoczenie, wobec których nikt nie podejmuje żadnych aktów staranności i nie przejawia troski o należyte gospodarowanie, stanowią problem nie tylko dla społeczności lokalnej, która obawia się niebezpieczeństwa grożącego ich występowaniem, ale również dla organów państwa (samorządu terytorialnego), z uwagi na konieczność podjęcia odpowiednich działań zabezpieczających, w celu

zaspokojenia potrzeb wspólnoty. Wskazać jednak należy, że ustawodawca wprowadza szereg instytucji prawnych pozwalających na efektywne wyegzekwowanie od właściciela obowiązku nałożonego w drodze decyzji administracyjnej. Choć potwierdzić należy, że wymuszenie wykonania obowiązku przez właściwy organ wymagać może wyłożenia przez ten organ określonej sumy pieniężnej na konieczne do poniesienia wydatki związane z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego, tak na tle dopuszczalnych form zabezpieczenia wierzytelności, organ egzekucyjny zachowuje możliwość zaspokojenia swych roszczeń. Ustawodawca przyznaje też możliwość dochodzenia od właściciela odpowiedzialności cywilnej za skutki swoich zaniechań na nieruchomości, przez osoby, którym takim postępowaniem wyrządził szkodę, albo przynajmniej zagroził jej wystąpieniem.

ROZDZIAŁ V

NIERUCHOMOŚCI OPUSZCZONE W UJĘCIU KOMPARATYSTYCZNYM

5.1. Uwagi wprowadzające

Problem niezagospodarowanych nieruchomości zaniedbanych przez właściciela, w mniejszym lub większym stopniu dotyczy każdego państwa. Bez względu bowiem na wewnętrzne uregulowania ustawodawcze, obowiązek należytego gospodarowania nieruchomością stanowi ważny element wpływający na sferę efektywnego jej wykorzystania społeczno-gospodarczego⁷⁶³. W literaturze zagranicznej i ustawodawstwie niektórych państw, nieruchomość, co do której ujawniony we właściwym rejestrze właściciel, nie wykonuje ciążących na nim obowiązków dbałości o przedmiot swej własności, pozostawiając ją w stanie zagrożenia dla innych i generując przez to działania faktyczne i finansowe, jakie będą musiały zostać podjęte przez władze lokalne, zaliczana jest do kategorii *abandoned property*, a na potrzeby pracy nazwana jest nieruchomością opuszczoną.

Występowanie nieruchomości, o których mowa powyżej, ma charakter globalny. W literaturze zagranicznej na próżno jednak szukać jednolitej definicji pojęcia nieruchomości opuszczonej, a przez to tożsamy przesłanek warunkujących stwierdzenie ich „opuszczenia”⁷⁶⁴. Brak takiej definicji komplikuje wysiłki dokładnego zbadania tego zjawiska, bowiem rodzi wśród przedstawicieli społeczności naukowej niepewność odnośnie do tego, czy zajmują się oni tym samym problemem, mimo twierdzenia, że prowadzą badania na temat „opuszczenia” lub „opuszczonej” nieruchomości⁷⁶⁵. Brak uniwersalnej metodologii

⁷⁶³ D. A. Cole, J. Gubalová, M. M. Svidroňová, Abandoned structures: tools for reuse and repurposing of buildings in Slovak municipalities, *Central European Journal Public Policy* 2021/15, s. 68; J. Suziedelyte Visockiene, E. Tumeliene, V. Maliene, Analysis and Identification of Abandoned Agricultural Land using the Remote Sensing Methodology, *Land Use Policy* 2019/82, s. 711; C. C. Branas, E. South, M. C. Kondo, B. C. Hohl, P. Bourgois, D. J. Wiebe, J. M. MacDonald, Citywide cluster randomized trial to restore blighted vacant land and its effects on violence, crime, and fear, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 2018/115(12), s. 2946; M. Dewar, Reuse of Abandoned Property in Detroit and Flint: Impacts of Different Types of Sales, *Journal of Planning Education and Research* 2015/35(3), s. 347; K. W. Hexter, C. Greenwald, M. H. Petrus, Sustainable Reuse Strategies for Vacant and Abandoned Properties, All Maxine Goodman Levin School of Urban Affairs Publication 2008, 0 1 2 3 173, s. 2-3.

⁷⁶⁴ H. S. Han, The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values, *Housing Policy Debate* 2014/2, s. 312; M. Steinberg, M. Housewright, Addressing Vacant Property in the Wildland Urban Interface, *Idaho Law Review* 2019, vol. 55, No. 1, s. 60; S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned and vacant properties in Croatia. A Plea for Recognition, Research, Policies and the Development of Regeneration Strategies, *Etnološka tribina* 2020/50(43), s. 198.

⁷⁶⁵ V. Morekel, Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter?, *Community Development* 2014/45(2), s. 121-122.

gromadzenia danych powoduje z kolei również trudności w określeniu dokładnej skali zjawiska występowania nieruchomości opuszczonych w poszczególnych państwach⁷⁶⁶.

Podjmując rozważania na temat nieruchomości opuszczonych, John M. Shane⁷⁶⁷ wskazuje na przykładową listę pytań, jakie należałoby zadać analizując kwestię opuszczenia nieruchomości na danym terenie. Wymienić należy następujące:

- a) Jaki jest stan nieruchomości opuszczonej?
- b) Jakie konkretnie szkody dla otoczenia powoduje występowanie takiej nieruchomości na danym terenie?
- c) Czy jest prowadzona ewidencja nieruchomości opuszczonych umożliwiającą określenie skali tego zjawiska dla władz lokalnych i pozwalającą wypracować jakieś konkretne działania zabezpieczające przed dalszym jej występowaniem?
- d) Czy nieruchomość uznana za opuszczoną powoduje zagrożenie dla środowiska naturalnego?
- e) Czy nieruchomość, o której mowa, oddziałuje negatywnie na społeczność lokalną, zaniepokojoną problemem jej występowania w okolicy?
- f) Czy opuszczone nieruchomości znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie z nieruchomościami zamieszkiwanymi?
- g) Czy przepisy krajowe przewidują procedurę przeprowadzania okresowych kontroli nieruchomości w taki sposób, by możliwie szybko podjąć odpowiednie działania zabezpieczające przed jej dalszą degradacją?
- h) Skąd czerpie się wiedzę o występowaniu tego rodzaju nieruchomości na danym terenie?
- i) Czy w związku z pojawianiem się nieruchomości opuszczonych na terenie danej jednostki terytorialnej, ponosi ona koszty związane z jej utrzymaniem i zabezpieczeniem?

⁷⁶⁶ S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned..., s. 198; E. Corbelle, R. Crecente, Land abandonment: concept and consequences, *Revista Galega de Economía* 2008, vol. 17, No. 2, s. 2.

⁷⁶⁷ J. M. Shane, *Abandoned Buildings and Lots*, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series, July 2012, No. 64, <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p240-pub.pdf> [dostęp]: 4.05.2022 r., s. 21-23. O konieczności sformułowania konkretnych pytań badawczych pisali również: S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned..., s. 204; D. A. Cole, J. Gubalová, M. M. Svidroňová, Abandoned structures..., s. 69.

5.2. Przesłanki uzasadniające zakwalifikowanie nieruchomości jako opuszczonej

Pojęcie „*abandonment*” pod wieloma względami stanowi przeciwieństwo wykonywania prawa własności („*abandonment is the antithesis of ownership*”)⁷⁶⁸. Ze względu na brak jednolitej definicji nieruchomości opuszczonej, w literaturze zagranicznej przyjmuje się, że jest nią w ogólności:

- a) nieruchomość stanowiąca zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w związku ze swoim nieodpowiednim stanem technicznym, jako niezgodnym z przepisami prawa;
- b) co do której właściciel nie wykazuje jakiegokolwiek zainteresowania, nie podejmuje żadnych aktów staranności, zaniedbuje swoje obowiązki właścicielskie⁷⁶⁹.

Prezentowane są również takie wypowiedzi, w których poszczególni badacze w sposób szczegółowy odnosząc się do pojęcia nieruchomości opuszczonej i posługując się zamiennie sformułowaniem *abandoned/vacant*, wskazują, że jest nią:

- a) nieruchomość niezamieszkiwana przez jakiś czas⁷⁷⁰;
- b) stanowiąca zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i tym samym spełniająca definicję uciążliwości społecznej⁷⁷¹;

⁷⁶⁸ R. H. Cramer, *The Abandonment of Landownership: A Proposed Model for Regulated Exit*, Doctoral thesis submitted to the Faculty of Law, University of Cape Town in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Date of Submission: 16 September 2020, <http://hdl.handle.net/11427/32560> [dostęp: 26.02.2023 r., s. 1.

⁷⁶⁹ L. J. Strahilevitz, The right to abandon, *University of Pennsylvania Law Review* 2010/158, s. 360-361; Issue Brief: Vacant Property Strategy, December 2018, https://www.lisc.org/media/filer_public/3f/e1/3fe1ae5d-cdb4-43d7-88bc-5e7825fa3a6a/issue_brief_vacant_property_strategies.pdf [dostęp: 17.03.2023 r.]; National Vacant Properties Campaign, Vacant properties: the true cost to communities, August 2005, https://www.greencitycoalition.org/uploads/8/7/1/3/87139164/true_costs_of_vacancy_nvpc_2005_1.pdf, [dostęp: 4.03.2026 r.]; R. H. Cramer, *Seeking clarity on the abandonment of landownership*, University of Aberdeen. School of law, 23.04.2018, <https://www.abdn.ac.uk/law/blog/seeking-clarity-on-the-abandonment-of-landownership/> [dostęp: 26.02.2023 r.]; S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned..., s. 198; H. S. Han, The Impact..., s. 312-313; M. Steinberg, M. Housewright, Addressing Vacant..., s. 68; J. M. Shane, *Abandoned Buildings and Lots*, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series, July 2012, No. 64, <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p240-pub.pdf> [dostęp: 4.05.2022 r., s. 7.

⁷⁷⁰ J. Accordino, G. T. Johnson, Addressing the vacant and abandoned property problem, *Journal of Urban Affairs* 2000/22, s. 313. Podaję za: V. Morckel, Predicting abandoned..., s. 121-122. Na wskazaną pozycję powołuje się również S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned..., s. 198 oraz H. S. Han, The Impact..., s. 312. W tożsamy sposób wypowiedział się D. Greenbaum, Housing abandonment in inner-city black neighborhoods: A case study of the effects of the dual housing market [w:] The cultural meaning of urban space, (eds.) R. Rotenberg, G. McDonogh, Westport 1993. Podaję za: V. Morckel, Predicting abandoned..., s. 121-122.

⁷⁷¹ Wilkinson, Luke 2011. Vacant Property. Strategies for Redevelopment in the Contemporary City. Georgia Institute of Technology, MCRP. Podaję za: S. Lončar, D. Pavić, Areas with abandoned..., s. 198.

- c) co do której właściciel od dłuższego czasu nie podejmuje żadnych aktywnych starań w kierunku przywrócenia jej do należytego stanu⁷⁷², nie ma bezpośrednich planów jej ponownego zagospodarowania⁷⁷³, czy też woli dalszej dbałości o nią⁷⁷⁴;
- d) wobec której właściciel zaprzestał wykonywania co najmniej jednego ze znaczących obowiązków związanych z własnością⁷⁷⁵;
- e) zaniedbana a przez to stanowiąca problem⁷⁷⁶, zagrożenie⁷⁷⁷ dla społeczności lokalnej;
- f) niezamieszkiwana przez nikogo, którą trudno byłoby komukolwiek zająć bez gruntownych napraw⁷⁷⁸.

Richard H. Cramer⁷⁷⁹ zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia opuszczenia w sensie faktycznym i legalnym. Sama bowiem okoliczność, że właściciel nie zamieszkuje na nieruchomości i nie wykonuje ciężących na nim obowiązków polegających na gospodarowaniu nieruchomością i regulowaniu bieżących zobowiązań podatkowych, nie powoduje jeszcze tego, by przyjąć, że wskutek zaniedbania własność takiej nieruchomości mu nie przysługuje. Jakkolwiek właściciel może porzucić grunt w sensie fizycznego opuszczenia go z zamiarem trwałego zaprzestania jego użytkowania, co nie oznacza jednak porzucenia w sensie prawnym, a to prowadziło by do konkluzji o zrzeczeniu się własności nieruchomości. W ocenie D. A. Cole, J. Gubalová i M. M. Svidroňová⁷⁸⁰, o tym, że dana nieruchomość jest opuszczona, świadczy wyłącznie jej stan zewnętrzny (wizualny), który w oczach każdego uzasadnia przypuszczenie, że na nieruchomości od dłuższego czasu nie są wykonywane bieżące prace, które utrzymałyby

⁷⁷² K. W. Hexter, C. Greenwald, M. H. Petrus, *Sustainable Reuse...*, s. 2-3. Na powyższą pozycję powołuje się również: S. Lončar, D. Pavić, *Areas with abandoned...*, s. 198.

⁷⁷³ M. van Allsburg, *Property abandonment in Detroit*, *Wayne Law Review* 1974/20, s. 878. Podaję za: V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 121-122.

⁷⁷⁴ P. Marcuse, *Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City*, *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law* 1985/28, s. 223-225. Podaję za: V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 121-122.

⁷⁷⁵ A. Mallach, *Bringing Buildings Back: From Abandoned Properties to Community Assets*, NJ: National Housing Institute 2006. Podaję za: V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 121-122. Na wskazaną pozycję powołuje się również H. S. Han, *The Impact...*, s. 313. W tożsamy sposób wypowiedział się także D. A. Cole, J. Gubalová, M. M. Svidroňová, *Abandoned structures...*, s. 68.

⁷⁷⁶ D. Morgan, *Residential housing abandonment in the United States: The effect on those who remain*, *Environment and Planning A* 1980/12, s. 1343-1344. Podaję za: V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 122-123.

⁷⁷⁷ G. Sternlieb, R. W. Burchell, J. W. Hughes, F. J. James, *Housing abandonment in the urban core*. *Journal of the American Institute of Planners* 1974/40, s. 322. Podaję za: V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 122-123. Na wskazaną pozycję powołuje się również H. S. Han, *The Impact...*, s. 311. Patrz również: G. Kim, P. A. Miller, D. J. Nowak, *Urban vacant land typology: A tool for managing urban vacant land*, *Sustainable Cities and Society* 2018/36, s. 144.

⁷⁷⁸ R. Schilling, J. Logan, *Greening the Rust Belt*, *Journal American Planning Association* 2008/74(4), s. 456.

⁷⁷⁹ R. H. Cramer, *The Abandonment of Landownership in South African and Swiss Law*, *South African Law Journal* 2017, vol. 134, No. 4, s. 877.

⁷⁸⁰ D. A. Cole, J. Gubalová, M. M. Svidroňová, *Abandoned structures...*, s. 68.

ją w należyтым stanie. Przypuszczenie to może być spowodowane takimi okolicznościami faktycznymi, jak: zabite deskami okna, zaplombowane drzwi i/lub ogrodzenie uniemożliwiające dostęp do środka. A. Mallach⁷⁸¹ stwierdza z kolei, że nieruchomością opuszczoną jest taka, wobec której właściciel zaprzestał wykonywania jednego z istotnych obowiązków związanych z własnością, tj. płacenia podatków od nieruchomości i utrzymywania jej. Inni autorzy, tj. A. E. Hillier, D. P. Culhane, T. E. Smith oraz C. D. Tomlin⁷⁸², a za nimi Hye-Sung Han⁷⁸³ doszli natomiast do wniosku, że istnieją trzy odrębne aspekty pojęcia „*abandonment*”: funkcjonalny, finansowy i fizyczny. Z funkcjonalnym aspektem utożsamiali oni nieruchomość, która nie nadaje się do zamieszkania. W sensie finansowym, w ich ocenie chodziło z kolei o taką nieruchomość, której właściciel zaprzestał wypełniać swoje obowiązki finansowe, takie jak płacenie podatku od nieruchomości. W ujęciu fizycznym, nieruchomością opuszczoną jest z kolei taka, która nie nadaje się do zamieszkania, ponieważ właściciel zaniedbał obowiązek jej utrzymania.

Na temat przesłanek warunkujących uznanie danej nieruchomości za opuszczoną informacji udzielają również wprost niektóre ustawodawstwa krajowe. Podkreślić należy, że najliczniejszych przykładów definicji nieruchomości opuszczonej dostarczają regulacje obowiązujące w poszczególnych stanach USA⁷⁸⁴, gdzie istnieje szereg przepisów normujących omawiane zjawisko oraz określających, jakie czynniki wpływają na zakwalifikowanie danej nieruchomości jako opuszczonej⁷⁸⁵.

Przykładowo, Kodeks Prawa Lokalnego Publicznego Miasta Baltimore⁷⁸⁶ w § 21-17 lit. a) pkt 2 stanowi, że nieruchomością opuszczoną („*abandoned property*”) jest taka, która spełnia jedno z poniższych kryteriów:

- a) jest niezamieszкана, a właściciel zalega z podatkami od co najmniej 2 lat;
- b) nie nadaje się do zamieszkania;
- c) jest wadliwa konstrukcyjnie;

⁷⁸¹ Podaję za: D. A. Cole, J. Gubalová, M. M. Svidroňová, *Abandoned structures...*, s. 68.

⁷⁸² A. E. Hillier, D. P. Culhane, T. E. Smith, C. D. Tomlin, *Predicting housing abandonment with the Philadelphia Neighborhood Information System*, *Journal of Urban Affairs* 2003/1, s. 104-105.

⁷⁸³ H. S. Han, *The Impact...*, s. 312-313.

⁷⁸⁴ W literaturze przedmiotu znaleźć można postulaty, że posiłkując się normą wyrażoną przez niemieckiego ustrojodawcę zawartą w art. 14 ust. 2 ustawy zasadniczej, w prawie amerykańskim powinna zostać przyjęta koncepcja na temat tego, że „własność zobowiązuje”. Tak: H. Dagan, *The Social Responsibility of Ownership*, *Cornell Law Review* 2007, volume 92, issue 6, s. 1257.

⁷⁸⁵ L. J. Strahilevitz, *The right to abandon...*, s. 418; V. Morckel, *Predicting abandoned...*, s. 121-122.

⁷⁸⁶ *Code of Public Local Laws of Baltimore City*, Published by Baltimore City Department of Legislative Reference Benjamin Guthorn, Director 2024, <https://codes.baltimorecity.gov/us/md/cities/baltimore/pll> [dostęp]: 4.11.2025 r.

- d) ewentualny koszt koniecznych do wykonania prac naprawczych znacznie przekraczałby wartość rynkową nieruchomości;
- e) właściciel zobowiązany został do wykonania szczegółowego zakresu prac mających na celu doprowadzenie nieruchomości do stanu zgodnego z przepisami prawa, a obowiązku tego nie wykonał.

