

Jerzy Kisiel

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PROBLEMY ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI

Zarządzanie nieruchomościami należy rozumieć jako zarządzanie w skali makro (na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym lub wojewódzkim) i jako zarządzanie w skali mikro (na poziomie lokalnym, samorządowym, gminnym, powiatowym).

Trzeba przede wszystkim zauważyć, że sam termin „zarządzanie” ma charakter bardziej techniczny niż ekonomiczny. Właściwie należałoby tutaj używać terminu „gospodarowanie”, jako szerszego i obejmującego całokształt zagadnień związanych z racjonalną gospodarką nieruchomościami, podczas gdy zarządzanie obejmuje tylko pewien wycinek tych spraw. Bardzo często przez zarządzanie nieruchomościami rozumie się tylko bezpośrednie administrowanie daną nieruchomością.

Ze względu na specyficzne cechy nieruchomości, jako dobra ekonomicznego, pojawiające się tutaj problemy zarządzania tym dobrem mają również szczególny charakter. Nie są to typowe problemy występujące np. w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Ponadto inne problemy zarządcze występują na poziomie makro, inne zaś na poziomie mikro.

Obrazowo mówiąc, obszar kraju stanowi zbiór różnego rodzaju nieruchomości. Do nieruchomości zalicza się tutaj m.in. grunty rolne i przemysłowe, lasy, wody, infrastrukturę techniczną (np. autostrady), budynki i budowle. Wszystkie te rodzaje nieruchomości wymagają odpowiedniego utrzymania, m.in. po to, aby nie pogorszyły się ich wartości użytkowe; jest to niejako aspekt materialny gospodarowania tymi nieruchomościami. Z drugiej jednak strony, ponieważ każda nieruchomość jest nierozzerwalnie związana z pewnymi prawami własności oraz prawami pokrewnymi, konieczne jest odpowiednie wyartykułowanie tych praw, ich ujednoclenie oraz przestrzeganie; jest to aspekt niematerialny gospodarowania nieruchomościami.

Oba te aspekty (materialny i niematerialny) są ze sobą nierozzerwalnie związane. Zdarza się, że aspekt materialny gospodarowania nieruchomościami zostaje w pe-

wien sposób ograniczony (co stwarza wrażenie pewnej sprzeczności z prawem właściciela do swobodnego dysponowania swoją nieruchomością) przez konieczność uwzględnienia innych obowiązujących przepisów prawa (np. właściciel nie może prowadzić działalności produkcyjnej na swojej nieruchomości, jeżeli w miejscowych planach wykorzystania zasobów jest ona wykazana jako niemająca przeznaczenia gospodarczego; przepisy nie pozwalają też właścicielowi na dowolne usytuowanie budynku na działce budowlanej¹). Jest bezsporne, że właściciel nie może wykonywać swego prawa własności wyłącznie w celu zaspokajania egoistycznych interesów; zobowiązany jest podporządkować korzystanie z własności w jakimś zakresie interesowi społecznemu i nakazom altruizmu. Prawo własności jest więc w pewien sposób ograniczone (w sferze praw podmiotowych); przybiera to postać rozwiniętego systemu urządzeń socjalnych, określanych jako ochrona socjalna jednostek słabszych (jest to tzw. socjalizacja prawa własności). W sposób wyraźny mówią o tym art. 5 i 140 Kodeksu cywilnego, które wyrażają negatywną stronę własności (negatywna strona własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa).

Oprócz strony negatywnej, własność ma także swoją stronę pozytywną. Rozumie się przez to uprawnienia (atrybuty), które składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe. Do atrybutów tych należą: uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą [2, s. 71-73]. Do atrybutu korzystania z rzeczy zalicza się następujące uprawnienia: do posiadania rzeczy, do używania rzeczy (a więc prawo takiego jej używania, które nie polega na czerpaniu pożytków, np. zamieszkiwanie przez właściciela w jego domu), do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych (prawo do przetworzenia rzeczy, jej zużycia lub nawet zniszczenia). W zakres prawa rozporządzania rzeczą wchodzi: uprawnienie do wyzbycia się własności rzeczy (np. prawo do przeniesienia własności na inną osobę, do zrzeczenia się własności, do rozporządzenia własnością na wypadek śmierci) oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy (w węższym znaczeniu rozumie się przez to ustanowienie prawa rzeczowego obciążającego rzecz, w szerszym zaś znaczeniu także podejmowanie czynności dotyczących rzeczy o skutkach wyłącznie obligacyjnych, jak np. oddanie rzeczy w dzierżawę lub najem).

