

KAROLINA MUZYCZKA



Ochrona interesu prywatnego w procesie wywłaszczenia nieruchomości



Ochrona interesu
prywatnego w procesie
wywłaszczenia nieruchomości

KAROLINA MUZYCZKA

Ochrona interesu prywatnego w procesie wywłaszczenia nieruchomości

Projekt graficzny i typograficzny: Tomasz Pawluczuk

Projekt okładki: Tomasz Pawluczuk

Recenzja naukowa: dr hab. Edyta Hadrowicz, dr Paweł Łabuz

Korekta: Klaudia Golon

Skład i łamanie: Tomasz Pawluczuk

Druk i oprawa: ?

Copyright © 2023 by Pomorska Szkoła Wyższa

Starogard Gdański 2023

Wydanie pierwsze

Wydawca

Pomorska Szkoła Wyższa

ul. Kościuszki 112/114

83-200 Starogard Gdański

tel. 58 563 00 90

email: info@twojestudia.pl

<https://twojestudia.pl>

ISBN 978-83-965575-0-6

Pomorska Szkoła Wyższa
Starogard Gdański 2023

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
ROZDZIAŁ I:	
Podstawowe pojęcia w wybranych systemach prawnych	25
Wprowadzenie	25
1. Interes prywatny a interes publiczny w poglądach doktryny	25
2. Interes prywatny a interes publiczny w świetle orzecznictwa	30
3. Interes prywatny a interes publiczny w świetle przepisów prawa	33
3.1. Przepisy prawa międzynarodowego i unijnego	33
3.2. Przepisy prawa polskiego	40
4. Pojęcie wywłaszczenia i jego rodzaje	43
4.1. Pojęcie wywłaszczenia w świetle prawa międzynarodowego	43
4.1.1. Wywłaszczenie pośrednie	44
4.1.2. Wywłaszczenie bezpośrednie	46
4.2. Pojęcie wywłaszczenia w świetle prawa polskiego	49
4.2.1. Pojęcie wywłaszczenia w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	49
4.2.2. Pojęcie wywłaszczenia w świetle przepisów u.g.n.	53
4.3. Szczególne przypadki wywłaszczenia	56
4.3.1. Wywłaszczenie pod drogę	58
4.3.2. Wywłaszczenie pod pomniki zagłady	59
4.3.3. Wywłaszczenie ze względu na ochronę zabytków	60
4.3.4. Wywłaszczenie ze względu na ochronę przyrody	61
4.3.5. Wywłaszczenie w związku z transportem kolejowym	62

5. Wywłaszczenie w wybranych systemach prawnych	63	7. Niezbędność wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego	121
5.1. Wywłaszczenie w prawie rzymskim	65	8. Dookreślenie pojęcia „niezbędność” przez analizę przypadków	125
5.1.1. Charakterystyka państwa rzymskiego	65	8.1. Kазus telefonii komórkowej	125
5.1.2. Interes publiczny a prywatny w prawie rzymskim	66	8.2. Kазus inwestycji pod urządzenia produkujące energię elektryczną	127
5.1.3. Problematyka wywłaszczenia w prawie rzymskim	70	9. Ustalenie treści pojęcia „niezbędność” na podstawie powyższej analizy przypadków	132
5.2. Problematyka wywłaszczenia w prawie Stanów Zjednoczonych	74	10. Wnioski <i>de lege ferenda</i>	134
5.3. Problematyka wywłaszczenia w prawie niemieckim	78	Podsumowanie	137
5.4. Problematyka wywłaszczenia w prawie szwedzkim	85		
5.5. Problematyka wywłaszczenia w świetle prawa unijnego	87	ROZDZIAŁ III:	
Podsumowanie	89	Przedmiotowy i podmiotowy zakres wywłaszczenia	138
		Wprowadzenie	138
ROZDZIAŁ II:		1. Przedmiotowy zakres wywłaszczenia	139
Cel publiczny jako istotny wymóg wywłaszczenia	90	1.1. Pozbawienie lub ograniczenie prawa własności nieruchomości jako dwie formy wywłaszczenia	140
Wprowadzenie	90	1.1.1. Wywłaszczenie jako pierwotny sposób nabycia własności	140
1. Publicznoprawne ograniczenie prawa własności	91	1.1.2. Wywłaszczenie poprzez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych	144
2. Istota prawa własności jako przesłanka ograniczająca wywłaszczenie	97	1.1.3. Ustanowienie służebności przesyłu i użytkowania jako szczególna forma wywłaszczenia	149
3. Znaczenie celu publicznego dla konstrukcji wywłaszczenia	102	1.2. Wywłaszczenie prawa użytkowania wieczystego	156
3.1. Pojęcie celu publicznego w świetle poglądów doktryny	104	1.3. Wywłaszczenie przez odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych ograniczonych	160
3.2. Pojęcie celu publicznego w świetle przepisów Konstytucji RP	106	2. Beneficjenci wywłaszczenia	163
3.3. Pojęcie celu publicznego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	108	2.1. Skarb Państwa	164
3.4. Pojęcie celu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE	109	2.2. Jednostki samorządu terytorialnego	168
4. Ustawowe upoważnienie jako przesłanka wywłaszczenia	111	2.3. Podmioty, którym jest wydawane zezwolenie na ograniczenie praw do nieruchomości na wykonanie celu publicznego	170
5. Określenie celu publicznego z zastosowaniem uznania administracyjnego	114	3. Podmioty mogące podlegać wywłaszczeniu	177
6. Realizacja celu publicznego w związku z partnerstwem publicznoprawnym	117	Podsumowanie	180

ROZDZIAŁ IV:

Odrębności postępowania wywłaszczeniowego	181
Wprowadzenie	181
1. Właściwość organów	185
2. Rokowania	186
3. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego	190
3.1. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu i na wniosek	191
3.2. Określenie daty wszczęcia postępowania	197
3.3. Postępowanie w sprawie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym	198
3.4. Odmowa wszczęcia postępowania a odmowa wywłaszczenia	201
3.4.1. Odmowa wszczęcia postępowania	202
3.4.2. Odmowa wywłaszczenia	203
4. Wymogi formalne wniosku wszczynającego postępowanie wywłaszczeniowe	204
5. Przebieg rozprawy	206
6. Wznowienie postępowania wywłaszczeniowego	209
7. Zakaz zawierania ugody w postępowaniu wywłaszczeniowym	210
8. Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości	212
9. Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości	216
9.1. Pojęcie decyzji administracyjnej	216
9.2. Charakter prawny decyzji wywłaszczeniowej	217
9.3. Elementy decyzji wywłaszczeniowej	219
9.3.1. Podstawowe elementy decyzji wywłaszczeniowej	222
9.3.2. Dodatkowe elementy decyzji wywłaszczeniowej	227
9.3.3. Możliwość ustanowienia służebności w decyzji wywłaszczeniowej	230
10. Wykonanie i skutki decyzji wywłaszczeniowej	232
11. Wykonanie decyzji wywłaszczeniowej	235
Podsumowanie	241

ROZDZIAŁ V:

Materialnoprawna ochrona interesu prywatnego	243
Wprowadzenie	243
1. Odszkodowanie za wywłaszczenie	245
1.1. Koncepcja odszkodowania w świetle art. 21 ust 2 Konstytucji RP	245
1.2. Odszkodowanie za wywłaszczenie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	247
1.3. Odszkodowanie za wywłaszczenie w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	248
2. Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie	255
2.1. Poglądy doktryny w II RP i w PRL	256
2.2. Cywilnoprawny charakter odszkodowania w poglądach współczesnej doktryny	257
2.3. Prawno-administracyjny charakter odszkodowania w poglądach współczesnej doktryny	259
2.4. Próba uporządkowania kwestii	260
3. Zasada odszkodowania w granicach poniesionej szkody	267
3.1. Łączone rozstrzygnięcie o wywłaszczeniu i odszkodowaniu	268
3.2. Zasady określenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie	270
3.3. Rzeczoznawca jako gwarant ustalenia słusznej wartości nieruchomości	280
3.4. Zasada jednorazowej wypłaty odszkodowania	282
4. Waloryzacja odszkodowania i zapłata odsetek	286
4.1. Waloryzacja odszkodowania	286
4.2. Zasada zapłaty odsetek	293
4.3. Wspólne zasady dla waloryzacji odszkodowania i zapłaty odsetek	295
5. Odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości	300
6. Nieruchomość zamienna	308
7. Wykupienie pozostałej części nieruchomości	310
8. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości	314
Podsumowanie	321

ROZDZIAŁ VI:			
Procesowa ochrona interesu prywatnego	322		
Wprowadzenie	322		
1. Rola sądów administracyjnych w ochronie interesu prywatnego	323		
1.1. Legitymacja procesowa w postępowaniu sędow-administracyjnym	329		
1.2. Zakres ochrony	331		
1.3. Środki zaskarżenia	333		
1.3.1. Skarga	333		
1.3.2. Skarga kasacyjna	338		
1.3.3. Zażalenie	340		
2. Rola sądów powszechnych w ochronie interesu publicznego	341		
2.1. Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym	341		
2.2. Zakres ochrony	342		
2.3. Środki zaskarżenia	344		
2.3.1. Apelacja	345		
2.3.2. Zażalenie	347		
2.3.3. Skarga kasacyjna	348		
2.3.4. Wznowienie postępowania	349		
2.3.5. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	351		
Podsumowanie	352		
Zakończenie	353		
Bibliografia	361		
Źródła Prawa	361		
Prawo międzynarodowe	361		
Prawo obce	361		
Konstytucje	361		
Prawo Polskie	362		
Konstytucje	362		
Ustawy	362		
Rozporządzenia	364		
Orzecznictwo	364		
Orzecznictwo międzynarodowe i obce	364		
Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości	364		
		Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej	365
		Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	365
		Trybunał Arbitrażowy	365
		Europejski Trybunał Praw Człowieka	366
		Sąd Federalny USA	366
		Orzecznictwo krajowe	366
		Trybunał Konstytucyjny	366
		Sąd Najwyższy	366
		Sądy Apelacyjne	368
		Naczelny Sąd Administracyjny	368
		Wojewódzkie Sądy Administracyjne	370
		Literatura	373

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

Protokół dodatkowy	Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. nr 36, poz. 175.
EKPCz	Europejska Konwencja Praw Człowieka – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.
GG	Konstytucja Niemiec – Grundgesetz z dnia 23 maja 1949 r.
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 326.
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775.
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023, poz. 852.
Konstytucja PRL	ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 33, poz. 232.
Konstytucja RP	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 48, poz. 483.
KPP	Karta Praw Podstawowych z dnia 12 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2016 C 202.
PKOB	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych, Dz. U. z 2002 r. nr 18, poz. 170.

PrUSP	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r., poz. 614.
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.
u.a.p.	ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 760.
u.g.g.w.n.	ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344.
u.k.w.i h.	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.
u.o.t.b.h.o.z.	ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120.
u.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2023 r., poz. 951.
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 852.
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977.
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.
u.s.z.d.k.	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 162.
u.t.k.	ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1003.
u.z.t.w.n.	ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, t.j. Dz. U. z 1974 r. nr 10, poz. 64.

2. Periodyki

AUWr	„Acta Universitatis Wratislaviensis”
Dz. U.	„Dziennik Ustaw”
MP	„Monitor Prawniczy”
OE	„Oceny i Ekspertyza”
ONSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONSAiWSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych”
OSN	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego”
OSNAPIUS	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OSNCP	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Pracy”
OSP	„Orzecznictwo Sądów Polskich”
OSPiKA	„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych”
OTK	„Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
OTKZU	„Zeszyty Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”
PiP	„Państwo i Prawo”
PPP	„Przegląd Prawa Publicznego”
Prok. i Pr.-dod.	„Prokuratura i Prawo – dodatek”
ZN UJ	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

3. Sądy i inne instytucje

BVerfGE	Federalny Trybunał Konstytucyjny Entscheidung
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GUS	Główny Urząd Statystyczny
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NAFTA	Porozumienie Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Wspólnoty Gospodarczej i Rozwoju

SA	Sąd Apelacyjny
SF	Sąd Federalny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
STSM	Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
TA	Trybunał Arbitrażowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZTK	Związkowy Trybunał Konstytucyjny

4. Inne

art.	artykuł
HStR	Handbuch des Staatsrechts
KST	Klasyfikacja Środków Trwałych
Legalis	System informacji prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
Lex	System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
lit.	litera
m.p.z.p.	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
n.	następna
nr	numer
pkt	punkt
poz.	pozycja
s.	strona
t.j.	tekst jednolity
ust.	ustęp
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
z.	zeszyt
zd.	zdanie
zob.	zobacz

Wstęp

Od najdawniejszych czasów, zwłaszcza antycznego Rzymu, wywłaszczenie jest podstawową instytucją prawną, która służy administracji publicznej do realizacji różnych celów publicznych. Z punktu widzenia cywilistycznego wywłaszczenie polega na pierwotnym nabyciu prawa własności lub na jego ograniczeniu. Proces ten przeprowadzany jest z zastosowaniem przymusu państwowego, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Cechą charakterystyczną instytucji wywłaszczenia jest jednoczesne połączenie działań należących do sfery *dominium* i *imperium* administracji publicznej. Wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy dana nieruchomości nie może zostać nabyta w drodze umowy.

Niewątpliwie instytucja wywłaszczenia stanowi problem badawczy, chociażby z tego względu, że na przestrzeni wieków podlegała zmianom wraz ze ścieraniem się koncepcji interesu publicznego z prywatnym. Analiza historyczna pokazuje, że z różnych powodów, zwłaszcza ideologicznych (np. proskrypcje w antycznym Rzymie czy nacjonalizacja w okresie powojennym w Polsce), interes publiczny nieraz był zbyt szeroko interpretowany kosztem interesu prywatnego. Jednak podstawowym argumentem skłaniającym do podejmowania badań związanych z wywłaszczeniem, jest potrzeba wytyczenia granicy pomiędzy potrzebami publicznymi a prawami jednostki.

W literaturze brak jest opracowania omawiającego całościowo zagadnienie ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu wywłaszczeniowym. Dotychczasowe opracowania w tym zakresie mają charakter przyczynkowy. Dodatkowym argumentem przemawiającym

za potrzebą podjęcia realizacji zadania badawczego skierowanego na analizę rozwiązań prawnych pod kątem ewentualnych konfliktów pomiędzy interesem prywatnym i publicznym, jest konieczność udzielenia odpowiedzi na fundamentalne pytanie. Mianowicie: czy przepisy obecnie obowiązującej ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344) spełniają konstytucyjne standardy ochrony prawa własności, zwłaszcza prywatnej, oraz czy respektowane są standardy ochrony innych praw majątkowych? Odpowiedź na to pytanie jest o tyle ważna, że daleko idąca ingerencja Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w prawa majątkowe podmiotów prywatnych wynika z faktu, iż jest ona konieczna ze względu na występujący często brak odpowiednich nieruchomości potrzebnych do realizacji celu publicznego. W tego typu sytuacjach organy administracji publicznej zmuszone są sięgać po prywatne grunty, przymusowo nabywając prawo własności nieruchomości, na których ma być zrealizowany cel publiczny. Odjęcie prawa własności wiąże się zazwyczaj również z koniecznością uszczuplenia w interesie publicznym innych praw podmiotowych związanych z nieruchomościami, w tym w szczególności praw rzeczowych oraz obligacyjnych. Łączy się to z podstawowym zagadnieniem legalności pozbawienia mienia i stwarza każdorazowo ryzyko naruszenia praw człowieka chronionych przez konstytucję. Ryzyko, o którym mowa w powyższej sytuacji, związane jest ściśle z wątpliwością, czy tego typu regulacje szczególne nie stanowią nieusprawiedliwionego naruszenia zasad równości wobec prawa, a zwłaszcza czy konsekwencją wspomnianych rozwiązań, zmierzających do realizacji celu publicznego, nie jest naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności. Problematyczne mogą być już same kwestie dotyczące ustalenia zasad określenia wysokości odszkodowania, zasady prawnej możliwości jej zaskarżenia, a także ustalenia terminu zapłaty. Zagrożenie interesu jednostki, czyli interesu prywatnego, biorąc pod uwagę przepisy dotyczące ustalania odszkodowania, występuje również w przypadkach wywłaszczenia przez ograniczenie czy też decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości.

W europejskiej kulturze prawnej, w tym i polskiej, prawo własności jest traktowane jako najszersze prawo do rzeczy. Zaliczane jest do praw podmiotowych bezwzględnych – *ius cogens*. Nie jest ono jednak prawem absolutnym, a więc w swej treści niczym nieograniczonym. Jego podstawowe ograniczenia wynikają chociażby z brzmienia

art. 140 k.c. Sąd ochrony własności prywatnej nie można rozumieć krańcowo. Niemniej każda ingerencja w sferę własności osobistej stanowi naruszenie tego prawa.

W niniejszej monografii autorka stawia hipotezę badawczą, że przepisy dotyczące wywłaszczenia nieruchomości co do zasady równoważą interes prywatny i interes publiczny w procesie wywłaszczenia. Stwierdzenie to opiera się na analizie nie tylko literatury i orzecznictwa, lecz przede wszystkim rozległych w tym zakresie regulacji prawnych. Nie można jednak nie zauważyć, że bardzo szeroki zakres inwestycji publicznych, podejmowanych zwłaszcza przez administrację państwową, a realizowanych w dużej mierze ze środków unijnych, może prowadzić do licznych konfliktów między interesem prywatnym a publicznym, o czym zresztą donoszą media czy też coraz liczniejsze postępowania sądowe. Ten spokojny stan posiadania, wspomniany na początku tego akapitu, wymaga zatem ponownego przejrzenia orzecznictwa, literatury i przeanalizowania regulacji prawnych właśnie pod kątem ewentualnych konfliktów na linii interes prywatny–interes publiczny w procesie wywłaszczenia.