Z nieruchomościami kwalifikowanymi jako „*abandoned*” boryka się również stan Connecticut, gdzie w Statucie Generalnym⁷⁸⁷ w sec. 8-169o. wprost wskazuje się, że występowanie nieruchomości, o których mowa, wpływa na dobrobyt gospodarczy gmin, zagrażając zdrowiu i bezpieczeństwu mieszkańców tego stanu. Wprowadzając w sec. 8-169p. lit. a) definicję nieruchomości opuszczonej („*abandoned property*”), wskazuje się, że jest nią każda nieruchomość kwalifikowana jako „*vacant*”, spełniającą dodatkowo jedno z następujących kryteriów:

- a) podatek od nieruchomości nie był opłacany co najmniej od roku;
- b) właściciel nie wykonał koniecznych prac na nieruchomości, do których zobowiązany został przez właściwy organ w drodze decyzji wydanej celem doprowadzenia nieruchomości do stanu zgodnego z prawem;
- c) właściciel nieruchomości oświadczył na piśmie właściwemu organowi budowlanemu, że jego nieruchomość kwalifikować należy jako „*abandoned*”;
- d) ustalone zostało przez gminę, że nieruchomość ta negatywnie oddziałuje na nieruchomości sąsiednie.

Pojęcie nieruchomości opuszczonej („*abandoned property*”) wprowadza również Kodeks Miejski Chula Vista w Kalifornii⁷⁸⁸. W sekcji 15.60 stanowi bowiem, że przez pojęcie „opuszczona” („*abandoned*”) rozumie się m.in. nieruchomość zaliczaną jako „*vacant*”, objętą aktualnym zawiadomieniem o niewywiązaniu się przez właściciela z obowiązków/nieruchomością z zaległościami („*current notice of default*”), która nie jest oferowana do sprzedaży, wynajmu lub dzierżawy przez właściciela. Przepisy tego kodeksu wprowadzają również pojęcie „dowodu na zajmowanie/posiadanie” („*evidence of occupancy*”) oraz wskazują, że jest to stan widoczny z zewnątrz, który sam w sobie lub w połączeniu z innymi istniejącymi warunkami skłoniłby rozsądną osobę do przekonania, że nieruchomość znajduje się w odpowiednim stanie. Do warunków tych zalicza się m.in.:

⁷⁸⁷ General Statutes of Connecticut, Revised to January 1, 2025, <https://www.cga.ct.gov/current/pub/titles.htm> [dostęp]: 4.11.2025 r.

⁷⁸⁸ Chula Vista Municipal Code, A Codification of the General Ordinances of the City of Chula Vista, California 2001, Reprinted 2022, <https://chulavista.municipal.codes/> [dostęp]: 4.11.2025 r.

- a) zabezpieczone przed nieuprawnionym wejściem osób trzecich okna i drzwi budynku;
- b) usługi komunalne świadczone na nieruchomości;
- c) brak zarośniętej i/lub martwej roślinności;
- d) brak nagromadzenia gazet, ulotek i/lub poczty, śmieci i/lub gruzu;
- e) oświadczenia sąsiadów o znajomości właściciela nieruchomości i możliwym z nim kontakcie.

W sekcji 15:60 Kodeks wprowadza również definicję „opuszczenia” („*vacancy*”), przez co rozumieć należy „*building/structure that is not legally occupied*”. W tłumaczeniu na język polski powyższe może oznaczać, że chodzi o taką nieruchomość, która nie jest legalnie zajmowana. Sam Kodeks nie tłumaczy jednak, co należy rozumieć przez sformułowanie „legalnie zajmowana”, niemniej wprowadza pojęcie „dowodu opuszczenia” („*evidence of vacancy*”). Rozumie się przez to z kolei wszystkie te warunki, które dają przekonanie o tym, że nieruchomość znajduje się w stanie pozwalającym na przyjęcie twierdzenia o braku staranności właściciela lub innej osoby, w której posiadaniu nieruchomość się znajduje. Przesłankami warunkującymi uznanie za opuszczoną są zatem wszystkie te, które w przeciwieństwie do wyżej wskazanych dowodów na zajmowanie („*evidence of occupancy*”), nie pozwalają dochodzić do takich wniosków.

W stanie New Jersey⁷⁸⁹, jakkolwiek definicja nieruchomości opuszczonej wprowadzona została wyłącznie w rozdziale zatytułowanym „*Tenement Houses and Public Housing*”, tak w sekcji 55:19-79 w ust. 2 wskazano, że:

- a) opuszczone nieruchomości, zwłaszcza te zlokalizowane na obszarach miejskich lub w bliskim sąsiedztwie zamieszkałych domów, stwarzają szereg problemów dla społeczności, w których się znajdują, sprzyjając działalności przestępczej, powodując problemy ze zdrowiem publicznym i w inny sposób obniżając jakość życia mieszkańców na tych obszarach;
- b) opuszczone nieruchomości obniżają wartość sąsiednich nieruchomości i negatywnie wpływają na jakość życia ich właścicieli, zwiększając ryzyko uszkodzenia mienia na skutek podpałów i wandalizmu;
- c) opuszczone nieruchomości są uznawane za uciążliwe ze względu na ich negatywny wpływ na pobliskie nieruchomości oraz ich mieszkańców;
- d) obecność opuszczonych nieruchomości w społecznościach New Jersey stanowi poważną przeszkodę dla rozwoju obszarów miejskich;

⁷⁸⁹ New Jersey Revised Statutes (2024), <https://law.justia.com/codes/new-jersey/2024/> [dostęp]: 4.11.2025 r.

- e) na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek utrzymania jej w należyтым stanie, pod groźbą wydania przez właściwy organ decyzji nakazującej rozbiórkę zaniedbanej przez właściciela nieruchomości.

W stanie New Jersey wprowadzono również definicję „nieruchomości uciążliwej” (*„property as nuisance”*), którą zgodnie z sekcją 55:19-82 jest nieruchomość nienadająca się do zamieszkania, zajmowania lub użytkowania (w oryginalnej wersji językowej: *habilitation, occupancy or use*), o której mowa w sekcji 40:48-2.3. Chodzi o taką nieruchomość, która jest w złym stanie technicznym, a ze względu na wady konstrukcyjne stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa innych, zwiększając zagrożenie pożarem, wypadkami lub innymi klęskami żywiołowymi, lub w inny sposób niekorzystnie oddziałuje dla dobrobytu mieszkańców danej gminy. Wracając do pojęcia „nieruchomości uciążliwej”, o której mowa w sekcji 55:19-82, przesłankami warunkującymi przyjęcie stanu uciążliwości mogą być również:

- a) zagrożenie pożarowe na nieruchomości i nieruchomościach sąsiednich;
- b) niepodjęcie przez właściciela uzasadnionych i niezbędnych środków celem zabezpieczenia terenu posesji, co może rodzić zagrożenie dla życia lub bezpieczeństwa osób, które w sposób nieuprawniony wchodzi na teren nieruchomości;
- c) wystąpienie co najmniej jednego z następujących zagrożeń dla zdrowia lub bezpieczeństwa: obecność szkodników, nagromadzenie gruzu, nieskoszona roślinność, fizyczne zniszczenie konstrukcji lub terenu;
- d) zły wygląd lub stan nieruchomości istotnie wpływający na dobrobyt, w tym dobrobyt ekonomiczny mieszkańców obszaru w pobliżu nieruchomości, co spowodowane jest niepodjęciem przez właściciela uzasadnionych i niezbędnych środków w celu zaradzenia temu problemowi.

Problem nieruchomości opuszczonych dotyka również kontynentu azjatyckiego. W celu poradzenia sobie z ich rosnącą liczbą u wschodnich wybrzeży Azji, w Japonii w 2015 roku rząd krajowy wprowadził ustawę *Akiya tou taisaku no suishin ni kansuru tokubetsu sochiho* (w wersji anglojęzycznej: *The Act on Special Measures Concerning Promotion of Measures Against Vacant Houses*⁷⁹⁰, znaną też jako: *The Vacant Houses Special Measures Act*⁷⁹¹). Choć w tłumaczeniu na polski, tytuł ustawy może sugerować, że chodzi albo o pustostany, albo o niezamieszkiwane/opuszczone/puste domy, niemniej nieruchomości, objęte ustawą, to takie, które nie nadają się do zamieszkania ze względu na nieodpowiedni stan techniczny

⁷⁹⁰ Act No. 127 of 2014.

⁷⁹¹ Szerzej na ten temat: Y. Komaki, Measures Against Vacant Houses: Grant-Type Japan Versus Premium on Empty Homes in the UK, Japan Spotlight, March/April 2025, s. 57.

(„*inhabitable due to parts of the building being decayed or fractured, or for other reasons*”), tj. ze zniszczeniami, pęknięciami, będące w stanie stwarzającym ryzyko zawalenia się, lub mogące generować problemy związane z bezpieczeństwem. W jednym ze źródeł internetowych dotyczących omawianej ustawy napisano, że niewłaściwe zarządzanie opuszczonymi domami może utrudniać stworzenie dobrych warunków do życia m.in. poprzez zawalenie się budynku z powodu złego stanu technicznego, nadmiernego rozrostu chwastów i roślinności, a także zakłócania spokoju sąsiedztwa przez osiedlanie się szkodników lub niszczenie krajobrazu. Zarządzanie opuszczonymi domami zakwalifikowano jako obowiązek właściciela, który powinien pamiętać o regularnym utrzymywaniu czystości i porządku na nieruchomości, zachowania budynku w odpowiednim stanie technicznym oraz bieżącym usuwaniu pojawiających się chwastów i dbaniu o stan roślinności na nieruchomości⁷⁹². W związku z nowelizacją ustawy z grudnia 2023 roku, wprowadzona została definicja nieruchomości niewłaściwie zarządzanej, przez którą rozumie się taką, co do której właściciel zaniedbał zachowania jej w należytym stanie, doprowadzając do zarośnięcia posesji wskutek braku należytej pielęgnacji roślin i drzew, zanieczyszczenia nieruchomości na skutek składowania na niej różnego rodzaju odpadów i śmieci, a także nieodpowiedniego stanu technicznego budynku na niej posadowionego, którego konstrukcja jest zniszczona lub widoczne są pęknięcia, grożąc zawaleniem⁷⁹³.

Ustawa umożliwiła samorządom zwiększenie podatku od nieruchomości objętych jej zakresem, a nawet wymuszenie rozbioru budynków znajdujących się w nieodpowiednim stanie technicznym. W aktualnym stanie prawnym wystarczy tylko stwierdzić, że nieruchomość ta powoduje negatywne skutki zewnętrzne lub budynek grozi zawaleniem. Co istotne, w ustawie wyróżniono pojęcie „nieruchomości potencjalnie opuszczonej”, czyli takiej, na której brak jest jakichkolwiek oznak zamieszkiwania właściciela. Przeprowadzone badania terenowe pozwoliły sporządzić listę takich nieruchomości. Warunki fizyczne opuszczenia ocenione zostały na podstawie wizualnej obserwacji badacza. Ocenie poddawano takie elementy, jak: brama, ogrodzenie, elewacja budynku, stan dachu, rynien, okiennic, balkonów, obecność przewróconych przedmiotów, wypełniona ulotkami skrzynka pocztowa, niedziałający licznik

⁷⁹² Centrum Wsparcia Wykorzystania Pustych Domów Prefektury Fukuoka (pełniącego funkcję punktu konsultacyjnego dla właścicieli pustych domów), <https://www.city.miyawaka.lg.jp.e.aba.hp.transer.com/kiji003447787/index.html>, 20.10.2020, [dostęp]: 22.02.2026 r.

⁷⁹³ Y. Komaki, Measures Against Vacant Houses..., s. 58.

energii elektrycznej⁷⁹⁴. Drugi etap obserwacji polegał na tym, że do właścicieli potencjalnie opuszczonych nieruchomości wysyłano zapytania, mające na celu potwierdzenie stanu ich budynków. Ten etap doprowadził do wyróżnienia następujących kategorii: a) nieruchomości, których właściciele pomimo kierowanych do nich korespondencji nie udzielili odpowiedzi, b) nieruchomości, których właściciele w odpowiedzi na kierowane do nich zapytanie przyznali, że nieruchomości nie są zamieszkiwane od dłuższego czasu oraz c) nieruchomości, co do których właściciele są nieznani i w konsekwencji niemożliwe było przeprowadzenie badań na ich temat⁷⁹⁵.

W Korei Południowej opracowano z kolei przepisy regulujące system rozporządzania nieruchomością niezamieszkiwaną przez nikogo („*vacant house*”)⁷⁹⁶. Wskazuje się, że jest nią dom niezamieszkaany lub nieużytkowany co najmniej rok od dnia, w którym potwierdzono, że dom ten był zamieszkiwany lub używany. Choć wydawać by się mogło, że problematyka nieruchomości kwalifikowanych w Korei Południowej jako „*vacant house*” nie pozwala na utożsamianie tego zjawiska z nieruchomościami opuszczonych, o których mowa w tej pracy, niemniej w prowadzonych tam badaniach pod uwagę brany jest również stan, w jakim nieruchomości te się znajdują. Chodzi bowiem o ustalenie, jak utrzymywana jest nieruchomość, czy jest zaniedbana (a jeżeli tak, to od jakiego czasu), jaki jest status własności nieruchomości oraz stan znajdujących się na niej urządzeń, a także jej konstrukcji. W oparciu o powyższe ustalenia sporządza się plan ulepszenia nieruchomości, który następnie udostępnia się do wglądu lokalnej społeczności, a ostatecznie przekazuje się specjalnie w tym celu powołanej komisji urbanistycznej. Po zaakceptowaniu planu, niezwłocznie podaje się go do wiadomości publicznej w oficjalnym biuletynie właściwego samorządu lokalnego i wdraża jego realizację.

Różnorodność przesłanek warunkujących uznanie nieruchomości za opuszczoną i trudności w jednolitym zdefiniowaniu opisywanego pojęcia sprawiają, że niektóre ustawodawstwa sięgają po zastosowanie szerokiego ujęcia i przyjmują, że chodzi ogólnie o nieruchomość problematyczną⁷⁹⁷. Pojęcie to w rzeczywistości odpowiada jednak używanemu w tej pracy pojęciu nieruchomości opuszczonej, ponieważ odnosi się do stanu tej nieruchomości, który spowodowany jest uchybieniami ze strony jej właściciela. Na uwagę

⁷⁹⁴ T. Sadayuki, Y. Kanayama, T. H. Arimura, Evaluating the externality of vacant houses in Japan: The case of Toshima municipality, Tokyo, Research Institute for Environmental Economics and Management Discussion Paper Series 2019/1901, s. 10-11,33.

⁷⁹⁵ Tamże, s. 10-11.

⁷⁹⁶ J. Heesun, L. Soyeong, K. Seok-Jin, K. Sung-Yong, *Vacant House Characteristics by Use Area and Their Application to Sustainable Community*, Applied Sciences 2022, 12(21), <https://doi.org/10.3390/app122110696> [dostęp]: 4.03.2026 r.

⁷⁹⁷ S. Lončar, D. Pavić, *Areas with abandoned...*, s. 198.

zasługują rozwiązania przyjęte w prawie Republiki Południowej Afryki. Gdyby spojrzeć na szczegółowe rozwiązania przyjmowane przez daną jednostkę terytorialną, to przykładowo Miasto Johannesburg w 2014 roku wprowadziło „Przepisy dotyczące nieruchomości problematycznych”⁷⁹⁸, a są nimi te, co do których:

- a) podatki i inne opłaty za usługi komunalne nie były opłacane przez okres dłuższy niż trzy miesiące w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy;
- b) ich stan jest niezgodny z obowiązującymi przepisami i/lub nie są utrzymywane zgodnie z przepisami przeciwpożarowymi, budowlanymi;
- c) zgodnie z ustaleniami właściwego organu, stan konstrukcji znajdujących się na nich budynków budzi zastrzeżenia, bądź też budynki te są w stanie strukturalnie wadliwym;
- d) stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ogółu społeczeństwa.

Dokument o nazwie „Przepisy dotyczące nieruchomości problematycznych” wprowadzony został również w 2015 roku w gminie eThekweni⁷⁹⁹, gdzie za taką uważa się m.in.:

- a) nieruchomość, która wygląda na zaniedbaną;
- b) została opuszczona („*abandoned*”) przez właściciela lub na taką wygląda, niezależnie od tego, czy są uiszczane opłaty publicznoprawne;
- c) budynek na niej posadowiony jest konstrukcyjnie wadliwy lub wykazuje oznaki uszkodzenia i stanowi lub może stanowić zagrożenie dla życia i mienia.

Przepisy dotyczące nieruchomości problematycznych wprowadzone zostały również przez miasto Kapsztad⁸⁰⁰, wedle których jako nieruchomość problematyczną rozumie się taką, co do której właściciel nie dochowuje nałożonych na niego obowiązków dbałości o stan nieruchomości. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy właściciel:

- a) nie zawiadomi właściwych organów, że stan nieruchomości stwarza zagrożenie dla życia lub mienia;

⁷⁹⁸ City of Johannesburg: By-law on Problem Properties, Notice 839 of 2014, Provincial Gazette Extraordinary Buitengewone Provinsiale Koerant vol. 20, No. 167, Pretoria 20 June/Junie 2014, <https://joburg.org.za/documents/Documents/By-Laws/gazetted%20problem%20property%20by-law.pdf> [dostęp]: 4.11.2025 r.

⁷⁹⁹ Problem Buildings By-law, 2015, Published in KwaZulu-Natal Provincial Gazette 1490 on 11 September 2015, Assented to on 24 June 2015, Commenced on 11 March 2016, <https://openbylaws.org.za/akn/za-eth/act/by-law/2015/problem-buildings/eng@2024-02-08> [dostęp]: 4.11.2025 r.

⁸⁰⁰ Problem Property By-law, 2020, Published in Western Cape Provincial Gazette 8362 on 27 November 2020, Commenced on 27 November 2020, <https://openbylaws.org.za/akn/za-cpt/act/by-law/2020/problem-property/eng@2020-11-27> [dostęp]: 4.11.2025 r.

- b) zezwala na bezprawną okupację nieruchomości lub jej wykorzystywanie do działalności przestępczej;
- c) zezwala na składowanie odpadów na terenie posesji.

Podjmując rozważania na temat nieruchomości opuszczonych, wskazać należy również na te regulacje krajowe, które choć posługują się tym pojęciem, niemniej nie określają przesłanek odwołujących się do ich opuszczenia, a ograniczają się w zasadzie do kwestii niewykonywania prawa własności lub wskazania, że są to nieruchomości niemające właściciela, z czasem przez to należące do Państwa. Wśród przykładowych wymienić należy:

- a) czeski Kodeks cywilny⁸⁰¹, zgodnie z którym, nieruchomością opuszczoną jest taka, której właściciel nie wykonuje swojego prawa przez 10 lat (§ 1050 ust. 2). Ustawodawca czeski warunkując uznanie danej nieruchomości za opuszczoną, od zagadnienia niewykonywania przez właściciela prawa przez 10 lat, wskazuje zarazem, że taka nieruchomość staje się własnością Państwa (§ 1045 ust. 2)⁸⁰²;
- b) argentyński Kodeks cywilny⁸⁰³, który w wersji obowiązującej do 2015 roku⁸⁰⁴ stanowił, że nieruchomości, nazywane przez ustawę jako *los bienes vacantes* lub *mostrencos* (w wersji anglojęzycznej: *vacant* lub *unclaimed*⁸⁰⁵), należały do Państwa (*Estado general*) lub do poszczególnych stanów (*Estado particulares*). Aktualnie w Argentynie obowiązuje Kodeks cywilny i handlowy (*Código Civil y Comercial de la Nación*) z 2014 roku⁸⁰⁶, zgodnie z którym, nieruchomości niemające właściciela, oznaczone jako *los inmuebles que carecen de dueño* należą do Państwa (*Estado nacional*), prowincji (*provincial*) lub gmin (*municipal*);
- c) Kodeks cywilny Niderlandów⁸⁰⁷, zgodnie z którym rzeczy nieruchome opuszczone, to takie, które nie mają właściciela, a przez to należą do Państwa;

⁸⁰¹ Nový občanský zákoník z 22.03.2012 r., Zákon č. 89/2012 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89> [dostęp: 4.11.2025 r.].