Ograniczenie treści prawa własności przy gospodarowaniu nieruchomościami ma trzy wyznaczniki.

Po pierwsze, są to obowiązujące przepisy ustaw, przy czym nie chodzi tutaj o konkretne przepisy, lecz o całość obowiązującego ustawodawstwa, przede wszystkim prawa administracyjnego oraz przepisy prawa cywilnego [5].

¹ Są to tzw. negatywne ograniczenia prawa własności. Oprócz nich istnieją tzw. obowiązki pozytywne, które zobowiązują np. właściciela do należytego wykorzystania należących do niego użytków rolnych. Istnieje spór, czy są to obowiązki należące do zakresu prawa własności, czy też wykraczają one poza to prawo. Prawnicy skłaniają się tutaj do tej drugiej opcji, traktując pozytywne obowiązki właściciela jako korelat prawa własności. Zob. [2, s. 73].

Po drugie, są to zasady współzycia społecznego. Pojęcie zasad współzycia społecznego nie jest ściśle zdefiniowane w obowiązującym prawie. Generalnie przyjmuje się, że jest to nieszkodzenie swoimi działaniami innym członkom danej społeczności. Na przykład nie jest dopuszczalne korzystanie z prawa własności w celu szkodzenia lub nawet nie w takim zamiarze, ale bez żadnej sensownej potrzeby, a z istotną szkodą dla innych osób. Nie jest dopuszczalne również żądanie właściciela, aby osoba władająca jego nieruchomością wydała mu ją w sytuacji szczególnie dla siebie niedogodnej (np. w okresie poważnej choroby członka rodziny).

Po trzecie wreszcie, jest to społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej własności. O tym więc, jaki jest zakres prawa własności, decyduje jej przeznaczenie. Zakres tego prawa zależy od tego, czy jest to nieruchomość rolna, czy działka budowlana, czy dana nieruchomość jest położona z dala od zabudowań, czy wśród domów zamieszkałych itd. Znalazło to wyraz w nowych uregulowaniach Kodeksu cywilnego: nowa definicja prawa własności (art. 140), nowe ujęcie przestrzennych granic nieruchomości (art. 143), silniejsza ochrona interesu posiadacza, gdy koliduje on z interesem właściciela (art. 146), wyeksponowanie interesu społecznego jako czynnika rozstrzygającego o podziale nieruchomości rolnych (art. 214). Wskazane ograniczenia nie mogą jednak podważać funkcji prawa własności.

Zgodnie z kryterium własności, krajowe zasoby nieruchomości można podzielić na nieruchomości stanowiące własność prywatną oraz nieruchomości stanowiące własność publiczną.

Zasoby nieruchomości państwowych dzieli się na określone kategorie mające charakter pojęć techniczno-prawnych (zawierają one bowiem nieruchomości różne pod względem ich przydatności gospodarczej). Kategoriami tymi są [4, s. 61-85]: zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminne zasoby nieruchomości, powiatowe zasoby nieruchomości oraz wojewódzkie zasoby nieruchomości. Jak widać, przyjęto tutaj podmiotowe kryterium podziału nieruchomości, nie zaś ekonomiczno-gospodarcze. Każdy z tych zasobów znajduje się w gestii odpowiedniego szczebla administracji państwowej, który – jako właściciel lub wieczysty użytkownik danego zasobu – musi wobec niego wykonywać określone funkcje (zadania).