Ochrona własności prywatnej, a w konsekwencji również interesu prywatnego, w procesie wywłaszczenia – w zbiegu z ochroną interesu publicznego – jest niewątpliwie niełatwym zadaniem ustawodawcy. Jednakże ilekroć dojdzie do ingerencji wobec interesu publicznego w procedurze wywłaszczenia, należy mieć szczególny wzgląd na jednostkę i jej potrzeby. Już w świetle przepisów konstytucyjnych obywatel ma być wolny również w sferze praw majątkowych. Wolność jednostki i jej ochrona nie może jednak prowadzić do naruszenia lub niemożliwości realizacji interesu publicznego.

Wywłaszczenie jest środkiem ostatecznym służącym państwu do realizacji konkretnych celów publicznych, najczęściej wbrew woli jednostki. Konieczne jest na początku określenie tych celów publicznych i sposobu ich realizacji. Sąd niezbędność wywłaszczenia polega na określeniu, czy konieczne jest pozbawienie prawa własności, czy też wystarczy jego ograniczenie. Według tzw. teorii stopniowania ingerencji środki władcze powinny być stosowane w kolejności od najmniej uciążliwego dla praw i wolności jednostki do tych najdotkliwszych. Zatem nie powinna być odebrana nieruchomość, jeżeli dla realizacji danego celu publicznego wystarczy jej ograniczenie, np. w postaci ustanowienia służebności drogi koniecznej. Cecha konieczności

wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego wyklucza także możliwość wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, gdy istnieje możliwość realizacji inwestycji w inny sposób.

Celem niniejszej monografii jest ukazanie, iż wywłaszczenie może być dokonane tylko dla realizacji celu publicznego i za słusznym odszkodowaniem. W efekcie tego postępowania prawo rzeczowe do nieruchomości zostaje przeniesione na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie traci je podmiot, któremu ono przysługiwało. Jeszcze przed wszczęciem właściwego postępowania wywłaszczeniowego ochronę jego interesu ma zapewnić konieczność przeprowadzenia rokowań o nabycie praw rzeczowych przez organ publiczny w drodze umowy. Gdyby nie doprowadziły one do jej zawarcia, dochodzi do właściwego wywłaszczenia. Zabezpieczenie interesu podmiotu wywłaszczanego na tym etapie, co do zasady stanowi obowiązek ustalenia wysokości odszkodowania w decyzji wywłaszczeniowej. Dodatkowymi środkami ochrony wywłaszczanego jest możliwość przyznania mu nieruchomości zamiennej lub wykupienia pozostałej części nieruchomości. W praktyce jego interes prawny może być jednak w konkretnych przypadkach naruszony. Problematyczna może być bowiem już sama wysokość odszkodowania i prawna możliwość jej kwestionowania, a także termin jego zapłaty. Zagrożenie interesu prywatnego, biorąc pod uwagę przepisy dotyczące ustalania odszkodowania, wzrasta w przypadkach wywłaszczenia przez ograniczenie czy decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości.

W pracy zastosowano metodę analizy dostępnych materiałów źródłowych oraz nowatorskich opracowań zagranicznych i polskich. Materialnoprawne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, czyli cel, na jaki dopuszczalna jest ta forma ingerencji państwa w sferę prawa jednostki, który jest najważniejszym elementem prawnej konstrukcji wywłaszczenia, zostały omówione w książce *Wywłaszczenie nieruchomości* (M. Szalewska). Ukazano rolę celów publicznych w prawie gospodarki nieruchomościami i w jakim dokładnie zakresie organy administracji publicznej i samorządu terytorialnego są od nich uzależnione. Ewentualny związek celów publicznych z pojęciem interesu publicznego z jednej, a zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z drugiej strony przedstawiono w publikacji *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (G. Bieniek, M. Gdesz,

S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk). Autorzy omawiają nie tylko przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lecz poświęcają także wiele uwagi aktom wykonawczym wydanym na jej podstawie. Wyjaśniają wiele problemów natury teoretycznej i praktycznej powstających w procesie stosowania skomplikowanych i obszernych uregulowań ustawy, mającej interdyscyplinarny charakter i wymagającej dobrej znajomości różnych dziedzin prawa zarówno administracyjnego, jak i cywilnego. Problematyka wywłaszczenia nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego została przedstawiona w książce *Wywłaszczenie nieruchomości i jej zwrot* (T. Woś). Monografia ta omawia materialne i procesowe aspekty wywłaszczenia nieruchomości oraz zasady przyznawania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, problematykę wykonania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Zastosowanie czytelnej i sprawiedliwej instytucji słusznego odszkodowania wywłaszczenia przedstawiono w książkach *Nieruchomości. Zagadnienia prawne* (H. Kisilowska) oraz *Prawo obrotu nieruchomościami* (S. Rudnicki). Problematykę znaczenia interesu prywatnego i interesu publicznego zaprezentowano w artykule *Interes publiczny a partnerstwo publiczno-prywatne* (A. Borkowski). Zdefiniowanie tych pojęć z punktu widzenia piśmiennictwa, orzecznictwa i ustawodawstwa zostało zawarte w artykule *Podstawy prawa publicznego*, w: *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze* (H. Izdebski). W literaturze romanistycznej brak całościowego i pogłębionego opracowania relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Liczne opracowania dotyczą przede wszystkim pojęcia *utilitas publica*, zwłaszcza w najnowszym dwutomowym dziele *Utilitas publica – Tomo I: Emersione nel pensiero greco e romano* (R. Scevola). Problematykę wywłaszczenia nieruchomości oraz stosunek państwa do praw własności nieruchomości w państwie rzymskim przedstawia książka *Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis)* (B. Sitek).

Hipotezie badawczej jest podporządkowana struktura niniejszej monografii. Opracowanie składa się, oprócz wstępu i zakończenia, z sześciu rozdziałów, wykazu źródeł i literatury. W pierwszym rozdziale przedmiot badań dotyczy relacji między interesem publicznym a prywatnym. Podjęto próbę porównania obu kategorii interesu: czy w świetle polskiego prawa interesy te są równorzędne i zawsze wymagają indywidualnego rozstrzygnięcia, czy jeden z nich może – i na

jakich warunkach – być realizowany kosztem innych. Zdefiniowano pojęcie wywłaszczenia w wybranych systemach prawnych, w szczególności w prawie rzymskim i prawie unijnym.

W drugim rozdziale określono, jaka jest rzeczywista rola celów publicznych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami i w jakim zakresie organy administracji publicznej i samorządu terytorialnego są od nich uzależnione. Wyjaśniono związek celów publicznych z pojęciem interesu publicznego z jednej a zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z drugiej strony. Określono, czy cel publiczny stanowi konstytucyjną granicę dopuszczalności wywłaszczenia wiążącą ustawodawcę przy określeniu konkretnych rozwiązań prawnych w aktach normatywnych, a zatem czy chroni właściciela nieruchomości przed bezprawnym wywłaszczeniem.

W trzecim rozdziale poddano analizie przedmiotowy i podmiotowy zakres wywłaszczenia. Ustalono, na czym może polegać wywłaszczenie oraz na rzecz jakich podmiotów może zostać ono dokonane, a także jakie podmioty mogą być pozbawione praw lub mieć ograniczone prawa do nieruchomości na cel użyteczności publicznej. Podkreślono, że istota zakresu przedmiotowego i podmiotowego wywłaszczenia stanowi podstawę dla określenia zasad postępowania wywłaszczeniowego.

W czwartym rozdziale scharakteryzowano specyfikę administracyjnego postępowania wywłaszczeniowego poprzez procedurę odrębności tegoż postępowania względem postępowania administracyjnego. Procedurę wywłaszczenia poprzedzają rokowania, które mają polegać na negocjacjach, dialogu pomiędzy stroną a organem, w którym wymienione zostają informacje dotyczące przedmiotu potencjalnej umowy. Warto podkreślić, że w takiej sytuacji najpełniej realizowana jest zasada zrównoważonego rozwoju. Dany cel publiczny zostaje wtedy osiągnięty za pomocą wyważenia racji oraz integracji działań obu stron, a element zrównoważenia uwidacznia się w ustawowym obowiązku przyznania słusznego odszkodowania. Zaprezentowano także decyzję jako władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, która jednocześnie stanowi gwarancję ochrony praw wywłaszczanych podmiotów.

Przedostatni rozdział pracy poświęcony został zagadnieniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. W tej części rozdziału poddano analizie charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie.

Omówiono, jaką pełni rolę w ochronie interesu prywatnego w procedurze wywłaszczenia oraz jego znaczenie dla ochrony jednostki w świetle konstytucyjnej gwarancji prawa do odszkodowania. Następnie zwrócono szczególną uwagę na instytucję zwrotu nieruchomości oraz na prawo wykupu części nieruchomości objętych decyzją wywłaszczeniową, które to nieruchomości ostatecznie nie zostały wykorzystane na cel publiczny. Wskazane zagadnienia są niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego, albowiem prawo do żądania zwrotu nieruchomości lub jej części niewykorzystanej na cel publiczny jest chronione w Konstytucji RP, która określa zasadność i celowość ingerencji w sferę prawa własności.

W ostatnim rozdziale omówiono prawa i obowiązki wywłaszczonego przed sądem administracyjnym i powszechnym w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem. Określono zakres ochrony wywłaszczonego przed tymi sądami. Przedstawiono zasady postępowania sądowego, a także omówiono środki zwyczajne i nadzwyczajne. Zasady te mają na celu uporządkowanie relacji pomiędzy organami administracji publicznej a stronami ich działań. Wyznaczają pewne standardy podejmowanych przed organami państwa czynności i gwarantują adresatom zachowanie tych standardów. Jednym z głównych celów jest zapewnienie stronie prawa do rzetelnego procesu sądowego. Gwarancje przestrzegania tego prawa są zawarte w art. 45 Konstytucji RP.

W ramach metodologii pracy autorka najpierw wykonała kwerendę literatury i źródeł. Następnie za pomocą metody prawno-empirycznej przeprowadzona została analiza zgromadzonego materiału. Wnioski z tej analizy posłużyły w dużej mierze do opisanego interesu publicznego i prywatnego, metodzie wyważenia obu interesów, a następnie przedstawienia procesu ochrony interesu jednostki w postępowaniu wywłaszczeniowym. Następnie zastosowano metodę prawno-analityczną, stąd też w pracy dokonano analizy poglądów doktryny na określone zagadnienia dotyczące instytucji wywłaszczenia, np. formy wywłaszczenia, posługując się orzecznictwem w sprawach o wywłaszczenie. W celu wyjaśnienia znaczenia ochrony interesu prywatnego przed wywłaszczeniem odniesiono się do przepisów zawartych w systemie anglosaskim i europejskim, stosując metodę prawno-porównawczą. Przedstawiono regulacje obowiązujące obecnie w amerykańskim, niemieckim, szwedzkim i francuskim systemie prawnym.

Systemy te zostały wybrane ze względu na odmienność instytucji wyłączenia.

Pragnę w tym miejscu wyrazić wdzięczność i serdecznie podziękować Panu prof. dr. hab. nauk prawnych Bronisławowi Sitkowi za pełną życzliwości opiekę naukową, za cenne wskazówki i uwagi oraz nieocenioną pomoc w powstaniu tej pracy.

Podstawowe pojęcia w wybranych systemach prawnych

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale zostaną wyjaśnione podstawowe pojęcia, takie jak interes prywatny i interes publiczny, a także zarysowane będą rozwiązania prawne dotyczące wyłączenia w wybranych systemach prawnych, z rozwiązaniami występującymi w historycznym już systemie, czyli w prawie rzymskim, włącznie. Wskazane zostaną źródła prawa normujące te zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł prawa polskiego.

1. Interes prywatny a interes publiczny w poglądach doktryny

Dla rozważań, jakie zostaną przeprowadzone w niniejszej pracy, podstawowe znaczenie mają interes prywatny i interes publiczny, dlatego należy rozpocząć od zdefiniowania tych pojęć z punktu widzenia piśmiennictwa, orzecznictwa i ustawodawstwa. Dalsze rozważania rozpoczynam od analizy poglądów doktryny. Potrzeba definicji wynika z faktu, że interes publiczny jest jedną z najważniejszych klauzul generalnych w prawodawstwie polskim, jednak na gruncie prawa nie doczekał się on uniwersalnej definicji legalnej. Klauzula interesu publicznego – jako pojęcie prawne – z istoty jest obszerna i trudna do jednoznacznego interpretowania¹.

¹ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 16.

Interes publiczny nie jest pojęciem samoistnym, jego znaczenie jest zależne od kontekstu społecznego w sensie realizowania określonych wartości akceptowanych i pożądaných w danym społeczeństwie w określonym czasie, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym². Eugeniusz Modliński twierdził, że: „[...] ujęcie interesu publicznego w pewien jednolity system jest niemożliwe. Wymogi interesu publicznego ulegają bowiem zmianie w każdej nieomal sytuacji prawnej. [...] Pojęcie interesu publicznego jest zbyt ogólne i ulega zmianom w miarę postępu czasu. Ścisłe określenie tego pojęcia bywa wtedy nieosiągalne, gdy je prawodawca usiłuje opisać przez wskazanie na bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny lub ważne względy publiczne. Stąd dla każdego konkretnego stosunku ustawodawstwo sprawę oddzielnie rozstrzyga, stanowiąc, jaki w danym przypadku interes publiczny odgrywa rolę i w jakim stopniu. [...] Absolutna, wszechobjemująca definicja [interesu publicznego – przyp. autora] nigdy nie będzie możliwa do skonstruowania, jako że treść tego pojęcia zależy każdorazowo od kontekstu, dyscypliny prawa i innych prawnie istotnych warunków, poza tym stosunki prawne, w których występuje kategoria interesu publicznego, są bardziej niż inne zróżnicowane ze względu na wymiar i rozmiar występowania tej kategorii”³.

Interes publiczny jest uznawany za kategorię normatywną bądź traktowany jako kategoria polityczna, socjologiczna, ekonomiczna, jednak niedająca się prawnie kategorizować⁴. Sławomir Dudziak stwierdził, że niezaliczenie interesu publicznego do pojęć normatywnych nie mogłoby skutkować wyłączeniem spod kontroli sądu administracyjnego przypadków jego stosowania. Sąd zobowiązany jest do kontroli prawidłowości dokonanej przez organ administracyjny oceny stanu faktycznego z punktu widzenia wszystkich składników dyspozycji normy prawnej, w tym także tych jej elementów, które odwołują się do systemu pojęć pozaprawnych⁵.

Niektórzy klauzulę interesu publicznego utożsamiają z klauzulą interesu społecznego⁶. Mirosław Wyrzykowski, pisząc o interesie społecznym, stosował to pojęcie zamiennie z klauzulą interesu publicznego i stwierdził: „Względny charakter treści interesu publicznego nie oznacza jej dowolności. Dlatego wszelkie próby, nawet te, które zmierzają do określenia minimum pewności znaczenia pojęcia, muszą być powitane z uznaniem. Są to bowiem próby określenia nie-naruszalnych, w danych warunkach społecznych i ustrojowych, granic interesu publicznego jako dobra wspólnego”⁷.

Według Andrzeja Borkowskiego interes publiczny to: „[...] potencjalna realizacja pewnych obiektywnych potrzeb zbiorowych, uznawanych w danej zorganizowanej społeczności w określonym czasie i warunkach za optymalne i konieczne, a które nie mogą być zaspokojone (osiągnięte) na płaszczyźnie swobody (wolności) jednostki w wyniku braku równowagi pomiędzy interesem jednostki (lub grupy) a interesem owej zbiorowości. Działania te wymagają zatem zorganizowania w drodze norm prawa publicznego, które regulują treść i formę wykonania podstawowych funkcji administracji, kreując jednocześnie formę (środek) bądź prawną formę działań kształtujących sytuację prawną ich adresatów”⁸.

M. Wyrzykowski wskazuje, że interes publiczny to: „[...] interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki, jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego. Realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być przy tym wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby”⁹.

Franciszek Longchamps de Brier ujmował interes publiczny jako dążenie do osiągnięcia środków mogących zadośćuczynić zbiorowości ogólnoludzkiej, która ma charakter obiektywny i nie jest

2 A. Borkowski, *Interes publiczny a partnerstwo publiczno-prywatne*, s. 445, [on-line:] http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40022/26_Andrzej_Borkowski.pdf – 30 IV 2023.

3 E. Modliński, dz. cyt., s. 13–14.

4 Tamże.

5 S. Dudziak, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 197.

6 Tamże, s. 58.

7 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

8 A. Borkowski, dz. cyt., s. 445.

9 M. Wyrzykowski, dz. cyt., s. 36.

właściwością pojedynczego podmiotu, lecz przejawia się w porządku prawa podmiotowego¹⁰.

W opinii Agnieszki Malarewicz-Jakubów cechą prawa publicznego, czyli interesu publicznego, zwłaszcza w prawie administracyjnym i konstytucyjnym jest regulacja działalności organów administracji państwowej oraz obywateli w stosunkach z państwem. W prawie publicznym występuje prawnie podporządkowanie jednostki podmiotowi, czyli organom administracji publicznej, a ten ustala działania w interesie publicznym, dążąc do realizacji i ochrony wartości wspólnych dla ogółu¹¹.

Z kolei interes indywidualny czy prywatny utożsamiany jest z określoną korzyścią lub dążeniem do osiągnięcia tej korzyści mającej wpływ na pozycję danej jednostki, której przysługuje interes w społeczeństwie¹². Z zasady interes prywatny nie pokrywa się z interesem publicznym. Sprzeczność między interesem publicznym a interesem indywidualnym nie jest immanentną cechą tej pierwszej kategorii interesu. Jak słusznie zauważa Marian Zdyb, analizowane interesy mogą być: „[...] w pełni tożsame, może występować pomiędzy nimi pewna dysharmonia, bądź mogą pozostawać one względem siebie całkowicie obojętne”¹³.

Ważną kwestią jest również ustalenie relacji między interesem publicznym a interesem jednostkowym. Nie można bowiem apriorycznie przypisywać wyższości jednemu interesowi nad drugim. Raczej oba interesy muszą być wyważone w każdej sytuacji oddzielnie. Stąd czasem pierwszeństwo będzie należeć do interesu publicznego, a kiedy indziej będzie on musiał ustąpić na rzecz interesu indywidualnego, ponieważ oba pojęcia mają charakter abstrakcyjny, a doprecyzowanie ich następuje dopiero na tle indywidualnie określonych stanów faktycznych¹⁴.