⁸⁰² W. Radecki, G. Radecki, Czeskie prawo gruntowe z polskiej perspektywy: artykuł recenzyjny, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 2016/2, s. 72.

⁸⁰³ E. M. Peñalver, *The Illusory Right to Abandon*, Cornell Law Faculty Publications 2010 paper 209, s. 209.

⁸⁰⁴ Código Civil de la República Argentina, 25 de Septiembre de 1869, Buenos Aires 1883, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1083> [dostęp: 4.11.2025 r.].

⁸⁰⁵ "The Argentine Civil code (effective January 1st, 1871) together with Constitution and Law of civil registry" https://archive.org/stream/argentinecivilc00whelgoog/argentinecivilc00whelgoog_djvu.txt [dostęp: 4.11.2025 r.].

⁸⁰⁶ Código Civil y Comercial de la Nación (aprobado por la Ley N° 26.994 de 1 de octubre de 2014, y modificado por el Decreto N° 62/2019 de 21 de enero de 2019), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm> [dostęp: 4.11.2025 r.].

⁸⁰⁷ Burgerlijk Wetboek, adopted on 1992, ISN: NLD-1992-L-91671, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook055.htm> [dostęp: 4.03.2026 r.].

d) włoski Kodeks cywilny⁸⁰⁸ stanowi, że nieruchomość bez właściciela, nazywana nieruchomością niczyją, wchodzi w skład majątku państwowego.

Na temat nieruchomości, kwalifikowanych jako pozbawionych właściciela, traktują również te ustawodawstwa, które dopuszczają możliwość wyzbycia się własności nieruchomości w drodze zrzeczenia się. Przykładowo, Kodeks cywilny francuski wskazuje, że dobrami bez właściciela są takie, których właściciele zmarli, nie pozostawiając spadkobierców oraz te, których spadkobiercy się zrzekli. Wszystkie dobra bez właściciela należą z kolei do Państwa⁸⁰⁹. Prawo francuskie dopuszczając możliwość rezygnacji z własności poprzestaje z kolei na unormowaniu stanu faktycznego opuszczenia⁸¹⁰. Stan opuszczenia może mieć z kolei różne przyczyny. W literaturze podaje się, że może być on wynikiem nie tylko zmanifestowanej rezygnacji z własności, ale również faktycznego zaniedbania nieruchomości z różnych przyczyn życiowych⁸¹¹. Ustawodawca francuski zajmując się stanem faktycznym opuszczenia nieruchomości zakłada, że właściciel manifestując wolę zaprzestania korzystania z nieruchomości przejawia w istocie zamiar zaniechania jej posiadania⁸¹². Kodeks cywilny szwajcarski⁸¹³ zakłada z kolei, że konsekwencją złożonego przez właściciela oświadczenia o zrzeczeniu się przysługującego mu prawa własności nieruchomości wraz z wnioskiem o wykreślenie wpisu własności z rejestru gruntów jest stan, w którym nieruchomość staje się niczyją i pozostaje otwarta na zawłaszczenie.

5.3. Posługiwanie się pojęciem nieruchomości opuszczonej

Podjmując się konkluzji całości zgromadzonego materiału badawczego na temat przesłanek warunkujących uznanie danej nieruchomości za opuszczoną w ujęciu komparatystycznym, należy stwierdzić, że nieruchomością taką może być m.in. nieruchomość niezamieszkiwana.

O nieruchomościach niezamieszkiwanych w Polsce informacje znaleźć można przede wszystkim w raportach opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby

⁸⁰⁸ Codice Civile 2023, Testo del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262 aggiornato con le modifiche apportate, da ultimo, dalla Legge n. 41/2023, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16;262!vig=2020-12-04> [dostęp]: 4.11.2025 r.

⁸⁰⁹ A. Machowska, K. Wojtyczek, Prawo francuskie..., s. 150; J. Holocher, O istocie zrzeczenia się..., s. 159-160.

⁸¹⁰ M. Seniów, Umowa przekazania..., s. 122.

⁸¹¹ A. Machowska, K. Wojtyczek, Prawo francuskie..., s. 150.

⁸¹² Tamże.

⁸¹³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [w:] https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/20210101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-24-233_245_233-20210101-de-pdf-a.pdf [dostęp]: 4.03.2026 r.

przeprowadzonych do tej pory Spisów Powszechnych Ludności i Mieszkań⁸¹⁴. Wskazać jednak należy, że dla zakwalifikowania nieruchomości jako niezamieszkannej, wystarczającym jest uznanie jej jako pustostanu. Na tle regulacji krajowej pojęcie to nie zostało zdefiniowane, jednak w raporcie opracowanym w 2021 roku przez Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów ustalono definicję pustostanu jako lokalu lub budynku niewykorzystywanego przez ostatnie 12 miesięcy⁸¹⁵. Do przyczyn występowania pustostanów zaliczono m.in. trwające postępowania w związku z procesem identyfikacji aktualnego właściciela nieruchomości⁸¹⁶.

Trudno przyjąć za autorami przywołanego raportu, jakoby pojęcie pustostanu można używać zamiennie z takimi, jak nieruchomość zaniedbana⁸¹⁷. Nie można zgodzić się z poglądem, jakoby pustostanem był każdorazowo budynek zniszczony, występujący jako obiekt degradujący całe otoczenie wokół. Sytuacja, w której właściciel zaprzestał wykonywać w stosunku do nieruchomości jakichkolwiek aktów staranności, pozostawiając ją w stanie fizycznego zaniedbania sugeruje, że nieruchomość ta nie jest pusta, ale opuszczona. W przypadku zaś, gdy budynek jest pusty i niezagospodarowany, ale podatki od nieruchomości są opłacone, powszechnie przyjmuje się, że budynek rzeczywiście jest pusty, ale nie jest opuszczony. Wyjaśnić w tym miejscu należy również, że okoliczność tego rodzaju, iż aktualnie nikt w budynku nie zamieszkuje, nie oznacza równocześnie, że budynek ten jest opuszczony, nawet jeśli wymaga napraw, od którego to obowiązku właściciel się nie uchyla⁸¹⁸. W podobny sposób odnieść należy się również do utożsamiania ze sobą takich pojęć, jak pustostan i nieruchomość opuszczona. Jakkolwiek pustostan definiuje się jako nieruchomość, która jest niezamieszкана, opuszczenie oznacza z kolei, że ustalony i znany właściciel zaprzestał inwestowania jakichkolwiek zasobów w nieruchomość, zrezygnował z rutynowej konserwacji

⁸¹⁴ Dostępne na stronie <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/>.

⁸¹⁵ A. Jadach-Sepiolo, E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska-Wilk, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Raport opracowany przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2021, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf [dostęp]: 18.06.2022 r., s. 10.

⁸¹⁶ Tamże, s. 104.

⁸¹⁷ Tamże. Autorzy raportu na temat pustostanów, posługiwali się zamiennie wyrażeniem „opuszczony” i „pusty”. Por. m.in. s. 7 „puste i opuszczone budynki”, s. 57 „opuszczone i nieużytkowane budynki”, s. 65 „opuszczone budynki np. (...) niszczący budynek dworca”, s. 74 “opuszczony domek”, s. 82 “obiekt (...) opuszczony i popadający w ruinę”, s. 85 „opuszczony budynek (pustostan)”, s. 97 „budynek opuszczony, popadający w ruinę, niebędący przedmiotem żadnych działań inwestycyjnych”.

⁸¹⁸ J. M. Shane, *Abandoned Buildings and Lots*, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series, July 2012, No. 64, <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p240-pub.pdf> [dostęp]: 4.05.2022 r., s. 7.

i nie dokonuje dalszych płatności związanych z zobowiązaniami finansowymi ciążącymi na nieruchomości.

Na tle regulacji krajowych, poruszając zagadnienie nieruchomości opuszczonej⁸¹⁹ wskazuje się, że jest nią „nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym”. Definicja tego pojęcia zawarta została w art. 113 ust. 6 u.g.n., zgodnie z którym, przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się taką, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów⁸²⁰ nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸²¹ dodano do art. 113 u.g.n. ustęp 7, i przez pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym aktualnie rozumie się również takie nieruchomości, których właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono po nim postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone. Mając powyższe na uwadze, wśród możliwych do zidentyfikowania przyczyn występowania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wymienia się: a) brak właściwego udokumentowania prawa własności, b) brak synchronizacji w oznaczeniu nieruchomości w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków, c) czasochłonność koniecznych do przeprowadzenia postępowań administracyjnych i sądowych, d) wieloletnie zaniedbania w zakresie porządkowania stanu prawnego nieruchomości⁸²².

Pojęcie „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” nie odnosi się zatem wprost do nieruchomości opuszczonych w rozumieniu przyjmowanym na potrzeby tej pracy. Oczywiście nie można zakwestionować, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości ma często negatywny wpływ zarówno na zagospodarowanie takiej nieruchomości, jak też na zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich. Prowadzone rozważania skupiają się na obowiązkach właścicielskich i konieczności podjęcia przez organ administracji publicznej odpowiednich działań zmierzających do skutecznego ich wyegzekwowania. Chodzi tu zatem przede wszystkim o nieruchomości z ustalonym właścicielem, którego można zobowiązać do wykonania wymaganych czynności. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, zagadnienie społecznego związania własności i efektywności działań egzekucyjnych ma drugorzędne znaczenie, skoro w pierwszej kolejności koniecznym jest ustalenie stanu

⁸¹⁹ Zob. Wprowadzenie, przyp. nr 47.

⁸²⁰ W literaturze wskazuje się, że innym dokumentem może być m.in. postanowienie o stwierdzeniu zasiedzenia, postanowienie o dziale spadku, a także akt własności ziemi. Tak: Ł. Matys, Posadowienie urządzeń przesyłowych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym, *Nieruchomości* 2015/10, s. 22.

⁸²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 200, poz. 1323.

⁸²² K. Sobolewska-Michulska, A. Cienciała, *Problematyka geodezyjno-prawna w procesie ustalania stanu prawnego nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2017, s. 7.

prawnego nieruchomości. Z powodu nieustalonego właściciela nieruchomości organ nie może wydać indywidualnej decyzji administracyjnej nakazującej właścicielowi usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

5.4. Podsumowanie

Pojęcie nieruchomości opuszczonej nie doczekało się jednolitej definicji. Przedstawione wyżej rozważania prezentowane w literaturze zagranicznej i regulacje prawne wybranych państw skłaniają jednak do przyjęcia konkluzji, że w zdecydowanej większości, w pojęciu „opuszczenia” poszukuje się uchybień właściciela w ciążących na nim obowiązkach gospodarczych i finansowych na nieruchomości. Te uchybienia prowadzą z kolei do pojawiania się nieruchomości zaniedbanych, wywołujących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

W ujęciu komparatystycznym, zauważalna jest jednak szczególna trudność przy ustaleniu przesłanek warunkujących uznanie nieruchomości za opuszczoną. Wynika to m.in. z zamiennego posługiwania się takimi sformułowaniami, jak: „*abandoned*” czy „*vacant*”⁸²³. Tłumaczenie na język polski sugeruje, że podejmując rozważania na temat nieruchomości opuszczonych, można spotkać się również z zagadnieniem pustostanów i pojawiających się w związku z nimi problemami. Przykładowo, w Vancouver w Kanadzie, wprowadzony został dokument zatytułowany „*Vacancy tax*”, w którym nieruchomością nazwaną jako „*vacant property*” jest nieruchomość niezamieszkiwana przez co najmniej sześć miesięcy. Na właścicieli nieruchomości opuszczonych nałożony został specjalny podatek (*vacancy tax*)⁸²⁴.

Na potrzeby pracy niewystarczającym jest również przyjęcie tezy, aby wzorem praw innych państw, pojęcie nieruchomości opuszczonej zostało wprowadzone do obrotu prawnego, skoro w swym znaczeniu odnosi się ono tam także do nieruchomości niczyich, lub takich których właściciele zrzekli się swego prawa. Natomiast, w prawie polskim nie jest dopuszczalne ani wyzbycie się własności nieruchomości w drodze zrzeczenia się ani występowanie nieruchomości niczyich.

⁸²³ H. S. Han, *The Impact...*, s. 312.

⁸²⁴ City of Vancouver. British Columbia, Vacancy Tax by-law No. 11674. A By-law to impose and collect a vacancy tax, <https://bylaws.vancouver.ca/11674c.pdf> [dostęp: 4.11.2025 r.]; A. Jadach-Sepiolo, E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska-Wilk, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Raport opracowany przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2021, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf [dostęp: 18.06.2022 r., s. 7.

Zakres pracy od samego początku skupia się na tych nieruchomościach, które stanowią uciążliwość społeczną dla otoczenia, stwarzając ryzyko zagrożenia dla dóbr prawnie chronionych, a wszystko to spowodowane jest zaniechaniem właściciela w wykonywaniu obowiązków ustawowych lub uchylaniem się od zobowiązania wprost skonkretyzowanego w akcie administracyjnym lub orzeczeniu sądowym. Choć przesłanki warunkujące uznanie danej nieruchomości za opuszczoną są zróżnicowane, to wśród najczęściej wymienianych jest brak wykonywania przez jej właściciela obowiązków, nałożonych na niego w związku z przysługującym mu prawem podmiotowym. Wyraźnie wskazać należy więc, że wielu badaczy wiąże „opuszczenie” z zaniedbaniami ze strony właściciela nieruchomości⁸²⁵. Nieruchomości opuszczone opisane zostały w kontekście negatywnych wartości ekonomicznych i społecznych, które nie tylko obniżają wartość nieruchomości sąsiednich, ale również sprzyjają aktom wandalizmu, zniechęcają do inwestycji, nakładają koszty na władze gminne i ogólnie obniżają jakość życia lokalnej społeczności⁸²⁶. Nieruchomość zaniedbana zmniejsza wartość rynkową znajdujących się w jego sąsiedztwie innych budynków i gruntów. Podkreśla się także, że jako konstrukcje/budynki zaniedbane stanowić mogą zagrożenie dla zdrowia i dobrobytu społeczności oraz stają się podatne na pożary⁸²⁷. Niebezpieczne budynki często wymagają wyburzenia, co generuje dodatkowe koszty⁸²⁸.

⁸²⁵ H. S. Han, *The Impact...*, s. 312.

⁸²⁶ J. Cohen, *Abandoned Housing: Exploring Lessons from Baltimore*, *Housing Policy Debate* 2001/3, s. 415-416.

⁸²⁷ Por. m.in. J. M. Shane, *Abandoned Buildings and Lots*, *Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series*, July 2012, No. 64, <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p240-pub.pdf> [dostęp: 4.05.2022 r., s. 6.

⁸²⁸ M. Dewar, *Reuse of Abandoned Property...*, s. 347.

Podsumowanie

Prawo własności, będąc prawem podmiotowym o najszerzej treści, nie jest prawem absolutnym, tzw. *ius infinitum*, które daje właścicielowi całkowitą swobodę postępowania z rzeczą i nie może doznawać ograniczeń⁸²⁹. Choć niewątpliwie prawdziwym jest twierdzenie, że właścicielowi wolno wszystko, czego mu ustawa i wzgląd na uzasadnione interesy innych osób nie zabraniają, niemniej problem tkwi w tym, że tak jest tylko "na ogół"⁸³⁰. Zgodnie bowiem z art. 140 k.c., właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Dlatego, odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze dotyczące tego, czy prawo własności przyznaje właścicielowi daleko idącą swobodę korzystania z rzeczy, wskazać należy, że własność to nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki.

Obowiązki spoczywające na właścicielu wynikają z kolei przede wszystkim z przepisów prawa administracyjnego oraz cywilnego, o czym szczegółowo traktowały rozważania Rozdziału II pracy. Najczęściej jednak obowiązki te mają charakter publicznoprawny i wynikają zarówno z przepisów prawa administracyjnego, jak i z wydanych decyzji administracyjnych⁸³¹. Celem administracyjnych ograniczeń ustawowych jest z kolei ochrona szeroko pojętego interesu ogólnospołecznego, zaś katalog tychże ograniczeń publicznych wiąże się z ciążącymi na organach władzy obowiązkami w zakresie realizacji określonych przez nie celów⁸³². Prawo własności może być zatem ograniczone ze względu na ważny interes społeczny⁸³³. Dlatego też, zdecydowana większość przepisów ograniczających właściciela odnosi się do nieruchomości⁸³⁴.

⁸²⁹ Zob. M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 400 i 402; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 119 i 137; B. Sitek [w:] Kodeks cywilny..., s. 293; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 50; A. Stelmachowski [w:] System..., t. 3, 2007, s. 223-227; J. S. Piąkowski [w:] System..., t. 2, 1977, s. 106; J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym..., s. 51. Patrz również: orzeczenie TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8.

⁸³⁰ Tak: A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 358; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 50; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 534.

⁸³¹ Por. M. Balwicka-Szczyrba [w:] Kodeks cywilny..., s. 402; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1213-1214; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 30; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 56.

⁸³² B. Sitek [w:] Kodeks cywilny..., s. 293-294; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 33; E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 143.

⁸³³ Por. wyrok SA w Warszawie z 31.05.2017 r., I ACa 428/16, LEX nr 2348581; wyrok NSA z 24.11.2020 r., II OSK 1715/18, LEX nr 3097985; wyrok SN z 27.03.2003 r., V CKN 347/01, LEX nr 78263.

⁸³⁴ M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 33; M. Orlicki [w:] Kodeks cywilny..., s. 1213-1214.

Z prawem własności związane są niejednokrotnie obowiązki niekorzystania z rzeczy w określony sposób lub obowiązki pozytywnego działania⁸³⁵. Te ostatnie są z kolei korelatem prawa własności, a właściciela obciążają zazwyczaj z uwagi na przysługującą mu pełnię władztwa nad rzeczą. Wprowadzane są w celu realizacji określonych wartości społeczno-gospodarczych⁸³⁶. Współcześnie trudno jednak mówić o obowiązku aktywnego działania właściciela, rozumianego jako nakaz używania i gospodarowania nieruchomością⁸³⁷. Właściciel nie ma zatem obowiązku wykonywania swego prawa. Przysługuje mu prawo do bezczynności⁸³⁸. Dlatego na pytanie, czy dopuszcza się możliwość całkowitego zaniechania przez właściciela czynienia ciągłego użytku z prawa własności nieruchomości, odpowiedzieć należy twierdząco. Pamiętać jednak należy, że w niektórych przypadkach, długotrwała bierność właściciela może finalnie zostać uznana za sprzeczną z obowiązkiem korzystania z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem⁸³⁹. Dlatego, zdaniem A. Stelmachowskiego, sformułowanie zawarte w art. 140 k.c., iż właściciel powinien korzystać ze swojego prawa zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, nabiera bogatszej treści⁸⁴⁰.