Typowymi zadaniami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami, stanowiącymi zarówno własność państwową, jak i prywatną, są [4, s. 71-77]:

Ewidencjonowanie nieruchomości – są to czynności czysto techniczne (rejestracja), służące do dokładnego określenia daty powierzenia nieruchomości do gospodarowania, jej opisu dla ustalenia przydatności gospodarczej i sposobu korzystania. Chodzi tutaj także o stwierdzenie, czy dana nieruchomość jest wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Wycena nieruchomości – służy dla wykazania, jakie wartości majątkowe zostały oddane do gospodarowania; mogą one służyć za miernik poziomu gospodarowania. Z określoną wartością łączą się koszty gospodarowania, poziom użytków i wysokość nakładów (jest to istotne dla ustalenia dochodu netto).

Sporządzanie planów wykorzystania zasobów – służy właściwemu zagospo-

darowaniu nieruchomości i kształtowaniu poziomu wydatków na przygotowanie do sprawnego gospodarowania. Planowanie ma wpływ na ogólne i specjalistyczne wykorzystanie nieruchomości i stanowi podstawę do zmiany gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, nie wyłączając jej zbycia w wypadku małej przydatności gospodarczej lub uciążliwości związanej z gospodarowaniem.

Czynności zabezpieczające przed uszkodzeniem i zniszczeniem – są to działania zmierzające do utrzymania nieruchomości w stanie zdatnym do użytku i czerpania korzyści co najmniej na poziomie wydatków poczynionych na nakłady konieczne, zapobiegające zużyciu substancji ponad normatywną miarę zużycia naturalnego. Do czynności tych należy także zaliczyć odpowiednie działania mające na celu ochronę środowiska (we współpracy z powołanymi do tego celu organami), organizowanie ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwpożarowej, a także wszelkich działań zapobiegających klęskom żywiołowym. Specyficzną grupę czynności tego rodzaju stanowi zabezpieczenie nieruchomości ujętych w rejestrze zabytków.

Naliczanie należności za korzystanie z nieruchomości (a także ich dochodzenie) – za korzystanie z nieruchomości nalicza się odpowiednie opłaty (np. czynsz dzierżawny czy podatek od nieruchomości), co wymaga prowadzenia odpowiedniej ewidencji, rozliczeń itp.

Sprzedaż nieruchomości i oddanie w użytkowanie wieczyste [4, s. 85-131] – może mieć wiele form; może to być sprzedaż (ekwiwalentna bądź nie), darowizna, sprzedaż w formie przetargu (ograniczonego bądź nieograniczonego). Do zbycia pewnych klas nieruchomości potrzebna jest zgoda odpowiednich urzędów.

Sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (pod rygorem jej nieważności). Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

Sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następują w drodze przetargu albo w drodze bezprzetargowej. Przetarg to procedura, której ostatecznym celem jest wybór nabywcy rzeczy w drodze zaproszenia do składania ofert. Zazwyczaj wybierany jest ten nabywca, który proponuje najwyższą cenę. Przetarg może występować jako nieograniczony (otwarty), w którym uczestniczy dowolna liczba podmiotów, lub ograniczony (zamknięty), w którym zaproszenie do uczestnictwa kierowane jest do zindywidualizowanych podmiotów.

Tryb przetargowy nie zawsze jest obowiązujący. Można od niego odstąpić, gdy: nieruchomość przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych (należą do nich m.in. budowa i utrzymywanie dróg publicznych, energetycznych i wodnych urządzeń przesyłowych, obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska i obronności państwa, budowa pomieszczeń dla instytucji publicznych, ochrona zabytkowych nieruchomości oraz zakładanie i utrzymywanie cmentarzy), albo gdy sprze-

daż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.

Instytucja użytkowania wieczystego ma charakter zarówno cywilnoprawny, jak i administracyjny. Wieczyste użytkowanie jest instytucją pośrednią między prawną kategorią własności a kategorią tzw. rzeczowych praw ograniczonych. Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Mogło ono być ustanawiane tylko na terenie państwowym. Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym, co oznacza, że oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gminy w użytkowanie wieczyste następuje na okres 99 lat. W wyjątkowych wypadkach dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, nie krótszy jednak niż 40 lat. W umowie o użytkowanie wieczyste, oprócz ustalenia okresu użytkowania, bezwzględnie należy również określić sposób korzystania z nieruchomości. Użytkownik wieczysty nieruchomości może zostać zobowiązany przez właściwy organ do dokonania odbudowy lub remontu. Jeżeli nieruchomość została wpisana do rejestru zabytków, opłaty z tytułu wieczystego użytkowania obniża się o 50%.

Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej jest związane z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Jest to wymóg bezwzględnie obowiązujący i jego naruszenie powoduje nieważność umowy. Budynki i urządzenia wzniesione przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. Należy zaznaczyć, że prawo wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej ma charakter nadrzędny w stosunku do prawa własności budynków znajdujących się na tym gruncie. Wygaśnięcie prawa wieczystego użytkowania gruntu powoduje wygaśnięcie prawa własności budynków i innych urządzeń. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

Prawo użytkowania wieczystego jest zbywalne i dziedziczne, można je również nabyć w drodze zasiedzenia.

Nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana, w trakcie trwania tego stosunku, wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Wówczas prawo użytkowania wieczystego jest przekształcane w prawo własności.

Oddawanie w trwałą zarząd [4, s. 150-168] – to forma prawna władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Treścią trwałego zarządu jest korzystanie i czerpanie pożytków z rzeczy oddanej w zarząd. Trwały zarząd jest podobny do dzierżawy i użytkowania, z tym jednak, że o ile użytkownik i dzierżawca nie mogą zmieniać substancji rzeczy, o tyle zarządca nie ma takich ograniczeń. Zarządca w ramach trwałego zarządu może zmieniać substancję rzeczy, a nawet ją

tworzyć, gdyż jest uprawniony do wznoszenia nowych budowli, dokonywania nadbudowy i przebudowy istniejących budynków i jest uprawniony do ich modernizacji.

Podział nieruchomości [4, s. 258-293] – zwykle wiąże się ze zmianą jej statusu. Do podziału nieruchomości dochodzi np. w razie zniesienia współwłasności powstałej w wyniku czynności prawnych, dziedziczenia czy podziału majątku wspólnego małżonków. Podział prowadzi do wydzielenia jednej lub więcej działek z nieruchomości, jego zaś wynikiem jest powstanie nowej nieruchomości (w rozumieniu art. 46 Kodeksu cywilnego). Tak więc będą to części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (nieruchomości gruntowe) wraz z budynkami trwale z gruntem związanymi, jeżeli budynki te nie stanowią odrębnego przedmiotu własności (nieruchomości zabudowane). Szczególnym trybem podziału nieruchomości jest ustanowienie odrębnej własności lokali, polegające na wydzieleniu z jednej nieruchomości budynkowej odrębnych nieruchomości stanowiących części budynku.

Przy podziale nieruchomości spory wywoływało kryterium, według którego dokonywany jest ten podział [1, s. 76-78; 3, s. 17-21]. Cywilistyczny punkt widzenia zakłada, że decydujące jest powstanie nowego, odrębnego przedmiotu własności (gdy część wydzielona ma zostać przeniesiona do innej księgi wieczystej bez zmiany właściciela albo kiedy prawo własności tej części ma przyspaść innej osobie). Z administracyjnego punktu widzenia efektem podziału jest nowa nieruchomość wydzielona geodezyjnie i oznaczona ewidencyjnie, niezależnie od tego, czy będzie ona przedmiotem zbycia. Przyjmuje się ten ostatni pogląd. Tak więc do podziału nieruchomości dochodzi, gdy w jego wyniku powstaje nowa jednostka ewidencyjna, dla której może być założona odrębna księga wieczysta.

Podziału nieruchomości można dokonać, jeśli jest on zgodny z planem miejscowym (jeżeli taki plan miejscowy został sporządzony). Chodzi tutaj zarówno o przeznaczenie terenu, jak i o możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Organ właściwy do wydania opinii w sprawie podziału oraz do wydania odpowiedniej decyzji ma obowiązek ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych stanowiących przesłanki podziału. Zobowiązany jest przede wszystkim do zbadania celu podziału oraz zamierzonego przeznaczenia działek powstałych w wyniku podziału. Intencją takiego rozwiązania jest, aby podział nieruchomości nie niweczył celów planowania przestrzennego i sposobów racjonalnego wykorzystania gruntów określonych w planie miejscowym.

Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem (nie chodzi tutaj o drogi ekspresowe ani autostrady).

Jeżeli planu miejscowego nie ma (nieruchomość jest położona na obszarze nieobjętym obligatoryjnym obowiązkiem sporządzania planu miejscowego), to zasady podziału nieruchomości ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospoda-

rowania terenu zgodnie z procedurą wynikającą z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Podział nieruchomości może również nastąpić niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Celem takiego podziału może wówczas być: a) zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, jeżeli podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków; b) wydzielenie działki gruntu znajdującej się pod budynkiem, niezbędnej do prawidłowego korzystania z niego, jeżeli budynek ten został wzniesiony w dobrej wierze przez samoistnego posiadacza; c) wydzielenie części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa; d) realizacja roszczeń do części nieruchomości; e) realizacja przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych; f) wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady.

Scalanie i podział nieruchomości [4, s. 293-320]. Ich celem jest poprawa struktury przestrzennej nieruchomości, zmierzająca do korzystniejszego ich zagospodarowania, ułatwienia dostępu do dróg publicznych oraz podniesienia poziomu uzbrojenia terenów w urządzenia infrastruktury technicznej.

Istotą scalania i podziału nie jest rozwikłanie stosunków własnościowych, lecz jedynie ukształtowanie przedmiotów tych uprawnień. Scalanie i podział bowiem nie zmieniają ani liczby właścicieli, ani prawa własności czy innych uprawnień związanych z nieruchomością. Scalanie i podział to środek silniej, niż sam podział, ingerujący w ustalony na danym obszarze układ stosunków faktycznych i prawnych.

Obie te instytucje prawne, tj. podział oraz scalenie i podział, różnią się istotnie.

Po pierwsze, podział nieruchomości zamyka się w obszarze jednej nieruchomości (stanowiącej jeden przedmiot własności albo współwłasności bądź użytkowania wieczystego), scalenie i podział natomiast obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, a uczestnikami postępowania scaleniowego mogą być właściciele, użytkownicy wieczystości, a także samoistni posiadacze nieruchomości objętych scaleniem.

Po drugie, w podziale nieruchomości z reguły realizują się indywidualne interesy faktyczne i prawne, podczas gdy scalenie i podział ma na względzie interesy społeczne oraz cele publiczne.

Po trzecie, podział jest dokonywany pod kontrolą władzy publicznej (opinia o zgodności podziału z planem miejscowym, decyzja o zatwierdzeniu projektu podziału), scalenie i podział natomiast przebiegają pod kontrolą nie tylko władzy publicznej, lecz także organu społecznego w postaci rady uczestników scalenia.

Po czwarte, w wyniku podziału nie ulega zmianie zakres posiadania, tymczasem w wyniku postępowania scaleniowego może nastąpić uszczuplenie stanu posiadania indywidualnego podmiotu (właściciela).

Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości [4, s. 331-401]. Istota wywłaszczenia polega na przymusowym odjęciu własności lub prawa użytko-

wania wieczystego nieruchomości, ograniczeniu tego prawa lub zniesieniu bądź ograniczeniu innego prawa rzeczowego na nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

Podjęte po wojnie akty nacjonalizacji² nie były aktami wywłaszczenia nieruchomości, te ostatnie bowiem są aktami indywidualnymi, skierowanymi bezpośrednio do podmiotu wywłaszczanego prawa.