Tym bardziej, że elementem interesu publicznego jest ochrona jednostki i „[...] bez jakościowego wartościowania (oceny) interesów indywidualnych właściwa determinacja dobra publicznego może sprawić poważne trudności”¹⁵. M. Wyrzykowski stwierdził, iż „powszechnie akceptowane jest stanowisko przyjmujące, że konstytucyjna ogólna koncepcja dobra ogólnego czy interesu ogólnego nie może być formułowana w sposób jednostronny, poprzez elementy tradycyjnej «racji stanu», lecz że w zakres dobra ogółu włączona jest ochrona jednostki, że nie może istnieć dobro ogółu, w skład którego nie wchodziłaby, jako istotny element, wolność jednostki”¹⁶.

Należy jednak pamiętać, że pojęcie dobra wspólnego nie jest całkowicie tożsame z pojęciem interesu publicznego. Jak zauważa Jan Boć: „[...] dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Ale interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego. Bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek, każdy człowiek”¹⁷. Ochrona dobra wspólnego, podobnie jak ochrona interesu publicznego, jest niewątpliwie zadaniem ustawodawcy, a także organów stosujących prawo, w tym organów administracji działających w ramach reglamentacji administracyjnej. Niemniej wydaje się, że ilekroć dojdzie do ingerencji wobec interesu indywidualnego procedurze stosowania prawa, trzeba mieć szczególny wzgląd na jednostkę i jej potrzeby¹⁸. Obywatel ma być wolny, jednakże należy odróżnić wolność od samowoli czy swawoli naruszających interes publiczny¹⁹. Trudność definiowania tych pojęć wynika z ich powiązania, wzajemnego przenikania, co powoduje, że niełatwe jest ich rozgraniczenie. W ujęciu Mariana Zimmermanna w najszerszym znaczeniu wywłaszczenie należy rozumieć jako instytucję odebrania przez państwo indywidualnych praw podmiotowych za odszkodowaniem²⁰.

10 F. Longchamps de Brier, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 32.

11 A. Malarewicz-Jakubów, *Klauzule generalne i zasady słuszności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, z. 17, s. 145–153.

12 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 169.

13 M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 219–223.

14 M. Stawicki, *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, s. 227, 228, [on-line:] www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/.../2012_stawecki_221_229.pdf – 30 IV 2023.

15 E. Bodenheimer, *Prolegomena to a Theory of the Public Interest*, [w:] *The Public Interest*, ed. C.J. Friedrich, New York 1962, s. 207.

16 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 31.

17 J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 154.

18 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 33.

19 H. Izdebski, *Podstawy prawa publicznego*, [w:] *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, red. T. Giaro, Warszawa 2013, s. 100.

20 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1939, s. 85–86; tenże, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 5–6; E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Poznań–Kluczbork 1994, s. 124.

Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest to zasada o charakterze dyrektywalnym, wiąże organy administracji publicznej przy dokonywaniu wykładni prawa oraz odgrywa rolę podobną do zasad współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa w prawie cywilnym. Ponadto w prawie administracyjnym funkcjonuje zasada wyważania interesów, przejawiająca się w takim rozstrzygnięciu spraw, które polega na proporcjonalnym uwzględnianiu dobra jednostki i społeczeństwa²¹.

2. Interes prywatny a interes publiczny w świetle orzecznictwa

Zróżnicowanie poglądów odnoszących się do znaczenia przesłanki interesu publicznego stało się podstawą rozważań w orzecznictwie co do określenia istoty roli przesłanki interesu publicznego. Posługiwanie się pojęciem „interes publiczny” lub pojęciem „interes prywatny” przez ustawodawcę w tekstach aktów prawnych powoduje, że pojęcia te podlegają wykładni w procesie stosowania prawa²².

Na gruncie problematyki prawnej dotyczącej procesu wywłaszczenia na cele publiczne za taki przepis można uznać art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)²³, dotyczący pozbawienia jednostki praw podmiotowych do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne.

Odnoszenie pojęcia interesu publicznego do pojęcia interesu indywidualnego nie powinno budzić wątpliwości. Otóż pierwsze nie posiada szerszego znaczenia, tj. nie należy go rozumieć jako interesu publicznego stanowiącego wynik zsumowania interesów indywidualnych poszczególnych jednostek. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja* stwierdził, że należy stosować proporcjonalność między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa

i wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Równowaga ta nie istnieje w przypadku nałożenia na jednostkę nadmiernego ciężaru²⁴.

Polski Trybunał Konstytucyjny pojęcie interesu publicznego utożsamia w szczególności z dobrami chronionymi w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)²⁵, do których zaliczyć należy: bezpieczeństwo publiczne, porządek prawny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia publicznego, ochronę moralności publicznej, wolności i prawa innych osób²⁶. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że korzyści związane z budową dróg publicznych nie zostały bezpośrednio wymienione w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże orzecznictwo TK nie budzi wątpliwości, że dobra wskazane w treści powyższego przepisu mają charakter katalogu otwartego, a sam przepis ma wyłącznie pomocniczy charakter, jeżeli chodzi o definiowanie pojęcia, „interes publiczny”²⁷. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 stycznia 2002 r. stwierdził, że interes ogólny zawiera w sobie również słuszny interes jednostki²⁸. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. stanowi, że „każda osoba ma prawo do poszanowania swojej własności, a jej pozbawienie nastąpić może jedynie w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższa zasada doznawać może wyjątków jedynie na rzecz interesu powszechnego lub interesu państwa dotyczącego zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”²⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx v. Belgia* stwierdził, że przez uznanie prawa do poszanowania mienia gwarantuje w istocie (*in substance*) prawo do własności³⁰.

21 I. Sierpowska, *Wywłaszczeniowe postępowanie administracyjne. Wybrane zagadnienia*, AUWr 2007, nr 76, s. 246.

22 A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 702, 703; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 1992 r., III SA 1154/92, OSP 1994, nr 4, poz. 70.

23 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344.

24 Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, A 52, skarga nr 7151/75 i 7152/75A; wyrok ETPCz z dnia 23 lipca 1968 r. w sprawie *Belgian Linguistic v. Belgia*, skargi nr 1474/62, 1677/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

25 Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

26 Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K. 28/01, OTKZU 2001/7, poz. 212.

27 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK – A 2004/6, poz. 56.

28 Wyrok SN w Warszawie z dnia 23 stycznia 2002 r., II CZ 139/01, lex nr 54446.

29 Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K. 23/98.

30 Wyrok ETPCz z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx v. Belgia*, skarga nr 6833/74, seria A 31; wyrok ETPCz z dnia 24 października 1986 r. w sprawie *Agosi v. Wielka Brytania*, skarga nr 9118/80, seria A 108.

Obydwie kategorie interesu nie są więc sobie całkowicie przeciwstawne. Podobny wniosek wynika z analizy orzecznictwa TK, zgodnie z którym interes publiczny jest wyodrębniany z uwagi na pewne interesy indywidualne, a tym samym nie może dochodzić do całkowitego rozminięcia się obydwu kategorii interesów³¹. Zastosowane przez państwo środki ingerencji w prawa jednostki muszą być w racjonalny sposób proporcjonalne do przyświecającego im celu. W kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., który stwierdził, że „prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzone z uwagi na dobro wspólne. Do spraw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym³². Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w wykonywanie tego prawa musi być dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących”. Jeżeli „[...] zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść («istota») prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne³³”.

31 Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2002 r., K. 39/00, OTK – A 2002, nr 1, poz. 4.

32 Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K. 17/05, OTK – A 2006, nr 3, poz. 30; wyrok SN w Warszawie z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, ONSC, 1994/9/181, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek skazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualnym podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) przez Konstytucję RP prawa własności”.

33 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Podstawowym elementem oceny, czy określone środki realizują zasadę „słusznej równowagi” i czy nie stanowią nadmiernych ciężarów, jest przyznanie odszkodowania za odebranie bądź ograniczenie (mienia) własności. Do naruszenia zasady „słusznej równowagi” dochodzi wówczas, gdy oszacowanie wartości odebranego prawa będzie „oczywiście pozbawione racjonalnej postawy”, co będzie oznaczać „zasadniczą redukcję sumy odszkodowania w stosunku do wartości mienia lub gdy obniżenie odszkodowania byłoby tak znaczne, iż naruszałoby istotę prawa do odszkodowania jako takiego³⁴”.

3. Interes prywatny a interes publiczny w świetle przepisów prawa

3.1. PRZEPISY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I UNIJNEGO

Zagadnienie ochrony interesu indywidualnego jest zagadnieniem regulowanym w źródłach prawa międzynarodowego publicznego, zwłaszcza z perspektywy międzynarodowego prawa inwestycyjnego, międzynarodowego prawa człowieka czy zagadnień suwerenności terytorialnej państwa oraz jurysdykcji państwa w odniesieniu do inwestycji zagranicznych znajdujących się na jego terytorium³⁵, które chronione są na podstawie międzynarodowych umów wielostronnych i dwustronnych, tzw. *Bilateral Investment Treaty* (dalej: BIT). W myśl art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Protokołu dodatkowego EKPCz)³⁶: „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 prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takiego prawa, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczenia podatków bądź innych należności

34 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni v. Wielka Brytania, § 45, skarga nr 8793/73, seria A.

35 M. Jeżewski, *Międzynarodowe prawo inwestycyjne*, Warszawa 2011, s. 322.

36 Dz. U. z 1995 r. nr 36, poz. 175.

lub kar pieniężnych³⁷. Artykuł ten wprowadza trzy niezależne od siebie zasady. Zdanie pierwsze pierwszego akapitu przewiduje zasadę poszanowania mienia³⁸. Drugie zdanie mówi o zasadzie możliwości pozbawienia jednostki mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada wynika z drugiego akapitu i stanowi, że państwa są uprawnione m.in. do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym³⁹. Z powyższego wywodu wynika, że zasadę drugą i trzecią, dotyczącą konkretnych sposobów ingerencji w prawo do nienaruszania mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej – poszanowania mienia, która ma charakter ogólny⁴⁰. Poszanowanie mienia oznacza możliwość nieskrępowanego korzystania z niego. Tym samym wynika z tego ogólny zakaz ingerencji ze strony administracji, sądów czy prawodawcy, której celem byłoby pozbawienie czy ograniczenie własności. Zasada odnosi się również do podobnej ingerencji ze strony osób prywatnych, która powinna być udaremniona przez działania władz publicznych⁴¹. Pozbawienie własności oraz ograniczenie swobody korzystania z niej powinny realizować uprawniony cel oraz muszą być proporcjonalne. Równowaga ta nie istnieje zaś w przypadku nałożenia na jednostkę nadmiernego ciężaru.

Pogląd Europejskiego Trybunału Praw Człowieka został wyrażony w nawiązaniu do ogólnej zasady poszanowania mienia, znajdującej się w pierwszym zdaniu akapitu pierwszego art. 1 do Protokołu dodatkowego EKPCz. Równowagę tę można dostrzec w całej konstrukcji

37 Protokół nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. nr 36, poz. 175 z późn. zm.

38 Definicja mienia nie jest związana jedynie z własnością rzeczy, ponieważ jest ono rozumiane autonomicznie. Stąd odmienne prawa i korzyści majątkowe mogą być uważane za mienie. Na gruncie orzecznictwa pojęcie mienia jest interpretowane na tyle szeroko, że odnosi się je do korzyści majątkowych określonych podmiotów. Dlatego obejmuje ono, poza rzeczami materialnymi, wierzytelności, roszczenia, środki pomocy, do których ma się uprawnienie, a także prawa autorskie, patenty i szeroko rozumianą własność intelektualną. Zob. L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 114.

39 M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 2: *Prawo do życia i inne prawa*, Kraków 2002, s. 1295.

40 Orzeczenia: *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, 23 września 1982 r., A. 52 § 61; *Holy Monasteries (Święte Zakony) v. Grecja*, 9 grudnia 1994 r., A. 301-A, § 56; *Phocas v. Francja*, 23 kwietnia 1996 r., RJD 1996-IV, § 81; *National & Provincial Building Society v. Wielka Brytania*, 23 października 1997 r., RJD 1997-VII.

41 L. Leszczyński, B. Liżewski, dz. cyt., s. 114.

omawianego artykułu. Sformułowanie „interes publiczny”, znajdujące się w drugim zdaniu pierwszego akapitu art. 1 – podobnie jak pojęcie „interes powszechny” z drugiego akapitu tegoż artykułu – powinno być szeroko rozumiane. Przede wszystkim regulacje zezwalające na wywłaszczenie wiążą się z koniecznością uwzględnienia racji politycznych, społecznych i gospodarczych danego państwa. Władza publiczna posiada dostęp do korzystania z szerokiego marginesu swobody podczas dokonywania oceny konieczności wywłaszczeń lub uchwalania rozmaitych przepisów dotyczących korzystania z mienia. Decyzje w tych sprawach powinny zawsze respektować różne uwarunkowania sytuacji wewnętrznej w konkretnym państwie, co Konwencja z kolei pozostawia jego władzom⁴². Zdanie drugie pierwszego akapitu art. 1 Protokołu dodatkowego EKPCz nie zawiera wyraźnego wymogu proceduralnego, przepis ten mieści w sobie zakaz arbitralności. Zakaz ten w ramach procedury pozbawienia własności obejmuje możliwość przedstawiania argumentów stron oraz kontestowania istoty i samej procedury, co ma być umożliwione w postępowaniu przed organem państwa⁴³. Drugi akapit art. 1 Protokołu dodatkowego, który zezwala na regulację sposobu korzystania z mienia, daje państwom możliwość wprowadzenia przepisów, które uważają za konieczne w interesie powszechnym.

Przykładami kontroli korzystania z mienia są ograniczenia swobody kształtowania warunków najmu lokalu, decyzje o odmowie zezwolenia na budowę lub o zakazie budowy na określonym terenie lub przez określony czas czy ograniczenia sprzedaży nieruchomości. Państwa korzystają z szerokiego wachlarza swobody wyboru środków. Europejski Trybunał Praw Człowieka kontroluje jedynie, czy cel wprowadzenia takich regulacji jest zgodny z Konwencją i czy zastosowane środki są do niego proporcjonalne. Oznacza to, że zmiana właściciela na rzecz państwa może dokonać się np. w postaci obowiązku odsprzedaży na żądanie władz gruntów kupionych podczas przetargu⁴⁴.

42 M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, s. 1297.

43 Tamże, s. 1298.

44 Orzeczenie ETPCz z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie *Håkansson i Stuesson v. Szwecja*, seria A, nr 171.

Zgodnie z art. 1 Protokołu dodatkowego EKPCz, dotyczącego interesów publicznych i prywatnych, pomiędzy interesem ogólnym danej społeczności a wymaganiami indywidualnej ochrony prawa człowieka jest zachowana właściwa równowaga⁴⁵. Powoduje to, iż zastosowane przez państwo środki ingerencji w prawa jednostki muszą być w racjonalny sposób proporcjonalne do przyświecającego im celu.

W myśl art. 1 Protokołu dodatkowego EKPCz formułowany interes publiczny powinien być szeroko rozumiany, ponieważ regulacje zezwalające na wywłaszczenie wiążą się z koniecznością racji politycznych, społecznych i gospodarczych, na których temat pojawiają się w krajach demokratycznych różnorodne opinie. Władza publiczna posiada dostęp do korzystania z szerokiego marginesu swobody podczas dokonywania oceny konieczności wywłaszczeń lub uchwalania przepisów dotyczących korzystania z mienia. Decyzje w tych sprawach powinny respektować różne uwarunkowania sytuacji wewnętrznej w konkretnym państwie, co Konwencja ta z kolei pozostawia jego władzom⁴⁶. Istotnym elementem poszanowania mienia jest odszkodowanie, które przysługuje w przypadku pozbawienia własności. Z jednej strony przyznanie rekompensaty jest zasadą, a z drugiej – powinno to być odszkodowanie słuszne. Najbardziej kontrowersyjną kwestią jest konieczność szacowania, czyli miarkowania odszkodowania. Istnieją okoliczności, np. sytuacja gospodarcza państwa czy zasady sprawiedliwości społecznej, które są kwalifikowane do standardu interesu publicznego, a dzięki temu mogą uzasadniać niepełne odszkodowanie. Problem rekompensaty może dotyczyć mienia pozostawionego poza granicami kraju na skutek wydarzeń historycznych. W sytuacjach tych państwo nie jest zwolnione z wypełnienia swoich obowiązków w zakresie odszkodowania, nawet jeżeli mienie pozostawione było nie tylko przed objęciem danego państwa jurysdykcją Trybunału, ale także przed uchwaleniem Konwencji⁴⁷. Kwestia sposobu korzystania z własności należy do konwersyjnych. Ograniczenia wprowadzone przez władze publiczne ograniczają prawo własności, powodując, że właściciel nie może decydować o swojej własności i w efekcie

ma miejsce wywłaszczenie. Ograniczenia te odnoszą się także do kwestii uwarunkowanych problemami międzynarodowymi⁴⁸.

Niewątpliwym wzorcem dla wielu współczesnych traktatów inwestycyjnych, zwłaszcza zawieranych przez państwa wysoko rozwinięte gospodarczo, był projekt Wielostronnego porozumienia w sprawie inwestycji (Multilateral Agreement on Investment; dalej: MAI). Projekt ten odzwierciedla obowiązujące prawo zwyczajowe dotyczące ochrony własności cudzoziemca. MAI wyraźnie zakazuje nacjonalizacji, wywłaszczenia oraz wszelkich środków o skutku równoważnym z wywłaszczeniem. Reguluje sytuacje, w których wywłaszczenie może być legalne, o ile spełni klasyczne kryteria takiej legalności: cel, który jest w interesie publicznym; niedyskryminacyjną podstawę decyzji o wywłaszczeniu; poszanowanie zasad rzetelnego procesu; niezwłoczne, adekwatne i skuteczne odszkodowanie, czyli poszanowanie interesu prywatnego⁴⁹.