Właściciel może uchybić obowiązkowi przeprowadzenia bieżących napraw czy remontów na nieruchomości, uchylać się od zapewnienia odpowiedniego stanu drzew i roślin, powodować, że nieruchomość nie jest utrzymywana w porządku i czystości. Jak wskazano we Wprowadzeniu, w otaczającej rzeczywistości nie trudno trafić na nieruchomości, na których właściciel nie podejmuje żadnych aktów staranności, czym doprowadza do tego, że stan techniczny budynku uznać należy za nieodpowiedni, a samą nieruchomość jako powodującą zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i szpecącą otoczenie, stanowiącą uciążliwość społeczną. Wskazać należy, że nawet prawidłowo eksploatowana nieruchomość stwarza niebezpieczeństwo dla otoczenia, a w szczególności możliwość spowodowania szkody, ze względu m.in. na wpływ niezależnych od woli człowieka zdarzeń zewnętrznych, takich jak choćby czynniki atmosferyczne⁸⁴¹. Jak się wydaje, z jeszcze gorszą sytuacją spotkać można się jednak wówczas, gdy właściciel dobrowolnie uchybia spoczywających nań obowiązkom. W sytuacji, gdy właściciel nieruchomości od dłuższego czasu na niej nie zamieszkuje albo nie

⁸³⁵ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] Kodeks cywilny..., s. 540; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 30.

⁸³⁶ M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 30, która powołuje się również na W. Pańko, O prawie własności..., s. 68-69.

⁸³⁷ E. Gniewek [w:] System..., t. 3, 2020, s. 120 i 139; M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 29; J. M. Kondek, Czy jest możliwe..., s. 90.

⁸³⁸ A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 363.

⁸³⁹ A. Machnikowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 363.

⁸⁴⁰ Tak: M. Habdas [w:] Kodeks cywilny..., s. 31, która powołuje się na A. Stelmachowski, Zarys teorii..., s. 206.

⁸⁴¹ J. Gudowski, G. Bieniek [w:] Kodeks cywilny..., s. 850-851.

dokonuje bieżącej kontroli jej stanu, skutki powstałych w związku z tym nieprawidłowości najbardziej odczuwa społeczność lokalna oraz organy państwowe, jako organy egzekucyjne obowiązków, którym właściciel uchybił. Nieruchomości te, na potrzeby podejmowanych w pracy rozważań, nazwane zostały opuszczonymi.

Pojęcie nieruchomości opuszczonej nie jest znane ustawodawcy polskiemu, niemniej, jako występujące w literaturze, doniesieniach medialnych i prawie wybranych państw, cieszyć powinno się szczególnym zainteresowaniem wśród badaczy. Wydawać by się mogło, że mówiąc o nieruchomości opuszczonej, każdorazowo spotykać się można z zagadnieniem o tożsamym przedmiocie, tak okazuje się, że sprawa nie zawsze jest jasna i oczywista. Różne są bowiem przesłanki mogące świadczyć o „opuszczeniu”. Szczególnym tego wyrazem są definicje nieruchomości opuszczonej zaprezentowane w literaturze zagranicznej oraz stosowane w systemach prawnych wybranych państw. Choć na tle krajowym z zagadnieniem nieruchomości opuszczonej spotkać można się w różnym znaczeniu, to wydaje się, że każde inne pojmowanie stanu opuszczenia, aniżeli poprzez powiązanie go ze stwierdzeniem uchylania się właściciela nieruchomości od obowiązku należytego wykonywania własności, wprowadzałyby tylko zamęt terminologiczny.

Choć pojęcie nieruchomości opuszczonej nie jest znane polskiemu ustawodawcy, tak w znaczeniu do tej pory przedstawianym, odpowiada określeniu *abandoned property*, o jakim mowa w literaturze zagranicznej i prawie wybranych państw, szczegółowo opisanych w Rozdziale V. Jakkolwiek na potrzeby rozważań w zakresie stanu wiedzy o nieruchomościach opuszczonych na płaszczyźnie globalnej koniecznym byłoby przeprowadzenie pogłębionych studiów prawnoporównawczych, tak dla celów tej pracy wystarczającym było powołanie się na wybrane unormowania krajowe w tym zakresie. Wskazać bowiem należy, że pojęcie nieruchomości opuszczonej wprowadzono na potrzeby pracy jedynie pomocniczo, tj. dla rozwiania wątpliwości, jakie nieruchomości będą stanowiły przedmiot podejmowanych w niej rozważań. Dodatkowo, założenia hipotezy przedstawionej we Wprowadzeniu pracy nie skupiały się na zaprezentowaniu w jakich państwach pojęcie nieruchomości opuszczonej zostało wprowadzone do porządku prawnego. Chodziło bowiem wyłącznie o określenie przesłanek warunkujących uznanie, że jeżeli właściciel nieruchomości nie wykonuje swojego prawa w sposób należyty, to swoim zachowaniem doprowadza do pojawienia się nieruchomości opuszczonej w znaczeniu przyjętym na potrzeby pracy. Przesłanki te, choć przedstawione na przykładzie niektórych tylko regulacji, w istocie pokrywały się ze sobą. Jakkolwiek nie były one jednolite, tak każdorazowo odnosiły się do nieprawidłowego wykonywania własności i konsekwencji zaniechań ze strony właściciela. Przesłanki te odpowiadały w istocie opisowi

nieruchomości opuszczonej przedstawionemu we Wprowadzeniu do pracy. W Rozdziale V potwierdzone zostało więc, że w pojęciu opuszczenia odnaleźć należy czynniki świadczące o zaniechaniu przez właściciela dbałości o swoją nieruchomość i doprowadzeniu jej do stanu uciążliwości społecznej.

Podjęte na potrzeby pracy rozważania wykazały, że są takie nieruchomości, wobec których właściciel od dłuższego czasu nie podejmuje żadnych aktywnych starań, doprowadza do tego, że nieruchomość znajduje się w nieodpowiednim stanie, nie nadaje się do zamieszkania bez przeprowadzenia koniecznych prac, a nawet stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa innych. Niepodejmowanie przez właściciela starań o swoją nieruchomość może sugerować, że nie ma on bezpośrednich planów jej ponownego zagospodarowania, nie dąży do przywrócenia jej do należytego stanu, nie ma woli dalszej dbałości o nieruchomość. Z powyższego nie sposób jednak wywodzić, że nieruchomościami opuszczonymi, o których mowa w pracy, są wyłącznie te niezamieszkiwane. W teorii, jeżeli nieruchomość znajduje się w stanie nieodpowiednim, to usprawiedliwionym wydaje się przyjęcie tezy, że właściciel zaniechał ciążącego na nim obowiązku dbałości o przedmiot swej własności. To z kolei sugeruje, że właściciel na nieruchomości nie zamieszkuje, co jest głównym powodem jej zaniedbania. Zakładać bowiem można (choć w okolicznościach konkretnej sprawy założenie to może okazać się błędne), że gdyby właściciel na nieruchomości mieszkał, nie doprowadziłby jej do takiego stanu, który uniemożliwia mu spokojne i bezpieczne korzystanie z niej. Fakt niezamieszkiwania nieruchomości nie ma jednak znaczenia dla przypisania właścicielowi odpowiedzialności za uchybienia w wykonywaniu ciążących na nim obowiązków. Wskazać bowiem należy, że nieruchomość może być niezamieszkiwana przez dłuższy czas, a mimo to właściciel utrzymuje porządek na terenie swojej nieruchomości, reguluje należności publicznoprawne, podejmuje się bieżącej konserwacji stanu technicznego budynku, utrzymuje kontakt z właścicielami nieruchomości sąsiednich i natychmiast reaguje na zgłaszane mu nieprawidłowości. Samo niezamieszkiwanie nieruchomości nie wpływa również na odmienną sytuację prawną jej właściciela. Jeżeli bowiem w danym przypadku, nieruchomość wykazuje cechy świadczące o opuszczeniu w znaczeniu przyjętym na potrzeby pracy, właściciel ponosi odpowiedzialność za uchybienia, jakich dopuścił się przy wykonywaniu swego prawa, na takich samych zasadach, niezależnie od tego, czy nieruchomość jest zamieszkiwana, czy też nie. Jediną zauważalną różnicą wydaje się zaś to, że w przypadku, gdy właściciel na nieruchomości nie zamieszkuje, jej stan może ulegać szybszemu pogarszaniu, co w żaden sposób nie będzie odczuwalne dla właściciela, wobec braku jego bezpośredniego kontaktu z pojawiającym się problemem.

Choć wydawać by się mogło, że przez pojęcie nieruchomości opuszczona rozumieć należy „nieruchomość bez właściciela”, samo niezamieszkiwanie właściciela na nieruchomości i niewykonywanie obowiązków w zakresie dbałości o swoją rzecz, nie może prowadzić do konkluzji o występowaniu nieruchomości porzuconej, a przez to niczyjej. W polskim systemie prawnym nie ma bowiem kategorii nieruchomości niczych i każda nieruchomość musi stanowić przedmiot czyjejś własności. Idąc dalej, nieruchomością opuszczoną nie będzie również taka, która ma nieuregulowany stan prawny⁸⁴², na który powołują się niektóre źródła internetowe⁸⁴³. W opracowaniach na ten temat znaleźć można informacje, że to właśnie nieznanomość właściciela nieruchomości lub jego śmierć i brak przeprowadzenia postępowania spadkowego po zmarłym stanowi przyczynę tego, że pozostaje ona niezamieszkiwana i ze względu na niepodejmowanie przez właściciela aktów staranności, powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Oczywiście nie można kwestionować, że problematyka ustalenia stanu prawnego nieruchomości jest zagadnieniem doniosłym i niekiedy dość kłopotliwym. Niemniej, przez nieruchomość opuszczoną, o jakiej mowa w przedstawionych do tej pory wypowiedziach zajmujących się powyższym zagadnieniem, rozumieć należy taką, której znany i ustalony właściciel nie wykonuje ciężących na nim obowiązków ustawowych, a niekiedy także wprost skonkretyzowanych w akcie administracyjnym wydanym przez właściwy organ publiczny lub w orzeczeniu sądowym. Co więcej, fakt znajomości właściciela nieruchomości lub też jego brak nie został odnotowany w definicji pojęcia nieruchomości opuszczonej podanej w literaturze obcej i w uregulowaniach prawnych tych państw, które wprowadzają taką definicję do swojego porządku prawnego. Problem nieruchomości opuszczonych swoje źródło ma zatem wyłącznie w obowiązkach, jakie zostały nałożone na właściciela, który jest znany, ale zaniechał on wykonania określonych, ciężących na nim obowiązków.

W niektórych opracowaniach⁸⁴⁴ związanych z zagadnieniem nieruchomości opuszczonej wskazuje się, że przesłanką warunkującą stwierdzenie opuszczenia jest również zaleganie właściciela z należnymi podatkami⁸⁴⁵. Dlatego też, w ramach dostępu do informacji

⁸⁴² Pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym znajduje się w art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n. Zgodnie z powołaną regulacją, przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów, nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stosuje się również do takich przypadków, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono po nim postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone.

⁸⁴³ Zob. Wprowadzenie, przyp. nr 47.

⁸⁴⁴ Zob. Rozdział V, przyp. nr 781-783, 786-787, 798.

⁸⁴⁵ Na tle krajowym wskazać należy na art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2025 poz. 707), zgodnie z którym, nieruchomości oraz obiekty budowlane – szczegółowo wymienione w treści tego przepisu, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Innym przykładem obowiązku podatkowego jest również art. 6h u.c.p.g., zgodnie z którym, właściciele nieruchomości określonych

publicznej, do gmin województwa śląskiego zwrócono się z pytaniem, czy na ich terenie znajdują się nieruchomości, co do których właściciele nie regulują podatku od nieruchomości oraz innych należności publicznoprawnych? W otrzymanych odpowiedziach, które były raczej ogólne, stwierdzano powszechność poruszanego problemu niemal w każdej gminie. Wśród możliwych do zidentyfikowania, znanych organowi przyczyn braku zapłaty powyższych należności, pytani respondenci w zdecydowanej większości wymieniali: problemy finansowe, przeoczenie terminu zapłaty, brak zainteresowania właściciela swą nieruchomością. Na pytanie zaś, czy w sytuacji wystąpienia zaległości podatkowych lub opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina podejmuje jakieś środki przymusu, celem wyegzekwowania tychże należności, w pierwszej kolejności odpowiadano, że organ stosuje tzw. egzekucję miękką, polegającą na kontakcie telefonicznym, mailowym, sms-owym z właścicielem nieruchomości i przypomnieniu mu o upływie terminu płatności. Gdy czynności te okazały się niewystarczające, w dalszej kolejności organ wysyła do właściciela nieruchomości upomnienie. Jeżeli i ten sposób okaże się nieskuteczny, w ostateczności organ wystawia tytuł wykonawczy przekazywany do organu egzekucyjnego (naczelnika urzędu skarbowego).

Należności podatkowe stanowią zatem jeden z obowiązków nakładanych na właściciela nieruchomości przez przepisy ustaw zwykłych, a uchybienie ich zapłaty prowadzi do uruchomienia egzekucji tego obowiązku przez organ będący wierzycielem. Niemniej zaległości w tym zakresie nie wydają się jednak prowadzić do konkluzji o występowaniu nieruchomości o nieodpowiednim stanie, czy zagrażającej bezpieczeństwu publicznemu. Dlatego więc, jeżeli mowa o nieruchomości z nieuregulowanymi przez właściciela zobowiązaniami publicznoprawnymi, jednak bez stwierdzenia, że nieruchomość znajduje się w nieodpowiednim stanie, powodującym zagrożenie dla innych, nie można przyjąć, że jest to nieruchomość opuszczona. Jakkolwiek nieruchomość ta będzie spełniać pewne cechy uciążliwości, z uwagi na konieczność podjęcia przez właściwy organ gminy czynności egzekucyjnych, niemniej nie będzie stanowić ani problemu wizerunkowego dla otoczenia, ani zagrożenia zawalenia się budynku, pożaru na danej nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich.

Skoro więc dotychczasowe rozważania w sposób konsekwentny pozwalają na potwierdzenie zasadności postawionej hipotezy badawczej i hipotezy pomocniczej, odnotować w tym miejscu należy, że nieruchomością opuszczoną nie jest też nieruchomość wyłącznie niezamieszкана, zwana powszechnie pustostanem. Choć pojęcie pustostanu nie zostało zdefiniowane przez polskiego ustawodawcę, to mając jednak na względzie opracowanie

w treści tego przepisu oraz inne wskazane w nim podmioty, obowiązani są ponosić – na rzecz gminy, na terenie której nieruchomości są położone – opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów⁸⁴⁶, przedstawione zostało ono jako lokal lub budynek niewykorzystywany przez ostatnie 12 miesięcy. Z tego powodu, w Rozdziale V szczegółowo wskazano, że sam fakt niezamieszkiwania i nieużytkowania nieruchomości nie powoduje jeszcze, że właściciel uchybia spoczywającym nań obowiązkom, czy też uchyła się od obowiązków nałożonych w drodze decyzji administracyjnej czy orzeczeń sądowych. Z definicji tej nie wynika również, by nieruchomość nazywana pustostanem, stanowiła zagrożenie dla otoczenia, albowiem wyłączną przesłanką uprawniającą do stwierdzenia, że w konkretnym przypadku mowa o pustostanie, jest kwestia niezamieszkiwania nieruchomości bez związku z jej stanem.

Z dotychczasowych rozważań wywieść należy, iż nie wydaje się, by koniecznym było wprowadzenie do polskiego prawa definicji legalnej pojęcia nieruchomości opuszczonej. Występowanie nieruchomości opuszczonej traktować należy bowiem jako konsekwencję uchybień właściciela w wykonywaniu swego prawa. Wiedząc, że na właścicielu nieruchomości spoczywają obowiązki, a on sam niejednokrotnie uchybia ich wykonaniu, pamiętać należy, że w związku z nienależytym wykorzystywaniem prawa własności, właściciela obciążają różnego rodzaju sankcje, które mogą wynikać tak z przepisów prawa administracyjnego, jak i z prawa cywilnego⁸⁴⁷. Bez względu na to, czy nieruchomość jest zamieszkiwana, czy też nie, właściciel ponosi odpowiedzialność za uchybienia w wykonaniu obowiązku należytej dbałości o stan nieruchomości na takich samych zasadach. W Rozdziale IV omówione zostały zatem instrumenty prawne możliwe do wykorzystania w sytuacji uchybień obowiązków ze strony właściciela nieruchomości, przysługujące bezpośrednio osobie, która ze względu na niedochowanie przez właściciela odpowiednich aktów staranności na nieruchomości, najbardziej odczuwa skutki takiego zachowania. Zwrócono uwagę, że sankcje nakładane na właściciela nieruchomości za nienależyte wykorzystywanie swego prawa wynikają m.in. z norm prawa cywilnego dotyczących roszczeń negatoryjnych oraz odszkodowawczych. Właściciel, który swoim zaniechaniem doprowadza do występowania nieruchomości powodującej uciążliwość dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, naraża się na odpowiedzialność za szkody jakie swoim zachowaniem wyrządził innej osobie. Dla odpowiedzialności właściciela wystarczającym jest również samo zagrożenie wystąpienia

⁸⁴⁶ A. Jadach-Sepiolo, E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska-Wilk, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezdolnych*, Raport opracowany przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2021, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf [dostęp: 18.06.2022 r.].

⁸⁴⁷ Por. M. Habdas [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 31 i 42; A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 206; A. Stelmachowski [w:] *System...*, t. 3, 2007, s. 248.

szkody. Niezależnie również od podstawy odpowiedzialności (tj. na zasadzie winy czy ryzyka), niekwestionowanym być powinno, że w związku z występowaniem nieruchomości opuszczonych, o których mowa w pracy, właściciel ponosi odpowiedzialność za stan takiej nieruchomości wobec osób trzecich, które najbardziej odczuwają skutki jego zaniechania. Co więcej, ustawodawca przewiduje również instrument prawny w postaci wykonania zastępczego, możliwy do wykorzystania w sytuacji, gdy pomimo nałożonego obowiązku, właściciel uchybia terminowi jego wykonania. Takie zachowanie uprawnia z kolei wierzyciela obowiązku do podjęcia się wykonania zastępczego, na koszt właściciela, a obowiązujące normy prawne pozwalają mu na zabezpieczenie środków pieniężnych koniecznych do poniesienia w związku z zaniechaniem zobowiązanego.