Wywłaszczenie może być dokonane wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat oraz województwo samorządowe). Wywłaszczenie dotyczy wyłącznie nieruchomości i ze względu na ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe traktowane jest jako rozwiązanie wyjątkowe. Korzystanie z instytucji wywłaszczenia obwarowane jest następującymi ograniczeniami: przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia są wyraźnie zastrzeżone, obowiązuje zachowanie szczególnie określonej procedury zabezpieczającej przed jakimkolwiek nadużyciem władzy administracyjnej w toku czynności wywłaszczeniowych, zastrzeżono też szczególny reżim prawny (zwrot wywłaszczonej nieruchomości, rozliczenia) w razie odstąpienia przez właściwy organ lub podmiot od realizacji celów, dla których wywłaszczenie nastąpiło.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie albo ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości może być dokonane wyłącznie wobec nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne. Stosuje się je tylko wówczas, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny, mniej dotkliwy sposób aniżeli pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy (oznacza to obowiązek wyczerpania możliwości doprowadzenia drogą rokowań do zawarcia umowy cywilnoprawnej o przeniesienie własności albo innego prawa rzeczowego do nieruchomości). Realizacja wspomnianych celów publicznych polega z reguły na budowie obiektów służących tym celom. Należy jednak zaznaczyć, że z możliwości wywłaszczenia można skorzystać jedynie przed rozpoczęciem inwestycji.

Jak już wspomniano, wywłaszczenie własności nieruchomości lub innego prawa następuje za słusznym odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej. Tak więc kolejną przesłanką wywłaszczenia jest (obok celu publicznego) słusze odszkodowanie. Przez słusze rozumie się takie odszkodowanie, które jest ekwiwalentne w stosunku do wartości wywłaszczonej nieruchomości i które pozwala na odtworzenie przez właściciela rzeczy przejętej przez państwo. Odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości ma charakter cywilnoprawny, stanowi bowiem re-

² Chodzi m.in. o dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (DzU 1945 r. nr 3, poz. 13 z późn. zm.), dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (DzU nr 50, poz. 279), ustawa nacjonalizacyjna z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (DzU nr 3, poz. 17 z późn. zm.) i inne.

kompensatę za uszczerbek majątkowy, czyli za pozbawienie albo ograniczenie prawa rzeczowego do nieruchomości. Wysokość odszkodowania wyznacza się na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającego wartość nieruchomości. Wartość tę ustala się z uwzględnieniem stanu nieruchomości: prawnego (chodzi o rodzaj prawa przysługującego do nieruchomości oraz jego obciążenia) oraz faktycznego (chodzi o to, w jakim stanie faktycznym znajduje się wywłaszczana nieruchomość, czyli jakie jest jej położenie, rodzaj użytków oraz sposób zagospodarowania nieruchomości, zabudowania i naniesienia oraz ich funkcje użytkowe, a także wartości krajobrazowe i zabytkowe). Jeżeli dotychczasowy właściciel wyrazi zgodę, zamiast odszkodowania pieniężnego z tytułu wywłaszczenia nieruchomości może mu być przyznana nieruchomość zamienna, ekwiwalentna co do wartości i funkcji użytkowych do nieruchomości wywłaszczonej.

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość stanowi jej wartość rynkowa (jest to cena, jaką można uzyskać przy sprzedaży nieruchomości na rynku obrotu nieruchomościami). Uwzględnia się przy tym rodzaj nieruchomości, jej położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania (o ile tylko przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości). Jeżeli natomiast to przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Wartość rynkowa może też być niższa od wartości wywłaszczanej nieruchomości. Dlatego też sugeruje się, aby ustalenie ceny rynkowej następowało na podstawie cen nieruchomości przyjmowanych przez urzędy skarbowe i ustalanych w wyniku przetargu w danym rejonie.

Sytuacją niejako odwrotną do wywłaszczenia jest **zwrot wywłaszczonych nieruchomości**, który może nastąpić wówczas, gdy wywłaszczoną nieruchomość używa się aktualnie w celu innym niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, poprzedni zaś właściciel lub jego następca prawny złożył wniosek o zwrot tej nieruchomości. Tak więc istnieje ustawowy obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny, w związku z którym dokonano jej wywłaszczenia. Stanowi to pewną gwarancję, że instytucja wywłaszczenia nie będzie nadużywana ponad potrzeby związane z osiąganiem celów publicznych. Oczywiście poprzedni właściciel lub jego następca prawny nie ma obowiązku złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Od tej reguły (obowiązek zwrotu) istnieje wyjątek: jeżeli poprzedni właściciel (lub jego następca prawny) w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o zamiarze użycia przez nowego właściciela wywłaszczonej nieruchomości na cel inny, niż było to przewidziane w decyzji o wywłaszczeniu, nie złoży wnio-