Art. 21 Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów z 1981 r.⁵⁰ przewiduje, że prawo własności będzie zapewnione. Jednocześnie „prawa tego można pozbawić jedynie w interesie publicznym lub w ogólnym interesie wspólnoty i zgodnie z postanowieniami odpowiedniego ustawodawstwa”. Występujący tu brak wzmianki o obowiązku odszkodowawczym każe odwoływać się do prawa krajowego w celu ustalenia zarówno samej obecności takiego obowiązku, jak i jego charakteru⁵¹.

Kolejnym dokumentem zajmującym się problematyką ochrony inwestora w instytucji wywłaszczenia są Wytyczne Banku Światowego z 1992 r. w sprawie traktowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Zgodnie z rozdziałem IV pkt. 1 tegoż dokumentu zakazane jest jakiegokolwiek wywłaszczenie polegające na zagarnięciu własności prywatnej zagranicznego podmiotu w całości lub części – z wyjątkiem sytuacji, które zgodnie z prawem międzynarodowym uznawane są za legalne i gdy zagarnięcie to było przeprowadzone zgodnie

45 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni v. Wielka Brytania, § 45, skarga nr 8793/73, seria A. 1297.

46 M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, t. 2, s. 1295.

47 Orzeczenie ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski v. Polska, skarga nr 31443/96.

48 Orzeczenie ETPCz z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie Loizidou v. Turcja, skarga nr 15318/89, ECHR, seria A, nr 310.

49 M. Bors, *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 185.

50 *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 107.

51 M. Jeżewski, dz. cyt., s. 330–334.

z dostępnymi procedurami prawnymi, w dobrej wierze i w celu publicznym, bez działań dyskryminacyjnych ze względu na narodowość oraz z towarzyszącym właściwym odszkodowaniem⁵².

W myśl art. 13 Traktatu Karty Energetycznej z dnia 17 grudnia 1994 r.⁵³ zakazuje się stronom nacjonalizacji wywłaszczenia lub podejmowania działań mających skutek równoznaczny z nacjonalizacją lub wywłaszczeniem. Traktat ten w drodze wyjątku dopuszcza wywłaszczenie i określa jego przesłanki, np. publiczny interes, legalność procedur, niedyskryminacyjny charakter oraz odszkodowanie. Artykuł 13 Traktatu Karty Energetycznej określa zasady ustalenia wartości wywłaszczonej inwestycji, dostępność środków prawnych w odniesieniu do decyzji o wywłaszczeniu.

Zgodnie z art. 1110 porozumienia Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu (NAFTA) klauzula wywłaszczeniowa stanowi jedno z głównych postanowień porozumienia. Artykuł ten w sposób szczególny ustanawia reguły ochronne prawa własności inwestora oraz jego inwestycji. Reguły te zakazują nacjonalizacji, wywłaszczenia bezpośredniego i pośredniego, a także środków, które miałyby skutek identyczny jak nacjonalizacja lub wywłaszczenie. Porozumienie to przedstawia warunki legalności wywłaszczenia, czyli aby środek ten podejmowany był w interesie publicznym, nie miał charakteru dyskryminacyjnego oraz aby podjęty został w zgodzie z regułami rzetelnego procesu i za wypłatą odszkodowania, które powinno odpowiadać uczciwej wartości rynkowej inwestycji i powinno być wypłacone bezzwłocznie⁵⁴.

Organizacja gospodarcza dotycząca popierania i ochrony inwestycji między państwami członkowskimi Mercosur, powołana w 1991 r. traktatem z Asunción, także przyjęła jako generalną zasadę zakaz wywłaszczenia, nacjonalizacji lub innych środków o podobnym skutku. Protokół ten, podobnie jak powyższe traktaty inwestycyjne, przewiduje legalność wywłaszczenia oraz wypłaty odszkodowania, które powinno być uiszczone jeszcze przed wywłaszczeniem i musi być ono właściwe i skuteczne⁵⁵.

52 Tamże, s. 184.

53 Dz. U. z 2003 r. nr 105, poz. 985.

54 M. Jeżewski, dz. cyt., s. 186.

55 Tamże.

Zagadnienie interesu indywidualnego i publicznego zostało ustanowione w Karcie Praw Podstawowych z dnia 7 grudnia 2000 r. (dalej: KPP)⁵⁶. Karta ta, w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego, wzmocniła ochronę praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw i uczynienie ich tym samym bardziej widocznymi. Niniejsza Karta potwierdza, uwzględniając kompetencje i zadania Wspólnoty i Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim. Korzystanie z tych praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń.

Art. 17 KPP chroni interes indywidualny, przyznając jednostce dość precyzyjnie określone w samej treści przepisu uprawnienie do korzystania z własności w sposób wolny od ingerencji prawodawcy unijnego i krajowego. Nakłada na organy unijne i krajowe obowiązek poszanowania tego prawa jednostki oraz precyzuje warunki, jakie muszą być spełnione, aby jednostka mogła zostać pozbawiona przysługującej jej własności bądź by korzystanie z tej własności podlegało ograniczeniom. Przepis ten posługuje się sformułowaniem „mienie” (prawa własności), które zostało zaczerpnięte z Protokołu dodatkowego EKPCz, odwołuje się do prawa do rzeczy i prawa na dobrach materialnych. W myśl art. 17 KPP „każdy ma prawo do władania, użytkowania, rozporządzania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes publiczny”.

Pozbawienie własności będzie dopuszczalne pod pewnymi warunkami, które muszą być spełnione łącznie: musi być uzasadnione potrzebą interesu publicznego; przesłanki pozbawienia własności oraz tryb jej odejmowania muszą być określone w odpowiednim akcie

56 Dz. Urz. UE 2012 C 326/O1, s. 391.

57 M. Bors, *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 185.

prawnym; właścicielowi należy się słuszne odszkodowanie, które powinno zostać wypłacone we właściwym terminie⁵⁷.

W myśl art. 17 ust. 1 zd. 3 KPP pojęcie interesu publicznego należy traktować jak pojęcie interesu ogólnego. Interes ten orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) połączyło z celami Unii Europejskiej⁵⁸, ma on taki skutek, że rzeczywista kontrola respektowania przez prawodawcę unijnego prawa podstawowego chronionego jest ograniczona. W ramach oceny proporcjonalności ograniczeń bada się, czy ograniczenia w korzystaniu z prawa własności dotyczą całości, czy części uprawnień, bądź całości lub części majątku osoby dotkniętej negatywnymi skutkami postanowień aktu prawa pochodnego⁵⁹. Oceniając proporcjonalność, uwzględnia się również skuteczność podejmowanych środków⁶⁰.

3.2. PRZEPISY PRAWA POLSKIEGO

Kryterium wyznaczającym granice ustawowego określenia celu publicznego dla potrzeb wywłaszczenia jest zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. Z zasady tej wypływa, że przyjęcie konkretnej regulacji prawnej jest możliwe tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Kształtowanie danej regulacji powinno nastąpić w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów, a ponadto ustawodawca ma obowiązek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środków te skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie

większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu⁶¹. Realizacja interesu publicznego nie powinna prowadzić do nadmiernej ingerencji w interes indywidualny, tj. prowadzić do całkowitego wyeliminowania tego interesu i związanego z nim prawa majątkowego przysługującego jednostce.

Jednocześnie pozbawienie praw majątkowych w polskim systemie prawnym jest możliwe, jeżeli jest to podyktowane pewnymi szczególnymi względami, tj. realizacją celu publicznego (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Przy czym wydaje się, że realizacja celu publicznego jest w tym przypadku celem dalej idącym niż cele wynikające z ochrony interesu publicznego. Warto podkreślić, że żaden z przepisów prawa nie stanowi w sposób jednoznaczny o bezwzględnej wyższości w jakimkolwiek przypadku interesu publicznego nad interesem prywatnym. Niemniej należy zauważyć, że zapisy w art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w powiązaniu z art. 6 u.g.n. pozwalają stwierdzić, że interes publiczny związany z realizowaniem celu publicznego ma pewne pierwszeństwo przed interesami prywatnymi związanymi z prawem własności nieruchomości. Zastosowanie powyższych przepisów prowadzi bowiem do zrealizowania interesu publicznego przy jednoczesnym naruszeniu interesów jednostki związanych z korzystaniem z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

Interes publiczny został zawarty w art. 6 u.g.n., który określa cele publiczne. Istota celu publicznego jest ściśle powiązana z bieżącymi potrzebami społeczeństwa, co jest warunkowane względami gospodarczymi i społecznymi, wynika z poziomu rozwoju danego społeczeństwa, a zarazem jego możliwości ekonomicznych. Zauważa się przy tym, że w miarę rozwoju cywilizacyjnego państwo, w celu zaspokojenia swoich rosnących potrzeb, coraz częściej zmuszone jest ingerować we własność jednostki.

Podobny pogląd wynika z art. 112 ust. 1 u.g.n., powodującego pozbawienie jednostki praw podmiotowych do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne. Odnosząc pojęcie interesu publicznego do pojęcia interesu indywidualnego, należy pamiętać, że pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem szerszym znaczeniowo,

57 A. Wróbel, L. Garlicki, P. Hofmański, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Warszawa 2010, s. 503–510.

58 Wyrok TSUE z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie J. Nold Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Komisja Wspólnot Europejskich, skarga nr 4/73; wyrok TSUE z dnia 3 września 2008 r. w sprawie Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation v. Rada Europejska i Komisja Wspólnot Europejskich, skarga nr C-402/05 P, C-415/05; wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie Hauptzollamt Koblenz v. Kurt und Thomas Etling in GbR i Hauptzollmat Oldenburg v. Theodor Aissen i Hermann Rohaan, skarga nr C-230/09, C-231/09.

59 Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie Booker Aquacultur Ltd (C-20/00) i Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00) v. The Scottish Ministers, skarga nr C-20/00, C-64/00.

60 Tamże.

61 Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTKZU 1995, cz. 1, poz. 12.

tj. rozumianym w ten sposób, że interes publiczny stanowi wynik zsumowania interesów indywidualnych poszczególnych jednostek. Obydwie kategorie interesu nie są więc sobie całkowicie przeciwstawne⁶². Analizowane pojęcie należałoby natomiast rozpatrywać z punktu widzenia szerszej grupy adresatów oraz korzyści, do których oni dążą. Owa szersza grupa adresatów jest zbiorem jednostek bliżej niezindywidualizowanych. Można podkreślić, że to, co jest korzyścią dla danej jednostki, może pozostawać w sprzeczności z korzyściami określonej grupy społecznej. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia dla przykładu na gruncie relacji interesów sąsiedzkich w procesie inwestycyjnym, kiedy to budowa obiektu pozostaje w interesie inwestora, niejednokrotnie będąc w sprzeczności z interesami właścicieli nieruchomości sąsiednich⁶³. Jednocześnie sprzeczność między interesem publicznym oraz interesem indywidualnym nie jest immanentną cechą tej pierwszej kategorii interesu. Doprecyzowując powyższe wnioski, należy stwierdzić, że z konfliktem interesów mamy do czynienia, kiedy wykluczają się one nawzajem bądź realizacja jednych stanowi zagrożenie, utrudnia, a nawet uniemożliwia realizację drugich⁶⁴. Jednakże przedmiotowe pierwszeństwo nie powoduje, co do zasady, całkowitego wykluczenia ochrony interesu prywatnego, o czym świadczy chociażby fakt, że u.g.n. przyznaje osobie, która została pozbawiona prawa majątkowego, stosowne odszkodowanie (art. 128 ust. 1 u.g.n.).

Brak jednoznacznej definicji pojęcia „interes publiczny” nie oznacza przyznania nadmiernej swobody organom administracji stosującym prawo. Przesłanki interesu publicznego, co do zasady, stanowią szczególnego rodzaju ograniczenie administracji publicznej mające na celu zapobieżenie samowolnemu stosowaniu prawa⁶⁵.

4. Pojęcie wywłaszczenia i jego rodzaje

4.1. POJĘCIE WYWŁASZCZENIA W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Instytucja wywłaszczenia w prawie międzynarodowym jest zagadnieniem dość problematycznym, nie znajduje się w nim bowiem żadna legalna definicja tego pojęcia. Wiele umów międzynarodowych zawiera to pojęcie, jednak ich strony przyjmują jego znaczenie raczej intuicyjnie. Wskazuje się bardziej na warunki i skutki wywłaszczenia.

Przedstawiciele doktryny prawa międzynarodowego niejednolicie definiują pojęcie wywłaszczenia. Samy Friedman stwierdził, że „wywłaszczenie to postępowanie regulowane przez prawo. To akt prawny pochodzący od właściwie ukonstytuowanego rządu, działającego w granicach swojej jurysdykcji i prawa”⁶⁶. Isie Foighel zauważył, że wywłaszczenie jest „obowiązkowym nabyciem majątku, które odbywa się z korzyścią dla dobra wspólnego i które wyposaża osobę dotkniętą wywłaszczeniem w roszczenie pełnego odszkodowania”⁶⁷. Z kolei George C. Christie wyraził pogląd, że jest to „tego rodzaju odebranie, które prowadzi do zastosowania szeroko uznanej zasady prawa międzynarodowego, na podstawie której majątek cudzoziemców nie może być zwyczajnie odebrany na cel publiczny lub inny bez adekwatnego odszkodowania”⁶⁸. Wskutek braku definicji wywłaszczenia odwołuję się do definicji wywłaszczenia obowiązującej w danym prawie krajowym.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, mimo braku jasnej i precyzyjnej definicji doktrynalnej, wyodrębnił cechy wywłaszczenia⁶⁹. Instytucja wywłaszczenia w prawie międzynarodowym nie musi mieć formy władczej, określona jest jako szerokie pojęcie obejmujące różnego rodzaju formy typowe dla prawa krajowego. Do kategorii

62 Wyrok SN w Warszawie z dnia 23 stycznia 2002 r., II Cz 139/09, lex nr 54446.

63 Szczegółowe przepisy techniczno-budowlane powinny w takiej sytuacji uwzględniać zarówno interesy inwestora, jak i właścicieli nieruchomości sąsiednich. Powoduje to, że przepisy tego typu obejmują normy prawne ustanawiające ograniczenia wolności budowlanej i prawa własności. Na temat ograniczeń prawa własności wynikających z przepisów techniczno-budowlanych – zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 341–342.

64 M. Wyrzykowski, dz. cyt., s. 164.

65 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

66 S. Friedman, *Expropriation in International Law*, London 1953.

67 I. Foighel, *Nationalization: A Study in the Protection of Alien Property in International Law*, London 1957, s. 14.

68 G.C. Christie, *What Constitutes a Taking of Property under International Law*, „British Yearbook of International Law” 1962, t. 38, s. 307–338.

69 Wyrok MTS z dnia 22 lipca 1952 r. w sprawie Anglo-Iran Oil Co (Preliminary); wyrok MTS z dnia 5 maja 1970 r. w sprawie Barcelona Traction Light and Power Co., Ltd.; wyrok MTS z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Nottebohm (Second Phase).

tych form zaliczamy m.in.: wywłaszczenie *sensu stricto*, nacjonalizację, konfiskatę i inne o skutku konfiskacyjnym, jak również niejednolite formy wywłaszczenia bezpośredniego i pośredniego⁷⁰. Bodźcem takiego ujęcia wywłaszczenia jest to, że w prawie międzynarodowym forma lub metoda wywłaszczenia nie ma większego znaczenia. W kwestii tej I. Foighel stwierdził, że występująca różnica między nacjonalizacją a wywłaszczeniem jest „rozróżnieniem co do faktu, a nie co do prawa”⁷¹.

Przedmiotem instytucji wywłaszczenia w prawie międzynarodowym jest mienie, czyli prawo własności nieruchomości, ale także ruchomości, pożytki z rzeczy, ograniczone prawa rzeczowe, prawa *ex contractu*, prawa wynikające z decyzji administracyjnych (licencje, pozwolenia, koncesje)⁷². Legalność wywłaszczenia w prawie międzynarodowym zaistnieje, jeżeli wywłaszczenie przeprowadzono: na cel publiczny; bez dyskryminacji; zgodnie z właściwymi przepisami prawa; za szybkim, adekwatnym, skutecznym odszkodowaniem oraz z suwerennego charakteru aktów państwa. Wywłaszczenie jest nielegalne w świetle prawa międzynarodowego wówczas, gdy państwo jest zobowiązane na podstawie umowy międzynarodowej lub zwyczaju międzynarodowego do szczególnego ograniczenia lub wyłączenia tego prawa. W konsekwencji o nielegalności wywłaszczenia przesądzi konkretna treść zobowiązania⁷³.

W prawie międzynarodowym dokonano klasyfikacji wywłaszczenia na bezpośrednie (*de iure*) oraz pośrednie (*de facto*).

4.1.1. WYWŁASZCZENIE POŚREDNIE

Istnieją trzy terminy synonimiczne na określenie wywłaszczenia pośredniego: środki o skutku równoważącym do wywłaszczenia, *de facto*⁷⁴, wywłaszczenie kroczące⁷⁵. Wszystkie te pojęcia są traktowane

jako równoważne. W kwestii tej w wyroku z dnia 29 maja 2003 r. Trybunał Arbitrażowy w sprawie Tecmed S.A. v. Meksyk stwierdził, że „zasadniczo uznaje się, iż terminy równoważne z wywłaszczeniem lub [...] odpowiadające wywłaszczeniu, używane w Traktacie lub w innych traktatach dotyczących ochrony inwestycji, odnoszą się do tzw. wywłaszczenia pośredniego lub wywłaszczenia kroczącego, jak również do wyżej wspomnianego wywłaszczenia *de facto*”⁷⁶. Pojęcia te zostały potraktowane jako wymienne, z zastrzeżeniem co do odmienności w przypadku wywłaszczenia kroczącego, które stanowi ciąg zachowań rodzących skutek w postaci wywłaszczenia. W kwestii tej w wyroku z dnia 3 października 2006 r. w sprawie LG&E v. Argentyna Trybunał Arbitrażowy stwierdził, że: „Co do różnic, zazwyczaj mówi się, że wywłaszczenie pośrednie może wyrażać się w formie stopniowej lub narastającej – wywłaszczenie kroczące lub pojedyncze i konkretne działanie, ewentualnie przez działania podjęte w niewielkiej odległości czasowej od siebie – wywłaszczenie *de facto*”⁷⁷.