Niezależnie od uprawnień przysługujących osobie bezpośrednio zainteresowanej w należyтым wykonywaniu obowiązków właścicielskich, w Rozdziale IV wyraźnie podkreślono, że doprowadzenie do wywiązania się właściciela nieruchomości z nałożonych na niego obowiązków spoczywa na państwie i jego organach. Skoro w obowiązującym stanie prawnym na właściciela nieruchomości nakładane są rozmaite obowiązki, to naturalną konsekwencją ich uchybienia jest konieczność wkroczenia przez właściwy organ państwa, celem ich przymusowego wyegzekwowania. W Rozdziale IV szeroko zatem podjęto się analizy dopuszczalnych instrumentów prawnych możliwych do skierowania przeciwko właścicielowi takiej nieruchomości, która swym występowaniem powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego lub stanowi uciążliwość społeczną. Wskazując, że zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona porządku publicznego spoczywa na państwie i jego organach, w przepisach u.p.e.a. poszukiwano uzasadnienia dla przyjęcia tezy, że obecne regulacje prawne pozwalają na efektywne usankcjonowanie przypadków występowania nieruchomości powodujących zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych oraz przypadków niewykonywania przez właściciela obowiązku dbałości o nieruchomość. Wśród wszystkich instrumentów uregulowanych w u.p.e.a., a możliwych do zastosowania w zakresie wykonania obowiązków niepieniężnych, do których zaliczyć należy m.in. obowiązek zachowania nieruchomości w odpowiednim stanie oraz obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości, na szczególną uwagę zasługuje grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze. Rozważania podjęte w ramach analizy środków egzekucyjnych obowiązków niepieniężnych okazały się wystarczające również dla oceny efektywności tych środków możliwych do zastosowania przez organ administracji publicznej w sytuacji, gdy właściciel, pomimo obowiązku nałożonego w drodze decyzji administracyjnej, uchybia wykonaniu tego zadania. Wskazano bowiem, że środkiem egzekucyjnym o charakterze zaspokajającym, prowadzącym wprost do osiągnięcia celu

egzekucji, jest wykonanie zastępcze. Możliwości zabezpieczenia wydatków koniecznych do poniesienia przez organ egzekucyjny przy skorzystaniu z tego środka na warunkach określonych w u.p.e.a., wydają się z kolei być odpowiedzią na ewentualne zarzuty tychże organów na temat braku w ich budżecie środków finansowych na ten cel.

Możliwość skorzystania przez organ egzekucyjny ze środków zabezpieczenia należności pieniężnych koniecznych do poniesienia w związku z wykonaniem zastępczym obowiązku za właściciela, pozwala pozytywnie ocenić całokształt regulacji prawnych umożliwiających efektywne poradzenie sobie przez władzę publiczną z nieruchomościami opuszczonymi. Wprowadzając instrumenty prawne przysługujące władzy publicznej do wyegzekwowania od właściciela nieruchomości obowiązku, ustawodawca przewidział również trudności w ściągnięciu środków pieniężnych poniesionych w związku z tymi obowiązkami. Choć wydawać by się mogło, że dostępne środki egzekucyjne oraz środki zabezpieczenia należności są wystarczające dla poradzenia sobie ze zjawiskiem nieruchomości opuszczonych w znaczeniu przyjętym w pracy, tak ich dalsze występowanie oraz informacje powzięte w ramach przeprowadzonych badań sugerują, że instrumenty te nie są wykorzystywane w sposób prawidłowy. Przeprowadzone na potrzeby tej pracy rozważania sugerują, że pomimo środków prawnych pozwalających na usankcjonowanie zachowania właściciela nieruchomości, stanowią one jedynie możliwość przyznaną przez ustawodawcę. Gdy dochodzi natomiast do podjęcia niezbędnych czynności, te faktycznie wykorzystywane środki są niewystarczające i nie usuwają problemu, który w dalszym ciągu występuje.

Skoro dostępne instrumenty prawne uznać należy za wystarczające dla poradzenia sobie z nieruchomościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia, to dlaczego ani organy gmin, ani organy nadzoru budowlanego nie podejmują się wykonania zastępczego obowiązku za właściciela? Pojawia się też kwestia tego, dlaczego w razie występowania na terenie danej gminy nieruchomości opuszczonych, zadania z tym związane przekazywane są do właściwego terenowo PINB? Przecież w pytaniach skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego nie wskazano wprost na nieruchomości zabudowane, których stan techniczny wymaga interwencji ze strony organu nadzoru budowlanego. Być może ma to swoje źródło w tym, że respondenci w swoich odpowiedziach wskazali na problematykę nieruchomości gruntowych, z nieodpowiednim stanem technicznym budynku, jaki na niej się znajduje. Niemniej jednak, stan „opuszczenia”, jak zostało to już wielokrotnie omówione, polegać może nie tylko na nieodpowiednim stanie technicznym budynku, ale również samej nieruchomości. Co więcej, jeżeli problem nieruchomości opuszczonych dotyczy utrzymania

czystości i porządku, to przecież organem egzekucyjnym tego obowiązku jest organ jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że choć obowiązujące przepisy prawa pozwalają na skuteczne wyegzekwowanie od właściciela wykonania obowiązku nałożonego przez właściwy organ, tak problemem w dalszym ciągu pozostaje efektywne stosowanie tychże środków egzekucyjnych. Niezależnie już bowiem od tego, czy nieruchomości jest zamieszkiwana, czy też nie, niewykonywanie obowiązków właścicielskich stanowi asumpt do podjęcia dalszych badań w tym zakresie. Skoro przedstawione do tej pory rozważania sugerują, że organy administracji publicznej niechętnie sięgają do środków egzekucji obowiązków, koniecznym byłoby zbadanie przyczyn takiego stanu rzeczy. W oparciu o zebrany materiał, można w tym miejscu postawić jednak pytanie, czy niekorzystanie przez organy administracji publicznej ze środków egzekucji obowiązków niepieniężnych w postaci wykonania zastępczego, nie jest spowodowane skomplikowaną procedurą jego realizacji, przy jednoczesnym braku interesu organu w wykonaniu obowiązku właściciela? Wydaje się, że nieefektywność znanych instrumentów prawnych zmierzających do egzekucji obowiązku nałożonego na właściciela, wynika również z braku w budżecie organu administracji publicznej środków finansowych, jakie powinny zostać przeznaczone na podjęcie właściwych w danym przypadku działań przez ten organ. Wskazać bowiem należy, że nawet korzystając z wykonania zastępczego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu koniecznych do poniesienia w związku z tym środków pieniężnych, faktyczne zaspokojenie organu może zostać rozłożone w czasie. Szczególnie kłopotliwe są z kolei sytuacje, w których właściciel nieruchomości nie dysponuje wystarczającymi na poniesienie tych kosztów środkami finansowymi. Co więcej, wyłożenie przez organ środków niezbędnych do pokrycia kosztów wykonania zastępczego, przy jednoczesnej niepewności ich wyegzekwowania od zobowiązanego, wydaje się nie leżeć w interesie organu. W tym miejscu przypomnieć należy jednak, że zaniechanie organu egzekucyjnego w doprowadzeniu do wykonania obowiązku nałożonego w drodze decyzji usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną występowaniem stanu zagrażającego bezpieczeństwu ludzi i mienia. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej przewidziana została bowiem w art. 77 Konstytucji RP, zaś konkretyzacji dostarczają art. 417-421 k.c.⁸⁴⁸, szczegółowo omówione w ramach rozważań Rozdziału IV.

⁸⁴⁸ M. Wałachowska [w:] Kodeks cywilny..., s. 424-425. Zob. również: wyrok SO w Warszawie z 18.06.2020 r., XXV C 199/15, LEX nr 3154169; wyrok SN z 29.11.2011 r., I CSK 99/11, LEX nr 1125077.

Efektem dalszych badań nad zjawiskiem nieruchomości opuszczonych powinno być kompleksowe porządzenie sobie z ich występowaniem w rzeczywistości. Ustalenia poczynione na potrzeby pracy sugerują, że dopóki stan nieruchomości nie przyczynia się bezpośrednio do zaistnienia zdarzenia wymagającego podjęcie natychmiastowych czynności zabezpieczających i naprawczych, nikt nie poczuwa się do odpowiedzialności za ich występowanie. Wyraźnie jednak podkreślić należy, że wielu zdarzeń spowodowanych występowaniem nieruchomości opuszczonych powodujących szkodę u innych osób można uniknąć, jeżeli tylko dostępne środki prawne są właściwie wykorzystywane. Choć obowiązujące instrumenty prawne pozwalają na usankcjonowanie przypadków występowania nieruchomości opuszczonych, niemniej dalsze ich występowanie skłania do przyjęcia tezy, że nie są one odpowiednio stosowane. Na potrzeby pogłębionych studiów nad efektywnością instrumentów prawnych pozwalających poradzić sobie z nieruchomościami opuszczonymi w Polsce, należałoby rozważyć przeprowadzenie swego rodzaju kampanii edukacyjnej. Chcąc poradzić sobie z występowaniem nieruchomości opuszczonych, należałoby wyjść od nałożenia na państwo i jego organy obowiązku doprowadzenia nieruchomości opuszczonych do odpowiedniego stanu, a następnie przedstawić instrumenty prawne, które pozwolą na zaspokojenie roszczeń finansowych państwa i jego organów z tytułu podjętych czynności zabezpieczających. Instrumenty tego rodzaju wskazuje z jednej strony u.p.e.a., z drugiej strony do wykorzystania nadają się instrumenty cywilnoprawne takie jak np. hipoteka przymusowa. Rozważenie wdrożenia działań edukacyjnych na temat nieruchomości opuszczonych w Polsce mogłoby przynieść również pozytywny wydźwięk dla samego właściciela. Dopuszczalność obciążenia nieruchomości m.in. hipoteką przymusową na rzecz Skarbu Państwa, sprowadza się bowiem do zabezpieczenia kosztów, jakie organ państwowy poniósł w związku z przeprowadzonymi pracami zabezpieczającymi nieruchomość przed dalszą degradacją i usunięciem zagrożeń z nią związanych. Hipoteka przymusowa ustanowiona na nieruchomości opuszczonej, umożliwia organowi, w razie braku reakcji ze strony właściciela, wszczęcie postępowania egzekucyjnego i sprzedaż nieruchomości komuś innemu. Jeżeli więc właściciel nieruchomości zdawałby sobie sprawę z konsekwencji swoich zaniechań, mógłby z większym zaangażowaniem wdrożyć odpowiednie działania zaradcze i podjąć się wykonywania swego prawa z należytą starannością.

Bibliografia

Literatura:

1. Babiarz S. (red.), Nieruchomości w prawie cywilnym, administracyjnym i podatkowym. Tom II. Umowy obciążające i o korzystanie z nieruchomości. Orzeczenia spadkowe. Wywłaszczenie nieruchomości, Warszawa 2017.
2. Balwicka-Szczyrba M., Karaszewski G., Sylwestrzak A., Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2014.
3. Balwicka-Szczyrba M. (red.), Sylwestrzak A. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2024.
4. Banaszak B., Podstawowe obowiązki prawne jednostki, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1981, Prawo CCLIX, Wrocław 1997.
5. Banaszkiewicz A., Przemiany w sposobie rozumienia prawa własności: przejście z ujęcia absolutnego do przyjęcia ograniczonego i prospołecznego charakteru tego prawa, Acta Iuris Stetinensis 2016/2.
6. Banaszkiewicz A., Współczesny sens i zakres treściowy prawa własności na przykładzie nieruchomości gruntowej, Poznań-Nysa 2023.
7. Banaszkiewicz B., Konstytucyjne prawo do własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
8. Bednarek M., Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1993/4.
9. Bednarek M., Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994.
10. Białek S., Głosa do orzeczenia SN z 21.6.1957, 1 CR 935/56, OSPiKA 1958, z. 5, poz. 134.
11. Bieniek G., Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych, Rejent 2004/3-4.
12. Bieniek G., Czy można zrzec się własności nieruchomości po dniu 15 lipca 2006 roku?, Rejent 2006/9.
13. Bieniek G., Rudnicki S., Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2006.
14. Bieniek G. (red.), Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga 3. Zobowiązania. Tom II, Warszawa 2011.

15. Bieranowski A., Nowelizacja kodeksu cywilnego statuująca ograniczony zakaz przewłaszczenia nieruchomości na zabezpieczenie – uwagi krytyczne, *Rejent* 2020/6.
16. Biernacki J., Interes społeczny w zunifikowanym prawie cywilnym, *Przegląd Notarialny* 1949/11.
17. Bładowski B., Gola A., Posiadanie i jego ochrona, Warszawa 1987.
18. Blicharz J., Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej, *Przegląd Prawa i Administracji* 2004/40.
19. Błażejczyk M., Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych, *Państwo i Prawo* 1966/7-8.
20. Błażejczyk M., Organizatorskie i władcze funkcje państwa w realizacji programu żywnościowego i rozwoju rolnictwa, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1976/14.
21. Błażejczyk M., Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych, Warszawa 1971.
22. Boć J., Prawo administracyjne, Wrocław 1994.
23. Bochańczyk-Kupka D., Rola państwa w ochronie praw własności, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 2014/35.
24. Bojanowski E., Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej, Warszawa 1975.
25. Bończak-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2018.
26. Borkowska K., Prawne instrumenty kształtowania rolniczej własności ziemi, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1981, t. XXVI.
27. Branas C. C., South E., Kondo M. C., Hohl B. C., Bourgois P., Wiebe D. J., MacDonald J. M., Citywide cluster randomized trial to restore blighted vacant land and its effects on violence, crime, and fear, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 2018/115(12).
28. Breyer S., Sprawy o dział i o stwierdzenie zasiedzenia, Warszawa 1952.
29. Breyer S., Mienie. Przepisy ogólne dotyczące własności. Treść i wykonywanie własności, Katowice 1966.
30. Breyer S., Z ogólnej problematyki ograniczeń własności nieruchomości, *Nowe Prawo* 1972/1.
31. Brzeszczyńska S. (red.), Cieplą H. (red.), Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów, Warszawa 2018.

32. Brzezicki T., Holz M., Wybrane problemy wykonania zastępczego z perspektywy postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024.
33. Budziarek M., Szymczak A., Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2021.
34. Budzikowski M., Wybrane ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym, *Palestra* 2022/7-8.
35. Budzinowski R., Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych, Warszawa-Poznań 1985.
36. Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2013.
37. Bużowicz M., Ewolucja prawa własności w Polsce Ludowej w latach 1944-1956 [w:] Wolność, równość i własność w prawie i polityce, red. M. Sadowski, red. A. Spychalska, red. K. Sadowa, Wrocław 2016.
38. Cherka M. (red.), Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2010.
39. Chruściel M., Formalno-prawne ujawnienie prawa własności w obrocie nieruchomościami, *Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania* 2013/4.
40. Ciszewski J. (red.), Nazaruk P. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2019.
41. Cohen J., Abandoned Housing: Exploring Lessons from Baltimore, *Housing Policy Debate* 2001/3.
42. Cole D. A., Gubalová J., Svidroňová M. M., Abandoned structures: tools for reuse and repurposing of buildings in Slovak municipalities, *Central European Journal Public Policy* 2021/15.
43. Corbelle E., Crecente R., Land abandonment: concept and consequences, *Revista Galega de Economía* 2008, vol. 17, No. 2.
44. Cramer R. H., The Abandonment of Landownership in South African and Swiss Law, *South African Law Journal* 2017, vol. 134, No. 4.
45. Czarnik Z., Egzekucja administracyjna obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004.

46. Czechowski P. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015.
47. Czuba S., Wywłaszczenie a inne sposoby przejęcia nieruchomości przez państwo, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 1972/19.
48. Czuba S., Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia, Warszawa 1980.
49. Dąbrowska M., Zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego *de lege lata* i *de lege ferenda* [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. II, red. K. Ślęzak, red. W. Wróbel, Warszawa 2008.
50. Dadańska K., Ziemianin B., Prawo rzeczowe, Warszawa-Kraków 2008.
51. Dagan H., The Social Responsibility of Ownership, *Cornell Law Review* 2007, volume 92, issue 6.
52. Danecka D., Radecki W., Utrzymywanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2023.
53. Dębowski M., Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Szczecinie [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, red. K. Szepelak, red. W. Górny, Kraków 2015.
54. Dewar M., Reuse of Abandoned Property in Detroit and Flint: Impacts of Different Types of Sales, *Journal of Planning Education and Research* 2015/35(3).
55. Dobosz P., Pojęcie egzekucji administracyjnej [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
56. Doliwa A., Funkcje zasad współżycia społecznego w prawie cywilnym, Warszawa 2021.
57. Doliwa A., Prawo rzeczowe, Warszawa 2010.
58. Domańska A., Domańska A., Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.
59. Domińczyk T., Hipoteka przymusowa [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
60. Drinóczi T., Ograniczenie socjalne prawa do własności oraz inne możliwości ograniczenia tego prawa [w:] *Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
61. Drozd E., Truszkiewicz Z., Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995.

62. Duguit L., Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX w., Warszawa-Kraków 1938.
63. Dybowski T., Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności, Nowe Prawo 1967/6.
64. Dybowski T., Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (*rei vindicatio – actio negatoria*), Warszawa 1969.
65. Dybowski T., Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku [w:] Konstytucja i gwarancje jej postrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, red. J. Trzcíński, red. A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
66. Dybowski T. (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa 2007.
67. Dziurda M., Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku, Warszawa 2023.
68. Dziwiński R., Rola przepisów prawa budowlanego w kształtowaniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych, XXIV Konferencja Naukowo-Techniczna „Awary budowlane” Szczecin-Międzyzdroje, 26-29 maja 2009.
69. Ferek M., Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944-1989, Warszawa 2022.
70. Flaga-Gieruszyńska K. (red.), System Postępowania Cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, Warszawa 2021.
71. Garlicki L., Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), Państwo i Prawo 2001/1.
72. Garlicki L., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwaga 20. do art. 64, t. III, Warszawa 2003.
73. Gdesz M., Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2002.
74. Ginter A., Michalak A., Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2016.
75. Gintowt M., Rudnicki S., Problematyka prawna nieruchomości, Warszawa 1976.
76. Gliniecki A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2016.
77. Gniewek E. (red.), Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-534, Warszawa 2004.
78. Gniewek E., Prawo rzeczowe, Warszawa 2016.
79. Gniewek E. (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, Warszawa 2020.
80. Gniewek E. (red.), Machnikowski P. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2025.

81. Golat R., Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Zakamycze 2004.
82. Góralski W. M., Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych w RFN [w:] Prawa i wolności obywatelskie w państwach kapitalistycznych, red. W. M. Góralski, Warszawa 1979.
83. Górski M., Prawo własności a ochrona środowiska [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.
84. Grodziski S. (red.), Malec D. (red.), Karabowicz A. (red.), Stus M. (red.), Powojenne ustawodawstwo o majątkach opuszczonych. Założenia i funkcjonowanie – próba oceny, Vetera novis augere: studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi, Kraków 2010.
85. Gross R., Opuszczanie i porzucanie gospodarstw rolnych na Warmii i mazurach w okresie kolektywizacji (1948-1956), Komunikaty mazursko-warmińskie 2018/3.
86. Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2022.
87. Gruszecki K., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2024.
88. Grześkiewicz W., Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecnictwem sądowoadministracyjnym, Warszawa 2006.
89. Grzybowski K., Zagadnienie własności w prawie konstytucyjnym, Państwo i Prawo 1947/11.
90. Grzybowski S., Własność w projekcie prawa rzeczowego, Państwo i Prawo 1946/4.
91. Grzybowski S., Ritterman S., Problematyka własności w projekcie kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [w:] Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały sesji naukowej 8-10 grudnia 1954 r., red. J. Wasilkowski, Warszawa 1955.
92. Grzybowski S., Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego, Studia Cywilistyczne 1965/6.
93. Grzybowski S., Zarys prawa rzeczowego, Warszawa 1989.
94. Gudowski J. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa, Warszawa 2017.
95. Gudowski J. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2018.
96. Gudowski J. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, Warszawa 2018.
97. Gumiński P., Wyzbycie się nieruchomości – umowa przekazania nieruchomości, Przegląd Prawa Handlowego 2009/2.