sku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, to nieruchomość ta może być przez nowego właściciela użyta w tym innym celu. Pojawiają się tutaj jednak pewne istotne problemy. Co się stanie, jeżeli poprzedni właściciel nie zostanie zawiadomiony o zamiarze zmiany celu użytkowania wywłaszczonej nieruchomości? Dlaczego wyznaczono tylko termin trzech miesięcy na skuteczne złożenie wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości? Istnieją tutaj ponadto pewne ograniczenia, które zawężają podmiotowy zakres żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, co nie wydaje się zbyt uzasadnione.

Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli jest spełnione jedno z dwóch następujących kryteriów. Pierwsze kryterium (faktyczne) opiera się na fakcie bezskutecznego upływu czasu, w jakim powinny być podjęte prace zmierzające do osiągnięcia celu (7 lat); innymi słowy – zadanie inwestycyjne zostało zaniechane. Drugie kryterium (prawno-faktyczne) odnosi się do utraty mocy obowiązującej decyzji o lokalizacji inwestycji lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z równoczesnym brakiem działań faktycznych, polegającym na niezrealizowaniu celu wywłaszczenia; innymi słowy – ustała podstawa prawna rozpoczęcia realizacji inwestycji.

Zwrot wywłaszczonej nieruchomości pociąga za sobą obowiązek zwrotu wypłaconego odszkodowania lub nieruchomości zamiennej, jeżeli była ona przyznana jako odszkodowanie. Nieruchomość ulega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu (należy określić wartość rynkową zwracanej nieruchomości na dzień jej zwrotu). Podlegająca zwrotowi kwota odszkodowania zwiększa się zatem albo zmniejsza o kwotę różnicy wartości, jaka zachodzi między stanem nieruchomości z dnia zwrotu a stanem z dnia wywłaszczenia. Kwota odszkodowania jest waloryzowana, ale waloryzacja ta jest ograniczona do kwoty nieprzekraczającej wartości rynkowej zwracanej nieruchomości na dzień jej zwrotu. Jeżeli wartości rynkowej nie można określić ze względu na rodzaj nieruchomości, kwota zwaloryzowanego odszkodowania nie może przekroczyć połowy wartości odtworzeniowej.

Czynności o charakterze prawnym. Chodzi tutaj o wszelkie czynności podejmowane w postępowaniu sądowym w sprawach o własność, naruszenie własności, rozgraniczenie, podział, scalenie i podział, spadkobranie, dział spadku, zniesienie współwłasności, zakładanie ksiąg wieczystych, udział w postępowaniu scaleniowym i wymiennym, dochodzenie roszczeń ze stosunku najmu i dzierżawy, z tytułu wyrządzenia szkód w mieniu znajdującym się we władaniu, zawieranie umów o ubezpieczenia majątkowe. Należy tutaj również przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych oraz operatów geodezyjnych służących do dokonania podziału nieruchomości.

Ten krótki przegląd zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami świadczy o dużym skomplikowaniu i zawłości rozwiązywanych tutaj problemów. Większość z tych problemów pojawiła się w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki.

Literatura

- [1] Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- [2] Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- [3] Mzyk E., *Podział i rozgraniczenie nieruchomości*, Warszawa – Zielona Góra 1997.
- [4] Szałuchowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.
- [5] Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972.

THE PROBLEMS OF REAL ESTATES MANAGEMENT

Summary

In this paper the specific problems of real estates management as a specific economical good are describing. First of all a physical and immaterial aspects of real estates management are conspicuous. On the immaterial aspect the negative limitation of the law property are describing, and the positive aspect of the law property as subjective law. Afterwards the typical tasks of real estates management (administration) are presenting. This tasks are more and more revealing only in the period of economical transformation of polish economic.