Wywłaszczenie pośrednie ma cechy nie tyle fizycznej ingerencji we własność, która charakteryzuje nacjonalizację lub wywłaszczenie bezpośrednie, ile stopniowego ograniczania (*erosion*) praw związanych z własnością przez taką ingerencję. Jednocześnie przyjmuje się, że taka ingerencja państwa prowadzi do wywłaszczenia i jest na tyle głęboka, by zrodzić skutek *de facto* równoważny z wywłaszczeniem formalnym⁷⁸. M. Zimmermann stwierdził, że: „Nawet gdybyśmy odróżnili ściśle odebrane prawa od jego ograniczenia, co czynią konsekwentnie niektóre ustawodawstwa, ograniczając nawet pojęcie wywłaszczenia tylko do wypadku zupełnego odebrania prawa własności, to i tak nie ma przyczyny do wykluczenia ograniczeń prawa jako formy wywłaszczenia. O ile bowiem w przypadku takim mamy przyznane odszkodowanie, spełnia dana instytucja tę samą funkcję: jednostka traci tu coś ze swej sfery indywidualnych uprawnień [...], względnie ze sfery korzyści przyznanych jej przez prawo obiektywne, dostając w zamian jej równowartość ekonomiczną”⁷⁹. Zakres pojęcia

70 S. Friedman, dz. cyt., s. 136.

71 F. Foighel, dz. cyt., s. 21.

72 Tamże.

73 Wyrok STSP z dnia 25 maja 1926 r. w sprawie Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Merits), repetytorium nr A-7.

74 Wyrok TA z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Meksyk. W sprawie tej Trybunał Arbitrażowy określił, że wywłaszczenie *de facto* ma miejsce, gdy państwo pozbawia właściciela jego prawa do korzystania, rozporządzenia lub sprzedaży (jego) mienia.

75 Ten ostatni przykład dotyczy sytuacji, w której „wywłaszczenie stanowi następstwo ciągu zachowań państwa, które łącznie rodzą skutek w postaci pozbawienia inwestora możliwości korzystania z jego inwestycji” (M. Jeżewski, dz. cyt., s. 339).

76 Wyrok TA z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Meksyk.

77 Wyrok TA z dnia 3 października 2006 r. w sprawie LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., LG&E International Inc. v. Republika Argentyńska, w sprawie odpowiedzialności, § 187.

78 M. Jeżewski, dz. cyt., s. 341.

79 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 86, 87.

„wywłaszczenie” obejmuje nie tylko formalne odebranie tytułu prawnego określonego składnika mienia (wywłaszczenie bezpośrednie), ale również różnego rodzaju ograniczenia praw majątkowych (wywłaszczenie pośrednie).

Nie jest ściśle wyznaczony poziom ingerencji państwa we własność prywatną, aby móc określić ją jako naruszenie. W kwestii tej w wyroku Irańsko-Amerykańskiego Trybunału do spraw Roszczeń w sprawie Tippetts v. Iran, którego przedmiotem były zmiany w zarządzaniu spółką będącą własnością skarżących, wynikające z działania rządu irańskiego, przy braku formalnej decyzji wywłaszczeniowej, trybunał uznał: „W świetle prawa międzynarodowego pozbawienie lub odebranie własności może mieć miejsce przez ingerencję państwa w używanie tej własności lub korzystanie z jej owoców nawet wówczas, gdy tytuł prawny do własności nie został naruszony”⁸⁰.

W związku z tym można stwierdzić, że wywłaszczenie pośrednie nie pozbawia prawa własności. Działania państwa są wymierzone w ograniczenie prawa do jej używania lub z korzystania z dóbr określonych korzyści oraz spodziewanych zysków⁸¹. Działania wywłaszczających powodują skutek *de facto* i trwale pozbawiają możliwości wykonywania przez inwestora uprawnień związanych z jego własnością.

4.1.2. WYWŁASZCZENIE BEZPOŚREDNIE

Wywłaszczenie bezpośrednie (*direct expropriation*), inaczej zwane formalnym lub z mocy prawa – *de iure*, jest aktem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, polegającym na formalnym odebraniu cudzoziemcowi prawnego tytułu do majątku. Akt ten przybiera najczęściej formę ustawy, dekretu lub decyzji administracyjnej. Na wywłaszczenie bezpośrednie składają się dwa kryteria: odebranie *expressis verbis* tytułu prawnego oraz uczynienie tego w formie ustawy lub decyzji administracyjnej. W prawie międzynarodowym nie wykształciła się definicja legalna wywłaszczenia bezpośredniego. Pojęcie to

jednak może zostać zdefiniowane jako władcze odebranie podmiotowi prywatnemu przez państwo tytułu prawnego do własności, w którym istotnie dochodzi do formalnej zmiany statusu własności⁸².

Ben A. Wortley stwierdził: „Kiedy w wyniku działania państwa E, O jako właściciel został wywłaszczony, więź prawna między O a rzeczą, do której zgłasza roszczenie, jest zerwana przez prawo państwa E i, na jego mocy, O nie posiada dłużej egzekwowalnego roszczenia do wywłaszczonej rzeczy. Państwo E od tej pory przyznaje sobie, lub podmiotowi przez siebie upoważnionemu, ochronę równą właścicielowi odebranej rzeczy”⁸³.

W związku z powyższym tytuł prawny do rzeczy przechodzi więc efektywnie i ostatecznie na rzecz innego podmiotu, przy czym niekoniecznie na państwo dokonujące wywłaszczenia, lecz na cudzoziemca. Należy tu nadmienić, że podmiotami wywłaszczenia w prawie międzynarodowym są państwo i cudzoziemiec, natomiast przedmiotem jest mienie cudzoziemca. Przez pojęcie cudzoziemca należy rozumieć zarówno osobę fizyczną, jak i prawną. W przypadku osób fizycznych o statusie cudzoziemca przesądza ich tzw. efektywne obywatelstwo⁸⁴. W prawie międzynarodowym mieniem są własność nieruchomości i wszelkie inne prawa majątkowe, prawo własności ruchomości, posiadanie, pożytki z rzeczy, ograniczone prawa rzeczowe, wynikające z decyzji administracyjnej: licencje, pozwolenia, koncesje.

Podmiotem wywłaszczającym majątek cudzoziemca jest państwo rozumiane jako byt składający się z trzech elementów: ludności, terytorium i władzy suwerennej⁸⁵. Jak zauważa profesor Lassa Oppenheim: „[w]spólnota anarchistyczna nie jest państwem”⁸⁶. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest władzy suwerennej, nie ma również państwa. W konsekwencji brak państwowości na określonych obszarach na świecie oznacza nie tyle brak odpowiedzialności państwa za wywłaszczenie – tu bowiem niezbędne byłoby spełnienie konkretnych

80 Wyrok TA z dnia 19 grudnia 1983 r. w sprawie Tippetts, Abbett, McCarthy, Stratton, Claimant v. TAMS-AFFA Consulting Engineers of Iran i in., wyrok MTRIA, § 225–226; wyrok TA z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Meksyk; wyrok TA z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie Parkerings-Compagniet AS v. Republika Litewska, § 84.

81 M. Bors, dz. cyt., s. 195.

82 M. Jeżewski, dz. cyt., s. 338.

83 B.A. Wortley, *Expropriation in International Law*, „American Journal of International Law” 1959, t. 53, nr 4, s. 36.

84 Wyrok MTS z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Nottebohm (Second Phase), ICJ Reports 1955, s. 22, [on-line:] <http://www.icjci.org/docket/files/18/2674.pdf> – 30 IV 2023.

85 J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006, s. 45.

86 L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, t. 1: *Peace*, London 1905, s. 100, 101, [on-line:] <https://www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm> – 30 IV 2023.

przesłanek odpowiedzialności – ile brak wywłaszczenia w ogóle. Wywłaszczenie nie może zaistnieć bez państwa. Spory wywłaszczeniowe dotyczące państwa jako podmiotu wywłaszczającego nie wiążą się z powyżej wskazanymi kryteriami powstania i istnienia państwa. Pierwszym i podstawowym przedmiotem rozważań na temat państwa jako podmiotu wywłaszczającego jest tzw. atrybucja (przypisanie), czyli możliwość przypisania państwu odpowiedzialności na gruncie prawa międzynarodowego za naruszenie tego prawa⁸⁷.

Wywłaszczenie bezpośrednie spełnia następujące kryteria:

1. państwo musi wprost odebrać podmiotowi prywatnemu tytuł do własności rzeczy lub zająć ją w sposób władczy, pozbawiając go tym samym w sposób trwały uprawnień związanych z prawem własności;
2. beneficjentem wywłaszczenia jest państwo w tym znaczeniu, iż odebranie własności podmiotowi prywatnemu skutkuje jej nabyciem przez państwo jako całość lub przez jego konkretny organ;
3. wywłaszczenie bezpośrednie musi być środkiem indywidualnym;
4. wywłaszczenie bezpośrednie rodzi obowiązek odszkodowawczy po stronie państwa względem wywłaszczonego podmiotu prywatnego⁸⁸.

Wywłaszczenie bezpośrednie rzadko budzi kontrowersje z punktu widzenia oceny międzynarodowo-prawnej. Państwa decydują się na formalne pozbawienie inwestora zagranicznego jego własności tylko wówczas, gdy służyć to ma istotnemu celowi publicznemu, i zazwyczaj są gotowe do zapłacenia temu inwestorowi odpowiedniego odszkodowania⁸⁹. Zdaniem Muthucumaraswamy Sornarajaha: „Wywłaszczenie jest specyficznym pojęciem używanym do opisanie środków uderzających w indywidualną działalność gospodarczą przyjętych dla szczególnych powodów o charakterze gospodarczym lub innym”⁹⁰. Wywłaszczenie bezpośrednie rzadko bywa szerzej interpretowane w orzecznictwie trybunałów arbitrażowych. Najczęściej

87 Ang. *International Wrongful Act*. Zgodnie z art. 1 The ILC Draft Articles każdy delikt międzynarodowy pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową.

88 Tamże.

89 Tamże.

90 M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge 2004, s. 347.

definiuje się bezpośrednie wywłaszczenie na zasadzie kontrastu ze środkami, które rodzą równoważny skutek⁹¹.

Podstawowym kryterium oceny, czy zachowanie państwa stanowi wywłaszczenie, jest faktyczny wpływ na majątek inwestora. Państwo będzie ponosiło odpowiedzialność odszkodowawczą, nawet jeżeli działało bez zamiaru dokonania wywłaszczenia lub miało uzasadnione powody, aby wywłaszczenia dokonać. Powyżej przedstawione stanowisko w doktrynie prawa międzynarodowego nazwane zostało wyłącznym kryterium skutku *sole effects doctrine*⁹².

4.2. POJĘCIE WYWŁASZCZENIA W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

4.2.1. POJĘCIE WYWŁASZCZENIA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP I ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. pełni funkcję ochronną wobec własności i prawa dziedziczenia przez to, iż tylko wywłaszczenie w sposób określony w tym przepisie, a więc na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, może wykluczyć ochronę własności i prawa dziedziczenia. Ustawodawca dokonał w ten sposób samoo graniczenia w przyznanej ochronie własności i prawie dziedziczenia. Zakres ochrony własności wynika z woli ustawodawcy⁹³. W tym względzie ustrojodawca posiada daleko idącą autonomię, wyznaczając granice tej ochrony w art. 64 i 21 Konstytucji RP, które stanowią normatywny wyznacznik dla zwykłego ustawodawcy w tworzeniu regulacji ustawowych oddziałujących na własność i prawo dziedziczenia w sposób nieprzekraczający granic dopuszczalnej ingerencji, wyznaczonych w przywołanych artykułach Konstytucji RP⁹⁴.

91 M. Jeżewski, dz. cyt., s. 338; wyrok z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Meksyk, ICSID sprawa nr ARB (AF)/00/2: „Formalnie «wywłaszczenie» oznacza przymusowe odebranie przez państwo własności rzeczy materialnych lub niematerialnych należących do osoby prawnej, w drodze aktu administracyjnego lub ustawodawczego [...]”.

92 Wyrok TA z dnia 3 listopada 2008 r. w sprawie National Grid P.L.C. v. Republika Argentynska, § 145; A. Kowalczyk, *Jest coraz więcej sporów między Polską a zagranicznymi inwestorami. Giełda Waluty Finansze*, [on-line:] <https://forsal.pl/artykuly/347471,jest-coraz-wiecej-sporow-miedzy-polska-a-zagranicznymi-inwestorami.html> – 30 IV 2023.

93 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 667.

94 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 77.

Zgoła odmiennie rozwiązanie dotyczące wywłaszczenia znajdowało się w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁹⁵ (dalej: Konstytucja z 1952 r.). Nie odniesiono się w niej *expressis verbis* do kwestii wywłaszczenia czy nacjonalizacji. Można jednak stosować wnioskowanie pośrednie. W art. 12 Konstytucji z 1952 r. stwierdzono, że Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania własność indywidualną i prawo do dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników. Analogiczny zapis zawiera art. 13 tejże Konstytucji, ale dotyczy własności osobistej, z tą jednak różnicą, że w tym przypadku państwo gwarantowało ochronę całkowitą. Dodatkowo w art. 11 Konstytucji z 1952 r. zapewniano ochronę własności spółdzielczej jako własności społecznej⁹⁶. Była to dość słaba ochrona własności prywatnej w stosunku do ochrony własności państwowej czy społecznej. Brak konstytucyjnej ochrony własności prywatnej powodował, że w okresie PRL zostało przyjętych wiele ustaw, na podstawie których regulowano dość swobodnie kwestię wywłaszczenia własności prywatnej⁹⁷.

Zmiana w podejściu do kwestii wywłaszczenia nastąpiła wraz z przemianami polityczno-społecznymi po 1989 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 maja 1991 r. stwierdził, że instytucja wywłaszczenia znana jest prawu polskiemu od dawna i zawsze łączyła się z pozbawieniem lub ograniczeniem prawa własności w drodze aktu indywidualnego dotyczącego konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu. Wywłaszczenie obejmuje jedynie wypadki odjęcia prawa własności w drodze aktów indywidualnych⁹⁸. TK wielokrotnie podkreślał, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Dla rozważanego

95 Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

96 Postanowienie TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13, OTK – A 2015, nr 5, poz. 76.

97 Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, Dz. U. z 1958 r. Nr 17, poz. 70; ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, Dz. U. z 1958 r. Nr 3, poz. 138; ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi, Dz. U. z 1961 r. Nr 27, poz. 216; ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159; ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 192; 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.

98 Wyrok TK z dnia 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTKZU 1991, nr 1, poz. 4.

przedmiotu rozprawy oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjętych w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym razie gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens⁹⁹. Zdaniem Tomasza Dybowskiego „u podłoża tego tkwi myśl, że jeżeliby konstytucja miała być wykładana przy pomocy ustawodawstwa zwykłego, to ustawodawca mógłby wpłynąć na zmianę konstytucji zwykłą większością głosów”¹⁰⁰.

Fryderyk Zoll przyjmuje, że wywłaszczeniem jest wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną¹⁰¹. W orzeczeniu z dnia 14 marca 2000 r.¹⁰² oraz w orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r.¹⁰³ Trybunał Konstytucyjny opowiedział się wprost za szerokim rozumieniem wywłaszczenia w ujęciu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – jako „wszelkie pozbawienie własności, bez względu na formę” czy „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną”. W obydwu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny poczynił zastrzeżenia, stwierdzając, że szerokie ujęcie zakresu pojęcia wywłaszczenia nie oznacza uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawienia własności. W drugim przeliczeniu zastrzegł, że pomimo szerokiego rozumienia wywłaszczenia trudno traktować art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli wszystkich aktów normatywnych skutkujących odjęciem gminom określonych składników ich majątku. Zastrzeżenia te osłabiły stanowcze i zdecydowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie szerokiego rozumienia wywłaszczenia na gruncie Konstytucji RP, nie zmieniły natomiast sensu tych wypowiedzi. W związku z tym należy uznać, iż powinny być one odbierane jako ciągłe poszukiwanie rzeczywistych granic instytucji wywłaszczenia. Wskazać można co najmniej kilka płaszczyzn szerokiego rozumienia wywłaszczenia w świetle Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji RP, a w szczególności art. 21 ust. 2, nie

99 Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K. 27/00, OTKZU 2001, nr 2, poz. 29.

100 T. Dybowski, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r. w Popowie*, Popowo 1992, s. 190–194.

101 F. Zoll, *Prawo własności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przełom Sądowy” 1998, nr 5, s. 31.

102 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTKZU 2000, nr 2, poz. 60.

103 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTKZU 2000, nr 3, poz. 87.

wskazują formy, w jakiej może dokonać się ingerencja skutkująca wywłaszczeniem. Z punktu widzenia Konstytucji RP forma tego rodzaju ingerencji we własność jednostki jest bez znaczenia¹⁰⁴.

W kwestii tej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie dotyczącej tzw. mienia zabużańskiego. W uzasadnieniu przyjął stwierdzenie, że „ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wywłaszczenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka”¹⁰⁵. W orzeczeniu z dnia 23 września 1982 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że wywłaszczenie może nastąpić nie tylko wskutek prawnych decyzji władz. Skrajne wypadki odmowy poszanowania mienia muszą być traktowane jako faktyczne wywłaszczanie. Trybunał zwrócił uwagę, że w ocenie postępowania wywłaszczeniowego nie należy kierować się wyłącznie względami formalnymi, ponieważ konwencja ma chronić zawarte w niej prawa w sposób rzeczywisty i skuteczny¹⁰⁶.