98. Gutowski M. (red.), Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, Warszawa 2019.
99. Gutowski M. (red.), Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-352, Warszawa 2021.
100. Habdas M. (red.), Fras M. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), Warszawa 2018.
101. Habdas M. (red.), Fras M. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), Warszawa 2018.
102. Habdas M., Publiczna własność nieruchomości, Warszawa 2012.
103. Han H. S., The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values, Housing Policy Debate 2014/2.
104. Hauser R. (red.), Leoński Z. (red.), Skoczylas A. (red.), Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2008.
105. Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010.
106. Hauser R. (red.), Wierzbowski M. (red.), Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2024.
107. Hetko A., Dekret Warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości, Warszawa 2008.
108. Hetko A., Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe, Warszawa 2012.
109. Hexter K. W., Greenwald C., Petrus M. H., Sustainable Reuse Strategies for Vacant and Abandoned Properties, All Maxine Goodman Levin School of Urban Affairs Publication 2008, 0 1 2 3 173.
110. Hillier A. E., Culhane D. P., Smith T. E., Tomlin C. D., Predicting housing abandonment with the Philadelphia Neighborhood Information System, Journal of Urban Affairs 2003/1.
111. Holocher J., O istocie zrzeczenia się w prawie. Kilka uwag na gruncie prawa cywilnego, Państwo Prawne 2011/1.
112. Ignatowicz J. (red.), System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, t. 2, Wrocław, Warszawa, Kraków Gdańsk 1977.
113. Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo rzeczowe, Warszawa 2003.
114. Ignatowicz J., Przemiany prawa własności w świetle przepisów kodeksu cywilnego, Studia Cywilistyczne 1969 [w:] J. Ignatowicz, Ochrona posiadania i inne wybrane prace, red. M. Nazar, red. K. Stefaniuk, Warszawa 2014.

115. Izdebski H. (red.), Zachariasz I. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2023.
116. Janeczko E., Zasiedzenie, Zielona Góra 2002.
117. Jarosz-Żukowska S., Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP, Państwo i Prawo 2001/1.
118. Jarosz-Żukowska S., Konstytucyjna zasada ochrony własności, Zakamycze 2003.
119. Jarosz-Żukowska S., Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
120. Jarosz-Żukowska S., Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
121. Jaworski J. (red.), Prusaczyk A. (red.), Wolanin M. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2023.
122. Jaworski W. L., Prawo cywilne na ziemiach polskich, t. II, cz. 1, Kraków 1920.
123. Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., Administracyjne postępowanie egzekucyjne, Toruń 2006.
124. Justyński T., Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym, Zakamycze 2000.
125. Kalus S. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2012.
126. Kasiński M. (red.), Stahl M. (red.), Wlaźlak K. (red.), Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Warszawa 2015.
127. Katner W. J., Słuszność jako klauzula generalna w Kodeksie cywilnym (z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego), Białostockie Studia Prawnicze 2014/17.
128. Kidyba A. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2012.
129. Kidyba A. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna, Warszawa 2014.
130. Kiedrzynek M., Pojęcie nieruchomości gruntowej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Gubernaculum et Administratio 2020/2.
131. Kijowski D. R. (red.), Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz, Warszawa 2010.
132. Kim G., Miller P. A., Nowak D. J., Urban vacant land typology: A tool for managing urban vacant land, Sustainable Cities and Society 2018/36.

133. Kisilowska H. (red.), Drogi publiczne. Komentarz, Warszawa 2023.
134. Klat-Górska E., Administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne konsekwencje niedozwolonej zmiany stanu wód na sąsiedniej nieruchomości gruntowej, *Studia i Prace WNEiZ US* 2018/54.
135. Klat-Górska E., Ostapski A., Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 11.03.2020 r., I CSK 688/181, *Przegląd Sądowy* 2021/9.
136. Klat-Górska E. (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2024.
137. Klat-Wertelecka L., Wykonanie aktu administracyjnego [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
138. Klein A., Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, Wrocław 1976.
139. Klima K., Nowe konstytucyjne demokracje i powrót wolności własności [w:] *Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
140. Kociubiński P., Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji, Warszawa 2013.
141. Kołłątaj H., Porządek fizyczno-moralny oraz pomysły do dzieła „Porządek fizyczno-moralny”, Warszawa 1955.
142. Komaki Y., Measures Against Vacant Houses: Grant-Type Japan Versus Premium on Empty Homes in the UK, *Japan Spotlight*, March/April 2025.
143. Kondak J. M., Czy jest możliwe zrzeczenie się własności, *Studia Iuridica* 2010/52.
144. Korzycka M., Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.
145. Kosikowski C., Własność w przyszłej konstytucji RP, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1995/51.
146. Kosikowski C., Zasada ochrony własności [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
147. Krogulec L., Wpis hipoteki przymusowej a odpowiedzialność solidarna dłużników, *Rejent* 1994/11.
148. Król M. A., Ograniczenia prawa własności w sferze korzystania z nieruchomości gruntowej związane z prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.

149. Księżak P., Rzeczy niczyje, Rejent 2005/4.
150. Kujawiński R., Sobieralski K., Egzekucja administracyjna z nieruchomości, Wrocław 2010.
151. Kunicki A., Zasiedzenie w prawie polskim, Warszawa 1964.
152. Kupiszewski H., Rozważania o własności rzymskiej, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984, t. 36, z. 2.
153. Kurlej M., Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego, Roczniki Administracji i Prawa 2011/11.
154. Kurowska T., Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Katowice 1994.
155. Łabno A., Skotnicki K., Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.
156. Leoński Z., Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych, Warszawa 1968.
157. Leoński Z., Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe, Poznań 2003.
158. Lesiński P., Społeczny wymiar własności prywatnej w kontekście art. 14 ustawy zasadniczej Republiki Federalne Niemiec, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021/1.
159. Leszczyński L., Klauzule generalne w stosowaniu prawa, Lublin 1986.
160. Leszczyński L., Praworządne stosowanie prawa a klauzule generalne, Państwo i Prawo 1989/11.
161. Leszczyński L., Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich, Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Sectio G 1997, t. XLIV.
162. Lis W., Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej, Lublin 2015.
163. Lis W., Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomych przed zniszczeniem, Santander Art and Culture Law Review 2024/1.
164. Lončar S., Pavić D., Areas with abandoned and vacant properties in Croatia. A Plea for Recognition, Research, Policies and the Development of Regeneration Strategies, Etnološka tribina 2020/50(43).
165. Longchamps F., Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym, Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla 1939/1 oraz 1939/2.

166. Łyda Z., Funkcjonowanie klauzuli „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa”, *Studia Iuridica Silesiana* 1984/9.
167. Łyda Z., Klauzula generalna „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa” (problemy interpretacji), *Państwo i Prawo* 1987/7.
168. Machnikowski P. (red.), *Zobowiązania. Tom II. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2024.
169. Machowska A., Wojtyczek K., *Prawo francuskie, t. I, Zakamycze*, Kraków 2004.
170. Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
171. Matusik G., *Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2013.
172. Matusik G., *Zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa*, Warszawa 2021.
173. Matys Ł., Posadowienie urządzeń przesyłowych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym, *Nieruchomości* 2015/10.
174. Mazur A., Akty prawne regulujące kwestie własnościowe i narodowościowe w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, *Facta Simonidis* 2019/12(1).
175. Merta-Staszczak A., Konfiskata majątku ponemieckiego i opuszczonego na Dolnym Śląsku przez instytucje państwowe w latach 1945-1956, *UR Journal of Humanities and Social Sciences* 2008/8(3).
176. Mik C., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, *Państwo i Prawo* 1993/5.
177. Mik C., *Ochrona prawa własności w prawie europejskim [w:] O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, red. C. Mik, Toruń 1996.
178. Mikłaszewska J., *Libertariańskie koncepcje własności i wolności*, Kraków 1994.
179. Mikosz R., „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), *Problemy Prawne Górnictwa* 1982/5.
180. Mizera S., Ramus W., *Ewidencja i gospodarka terenami. Zbiór przepisów z objaśnieniami*, Warszawa 1978.
181. Morckel V., Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter?, *Community Development* 2014/45(2).
182. Myczkowski L., *Własność budynków i lokali oraz inne prawa rzeczowe w praktyce*, Warszawa 2000.
183. Nadler J., *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976.

184. Nakielska I., Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Gdańsk 2002.
185. Niczyporuk J., Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004
186. Niedośpiał M., Waclawik B., Prawo własności. Aspekty prawne – etyczne (moralne) – społeczne – filozoficzne – ekonomiczno-finansowe, Warszawa 2013.
187. Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2024.
188. Nowakowski T., Przewłaszczenie nieruchomości na zabezpieczenie w świetle art. 387¹ k.c. – uwagi krytyczne, Rejent 2021/9.
189. Olejniczak A. (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna, t. 6, Warszawa 2023.
190. Olszanowski J., Piątek W., Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego w świetle realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024.
191. Oniszczyk J., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996, Warszawa 1998.
192. Oniszczyk J., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004.
193. Osajda K. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna. Tom IIIa, Warszawa 2017.
194. Paduch A., Prawne środki wspomagające skuteczność egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024.
195. Pańko W., Klauzule generalne kodeksu cywilnego w cywilnoprawnej regulacji obrotu uspołecznionego, Państwo i Prawo 1969/3.
196. Pańko W., Uwagi w przedmiocie prawa własności nieruchomości gruntowej, Prawne Problemy Górnictwa 1978/2.
197. Pańko W., Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978.

198. Pańko W., Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności [w:] Księga pamiątkowa ku czci Prof. J. Fiemy, red. A. Klein, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 609, Prawo CV, Wrocław 1983.
199. Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984.
200. Pawlak W., Prawo rolne PRL. Cz. I. Kształtowanie ustroju rolnego, Poznań 1971.
201. Pawłowski S., Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki, Poznań 2018.
202. Peñalver E. M., The Illusory Right to Abandon, Cornell Law Faculty Publications 2010, paper 209.
203. Piaskowska O. (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506-1217. Tom II, Warszawa 2024.
204. Pietrzykowski K. (red.), Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, Warszawa 2020.
205. Pikulska-Robaszkiewicz A., Własność w prawie rzymskim [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.
206. Piniński L., Pojęcie i granice prawa własności według prawa rzymskiego, Lwów 1900.
207. Pisuliński J., Hipoteka jako forma zabezpieczenia należności Skarbu Państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, Rejent 1997/12.
208. Piwowarczyk J., Kryzys społeczno-gospodarczy w świetle katolickich zasad, Kraków 1932.
209. Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red), Filipowicz T. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2024.
210. Pracka M., Determinanty publicznoprawnej ingerencji w prawo własności w celu wykonania remontu, konserwacji lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2022/14(3).
211. Przybysz P., Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999.
212. Przybysz P., Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, Warszawa 2021.
213. Przysiężniak A., Nowa regulacja hipoteki przymusowej, Monitor Prawniczy 2003/17.
214. Radecki W., Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
215. Radecki W., Radecki G., Czeskie prawo gruntowe z polskiej perspektywy: artykuł recenzyjny, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2016/2.

216. Radwanowicz J., Przymus bezpośredni w egzekucji administracyjnej [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, J., red. Radwanowicz, Warszawa 2004.
217. Radwanowicz J., Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
218. Radwanowicz-Wanczewska J., Umowy w egzekucji administracyjnej [w:] Umowy w administracji, red. J. Boć, red. L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
219. Radwański Z., Zieliński M., Uwagi *de lege ferenda* o klauzulach generalnych w prawie prywatnym, Przegląd Legislacyjny 2001/2.
220. Radwański Z., Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności [w:] Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005.
221. Radwański Z., Zrzeczenie się własności nieruchomości – uwagi do wyroku TK z 15.3.2005 r. (K 9/04), Monitor Prawniczy 2005/19.
222. Radwański Z., Zrzeczenie się własności nieruchomości po 15 lipca br. a przed wejściem w życie nowej regulacji prawnej art. 179 k.c., Monitor Prawniczy 2006/15.
223. Ramus W., Prawo wywłaszczeniowe, Warszawa 1970.
224. Ratowski E., Początki i znaczenie ogólnej definicji prawa własności w tradycji prawnej zachodu, Forum Prawnicze 2023/2.
225. Romańska M., Obowiązki niepieniężne podlegające egzekucji administracyjnej – problemy w związku ze stwierdzeniem ich treści [w:] Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia, red. T. Jędrzejewski, red. M. Masternak, red. P. Rączka, Toruń 2024.
226. Rozwadowski W., Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984, t. 36, z. 2.
227. Rozwadowski W., Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł, Poznań 1992.
228. Rozwadowski W., Własność w polskim prawie cywilnym. Przemiany strukturalne – potrzeba nowelizacji, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2002/7.
229. Rozwadowski W., Koncepcje treści prawa własności w prawie polskim [w:] O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Księga II. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi

- Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok-Katowice 2010.
230. Rozwadowski W., Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy, *Zeszyty Prawnicze* 2010/1.
231. Rudnicki S., Pojęcie nieruchomości gruntowej, *Rejent* 1994/1.
232. Rudnicki S., Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001.
233. Rudnicki S., Prawo obrotu nieruchomościami, Warszawa 2001.
234. Rudnicki S., Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności, Warszawa 2008.
235. Rudnicki S., Własność nieruchomości, Warszawa 2008.
236. Rudnicki S., Rudnicki G., Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2008.
237. Rychter R. A., Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019.
238. Sadayuki T., Kanayama Y., Arimura T. H., Evaluating the externality of vacant houses in Japan: The case of Toshima municipality, Tokyo, Research Institute for Environmental Economics and Management Discussion Paper Series 2019/1901.
239. Safjan M., Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), *Państwo i Prawo* 1990/11.
240. Safjan M. (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna, t. 1, Warszawa 2012.
241. Sałkiewicz-Munnerlyn E., Zagadnienia własności w nauczaniu Jana Pawła II [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom I. Własność*, red. J. Jabłońska-Bonca, Warszawa 2009.
242. Selwa J., Stelmachowski A., Prawo rolne, Warszawa 1970.
243. Seniw M., Umowa przekazania nieruchomości – uwagi wstępne, *Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland* 2013/1.
244. Siciński P., Nieruchomość o nieustalonym stanie prawnym – nieruchomość Skarbu Państwa – sensu stricto, cz. I, *Nieruchomości* 2008/3.
245. Siciński P., Nieruchomość o nieustalonym stanie prawnym – nieruchomość Skarbu Państwa – sensu stricto, cz. II, *Nieruchomości* 2008/4.
246. Śleszyńska E., Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. *Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2022.
247. Smarż J., Konsekwencje utrzymania obiektu „w sposób niezgodny z przepisami”, *Przegląd Budowlany* 2023/5-6.

248. Śmieja A., Zalety i słabości hipoteki na tle ogólnej charakterystyki instytucji, Rejent 1995/1.
249. Sobolewska-Michulska K., Cienciała A., Problematyka geodezyjno-prawna w procesie ustalania stanu prawnego nieruchomości w Polsce, Warszawa 2017.
250. Sokolewicz W., Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
251. Sommer J., Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
252. Spirydowicz E., Ziemia i prawo, Warszawa 1977.
253. Stahl M., Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
254. Starościak J. (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978.
255. Stefaniak A., Prawa, obowiązki, ochrona interesów właścicieli, sposoby zarządzania z uwzględnieniem nieruchomości w działalności gospodarczej, Warszawa 2002.
256. Steinberg M., Housewright M., Addressing Vacant Property in the Wildland Urban Interface, Idaho Law Review 2019, vol. 55, No 1.
257. Stelmach B., Ograniczenia w obrocie nieruchomościami na tle ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – zagadnienia wybrane, Palestra 2023/11.
258. Stelmachowski A., Istota i funkcja posiadania, Warszawa 1958.
259. Stelmachowski A., Klauzule generalne w kodeksie cywilnym (zasady współzycia społecznego – społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa), Państwo i Prawo 1965/1.
260. Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984.
261. Stelmachowski A., Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998.
262. Stelmasiak J., Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego [w:] System egzekucji administracyjnej, red. J. Niczyporuk, red. S. Fundowicz, red. J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
263. Strachowska R. A., Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012.
264. Strahilevitz L. J., The right to abandon, University of Pennsylvania Law Review 2010/158.
265. Strzelczyk R., Prawo nieruchomości, Warszawa 2011.

266. Strzelczyk R., Prawo obrotu nieruchomościami z testami online, Warszawa 2024.
267. Strzępek Ł., Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia, Sosnowiec 2016.
268. Suchy J., Czy prawo własności nieruchomości w Polsce jest nadal prawem własności?, *Ekonomia – Wrocław Economic Review* 2019/3.
269. Suziedelyte Visockiene J., Tumeliene E., Maliene V., Analysis and Identification of Abandoned Agricultural Land using the Remote Sensing Methodology, *Land Use Policy* 2019/82.
270. Świeboda Z., Egzekucja z nieruchomości w sądowym postępowaniu egzekucyjnym (wybrane zagadnienia) [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
271. Świeczkowski J. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 730-1217*, Warszawa 2025.
272. Sychowicz M., O charakterze prawnym hipoteki przymusowej i postępowania o jej ustanowienie [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
273. Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2025.
274. Sysiak J., *Nieruchomości – zagadnienia wybrane*, Rejent 1996/9.
275. Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002.
276. Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005.
277. Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2005.
278. Szer S., *Nowe prawo rzeczowe*, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1947/1-2.
279. Szer S., Kilka uwag na temat pojęcia interesu społecznego w prawie cywilnym, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1950/1.
280. Szewczyk M., Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
281. Szlachetko K. (red.), Szlachetko J. K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.
282. Szponar-Seroka J., Zasada ochrony własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2017/4.
283. Szytk R., *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999/2.

284. Szulc T., Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, red. K. Winiarski, Częstochowa 2004.
285. Tagunov D. E., Konstytucyjnoprawne ograniczenia prawa własności [w:] Własność – zagadnienie ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo – wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
286. Taubenschlag R., Rzymskie prawo prywatne, Warszawa 1969.
287. Till E., Wykład prawa rzeczowego austriackiego: prawo własności, prawo służebności i prawo zastawu, Lwów 1892.
288. Till E., Wykład prawa rzeczowego austriackiego. Dział I. Nauka o prawie własności, wyd. 3 nowo opracowane, nakładem Księgarni H. Altenberga, G. Seyfartha, E. Wendego, Lwów 1913.
289. Warciński M., Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego, Warszawa 2013.
290. Wasilewski A., Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Kraków 1972.
291. Wasilkowski J., Prawo rzeczowe. Część 1, Warszawa 1956.
292. Wasilkowski J., Zarys prawa rzeczowego, Warszawa 1963.
293. Wasilkowski J., Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego, Państwo i Prawo 1965/12.
294. Wasilkowski J., Prawo własności w PRL. Zarys wykładu, Warszawa 1969.
295. Wasilkowski J., Z cywilno-prawnej problematyki własności (zagadnienia wybrane), Państwo i Prawo 1971/3-4.
296. Wasilkowski J., Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972.
297. Węgrzynowski Ł., Zwrot nieruchomości pożydowskich nabytych przez Skarb Państwa na podstawie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Monitor Prawniczy 2018/2.
298. Wierzbowski B., Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości, Przegląd Prawa Rolnego 2012/1.
299. Wierzbowski M. (red.), Plucińska-Filipowicz A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2021.
300. Wisłocki J., Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa jako jedna z tzw. klauzul generalnych w k.c., Palestra 1947/2.
301. Władek Z., Klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa w wykładni przepisów regulujących prawo własności, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. (Ius) 2016, nr 2.