Uznanie bytu prawnego instytucji wywłaszczeń faktycznych na podstawie przepisów konstytucyjnych nie zamyka tematyki formy wywłaszczenia w prawie polskim. W szczególności należy ustalić, czy mechanizmy powodujące odjęcie prawa własności działające *ex lege* w stosunku do określonych adresatów są wywłaszczeniem zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W związku z tym wymaga ustalenia, czy wywłaszczenie może być dokonane w formie aktu generalnego, np. ze względu na budowę autostrady. W tym zakresie TK wypowiedział się w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., w którym uznał konstytucyjność rozwiązań prawnych skutkujących wywłaszczeniem *ex lege* nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Jednoznaczność tezy

orzeczenia nie przesądza o pełnej akceptacji Trybunału wobec tego typu rozwiązań prawnych. Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z powodu, że jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia. Sposób przyjmowania przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego własności z mocy samego prawa sam w sobie nie może przesądzać o niekonstytucyjności. Trybunał podkreślił również, że szerokie ujęcie zakresu pojęcia wywłaszczenia nie oznacza uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawienia własności. W związku z tym do oceny poprawności przyjętych rozwiązań konieczne jest odwołanie się do zasad proporcjonalności i racjonalności ustawodawcy. Analiza całokształtu okoliczności sprawy pozwala na ocenę dopuszczalności wywłaszczenia w drodze aktu generalnego¹⁰⁷. Wywłaszczenie w drodze ustawowej dopuszczalne jest wprost w prawie niemieckim. Jednakże tam przepisy konstytucji *expressis verbis* określają tę dopuszczalność.

4.2.2. POJĘCIE WYWŁASZCZENIA W ŚWIETLE PRZEPISÓW U.G.N.

Podstawowe kwestie związane z wywłaszczeniem zostały uregulowane w rozdziale 4 (art. 112–126) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)¹⁰⁸. Według art. 112 ust. 2 u.g.n. instytucja wywłaszczenia polega na pozbawieniu albo ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Jednak stosownie do art. 112 ust. 3 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

Ustawową definicję wywłaszczenia zawiera art. 112 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu – w drodze decyzji prawa własności – prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

104 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filippek, Bielsko-Biała 2003, s. 654.

105 Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K. 33/2002, OTKZU 2003, nr 7a, poz. 97.

106 Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth v. Szwecja, A. 52 § 61, skarga nr 7151/75 i 7152/75A; wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Holy Monasteries (Święte Zakony) v. Grecja, A. 301-A, § 56; wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1996 r. w sprawie Phocas v. Francja, skarga nr RJD 1996-IV, § 81; wyrok ETPCz z dnia 23 października 1997 r. w sprawie National & Provincial Building Society v. Wielka Brytania, skarga nr akt RJD 1997-VII.

107 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTKZU 2000, nr 2, poz. 60.

108 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2023, poz. 344.

W świetle tej definicji stwierdzić można, że z ingerencją wywłaszczającą mamy do czynienia, gdy organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej doprowadza do uszczuplenia praw rzeczowych do nieruchomości w procesie wywłaszczenia, działając poprzez odebranie lub poprzez ograniczenie. Wywłaszczenie jest definiowane sytuacją podmiotu wywłaszczonego, a nie wywłaszczającego. Dla przyjęcia konstrukcji wywłaszczenia niezbędne jest ustalenie, że zakres praw rzeczowych podlegających podmiotowi wywłaszczenia ulega zmianie poprzez przymusowe pozbawienie go określonych praw lub ich ograniczenie. Marian Wolanin stwierdził, że „wywłaszczeniem w rozumieniu oznaczonego art. 112 u.g.n. jest pozbawienie i ograniczenie praw rzeczowych dotychczasowych podmiotów tych praw, przysługujących do nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej, ale indywidualnego aktu władztwa publicznego, mającego zatem charakter przymusu publicznego. Dokonanie wywłaszczenia nie jest więc zależne od wyrażenia w tym względzie jakiegokolwiek woli przez przedmiot mający być wywłaszczony z praw rzeczowych przysługujących mu do określonej nieruchomości. Nie ma więc w szczególności żadnego znaczenia brak zgody tego podmiotu na dokonanie wywłaszczenia. Właśnie brak jego zgody w zawarciu stosownej umowy przeniesienia praw do nieruchomości na rzecz podmiotu publicznoprawnego lub ich wygaśnięcia skutkuje możliwością przymuszenia tego podmiotu do pozbawienia go praw do nieruchomości w drodze wywłaszczenia”¹⁰⁹.

Charakterystyczną cechą wywłaszczenia w ujęciu ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jego forma. Zgodnie z legalną definicją wywłaszczenia wyłączną formą jego dokonania jest decyzja administracyjna określana mianem decyzji wywłaszczeniowej. Decyzja ta jest skierowana na odjęcie lub ograniczenie prawa rzeczowego¹¹⁰. Wywłaszczenie pełni istotną funkcję w prawidłowej realizacji zadań publicznych. Dlatego też jedynie cel publiczny jest wyznacznikiem dopuszczalności wywłaszczenia. W związku z tym przez wywłaszczenie, w szerokim tego słowa znaczeniu, należy rozumieć przymusowe ograniczenie prawa własności lub innego prawa do rzeczy. Przymusowa ingerencja w cudze prawo zakłada istnienie interesu społecznego na tyle ważnego, że uzasadnia on naruszenie interesu prywatnego poprzez

częściowe ograniczenie ochrony prawnej przysługującej oznaczonemu podmiotowi w odniesieniu do określonego prawa¹¹¹.

Odjęcie lub ograniczenie prawa następuje w interesie ogółu, ogół więc powinien ponieść ciężar finansowy przymusowej ingerencji w cudze prawo. W związku z tym będzie to wywłaszczenie w ścisłym znaczeniu, uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przykładem takim jest utrata własności działki wydzielonej pod drogę w ramach postępowania administracyjnego o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości wszczętego na wniosek właściciela nieruchomości (art. 98 u.g.n.). Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku jego braku – zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, w przypadku gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody (124 u.g.n.).

Przedmiotem wywłaszczenia może być każda nieruchomość gruntowa. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czym rzecz następuje wywłaszczenie (art. 113 ust. 3 u.g.n.). Organem orzekającym o wywłaszczeniu jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy, przeprowadzonymi między starostą wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaferowana nieruchomość zamienna (art. 114 u.g.n.).

109 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 675.

110 B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 183–185.

111 Tamże.

Wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa jest postępowaniem z urzędu, którego inicjatorem jest podmiot, który będzie realizował cel publiczny, natomiast wywłaszczenie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić wyłącznie na wniosek zarządu (gminy, powiatu lub województwa), niezależnie od tego, czy inicjatorem jest sama jednostka, czy jej jednostka organizacyjna. Po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy następuje wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (art. 115 ust. 1 i 2 u.g.n.). W wyniku postępowania, w trakcie którego przeprowadzona jest rozprawa administracyjna, starosta wydaje decyzję.

Wywłaszczenie można uznać za zgodne z prawem pod warunkiem wypłaty słusznego odszkodowania, odpowiadającego wartości wywłaszczonej nieruchomości lub wartości wywłaszczonego prawa, np. użytkowania wieczystego (art. 128 ust. 1 u.g.n.). Podstawą ustalenia wysokości odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości, określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami (art. 130 ust. 1 i 2 u.g.n.). Do zapłaty odszkodowania zobowiązany jest starosta, jeżeli nieruchomość przejęta zostaje na rzecz Skarbu Państwa, lub zarząd jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na jej rzecz (art. 132 ust. 5 u.g.n.).

W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 u.g.n.). Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki (art. 131 ust. 2 u.g.n.).

4.3. SZCZEGÓLNE PRZYPADKI WYWŁASZCZENIA

Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi podstawową, lecz wcale nie jedyną regulację ustawową odnoszącą się do wywłaszczenia nieruchomości. W opinii Tadeusza Wosia „ustawa o gospodarce

nieruchomościami w zakresie dotyczącym uregulowania wywłaszczenia nieruchomości stanowi *lex generalis* w stosunku do innych szczegółowych uregulowań, przy czym ze względu na powszechny charakter obowiązywania (wszystkie nieruchomości na całym obszarze Polski), szeroki zakres przesłanek wywłaszczenia oraz związki, jakie uregulowania szczegółowe najczęściej przewidują z tą ustawą, należy ją uznać za podstawowe źródło prawa w zakresie wywłaszczenia nieruchomości¹¹².

Przypadki, w których ustawy szczególne przewidują możliwość ingerencji organów administracyjnych w prawo własności nieruchomości, w szczególności stanowią odjęcie, ustanowienie lub ograniczenie innego prawa rzeczowego, za odszkodowaniem. Należy zauważyć, że mogą one zarówno zawierać nawiązanie bądź wprost odsyłać do zasad i trybu wywłaszczenia nieruchomości określonych w ogólnej ustawie wywłaszczeniowej, jak i stanowić samoistne uregulowanie. Przedstawione odrębności postępowania wywłaszczeniowego wskazują, iż ustawodawca, dokonując prawnej regulacji uregulowań szczególnych, przyjął za konieczność ograniczenia elementów ochrony interesów właścicieli nieruchomości.

Spośród ważniejszych takich uregulowań szczególnych w odniesieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami należy wymienić ustawy: z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizowania inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: u.s.z.d.k.)¹¹³; z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (dalej: u.o.t.b.h.o.z.)¹¹⁴; z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)¹¹⁵; z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.)¹¹⁶; z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej: u.t.k.)¹¹⁷. Wszystkie te ustawy w stosunku do u.g.n. stanowią *lex specialis*.

112 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 26.

113 Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 162.

114 Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120.

115 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 951.

116 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1718.

117 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1003.

4.3.1. WYWŁASZCZENIE POD DROGĘ

Zgodnie z art. 23 u.s.z.d.k. w sprawach nieuregulowanych w rozdziale trzecim tej ustawy stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym należy przyjąć, że na gruncie specustawy drogowej obowiązuje definicja wywłaszczenia, zgodnie z którą wywłaszczeniem nieruchomości jest odjęcie lub ograniczenie w drodze decyzji administracyjnej prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 u.g.n.).

Analogicznie do postanowień zawartych w u.g.n. i przedstawionych powyżej w art. 19 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizowania inwestycji w zakresie dróg publicznych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, działający w imieniu Skarbu Państwa, może zwrócić się do użytkownika wieczystego o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego ze skutkiem natychmiastowym za odszkodowaniem, a w przypadku odmowy – żądać rozwiązania tej umowy w drodze postępowania sądowego.

W przeciwieństwie do ogólnych reguł postępowania wywłaszczeniowego, które zostały określone w u.g.n., wszczęcie postępowania w trybie ustawy o drogach publicznych nie musi być poprzedzone rokowaniami.

Ponadto istotne odmienności występują w samym postępowaniu wywłaszczeniowym. Organem prowadzącym postępowanie jest wojewoda. Wszczęcie tego postępowania może nastąpić wyłącznie na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Odmiennie niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami zostały ukształtowane zasady wydawania zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Zezwolenie to zostaje wydane tylko w uzasadnionych przypadkach. Decyzja wywłaszczeniowa wydana w trybie ustawy o drogach krajowych oprócz elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 119 ust. 1 u.g.n. powinna określać termin wydania nieruchomości, a jeśli to konieczne – winna zawierać również termin opróżnienia lokali lub innych pomieszczeń znajdujących się na gruncie wywłaszczonym.

Ustawodawca na gruncie u.s.z.d.k. zmodyfikował również zasady ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.z.d.k. wysokość odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości ustala się według jej stanu wartości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ pierwszej instancji

oraz według jej wartości z dnia, w którym następnie ustalono wysokość odszkodowania.

Odrębności te powstają jednak bez wpływu na ogólną konstrukcję instytucji wywłaszczenia nieruchomości uregulowaną u.g.n. W związku z tym należy przyjąć, że wywłaszczenie nieruchomości uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w zbiegu z postanowieniami zawartymi w ustawie o drogach, jest to odjęcie w drodze decyzji administracyjnej praw rzeczowych do nieruchomości za odszkodowaniem w celu ich wykorzystania na budowę pasów drogowych dróg krajowych. Wywłaszczenie stanowi środek *ultima ratio* nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości niezbędnych dla realizacji przez państwo polityki w zakresie rozwoju sieci drogowej.

4.3.2. WYWŁASZCZENIE POD POMNIKI ZAGŁADY

Pamięć o wydarzeniach historycznych stanowi jeden z istotnych elementów tożsamości narodowej. Ze względu na pamięć historyczną miejsca związane z ważnymi wydarzeniami zasługują na szczególną ochronę¹¹⁸. Stąd w art. 6 pkt 5a u.g.n. ustawodawca polski do celów publicznych w rozumieniu tej ustawy zaliczył ochronę pomników zagłady. Podstawę prawną do działań w tym zakresie stanowi ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. W art. 11 ust. 1 u.o.t.b.h.o.z. postanowiono, że do wywłaszczenia nieruchomości położonych na obszarze planowanych pomników zagłady i ich stref ochronnych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli przepisy u.o.t.b.h.o.z. nie stanowią inaczej. Odrębności wywłaszczenia nieruchomości na gruncie omawianej ustawy odnoszą się m.in. do właściwości organu orzekającego o wywłaszczeniu, ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych wywłaszczenia oraz współdziałania organów przy wydawaniu decyzji wywłaszczeniowej. W zakresie ograniczeń przedmiotowych ustawodawca przyjął, że wywłaszczeniu na cele ochrony pomnika zagłady nie podlegają nieruchomości lub ich części, na których znajdują się kościoły, świątynie, kaplice lub budynki mieszkalne.

Został również ograniczony zakres podmiotów, na których rzecz może nastąpić wywłaszczenie. Zgodnie z art. 13 u.o.t.b.h.o.z. nieruchomość położona na terenie pomnika zagłady lub jego sfery ochronnej

¹¹⁸ K.S. Ożóg, *Pomniki Lublina*, Lublin 2014, s. 5 i nn.

może być wyłączone tylko na rzecz Skarbu Państwa. Tym samym ustawodawca wyłączył możliwość dokonywania wyłączeń na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, co przewiduje art. 113 ust. 1 u.g.n. Odmienne niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowana została kwestia właściwości organu wyłączeniowego. Organem właściwym w sprawach omawianych wyłączeń jest wojewoda, który wydaje decyzję wyłączeniową po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta, burmistrza lub prezydenta.

Ustawodawca posługuje się w u.o.t.b.h.o.z. pojęciami wyłączenia w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, nadając mu treść odpowiadającą definicji zawartej w art. 112 ust. 2 u.g.n. Wprowadzone odrębności nie wpływają na istotę instytucji wyłączenia. Ustawodawca uwzględnił jedynie rozwiązania wynikające ze specyfiki działań w zakresie ochrony miejsc pamięci.

4.3.3. WYWŁASZCZENIE ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ZABYTKÓW

Elementem tożsamości narodowej są nie tylko wydarzenia, ale również materialne i niematerialne pomniki szeroko rozumianej kultury. Ich ochrona niewątpliwie przynależy do celów publicznych czy ogólnospołecznych¹¹⁹. Dla pełnej i skutecznej ich ochrony może się niekiedy okazać konieczne przeprowadzenie procedury wyłączeniowej. Podstawę prawną ochrony zabytków stanowi ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jest to *lex specialis*. Charakter normy szczególnej w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, w części dotyczącej wyłączenia, ma także art. 50 ust. 1 pkt 2 u.o.z. Zgodnie z tym przepisem wyłączeniu może podlegać zabytek nieruchomy wymagający szczególnej ochrony. Podstawą wyłączenia nieruchomości jest wystąpienie niedającego się usunąć zagrożenia zniszczenia lub uszkodzenia zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru.

Ustawodawca w ustawie o ochronie zabytków dokonał wyraźnego rozróżnienia czynności opieki nad zabytkami, które zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 4 i 5 u.o.z. Zgodnie z art. 6 pkt 5 u.g.n. tylko opieka nad zabytkami stanowi cel publiczny. Zaznaczyć należy, że do takich celów nie została zaliczona ochrona zabytków.

Z analizy art. 4 i 5 u.o.z. wynika, że w związku z tym w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia nieruchomości. Art. 50 ust. 4 u.o.z. stanowi samodzielną podstawę wyłączenia nieruchomości, niemieszczącą się w katalogu zawartym w art. 6 u.g.n. Zgodnie z art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z. wyłączenie nieruchomości wykonywane jest przez starostę na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyłączenie nieruchomości w tym trybie może zostać dokonane na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, ale nie na rzecz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.

4.3.4. WYWŁASZCZENIE ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ PRZYRODY

Przyroda, rozumiana jako całość składająca się z flory i fauny, przynależy do dóbr materialnych każdego narodu. Ma służyć bytowi obecnego pokolenia, ale też ma zagwarantować godziwą egzystencję pokoleniom przyszłym. Stąd od przynajmniej połowy lat siedemdziesiątych XX w. budowana jest krajowa i międzynarodowa polityka ochrony środowiska. Jej istotnym elementem jest polityka prawna¹²⁰. W Polsce podstawę prawną ochrony przyrody stanowi ustawa o ochronie przyrody. Ustawą tą ustawodawca polski wprowadził liczne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska. Jedną z form ochrony środowiska naturalnego jest tworzenie lub powiększanie parków narodowych czy rezerwatów przyrody. Z tego też powodu ustawodawca w art. 7 ust. 2 u.o.p. przewidział w tym przypadku zastosowanie instytucji wyłączenia dobrowolnego, czyli za zgodą właściciela gruntu mającego być wyłączone, lub też w trybie przewidzianym w u.g.n.

W przypadku jednak, gdy wdraża się inne formy ochrony przyrody, przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt. 3–10, np. tworzy rezerwat, ustawodawca dopuszcza wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń w korzystaniu przez podmioty prywatne z prawa własności lub praw rzeczowych ograniczonych na posiadanych nieruchomościach. Zasadniczym celem takich działań jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów

119 S. Ratajski, *Niematerialne dziedzictwo kulturowe w świetle ochrony i promocji różnorodności form wyrazu kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 5–18.

120 M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, s. 60; S. Maglia, *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, Milano 2011, s. 3 i nn.

z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Utworzenie parku krajobrazowego następuje, zgodnie z art. 16 u.o.z., w drodze uchwały rady gminy, po zaciągnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Objęcie nieruchomości granicami parku kulturowego wiąże się z możliwością wprowadzenia na jej terenie szeregu zakazów i ograniczeń dotyczących: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, umieszczenia tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, składowania lub magazynowania odpadów. Może w konsekwencji doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności, świadczącej o dokonaniu faktycznego wywłaszczenia.

Marek Szewczyk stwierdził, że faktyczne wywłaszczenie może być następstwem uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „Będzie tak np. wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy”¹²¹.

W związku z powyższym, jeżeli z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości mogą żądać od gminy odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Tak więc i w tym przypadku ustawodawca przewidział roszczenia odszkodowawcze na wypadek istotnej ingerencji publicznoprawnej w cudzą własność (art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

4.3.5. WYWŁASZCZENIE W ZWIĄZKU Z TRANSPORTEM KOLEJOWYM

Dość ważnym elementem organizacji i funkcjonowania państwa jest infrastruktura transportowa. Jej zaś istotnym elementem nadal

pozostaje transport kolejowy, niestety dość mocno zaniedbany w Polsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych minionego wieku. Obecnie – w dużej mierze dzięki unijnym środkom finansowym – infrastruktura kolejowa w Polsce jest znacznie lepsza i poziomem właściwie nie odbiega już od standardów europejskich¹²².

Jednak w celu realizacji nowych projektów rozbudowy czy nawet budowy infrastruktury kolejowej konieczne jest niekiedy przeprowadzenie wywłaszczenia prywatnej nieruchomości, wywłaszczenia prawa rzeczowego ograniczonego czy wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z tych praw. Podstawę prawną do działania w tym zakresie stanowi ustawa o transporcie kolejowym.

W trybie art. 56 ust. 3 u.t.k. może zostać dokonane wywłaszczenie nieruchomości polegające na przymusowym usunięciu z nieruchomości drzew oraz krzewów. Zgodnie z art. 48 k.c. do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia. W związku z powyższym należy rozumieć, że przedmiotem ingerencji w przypadku przymusowego usunięcia drzew lub krzewów jest prawo własności nieruchomości, na której drzewa lub krzewy się znajdują.

W myśl art. 56 ust. 3 u.t.k. podstawą wydania decyzji wywłaszczającej jest stwierdzenie, że drzewa czy krzewy utrudniają widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują zasypanie śnieżne. Decyzję w sprawie usunięcia drzew lub krzewów wydaje starosta na wniosek zarządcy. Odszkodowanie za usunięcie drzew i krzewów jest ustalane w drodze umowy stron, a w przypadku jej braku odszkodowanie ustala starosta z zastosowaniem zasad przewidzianych przy wywłaszczeniu nieruchomości¹²³.

5. Wywłaszczenie w wybranych systemach prawnych

Wywłaszczenie jest instytucją prawa znaną od czasów powstania koncepcji własności prywatnej i wydzielenie jej ze sfery publicznego użytku. Niemały wkład w opracowywanie tej koncepcji mieli *prudentes*

¹²² A. Biedrzycka, *Nowoczesne budownictwo inżynierskie* (raport marzec–kwiecień 2012 r.), „Nowoczesne Budownictwo Inżynierskie” 2012, nr 2, s. 82–89.

¹²³ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 62.

¹²¹ M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 660.

w prawie rzymskim. Już w okresie republikańskim własność prywatna stawała w konflikcie z interesem publicznym państwa czy municypów lub tworzących się wówczas kolonii¹²⁴. Nieco inaczej ta kwestia wyglądała w epoce średniowiecza, gdy własność była skoncentrowana w ręku feudała czy władców, tj. książąt i królów (własność zwierzchnia)¹²⁵. Stosunkowo łatwo było zająć nieruchomości dane w dzierżawę rolnikom (własność użytkowa, w praktyce było to posiadanie) dla realizacji celów społecznych. Znaczenie własności prywatnej wzrosło na nowo w dobie nowożytnej, w okresie kształtującego się kapitalizmu.

Analiza historyczna pokazuje, że wpływ na rodzący się konflikt między interesem publicznym a prywatnym mogą mieć różne czynniki, m.in. ekonomiczne (np. różne koncepcje rozwiązania kwestii bezrobocia), polityczne (np. proskrypcje, nacjonalizacja czy pozbawienie przeciwników politycznych ekonomicznej egzystencji) czy społeczne (np. potrzeba budowy drogi, obiektu sportowego). Rozwiązania prawne są zaś instrumentem, za pomocą którego konflikt ten będzie rozwiązany. Celem niniejszego punktu jest wyjaśnienie oraz zdefiniowanie – w szczególności w świetle prawa rzymskiego – podstawowych pojęć, takich jak: interes publiczny i interes prywatny, własność i wywłaszczenie.

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości występuje również współcześnie, w systemach prawa kontynentalnego i w systemie prawa anglosaskiego. Poniżej przedstawione zostały regulacje obowiązujące obecnie w amerykańskim, niemieckim i szwedzkim systemie prawnym, a także w prawie Unii Europejskiej. Systemy te wybrane zostały ze względu na reprezentatywność i odmienność regulacji instytucji wywłaszczenia: Stany Zjednoczone – system anglosaski, Niemcy – system kontynentalny i Szwecja – system skandynawski, który dość wyraźnie oddziela się od systemu kontynentalnego. Prawo unijne pełni zaś ważną funkcję integrującą systemy praw państw członkowskich, stąd nie sposób pominąć w niniejszym opracowaniu kwestii wywłaszczenia w świetle tego właśnie systemu prawnego.

5.1. WYWŁASZCZENIE W PRAWIE RZYMSKIM

5.1.1. CHARAKTERYSTYKA PAŃSTWA RZYMSKIEGO

Najdłużej istniejącym w sposób ciągły państwem w historii ludzkości było imperium rzymskie, które istniało w okresie od 753 r. przed Chr. do 565 r. po Chr., albo – jak twierdzą niektórzy badacze – do tego okresu należy zaliczyć również okres bizantyjski, czyli do 1453 r., tj. do czasu zdobycia Konstantynopola przez Turków. Państwo to przechodziło różnego rodzaju przekształcenia społeczne i ustrojowe. W ciągu swego istnienia wykształciło cztery dość różne ustroje polityczne, tj. królestwo (753–509 przed Chr.), republikę (509–27 przed Chr.), pryncypat (27 przed Chr. – 284 po Chr.) i dynastię (284–565)¹²⁶.

Można stwierdzić, że antyczny Rzym był pierwszym, dobrze zorganizowanym państwem, które może być porównywane ze współczesnymi strukturami państwa. Wykształcił się wówczas system administracji publicznej i system prawa, który do dzisiaj jest podstawą tzw. kontynentalnego systemu prawa. Już wówczas koncepcja państwa i tym samym organizacji społeczeństwa zależała w dużej mierze od ustroju politycznego.

Dziedzictwem imperium rzymskiego, najczęściej dzisiaj wspomnianym, jest prawo prywatne (*ius civile*), które stało się fundamentem tzw. prawa kontynentalnego. Wiele rozwiązań wypracowanych przez jurysprudence czy ustawodawstwo rzymskie można odnaleźć w prawie zobowiązań, prawie rzeczowym i prawie spadkowym oraz fragmentarycznie w prawie rodzinnym.

Prawo prywatne nie jest jednak jedyną pozostałością po imperium rzymskim, po tym – jakby nie patrzeć – dobrze zorganizowanym państwie. Wiele rozwiązań i instytucji wówczas powstałych znajduje swoje odzwierciedlenie również we współczesnym prawie publicznym różnych państw na świecie. Wystarczy wspomnieć zapożyczenia chociażby systemu wyborczego prezydenta Stanów Zjednoczonych z trybu wyboru konsula w republice czy układ ulic równoległych

124 B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irmitiana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008, s. 13 i nn.

125 B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1985, s. 266 i nn.

126 A. Petrucci, *Corso di diritto pubblico romano*, Torino 2012, s. 7; B. Sitek, *Wprowadzenie*, [w:] A. Jurewicz i in., *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011, s. 13–26; A. F. de Buján, *Derecho público romano*, Pamplona 2010, s. 83; J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005, s. 13.

i prostopadłych, powszechnie dzisiaj stosowny w niektórych miastach europejskich i amerykańskich¹²⁷.

Jeszcze jedną pozostałością tamtego państwa są ogromne budowle znane przynajmniej pobieżnie każdemu człowiekowi, takie jak: amfiteatry, akwedukty, drogi, termy, czyli łaźnie publiczne, kloaki, czyli kanały ściekowe, rowy odwadniające itp. Do dzisiaj można je podziwiać nie tylko we Włoszech, ale również w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Afryce Północnej czy nawet w Turcji. Realizacja tak ogromnych obiektów wymagała odpowiednich terenów, sposobu ich nabycia, środków finansowych, a także procedur.

5.1.2. INTERES PUBLICZNY A PRYWATNY W PRAWIE RZYMSKIM

W literaturze romanistycznej brak całościowego i pogłębionego opracowania, którego przedmiotem byłaby analiza relacji między interesem publicznym a interesem prywatnym¹²⁸. Liczne monografie dotyczą przede wszystkim pojęcia *utilitas publica*, czego znamiennym przykładem jest najnowsze dwutomowe dzieło autorstwa włoskiego romanisty z Padwy Roberta Scevoli¹²⁹. Interes prywatny w zachowanych źródłach prawa rzymskiego, a tym samym i w literaturze romanistycznej, był traktowany raczej marginalnie.

Największym jednak dziedzictwem tamtych czasów jest prawo rzymskie, które przetrwało mimo upadku struktur państwa. Istotą geniuszu tamtego systemu prawnego było oderwanie regulacji prawnych od polityki i zmiennych sytuacji społecznych oraz ekonomicznych. W ten sposób powstał ponadczasowy i autonomiczny system prawa, który pozostaje wzorem również dla nas współczesnych. Prawo stworzone przez rzymskich jurystów jest najtrwalszą spuścizną historii nieistniejącego od prawie dwóch tysiącleci imperium rzymskiego

127 Powstało wiele prac, w których dokonuje się analizy pozostałości tamtych rozwiązań we współczesnym świecie. Zob. m.in.: B. Sitek, *Władza absolutna cesarzy rzymskich okresu Dominatu na tle współczesnych koncepcji władzy*, [w:] *Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bériér, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012, s. 199–214.

128 Tenże, „*Utilitas publica*” z perspektywy prawa rzymskiego i polskiego, „*Themis Polska Nova*” 2014, nr 1(6), s. 21–35; M. Navarra, „*Utilitas publica – utilitas singulorum*” *tra IV e V sec. D.C.*, „*SDHI*” 1997, nr 63, s. 269–292.

129 R. Scevola, *Utilitas publica*, t. 1: *Emersione nel pensiero greco e romano*; t. 2: *Elaborazione della giurisprudenza severiana*, Padova 2012. Ze starszych opracowań należy wspomnieć artykuł G. Longo, *Utilitas publica*, [w:] *Atti del Seminario Romanistico Internazionale*, Perugia 1972, s. 155–227.

i można je studiować przez pryzmat historii albo traktować jako wezwanie przodków do dostosowania współczesnego prawa do standardów rzymskich w celu zachowania sprawdzonych rozwiązań¹³⁰.

Najstarszym pomnikiem prawa rzymskiego jest ustawa XII Tablic, opracowana w latach 451–449 przed Chr., a więc w początkach państwowości rzymskiej¹³¹. Już o tym akcie prawnym rzymski historyk Liwiusz (Liv. 3.34.6) pisał, że było to „źródło wszelkiego prawa publicznego i prywatnego”, czyli *fons omnis publici privatiue iuris*¹³². W przytoczonym sformułowaniu uwidacznia się wyraźnie podział prawa na publiczne i prywatne. W tym jednak przypadku przez pojęcie *lex publica* rozumiano ustawy zgromadzeń ludowych (*comitia*), zaś za pomocą pojęcia *lex privata* określano uzgodnione przez strony klauzule umowne – *lex contractus*¹³³.

Bardziej współczesny podział prawa na publiczne i prywatne znajduje się w definicji późnoklasycznego prawnika Ulpiana.

Ulpian (D.1.1.1.2): *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit, privatum ius tripertitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus.*

Zgodnie z tym przekazem: „Dwa są obszary studium prawa: publiczny i prywatny. Prawem publicznym jest to, które dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatne zaś korzyści jednostek”¹³⁴. Prawo prywatne dotyczyło korzyści lub uprawnień obywateli (*singulorum utilitas*), a prawo publiczne – spraw państwa (*status rei publicae*). Z punktu widzenia adresatów prawa pojęcie *ius publicum* oznaczało wtedy normy bezwzględnie wiążące (*ius cogens*), immunizowane, jak wyjaśniał Papinian, przeciw zmianie w drodze prywatnych umów (D.2.14.38: *ius publicum privatorum pactis mutari non potest*). Prawo obowiązujące tylko wtedy, gdy strony nie postanowiły inaczej

130 E. Levy, *West Roman Vulgar Law: The Law of Property*, Philadelphia 1951, s. 2–5.

131 Więcej o ustawie XII Tablic zob. M. i J. Zabłoccy, *Ustawa XII Tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, Warszawa 2000, s. 5.

132 W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériér, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 32.

133 Tamże, s. 34.

134 *Digesta justyniańskie*, t. 1, tłum. B. Szolc-Naratowski, Warszawa 2007, s. 13.

(*ius dispositivum*), należało do autonomicznie stanowionego przez strony *ius privatum*¹³⁵.

W przypadkach konfliktu między tymi prawami prawo publiczne było nadrzędne w stosunku do dobra jednostki. Konflikty między interesami jednostki a państwem rozstrzygane były na podstawie *utilitas publica*, tj. korzyść państwa miała pierwszeństwo przed umowami prywatnymi¹³⁶. Trzeba jednak być świadomym, że rozumienie interesu publicznego w antycznym Rzymie z czasem ulegało ewolucji. Inaczej rozumiano to pojęcie w okresie republikańskim, gdzie państwo było utożsamiane z ludem, tj. z pełnoprawnymi mężczyznami. W okresie cesarstwa, zwłaszcza dominatu, interes państwa utożsamiany był z prawami majątkowymi i osobistymi cesarza. Stąd w Rzymie funkcjonował trzeci obszar, którym była przestrzeń społeczna czy publiczna, a więc place publiczne, dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków itp. W naszym przypadku *utilitas publica* bardziejajarzy się właśnie z tą trzecią sferą funkcjonowania państwa.

Rzymskie prawo publiczne w dużej mierze dostarczało korzyści klasie panującej. Był to przejaw wykorzystywania pozycji dominacji w systemie funkcjonowania państwa rzymskiego¹³⁷. Bezwzględnie przyznawano pierwszeństwo interesowi publicznemu. Wobec władzy istniał obowiązek posłuszeństwa. Mówił o tym Iavolenus (D.50.17.199): *Non potest dolo carere qui imperio magistratus non paruit*¹³⁸. Kwintesencją rzymskich rządów była skuteczna kontrola uzależnionych ludów i terytoriów. Myśl ta jest zgodna ze słowami Cyncerona (de leg. 3.8): *Salus populi (publicae, rei publice) suprema lex esto*¹³⁹.

Alan Watson podkreślił, że zagadnienia publicznoprawne nie należą do sfery typowej dla prawa rzymskiego¹⁴⁰. Z kolei Władysław Rozwadowski pisał: „Do zakresu prawa publicznego należały normy dotyczące organizacji ludu rzymskiego w postaci państwa. Pozostałe normy ustanowione w interesie pojedynczych obywateli tworzyły

prawo prywatne. Linia podziału przebiegała tu zatem między płynącą z danej normy korzyścią na rzecz państwa, jako całości, z jednej strony, oraz na rzecz jednostek wchodzących w jego skład, z drugiej strony”¹⁴¹.

Należy zaznaczyć, że pomimo nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym w prawie rzymskim w porządku prawnym antycznego Rzymu znajdują się przepisy i instytucje służące do ochrony interesów pojedynczego obywatela. Za przykład niech posłuży to, że w okresie republiki osobom prywatnym przysługiwało – początkowo niezbywalne, a później dziedziczne – prawo zabudowania i korzystania z budynku wzniesionego na gruncie publicznym. Ponadto grunty publiczne wynajmowane były obywatelom (Ulpian D.18.1.32)¹⁴². Korzystający z budynku (*superficiarius*) chroniony był w zakresie swojego władztwa za pomocą specjalnego interdytu – *interdictum de superficiibus* (Ulpian D.6.1.75) oraz skargi *in rem* z formułą *in factum superficiesaria*, wzorowanej na skardze windykacyjnej¹⁴³. Prawo prywatne w prawie rzymskim podkreślało silny związek z własnością prywatną, w którą wpleciony był nieunikniony konflikt z interesem publicznym. Własność uważana była za obszar jednostki, do której państwo nie miało prawa, i była prawem absolutnym, oznaczającym, że nikomu do danej rzeczy nie przysługiwały żadne prawa bez woli właściciela¹⁴⁴. W związku z powyższym możemy zdefiniować własność prywatną jako „rzeczowe i autonomiczne prawo jednostki do władania rzeczą materialną, w treści swej nieograniczone, o ile nie narusza to obowiązującego porządku prawnego”¹⁴⁵. Nieograniczoność prawa własności w prawie rzymskim istniała tak długo, dopóki nie wystąpił jakiś pozytywny zakaz. Właściciel mógł zostać ograniczony w przysługującym mu prawie własności z różnych przyczyn, u których podstaw zawsze leżała użyteczność publiczna, *utilitas publica*, np. dokonywano wywłaszczeń na ściśle określony cel *utilitas publica* i za pełnym odszkodowaniem¹⁴⁶.