302. Wochelski B., Zasady współżycia społecznego w projekcie Kodeksu karnego PRL, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1964/1.
303. Wójcik S., Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, *Rejent* 1991/7-8.
304. Wojtyczek K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999.
305. Wolanin M., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 1998.
306. Wolanin M., Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory, Warszawa 2023.
307. Wołodkiewicz W., Czy święta własność prywatna w prawie rzymskim? (Na marginesie wywiadu z profesorem Ewą Łętowską), *Palestra* 2015/3-4.
308. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1996.
309. Woś T., Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości, Warszawa 1998.
310. Woś T., Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Warszawa 2004.
311. Woś T., Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011.
312. Wróbel A., Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym, Wrocław 1984.
313. Wróblewski J., Wartości a decyzja sądowa, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
314. Wróblewski S., Zarys wykładu prawa rzymskiego. Prawo rzeczowe, Kraków 1919.
315. Wyporska-Frankiewicz J., Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych, Warszawa 2019.
316. Wyrzykowski M., Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.
317. Zachariasiewicz M. A., Dopuszczalność zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości przejętych jako majątki opuszczone i ponemieckie w przypadku uchylecia podstawy prawnej takiego zasiedzenia [w:] *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2005.
318. Załucki M. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2024.
319. Zaradkiewicz K., Cywilne prawo – rzeczowe prawo – zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 902¹ k.c. stosowanego przez analogię, *Głosa do uchwały SN z 13.12.2013 r. (III CZP 81/13)*, OSP 2017, nr 7-8, poz. 75.

320. Zaradkiewicz K., Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym, Warszawa 2013.
321. Zaradkiewicz K., Nieruchomość jako rzecz w świetle Kodeksu cywilnego, Nieruchomości 2022/3.
322. Zieliński T., Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym, Studia Iuridica 1992/23.
323. Zieliński T., Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym, Państwo i Prawo 1997/11-12.
324. Ziemiński Z., Teoria prawa, Warszawa-Poznań 1973.
325. Ziemiński Z., Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych, Państwo i Prawo 1989/3.
326. Ziętek W., Nabycie prawa własności nieruchomości w drodze przemilczenia w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Przegląd Sądowy 2009/5.
327. Zoll F. (starszy), Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego, t. II, Prawo rzeczowe, Kraków 1913.
328. Zoll F., Z zagadnień funkcjonalizmu własności na tle spuścizny po Leonie Duguit, Przegląd Notarialny 1947/1.
329. Zoll F., Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, Przegląd Sądowy 1998/5.
330. Zrałek J., Kilka uwag o projekcie uregulowania długu gruntowego, Rejent 2008/4, s. 116-117; P. Hypiak, Zaspokojenie wierzyciela w umowie przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości, Rejent 2023/4.
331. Zwolak S., Glosa do wyroku NSA z 02.07.2018 r., II OSK 3285/17, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVIII 2019/2.
332. Żuławska C., Zasady prawa gospodarczego prywatnego, Warszawa 2007.
333. Żylicz M. (red.), Prawo lotnicze. Komentarz, Warszawa 2016.

Akty prawa:

1. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1944 r. Nr 4, poz. 17 z późn. zm.).

3. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. z 1944 r. Nr 15, poz. 82 z późn. zm.).
4. Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45).
5. Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o przymusowym zagospodarowaniu użytków rolnych (Dz. U. z 1945 r. Nr 11, poz. 59).
6. Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97 z późn. zm.).
7. Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1945 r. Nr 57, poz. 321).
8. Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.).
9. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z późn. zm.)
10. Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.).
11. Rozporządzenie Ministrów: Rolnictwa i Reform Rolnych, Ziem Odzyskanych oraz Administracji Publicznej z dnia 18 czerwca 1947 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie przejmowania na własność Państwa nieruchomości ziemskich na mocy art. 41 i 42 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. z 1947 r. Nr 48, poz. 249).
12. Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz. U. z 1947 r. Nr 59, poz. 318 z późn. zm.).
13. Rozporządzenia Ministra Skarbu i Ziem Odzyskanych z dnia 23 grudnia 1948 r. o zakresie działania i organizacji urzędów likwidacyjnych (Dz. U. z 1948 r. Nr 62, poz. 485).
14. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność nie pozostających w faktycznym władaniu właściciela nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. z 1949 r. Nr 46, poz. 339 z późn. zm.).

15. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. z 1950 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311).
17. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
18. Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).
19. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).
20. Dekret z dnia 9 lutego 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych (Dz. U. z 1953 r. Nr 11, poz. 40).
21. Dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz. U. z 1953 r. Nr 29, poz. 113 z późn. zm.).
22. Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1955 r. Nr 18, poz. 107 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 172 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 174 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 21 grudnia 1958 r. o szczególnym trybie ściągania zaległości z tytułu niektórych zobowiązań właścicieli nieruchomości wobec państwa (Dz. U. z 1958 r. Nr 77, poz. 398 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303 z późn. zm.).

28. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. zmieniająca ustawę z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 161).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1961 r. Nr 39, poz. 198 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 1962 r. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz. U. z 1962 r. Nr 38, poz. 166 z późn. zm.).
35. Zarządzenie Ministerstwa Finansów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie scalenia zaległości finansowych właścicieli niektórych gospodarstw rolnych (M.P. z 1962 r. Nr 62, poz. 298).
36. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).
37. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568).
38. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 268).
39. Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 14 z późn. zm.).
40. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1968 r. Nr 8, poz. 45 z późn. zm.).
41. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbania i w sprawie ustalania wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów (Dz. U. z 1968 r. Nr 11, poz. 58).

42. Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów (Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 250 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.).
45. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 341).
46. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889).
47. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151).
48. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).
50. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).
51. Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.).
52. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 184).
53. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188).
54. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567).
55. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 494).
56. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. – zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1992 r. Nr 91, poz. 455).
57. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).
58. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418).
59. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

60. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1270).
61. Ustawa z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1996 r. Nr 114, poz. 542).
62. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733).
63. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
64. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).
65. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913).
66. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111).
67. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr. 106, poz. 668 z późn. zm.).
68. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).
69. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350).
70. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647).
71. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
72. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).
73. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 212).
74. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1431).
75. Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408).
76. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

77. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1653).
78. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292).
79. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13).
80. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
81. Ustawa z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 665).
82. Ustawa z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 163, poz. 1012).
83. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 311).
84. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 200, poz. 1323).
85. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69).
86. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960).
87. Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 84).
88. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 556).
89. Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1222).

Akty prawa zagranicznego:

1. Burgerlijk Wetboek, adopted on 1992, ISN: NLD-1992-L-91671, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook055.htm> [dostęp]: 4.03.2026 r.
2. Chula Vista Municipal Code, A Codification of the General Ordinances of the City of Chula Vista, California 2001, Reprinted 2022, <https://chulavista.municipal.codes/> [dostęp]: 4.11.2025 r.

3. City of Johannesburg: By-law on Problem Properties, Notice 839 of 2014, Provincial Gazette Extraordinary Buitengewone Provinsiale Koerant vol. 20, No. 167, Pretoria 20 June/Junie 2014, https://joburg.org.za/documents/_Documents/By-Laws/gazetted%20problem%20property%20by-law.pdf [dostęp]: 4.11.2025 r.
4. City of Vancouver. British Columbia, Vacancy Tax by-law No. 11674. A By-law to impose and collect a vacancy tax, <https://bylaws.vancouver.ca/11674c.pdf> [dostęp]: 4.11.2025 r.
5. Code of Public Local Laws of Baltimore City, Published by Baltimore City Department of Legislative Reference Benjamin Guthorn, Director 2024, <https://codes.baltimorecity.gov/us/md/cities/baltimore/pll> [dostęp]: 4.11.2025 r.
6. Codice Civile 2023, Testo del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262 aggiornato con le modifiche apportate, da ultimo, dalla Legge n. 41/2023, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16;262!vig=2020-12-04> [dostęp]: 4.11.2025 r.
7. Código Civil de la República Argentina, 25 de Septiembre de 1869, Buenos Aires 1883, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1083> [dostęp]: 4.11.2025 r.
8. Código Civil y Comercial de la Nación (aprobado por la Ley N° 26.994 de 1 de octubre de 2014, y modificado por el Decreto N° 62/2019 de 21 de enero de 2019) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm> [dostęp]: 4.11.2025 r.
9. General Statutes of Connecticut, Revised to January 1, 2025, <https://www.cga.ct.gov/current/pub/titles.htm> [dostęp]: 4.11.2025 r.
10. New Jersey Revised Statutes (2024), <https://law.justia.com/codes/new-jersey/2024/> [dostęp]: 4.11.2025 r.
11. Nový občanský zákoník z 22.03.2012 r., Zákon č. 89/2012 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89> [dostęp]: 4.11.2025 r.
12. Problem Buildings By-law, 2015, Published in KwaZulu-Natal Provincial Gazette 1490 on 11 September 2015, Assented to on 24 June 2015, Commenced on 11 March 2016, <https://openbylaws.org.za/akn/za-eth/act/by-law/2015/problem-buildings/eng@2024-02-08> [dostęp]: 4.11.2025 r.
13. Problem Property By-law, 2020, Published in Western Cape Provincial Gazette 8362 on 27 November 2020, Commenced on 27 November 2020, <https://openbylaws.org.za/akn/za-cpt/act/by-law/2020/problem-property/eng@2020-11-27> [dostęp]: 4.11.2025 r.

14. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907,
https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/20210101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-24-233_245_233-20210101-de-pdf-a.pdf
[dostęp]: 4.03.2026 r.
15. "The Argentine Civil code (effective January 1st, 1871) together with Constitution and Law of civil registry"
https://archive.org/stream/argentinecivilc00whelgoog/argentinecivilc00whelgoog_djvu.txt [dostęp]: 4.11.2025 r.

Konstytucje zagraniczne:

1. Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r. (z późniejszymi zmianami z 15 października 1998 r.) [w:] Konstytucja Łotwy, Tłum. Ligia Gołubiec. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001,
<https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html> [dostęp]: 17.01.2025.
2. Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., Tłum. S. Grabowska,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/11/Irlandia_pol_010711.pdf
[dostęp]: 17.01.2025.
3. Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., Tłum. Z. Witkowski,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf,
[dostęp]: 17.01.2025.
4. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., Tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf [dostęp]: 17.01.2025.
5. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., Tłum. T. Mołdawa,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf
[dostęp]: 17.01.2025.
6. Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. [w:] Konstytucja Republiki Chorwacji, wyd. 2 zm. i uaktual., Tłum. T. M. Wójcik, M. Pietryńska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Chorwacja_pol010107.pdf [dostęp]: 17.01.2025.
7. Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r. (z późniejszymi zmianami z 6 stycznia 1992 r.) [w:] Konstytucja Republiki Macedonii, Tłum. T. Wójcik,

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999,
<https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/macedonia.html> [dostęp]: 17.01.2025.

8. Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., Tłum. A. Cosma,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf,
[dostęp]: 17.01.2025.
9. Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej
w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., Tłum. A. Puu,
https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Estonia_pol_010811.pdf
[dostęp]: 17.01.2025.
10. Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. (ze zmianami)
[w:] Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku, wyd. 2 zm. i uaktual.,
Tłum. K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003,
<https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowacja.html> [dostęp]: 17.01.2025.
11. Uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. o ogłoszeniu
Karty Podstawowych Praw i Wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki
Czeskiej [w:] Konstytucja Republiki Czeskiej, Tłum. M. Kruk, Wydawnictwo
Sejmowe, Warszawa 1994, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html>
[dostęp]: 17.01.2025.
12. Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej w dniu 28 czerwca
1996 r. [w:] Konstytucja Ukrainy, Tłum. E. Toczek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
1999, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html> [dostęp]: 17.01.2025.
13. Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., Tłum. J. Snopek [w:] Konstytucje
państw Unii Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011,
<https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> [dostęp]: 17.01.2025.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego:

1. Wyrok TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.
2. Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8.
3. Orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996 nr 1, poz. 2.
4. Wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.
5. Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
6. Wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75.
7. Orzeczenie TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999 nr 4, poz. 74.

8. Wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999 nr 4, poz. 78.
9. Wyrok TK z 06.03.2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56.
10. Orzeczenie TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000 nr 2, poz. 60.
11. Wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK-A 2001, nr 1, poz. 4.
12. Wyrok TK z 05.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33.
13. Wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.
14. Wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.
15. Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15.
16. Wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 24.
17. Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.
18. Wyrok TK z 29.06.2005 r., SK 34/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 69.
19. Wyrok TK z 3.06.2008 r., P 4/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 76.
20. Wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012 nr 11, poz. 135.
21. Wyrok TK z 23.09.2014 r., SK 7/13, OTK-A 2014 nr 8, poz. 93.
22. Wyrok TK z 9.02.2021 r., P 15/17, OTK-A 2021 nr 6.

Orzecznictwo Sądów:

Naczelny Sąd Administracyjny:

1. Wyrok NSA z 7.12.1998 r., IV SA 193/96, LEX nr 43716.
2. Wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001 nr 4, poz. 186.
3. Wyrok NSA z 5.06.2002 r., SA/Rz 77/02, LEX nr 533380.
4. Wyrok NSA z 24.07.2002 r., II SA/Wr 233/00, LEX nr 656249.
5. Wyrok NSA z 19.11.2003 r., SA/Sz 2255/01, LEX nr 1694548.
6. Wyrok NSA z 25.07.2006 r., II OSK 463/05, LEX nr 266471.
7. Wyrok NSA z 26.06.2007 r., II OSK 943/06, LEX nr 340125.
8. Wyrok NSA z 5.10.2007 r., II OSK 1310/06, LEX nr 504993.
9. Wyrok NSA z 14.03.2008 r., II OSK 234/07, LEX nr 505254.
10. Wyrok NSA z 3.04.2009 r., II OSK 427/08, LEX nr 555778.
11. Wyrok NSA z 1.09.2009 r., II OSK 1344/08, LEX nr 597207.
12. Wyrok NSA z 25.08.2010 r., II OSK 1328/09, LEX nr 746471.
13. Wyrok NSA z 12.01.2012 r., I OSK 1551/11, LEX nr 1126269.
14. Wyrok NSA z 19.06.2012 r., II OSK 796/12, LEX nr 1216768.

15. Wyrok NSA z 17.07.2014 r., II OSK 338/13, LEX nr 1519377.
16. Wyrok NSA z 2.12.2015 r., II OSK 838/14, LEX nr 1989248.
17. Wyrok NSA z 12.01.2017 r., II OSK 976/15, ONSAiWSA 2017 nr 6, poz. 100.
18. Wyrok NSA z 6.06.2017 r., II OSK 2452/15, LEX nr 2341040.
19. Wyrok NSA z 9.06.2017 r., II OSK 2574/15, LEX nr 2314066.
20. Wyrok NSA z 14.06.2017 r., II OSK 2624/15, LEX nr 2345747.
21. Postanowienie NSA z 27.06.2007 r., II OW 23/07, LEX nr 339941.
22. Wyrok NSA z 1.03.2018 r., II OSK 2028/17, LEX nr 2472259.
23. Wyrok NSA z 12.06.2018 r., II OSK 1780/16, LEX nr 2521485.
24. Wyrok NSA z 2.07.2018 r., II OSK 3285/17, LEX nr 2523637.
25. Wyrok NSA z 10.01.2019 r., II OSK 575/18, LEX nr 2617507.
26. Wyrok NSA z 29.08.2019 r., II OSK 2405/17, LEX nr 2736710.
27. Wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 3437/18, LEX nr 2799518.
28. Wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 1285/17, LEX nr 2777717.
29. Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1705/19, LEX nr 3009316.
30. Wyrok NSA z 24.11.2020 r., II OSK 1715/18, LEX nr 3097985.
31. Wyrok NSA z 12.01.2021 r., III OSK 3342/21, LEX nr 3121650.
32. Wyrok NSA z 5.10.2021 r., II OSK 202/21, LEX nr 3232695.
33. Wyrok NSA z 22.02.2022 r., II OSK 549/19, LEX nr 3321079.
34. Wyrok NSA z 12.04.2022 r., II OSK 1172/20, LEX nr 3572729.
35. Wyrok NSA z 20.09.2022 r., II FSK 10/20, LEX nr 3437454.
36. Wyrok NSA z 29.06.2022 r., II OSK 98/20, LEX nr 3406847.
37. Wyrok NSA z 18.04.2024 r., II OSK 1844/21, LEX nr 3756848.
38. Wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 2792/22, LEX nr 3748924.

Sąd Najwyższy:

1. Orzeczenie SN z 22.06.1954 r., C.II. 503/54, OSNCK 1955, nr 3, poz. 55.
2. Uchwała SN z 19.01.1956 r., I CO 37/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 93.
3. Uchwała SN z 24.05.1956 r., I CO 9/56, OSNCK 1957 nr 1, poz. 1.
4. Orzeczenie SN z 24.01.1957 r., II CR 1035/56, OSNCK 1959, nr 1, poz. 3.
5. Orzeczenie SN z 21.06.1957 r., I CR 935/56, OSP 1957, nr 1, poz. 134.
6. Uchwała SN z 13.06.1959 r., IV CO 3/59, OSNCK 1961, nr 1, poz. 10.

7. Uchwała SN z 19.12.1959 r., I CO 42/59, OSNCK 1960, nr 2, poz. 33.
8. Uchwała SN z 15.09.1960 r., I CO 16/60, OSNCK 1961, nr 2, poz. 31.
9. Wyrok SN z 19.12.1960 r., I CR 412/60, OSNCK 1962, nr 3, poz. 90.
10. Uchwała SN z 19.09.1962 r., I CO 23/62, OSNCK 1963, nr 5, poz. 92.
11. Wyrok SN z 18.04.1963 r., II CR 296/62, OSNC 1964, nr 3, poz. 59.
12. Wyrok SN z 6.05.1966 r., I CR 83/66, LEX nr 5982.
13. Orzeczenie SN z 3.06.1966 r., III CR 108/66, LEX nr 4582.
14. Wyrok SN z 28.01.1967 r., I CR 475/66, LEX nr 6110.
15. Wyrok SN z 22.02.1967 r., III CR 406/66, LEX nr 6117.
16. Uchwała SN z 22.04.1968 r., III CZP 37/68, OSNCP 1969, nr 1, poz. 9.
17. Wyrok SN z 28.10.1969 r., II CR 450/69, LEX nr 6600.
18. Wyrok SN z 2.02.1972 r., II CR 572/71, OSNC 1972, nr 7-8, poz. 144.
19. Wyrok SN z 2.06.1972 r., I CR 42/72, OSNC 1973, nr 3, poz. 44.
20. Wyrok SN z 16.06.1972 r., III CRN 121/72, LEX nr 7096.
21. Wyrok SN z 22.06.1972 r., III CRN 126/72, OSNC 1973, nr 3, poz. 45.
22. Wyrok SN z 1.10.1973 r., I CR 387/73, LEX nr 1673142.
23. Uchwała SN z 4.03.1975 r., III CZP 89/74, OSNC 1976, nr 1, poz. 7.
24. Wyrok SN z 25.09.1980 r., II CR 316/80, OSNC 1981, nr 7, poz. 129.
25. Wyrok SN z 18.02.1981 r., IV CR 605/80, OSNC 1982, nr 4, poz. 50.
26. Wyrok SN z 8.10.1985 r., I CR 289/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 154.
27. Wyrok SN z 22.09.1986 r., IV CR 279/86, LEX nr 530539.
28. Uchwała SN z 10.05.1989 r., III CZP 36/89, OSNC 1990, nr 4–5, poz. 56.
29. Wyrok SN z 16.12.1992 r., I CRN 188/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 90.
30. Postanowienie SN z 7.04.1994 r., III CRN 18/94, LEX nr 13770.
31. Wyrok SN z 10.10.1997 r., III CKN 202/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 42.
32. Postanowienie SN z 16.01.1998 r., II CSK 571/97, LEX nr 1226967.
33. Wyrok SN z 18.06.1998 r., II CKU 6/98, LEX nr 35027.
34. Wyrok SN z 25.03.1999 r., III CKN 213/98, LEX nr 1212013.
35. Postanowienie SN z 21.07.1999 r., II CKN 420/98, LEX nr 1216169.
36. Wyrok SN z 13.06.2001 r., II CKN 532/00, LEX nr 1211958.
37. Wyrok SN z 26.07.2001 r., IV CKN 280/00, LEX nr 52510.
38. Wyrok SN z 8.01.2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128.
39. Postanowienie SN z 30.01.2002 r., III CKN 206/01, LEX nr 54447.
40. Uchwała SN z 15.02.2002 r., III CZP 86/01, OSNC 2002, nr 11, poz. 132.

41. Postanowienie SN z 28.02.2002 r., III CKN 891/00, LEX nr 54474.
42. Wyrok SN z 14.05.2002 r., V CKN 1021/00, LEX nr 55512.
43. Wyrok SN z 12.06.2002 r., III CKN 694/00, OSNC 2003 r. Nr 9, poz. 124.
44. Wyrok SN z 19.09.2002 r., II CK 51/02, LEX nr 81893.
45. Wyrok SN z 19.02.2003 r., V CKN 1681/00, LEX nr 121742.
46. Wyrok SN z 26.03.2003 r., II CKN 1374/00, LEX nr 78829.
47. Wyrok SN z 27.03.2003 r., V CKN 347/01, LEX nr 78263.
48. Wyrok SN z 10.07.2003 r., I CKN 497/01, LEX nr 121698.
49. Wyrok SN z 10.02.2004 r., IV CK 454/02, LEX nr 175937.
50. Wyrok SN z 13.02.2004 r., IV CK 40/03, LEX nr 151636.
51. Uchwała SN z 24.02.2004 r., III CZP 120/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 81.
52. Wyrok SN z 11.03.2004 r., V CK328/03, LEX nr 183779.
53. Wyrok SN z 5.08.2004 r., III CK 332/03, LEX nr 174195.
54. Postanowienie SN z 30.06.2006 r., III CSK 153/05, LEX nr 398389.
55. Uchwała SN z 8.03.2007 r., III CZP 18/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 17.
56. Wyrok SN z 6.07.2007 r., III CSK 86/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 64.
57. Wyrok SN z 30.09.2008 r., II CSK 169/08, LEX nr 465949.
58. Postanowienie SN z 18.12.2008 r., III CSK 208/08, LEX nr 484737.
59. Wyrok SN z 20.01.2009 r., II CSK 423/08, LEX nr 527191.
60. Postanowienie SN z 2.06.2011 r., I CSK 520/10, LEX nr 1129076.
61. Wyrok SN z 29.11.2011 r., I CSK 99/11, LEX nr 1125077.
62. Wyrok SN z 16.02.2012 r., III CSK 208/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 51.
63. Wyrok SN z 10.05.2012 r., IV CSK 579/11, LEX nr 1232804.
64. Wyrok SN z 19.10.2012 r., V CSK 501/11, LEX nr 1243100.
65. Wyrok SN z 14.02.2013 r., II CNP 50/12, LEX nr 1314379.
66. Wyrok SN z 23.05.2013 r., I CSK 531/12, OSNC-ZD 2014, nr 3, poz. 53.
67. Postanowienie SN z 22.11.2013 r., III CZP 55/13, Biul.SN 2015, Nr 7-8, s. 38.
68. Wyrok SN z 6.03.2014 r., V CSK 224/13, LEX nr 1467140.
69. Wyrok SN z 21.08.2014 r., IV CSK 673/13, OSNC-ZD 2015, nr 4, poz. 63.
70. Wyrok SN z 21.05.2015 r., IV CSK 539/14; LEX nr 1682734.
71. Uchwała SN z 17.02.2016 r., III CZP 106/15, LEX nr 1977619.
72. Wyrok SN z 2.06.2016 r., I CSK 533/15, LEX nr 2976681.
73. Wyrok SN z 28.03.2017 r., II CNP 30/16, LEX nr 2331699.
74. Wyrok SN z 26.07.2017 r., III CSK 356/16; LEX nr 2352148.

75. Uchwała SN z 24.11.2017 r., III CZP 38/17, OSNC 2018, nr 5, poz. 52.
76. Postanowienie SN z 13.09.2018 r., II CZ 37/18, LEX nr 2549418.
77. Postanowienie SN z 14.01.2021 r., IV CZ 80/20, LEX nr 3106150.
78. Wyrok SN z 16.07.2021 r., I CSK 17/21, LEX nr 3232635.
79. Wyrok SN z 17.02.2022 r., II CSKP 75/22, LEX nr 3307903.
80. Postanowienie SN z 29.06.2022 r., I CNP 35/22, LEX nr 3410922.
81. Postanowienie SN z 16.05.2023 r., II CSKP 1062/22, LEX nr 3562869.
82. Wyrok SN z 28.08.2025 r., II CSKP 351/23, LEX nr 3994360.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne:

1. Wyrok WSA w Warszawie z 19.05.2004 r., VII SA/Wa 539/04, LEX nr 148915.
2. Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2006 r., I SA/Wa 596/06, LEX nr 295985.
3. Wyrok WSA w Opolu z 23.11.2006 r., II SA/Op 270/05, LEX nr 871369.
4. Wyrok WSA w Krakowie z 8.09.2008 r., II SA/Kr 477/08, LEX nr 522606.
5. Wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2008 r., II SA/Łd 229/08, LEX nr 499769.
6. Wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2009 r., I SA/Wa 1722/08, LEX nr 526924.
7. Wyrok WSA w Warszawie z 23.04.2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.
8. Wyrok WSA w Łodzi z 21.10.2009 r., II SA/Łd 668/09, LEX nr 554915.
9. Wyrok WSA w Gliwicach z 25.05.2011 r., III SA/Gl 2637/10, LEX nr 1100612.
10. Wyrok WSA w Olsztynie z 6.10.2011 r., II SA/Ol 553/11, LEX nr 984784.
11. Wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2012 r., VII SA/Wa 1785/11, LEX nr 1126381.
12. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.11.2012 r., II SA/Bd 782/12, LEX nr 1248611.
13. Wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2012 r., III SA/Kr 850/11, LEX nr 1139277.
14. Wyrok WSA w Gdańsku z 25.11.2014 r., V ACa 637/14, LEX nr 1651858.
15. Wyrok WSA w Rzeszowie z 15.04.2015 r., II SA/Rz 1604/14, LEX nr 1810832.
16. Wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2017 r., II SA/Kr 616/17, LEX nr 2383058.
17. Wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2017 r., VIII SA/Wa 783/16, LEX nr 2293426.
18. Wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1895/16, LEX nr 2342718.
19. Wyrok WSA w Poznaniu z 6.12.2017 r., II SA/Po 697/17, LEX nr 2418485.
20. Wyrok WSA w Gdańsku z 7.03.2018 r., II SA/Gd 746/17, Lex nr 2467902.
21. Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VIII SA/Wa 75/18, LEX nr 2505598.
22. Wyrok WSA w Kielcach z 22.08.2018 r., II SA/Ke 417/18, LEX nr 2549151.

23. Wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2018 r., VII SA/Wa 883/18, LEX nr 2621686.
24. Wyrok WSA w Łodzi z 7.02.2019 r., II SA/Łd 1113/18, LEX nr 2624801.
25. Wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2019 r., VII SA/Wa 1326/19, LEX nr 3072679.
26. Wyrok WSA w Gdańsku z 18.03.2020 r., II SA/Gd 734/19, LEX nr 2973585.
27. Wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2021 r., VII SA/Wa 1102/20, LEX nr 3186790.
28. Wyrok WSA w Gliwicach z 5.03.2021 r., II SA/Gl 1332/20, LEX nr 3167865.
29. Wyrok WSA w Poznaniu z 5.01.2022 r., II SA/Po 457/21, LEX nr 3288439.
30. Wyrok WSA w Białymstoku z 12.05.2022 r., II SA/Bk 263/22, LEX nr 3354239.
31. Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.11.2022 r., II SA/Rz 776/22, LEX nr 3447608.
32. Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.04.2023 r., II SA/Rz 1335/22, LEX nr 3566485.
33. Wyrok WSA w Lublinie z 11.01.2024 r., II SA/Lu 874/23, LEX nr 3687514.
34. Wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2025 r., II SA/Gd 831/24, LEX nr 3888998.

Sądy powszechne:

1. Wyrok SA w Katowicach z 25.10.2012 r., I ACa 607/12, LEX nr 2672092.
2. Wyrok SA w Katowicach z 14.05.2013 r., V ACa 96/13, LEX nr 1322488.
3. Wyrok SA w Katowicach z 28.06.2013 r., I ACa 280/13, LEX nr 1350358.
4. Postanowienie SO w Warszawie z 3.09.2013 r., II C 88/13, LEX nr 1847811.
5. Wyrok SA w Białymstoku z 20.09.2013 r., I ACa 392/13, LEX nr 1372254.
6. Wyrok SO w Białymstoku z 6.12.2013 r., II Ca 1034/13, LEX nr 171550.
7. Wyrok SA w Poznaniu z 17.12.2013 r., I ACa 1001/13, LEX nr 1409237.
8. Wyrok SA w Katowicach z 7.03.2014 r., I ACa 1133/13, LEX nr 1451635.
9. Wyrok SA w Katowicach z 11.03.2014 r., I ACa 1093/13, LEX nr 1454468.
10. Wyrok SA w Łodzi z 4.07.2014 r., I ACa 68/14, LEX nr 1504415.
11. Wyrok SO w Krakowie z 15.07.2014 r., II Ca 673/14, LEX nr 1851533.
12. Wyrok SO w Poznaniu z 20.11.2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.
13. Wyrok SO w Siedlcach z 10.12.2015 r., I C 880/12, LEX nr 1980714.
14. Wyrok SO w Kielcach z 25.01.2016 r., II Ca 1416/15, LEX nr 1994764.
15. Wyrok SR w Sulęcinie z 6.04.2016 r., I C 18/15, LEX nr 2042209.
16. Wyrok SA w Warszawie z 31.05.2017 r., I ACa 428/16, LEX nr 2348581.
17. Wyrok SO w Gliwicach z 12.04.2018 r., III Ca 2136/17, LEX nr 2486600.
18. Wyrok SA w Krakowie z 5.10.2018 r., I ACa 3/18, LEX nr 2580328.

19. Wyrok SO w Warszawie z 18.06.2020 r., XXV C 199/15, LEX nr 3154169.
20. Wyrok SA w Szczecinie z 29.09.2020 r., I ACa 730/19, LEX nr 3120499.
21. Wyrok SO w Bydgoszczy z 24.11.2020 r., I C 222/19, LEX nr 3922274.
22. Wyrok SA w Łodzi z 11.08.2021 r., I ACa 139/20, LEX nr 3242121.
23. Wyrok SO w Sieradzu z 24.09.2021 r., I C 75/21, LEX nr 3246348.
24. Wyrok SO w Warszawie z 4.04.2023 r., XX GC 1004/12, LEX nr 3716586.

Inne:

Artykuły prasowe, raporty, broszury:

1. Bachowski M., *Najbardziej przerażające opuszczone budynki w Polsce. Wśród nich komisariat*, Noizz, 25.04.2025, <https://noizz.pl/design/najbardziej-przerazajace-opuszczone-budynki-w-polsce-wsrod-nich-komisariat/wclefrb> [dostęp]: 13.05.2025 r.
2. Centrum Wsparcia Wykorzystania Pustych Domów Prefektury Fukuoka (pełniące funkcję punktu konsultacyjnego dla właścicieli pustych domów), <https://www.city.miyawaka.lg.jp.e.aba.hp.transer.com/kiji003447787/index.html>, 20.10.2020, [dostęp]: 22.02.2026 r.
3. Cramer R. H., *Seeking clarity on the abandonment of landownership*, University of Aberdeen. School of law, 23.04.2018, <https://www.abdn.ac.uk/law/blog/seeking-clarity-on-the-abandonment-of-landownership/> [dostęp]: 26.02.2023 r.
4. Cramer R. H., *The Abandonment of Landownership: A Proposed Model for Regulated Exit*, Doctoral thesis submitted to the Faculty of Law, University of Cape Town in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Date of Submission: 16 September 2020, <http://hdl.handle.net/11427/32560> [dostęp]: 26.02.2023 r.
5. *Dawny Szpital „Stalownik” na Łysej Górze. Symbol zmarnowanego potencjału*, szaryburek.pl, 13.12.2025 r., <https://www.onet.pl/turystyka/szaryburekpl/stalownik-w-bielsku-bialej-niszczeje-co-dalej-z-dawnym-szpitałem/06r4tvc,30bc1058>, [dostęp]: 13.05.2025 r.
6. Dorska-Havaris D., *Procedura nadzoru budowlanego w związku z opuszczonym budynkiem mieszkalnym*, Prawo.pl, 20.04.2011, <https://www.prawo.pl/samorzad/procedura-nadzoru-budowlanego-w-zwiazku-z-opuszczonym-budynkiem-mieszkalnym,79152.html> [dostęp]: 13.05.2025 r.

7. Heesun J., Soyeong L., Seok-Jin K., Sung-Yong K., *Vacant House Characteristics by Use Area and Their Application to Sustainable Community*, Applied Sciences 2022/12(21), <https://doi.org/10.3390/app122110696> [dostęp]: 4.03.2026 r.
8. Issue Brief: Vacant Property Strategy, December 2018, https://www.lisc.org/media/filer_public/3f/e1/3fe1ae5d-cdb4-43d7-88bc-5e7825fa3a6a/issue_brief_vacant_property_strategies.pdf [dostęp]: 17.03.2023 r.;
9. Jadach-Sepiolo A., Tomczyk E., Wysocki K., Milewska-Wilk H., *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Raport opracowany przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2021, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf [dostęp]: 18.06.2022 r.
10. Jakubowicz W., *Opuszczone miejsca w województwie podlaskim. Stare dwory, wielkie fabryki i zapomniany szpital. Tu można najeść się strachu!*, Gazeta Współczesna, 24.05.2024, <https://wspolczesna.pl/opuszczone-miejsca-w-wojewodztwie-podlaskim-stare-dwory-wielkie-fabryki-i-zapomniany-szpital-tu-mozna-najesc-sie-strachu/ar/c1-17097779> [dostęp]: 13.05.2025 r.
11. Jarosz K., *Stalownik – niekończąca się historia*, beskidzka24.pl, 02.07.2021 r., <https://beskidzka24.pl/stalownik-niekonczaca-sie-historia/> [dostęp]: 13.05.2025 r.
12. Klimczak M., Kos K., *Kiedys słynny, dziś w ruinie... Upadek Stalownika - historia szpitala w Bielsku-Białej. Co z nim się stało?*, bielsko-biala.naszemiasto, 09.07.2023 r., <https://bielskobiala.naszemiasto.pl/kiedys-slynnny-dzis-w-ruinie-upadek-stalownika-historia/ar/c1-8997423>, [dostęp]: 13.05.2025 r.
13. National Vacant Properties Campaign, *Vacant properties: the true cost to communities*, August 2005, https://www.greencitycoalition.org/uploads/8/7/1/3/87139164/true_costs_of_vacancy_nvpc_2005__1_.pdf, [dostęp]: 4.03.2026 r.
14. Nowacka-Marzeion I., *Jak kupić nieruchomość z nieuregulowanym stanem prawnym?*, ePorady24.pl, 22.08.2023, <https://www.eporady24.pl/jak-kupic-nieruchomosc-z-nieuregulowanym-stanem-prawnym,pytania,4,58,32853.html> [dostęp]: 13.05.2025 r.
15. Opaliński Ł., *Zagospodarowanie nieruchomości opuszczonej: siłą czy prawem?*, Agrokonsument.pl, 13.09.2024, <https://agrokonsument.pl/zagospodarowanie-nieruchomosci-opuszczonej-sila-czy-prawem/> [dostęp]: 13.05.2025 r.

16. *Opuszczone domy, młyny, magazyny, dworki w Polsce - kiedyś te miejsca tętniły życiem. Dziś aż strach wejść do środka*, Kurier Poranny, 14.07.2022, <https://poranny.pl/opuszczone-domy-mlyny-magazyny-dworki-w-polsce-kiedys-te-miejsca-tetniły-zyciem-dzis-az-strach-wejsc-do-srodka/ar/c8-15277696> [dostęp]: 13.05.2025 r.
17. *Opuszczony dom*, forum.murator.pl, 20.02.2015, <https://forum.murator.pl/topic/198313-opuszczony-dom/> [dostęp]: 13.05.2025 r.
18. *Opuszczony dom, jak go można nabyć*, Forumprawne.org, 25.02.2011, <https://forumprawne.org/prawo-nieruchomosci-lokalowe-budowlane/195374-opuszczony-dom-jak-go-mozna-nabyc.html> [dostęp]: 13.05.2025 r.
19. Ormańczyk I., *Dom bez człowieka umiera. Śmierć przez opuszczenie*, Nieustanne Wędrowanie, 30.11.2020, <https://nieustanne-wedrowanie.pl/opuszczony-dom/> [dostęp]: 13.05.2025 r.
20. Paskalowska R., *Opuszczone i zapomniane: ranking strasznych miejsc w Polsce*, Magazyn Travelist, 24.10.2024, <https://magazyn.travelist.pl/opuszczone-i-zapomniane-ranking-strasznych-miejsc-w-polsce/> [dostęp]: 13.05.2025 r.
21. Shane J. M., *Abandoned Buildings and Lots*, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series, July 2012, No. 64, <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p240-pub.pdf> [dostęp]: 4.05.2022 r.

Interpelacje, zapytania, oświadczenia:

1. Interpelacja posła Pawła Bańkowskiego nr 3382 do ministra skarbu państwa w sprawie uregulowania prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 18.05.2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05E21B74>.
2. Interpelacja posła Pawła Bańkowskiego nr 13747 do ministra infrastruktury i budownictwa, ministra spraw wewnętrznych i administracji, ministra sprawiedliwości w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 26.06.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5B71C282&view=1>.

3. Zapytanie posłanki Ewy Malik nr 3922 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie regulacji prawnej nieruchomości zabudowanych, przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, Warszawa 21.07.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2558C45E>.
4. Oświadczenie senatorów Joanny Sekuły i Janusza Pęcherza złożone na 23. posiedzeniu Senatu w dniu 15 kwietnia 2021 r. nr 997, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/3458/10_023_045__osw.pdf.

Pozostałe:

1. Druk sejmowy nr 288, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/017/288.pdf>.
2. Druk sejmowy nr 486, <https://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/015/486.pdf>.
3. Stanowisko Rady Ministrów wobec senackiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie (druk Nr 288) z 9.05.2008 r., DSPA-140-70(5)/08.
4. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1109 z 2.11.2006 r. Druki Sejmowe V kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1109>.
5. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/>.
6. XLII Biuletyn KKZN, Warszawa 1997.