135 W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Brier, dz. cyt., s. 34; K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011, s. 100–101.

136 A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Compendium*, Warszawa 2005, s. 29.

137 Tamże.

138 W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 192.

139 M. Zirk-Sadowski, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Łódź 1998, s. 67.

140 A. Watson, *The Spirit of Roman Law*, London 2008, s. 37–38.

141 W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie*, Poznań 2011, s. 125.

142 R. Świrgoń-Skok, *Rzymska superficies a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzymskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, nr 66(2), s. 32.

143 Tamże, s. 33.

144 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 86.

145 W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie*, s. 125.

146 S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 14.

5.1.3. PROBLEMATYKA WYWŁASZCZENIA W PRAWIE RZYMSKIM

Jak zauważył M. Zimmermann: „Przede wszystkim należałoby się spodziewać, że instytucja ta [wywłaszczenie – przyp. wł.] będzie szczególnie wykształcona w prawie rzymskim, które przecież właśnie w dziedzinie prawa własności postawiło fundamenty istniejących ustawodawstw. Tymczasem spotykamy się w prawie rzymskim z tą instytucją zupełnie wyjątkowo. Jest to tym dziwniejsze, że Rzymianie prowadzili w całym swoim olbrzymim państwie roboty publiczne, budowę dróg, fortec, wodociągów itd. na skalę rzeczywiście imponującą i to w ciągu setek lat”¹⁴⁷.

W państwie rzymskim wywłaszczeniu podlegały zarówno nieruchomości, jak i ruchomości. Już w ustawie XII Tablic pośród rzeczy rozróżniano nieruchomości, czyli grunty, i ruchomości, czyli rzeczy ruchome (Tab. 6.3: *usus auctoritas fundi biennium est – ceterarum rerum omnium – annuus est usus*). Uregulowanie to dotyczyło kwestii zasiedzenia rzeczy, gdzie przy zasiedzeniu gruntu wymagano dwuletniego okresu posiadania, natomiast w odniesieniu do wszystkich innych rzeczy wystarczyło ich roczne posiadanie¹⁴⁸.

Za nieruchomości w prawie rzymskim uznawane były tylko grunty. Przez grunt (*praedium, fundum, ager*) rozumiano ograniczoną część powierzchni ziemskiej ze wszystkim, co jest z nią połączone w sposób naturalny lub sztuczny, np. budynki na fundamentach, drzewa rosnące w ziemi czy rośliny. Wszelkie budynki znajdujące się na powierzchni gruntu i trwale z nim związane na podstawie konsekwentnego stosowania w prawie rzymskim reguły *superficies solo cedit* przypadały gruntowi, jego właścicielowi. Przedmioty znajdujące się na jego powierzchni, które mogą zmieniać swoje położenie bez szkody dla swej istoty – bez znaczenia czy przeniosła je obca siła, czy poruszają się one same – były traktowane jako nieruchomości¹⁴⁹.

Termin łaciński *expropriatio* nie występuje w tekstach źródłowych prawa rzymskiego. Był on zastępowany takimi zwrotami, jak: *vindicatio alicuius rei, ex rei publicae utilitate facta, vindicare aliquid* lub *demere alicui possessionem ex rei publicae utilitate*. Te właśnie terminy pojawiły się w słynnym dziele Frontinusa (Frontyna) poświęconym budowie

akweduktów¹⁵⁰. Łaciński termin *expropriation* jest pojęciem stosunkowo współczesnym i również odpowiada obecnym konstrukcjom wywłaszczenia, stąd pozostawał nieznany w prawie rzymskim¹⁵¹.

Najsłynniejszym źródłem prawa rzymskiego omawiającym tematykę wywłaszczenia nieruchomości, traktowanego jako władca ingerencja w imię realizacji celów państwowych, było opracowanie *Lex Iulia Municipalis* z 45 r. p. Chr., które w szczegółowy sposób regulowało zasady utrzymania we właściwym stanie dróg, budowy i naprawy budynków oraz procedurę wywłaszczenia nieruchomości. Akt ten dotyczył m.in. budowy akweduktów przechodzących przez grunty prywatne, a zaopatrujących miasto w wodę publiczną. Zgodnie z jego podstawowym przepisem, jeśli zaistniała potrzeba budowy takiego akweduktu, a brak było urzędzeń służących zaopatrywaniu miasta w wodę, radni miasta mogli w drodze uchwały zdecydować o przeprowadzeniu go przez każdy grunt za odszkodowaniem i nikt nie miał prawa się temu przeciwstawić¹⁵². Przykładowy tekst dotyczący odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na prace wodne pochodzi od Frontinusa (*de aquis* U.R. 128):

Post hoc S. C. aequissimum videre, etiam si ex re tantum publicae utilitatis ea spatia vindicarentur. Multo magis autem maiores nostri admirabili aequitate ne ea quidem eripuerunt privatis quae ad modum publicum pertinebant, sed cum aquas perducerent, si difficilior possessor in parte vendunda fuerat, pro toto agro pecuniam intulerunt et post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderunt, ut in suis finibus proprium ius res publica privatique haberent. Plerique tamen non contenti occupasse fines ipsis ductibus manus adtulerunt per suffossa latera passim cursus aquarum tam ei qui ius aquarum impetratum habent, quam ei qui quantulumque beneficii occasione ad expugnandos rivos abutuntur. Quid porro fieret, si non universa ista diligentissima lege prohiberentur poenaque non medio-cris contumacibus intentaretur? Quare subscripsi verba legis.

147 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 128.

148 R. Świrgoń-Skok, *Nieruchomość i zasady akcesji według prawa rzymskiego*, Rzeszów 2007, s. 16-17.

149 Tamże, s. 16.

150 R.H. Rodgers, *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae*, Cambridge 2004.

151 F.-R. Herber, *On the Importance of Expropriation in the Roman Empire and in Modern Europe*, „European Scientific Journal” 2015, t. 11, nr 1, s. 3 i nn.

152 B. Sitek, *Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Olsztyn 2006, s. 32 i nn.; R. Taylor, *Public Needs and Private Pleasures: Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000, s. 117.

Frontyn na początku tego fragmentu pochwała wywłaszczenie prywatnych terenów na potrzebę realizacji celów publicznych, w tym przypadku na budowę akweduktu. Tak właśnie postępowali według tego autora przodkowie (*maiores nostri*). Często w drodze umowy cywilnoprawnej wykupowano od właściciela fragment gruntu niezbędny dla realizacji celu publicznego. Jeżeli właściciel sprzeciwiał się sprzedaży fragmentu swojego gruntu, to na podstawie *senatus consultum*, a więc uchwały senatu podjętej dla danej sprawy, można było przejąć grunt w celu realizacji planowanej inwestycji¹⁵³.

Realizacja takich celów jak budowa akweduktów nie zawsze wymagała wywłaszczenia. Na trasie przebiegu akweduktu powstawała służebność publiczna, podobna do dzisiejszego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 5 u.g.n.). Z tą jednak różnicą, że obowiązek strzeżenia urządzeń i dokonywania drobnych napraw ciążył na właścicielu gruntu, na którym urządzenia zostały wzniesione¹⁵⁴.

Organami uprawnionymi do przeprowadzenia procedury wywłaszczenia w okresie republikańskim byli *magistratus maiores*¹⁵⁵, zaś w okresie pryncypatu – *curatores aquarum*¹⁵⁶. W cesarstwie, w szczególności za panowania Septymiusza Severa, procedurę wywłaszczenia inicjował cesarz. Z kolei w gminach organami właściwymi byli *duumviri*. Według *lex Ursonensis duumvir* miał prawo wybudować akwedukt na prywatnej własności nawet wbrew woli właściciela nieruchomości.

W prawie rzymskim pojęcie wywłaszczenia oznaczało publiczne nabycie prawa osobistego na rzecz użyteczności publicznej. W przeciwieństwie do konfiskaty wywłaszczenie nie było czynem karnym ani restytucyjnym, ale procedurą wynikającą ze szczególnej potrzeby. Istotnym elementem tej procedury było istnienie celu publicznego, czyli użyteczności publicznej, dla którego została przekazana prywatna własność za rekompensatą, czyli odszkodowaniem¹⁵⁷.

153 H.B. Evans, *Water Distribution in Ancient Rome: The Evidence of Frontinus*, Michigan 1994, s. 15.

154 R. Taylor, dz. cyt., s. 94.

155 W praktyce realizacją takich inwestycji zajmowali się edylowie. Zob. M. Kuryłowicz, *Zur Marktpolizei der römischen. Ädilen*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, red. M. Zabłocka, Warszawa 2000, s. 438–456.

156 A. Caballos i in., *El senadoconsulto de Gneo Pisón padre*, Sevilla 1996, s. 221.

157 R. Taylor, dz. cyt., s. 93.

Wywłaszczenie nie było tylko procedurą obejmującą własności nieruchomości na użytek publiczny, ale obejmowało także swoim zakresem ruchomości. Znane są dwa źródła, które przedstawiają powyższą regulację. Pierwsze to dobrze znana opowieść o książkach Numy, legendarnego drugiego króla Rzymu. Według Liwiusza niejaki Petiliusz podczas prac na polu w gospodarstwie Janikulum odnalazł skrzynię z czternastoma księgami należącymi do Numy. Księgi te zostały wywłaszczone za odszkodowaniem mocą decyzji wydanej przez Senat. Drugie źródło znajduje się w orzeczeniu senatorskim zachowanym przez Frontina. Z racji że w imperium rzymskim prawie wszystkie linie wodociągowe zostały zainstalowane na polach osób prywatnych, przygotowanie przyszłych materiałów budowlanych byłoby trudne, gdyby nie zostało poparte aktem prawnym – kontraktem (ponadto w celu uniknięcia problemu naprawienia przewodów wydano dekret senatorski). Gdy konsumenci Kwintus Eliusz Tuberon i Paullus Fabius Maximus podnieśli sprawę dotyczącą naprawy kanałów, koryt, łuków (Aqua Julia, Mania, Appia Tepula, Anio), Senat zarządził, że państwo naprawi je na własny koszt, za odszkodowaniem, nie naruszając przy tym własności prywatnej. Sytuację tę możemy porównać do współczesnego ograniczenia nieruchomości wynikającego z art. 124 u.g.n.¹⁵⁸

Od II w. p. Chr. wywłaszczenie było prerogatywą publiczną najczęściej objawiającą się w kwestii cen gruntów, stanowiącą bardziej problem ekonomiczny niż prawny. Prawa dostaw i popytu sprawiły, że wywłaszczenie było publiczną koniecznością, bez której główni właściciele gruntów mogliby bezzasadnie podnieść ich cenę wywoławczą, a tym samym koszt projektu publicznego¹⁵⁹.

Odszkodowanie za wywłaszczenie było określane w decyzji administracyjnej, którą wydawał *magistratus*. *Senatus consultum* z 11 roku p. Chr. wskazywała na kryterium określania ceny gruntów wywłaszczonych, którym było *virī boni arbitratu*. Przed organem administracyjnym wywłaszczony mógł zastrzec wyższą cenę – *Ubi amplior poscitur quantitas*¹⁶⁰.

158 Tamże, s. 94.

159 Tamże, s. 97.

160 B. Sitek, *Proscriptions and Nationalization: Politics and the Right of Property*, [w:] *Private Interest and Public Interest in European Legal Tradition*, Olsztyn 2015, s. 197–199.

Innym rodzajem pozbawienia własności w prawie rzymskim była konfiskata ziemi w wyniku skazania jej właściciela za przestępstwo lub przyjęcia nieruchomości wrogów narodu rzymskiego. W tym przypadku konfiskaty nieruchomości definiowano pojęciami: *proscriptio*, *sub corona venire*, *venum ire*, *bona proscibere*, *bona in publicum redigit* lub *bonorum publicatio*¹⁶¹.

5.2. PROBLEMATYKA WYWŁASZCZENIA W PRAWIE STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Charakterystyczną cechą prawa amerykańskiego jest to, że w Stanach Zjednoczonych wywłaszczenie na cel publiczny może być dokonane także na rzecz podmiotów prywatnych, których beneficjentem jest całe społeczeństwo. Transformacja klauzuli konstytucyjnej zawartej w piątej poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych poprzez dopuszczenie podmiotów prywatnych do realizacji celów wywłaszczenia jest obca polskiemu systemowi prawnemu, ponieważ w naszym systemie wywłaszczenie następuje wyłącznie na rzecz podmiotów publicznych.

W prawie amerykańskim przesłanka celu publicznego, zawarta we wspomnianej wyżej piątej poprawce z dnia 15 grudnia 1791 r.¹⁶², gwarantuje, że „własność prywatną można przejąć tylko na użytek publiczny”¹⁶³ za sprawiedliwym odszkodowaniem¹⁶⁴. Jest to zatem rozwiązanie standardowe, powszechnie przyjmowane¹⁶⁵.

Specyficzny jednak dla systemu prawnego Stanów Zjednoczonych pozostaje fakt, że nie ma konieczności, aby podmiot publicznoprawny dysponował prawem własności nieruchomości po jej wywłaszczeniu¹⁶⁶.

161 Tamże, s. 196.

162 Konstytucja Stanów Zjednoczonych z dnia 17 września 1787 r., Poprawka V uchwalona przez Kongres w dniu 25 sierpnia 1789 r., ratyfikowana w dniu 15 grudnia 1791 r., [on-line] www.liber.sejm.gov.pl – 30 IV 2023.

163 Do drugiej połowy XIX w. zwrot „użytek publiczny” rozumiany był zarówno przez sądy i rząd, jak i społeczeństwo zgodnie z jego potocznym znaczeniem, a wywłaszczenie było traktowane jako środek *ultima ratio* dla realizacji inwestycji, których właścicielem będzie państwo, a dostęp do korzystania z nich będzie miał ogół społeczeństwa (drogi, budynki publiczne). R.A. Levy, W. Mellor, *The Dirty Dozen: How Twelve Supreme Court Cases Radically Expanded Government and Eroded Freedom*, Washington 2008, s. 156.

164 „Nor shall private property be taken for public use, without just compensation”, [on-line]: www.liber.sejm.gov.pl – 30 IV 2023.

165 W.A. Fischel, *Regulatory Takings: Law, Economics and Politics*, Cambridge 1995, s. 72.

166 R.A. Epstein, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge 1985, s. 168.

Przeniesienie prawa własności nieruchomości lub ograniczenie go na rzecz państwa może być połączone z późniejszym przekazaniem go beneficjentowi wywłaszczenia, który to zadanie będzie realizował w imieniu państwa. Najczęściej jest to podmiot prywatny. Główną zasadą, jaka winna być respektowana w przypadku wywłaszczenia lub ograniczenia prawa własności, jest zapewnienie ogółowi społeczeństwa równego, niedyskryminującego dostępu do celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wywłaszczenie¹⁶⁷.

W piątej poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zwrot „na użytek publiczny” został zdefiniowany jako mieszczący w sobie każdy cel publiczny, co jednak w praktyce doprowadziło do legalizacji wielu prywatnych wywłaszczeń. Głównym powodem, dla którego dopuszcza się tak szeroką interpretację celu publicznego w Stanach Zjednoczonych, jest *holdout problem*. Polega on na tym, że właściciel nieruchomości przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego o charakterze publicznym – jako jej dobrowolny sprzedawca – przyjmuje strategiczną pozycję (*strategic seller*). Właściciel, wiedząc, że jego nieruchomość jest niezbędna dla realizacji tego przedsięwzięcia, będzie dążył do wstrzymania sprzedaży, podnosząc cenę tak, że znacznie przekroczy ona wartość rynkową, lub będzie czekał na wzrost cen nieruchomości w okolicy. Powyższe działanie w warunkach wolnorynkowych utrudnia, a nawet uniemożliwia dobrowolne nabycie nieruchomości zarówno przez władze, jak i podmioty prywatne, które znajdują się wobec właściciela w takiej samej pozycji¹⁶⁸.

Wywłaszczenie uważane jest za jedyne narzędzie, które umożliwia obejście tego problemu, ponieważ pozwala uniknąć rezygnacji z planowanej inwestycji, przeniesienia jej lokalizacji bądź zapłaty o wiele wyższej ceny. Organ administracyjny, działający na rzecz prywatnych podmiotów, może nieruchomość wywłaszczyć, płacąc przy tym słuszne odszkodowanie. W tej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy stanu New Jersey, który stwierdził, że wywłaszczenie za odszkodowaniem nieruchomości pod budowę autostrad jest działaniem

167 Wyrok SF z dnia 30 czerwca 1982 r. w sprawie *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Crop.*, skarga nr 458 U.S.

168 E.J. López, J.R. Clark, *The Problem with the Holdout Problem*, „Review of Law and Economics” 2013, t. 9, nr 2, s. 151–167.

niezbędnym, ponieważ w przeciwnym wypadku pojedyncza jednostka mogłaby swoim działaniem zablokować inwestycję¹⁶⁹.

Dla przykładu: w sprawie *Poletown Neighborhood Council v. Detroit* – po tym, jak stowarzyszenie sąsiedzkie nałożyło obowiązek ścisłej kontroli działań władz dokonujących publiczno-prywatnych przyjęć pod kątem wypełniania przez nie znamion celów publicznych – Sąd Federalny podniósł, że w momencie, gdy działania państwa zmierzają w kierunku przysporzenia majątkowego podmiotów prywatnych, Sąd ma obowiązek badać ze zwiększoną dokładnością, czy interes publiczny dominuje nad interesem prywatnym. W rzeczywistości jednak nadzór ten sprowadzał się bardziej do poszukiwania tzw. racjonalnej podstawy wywłaszczenia niż ścisłego badania, czy wypełnia ono przesłanki zawarte w piątej poprawce. Ciężar dowodu spoczywał na osobie wywłaszczonej, która musiała obalić domniemanie, że działania lokalnych władz nie wypełniają celów publicznych, takich jak np. redukcja bezrobocia. Wadą zaproponowanego przez Sąd rozwiązania było to, że nie określił on, co się stanie w przypadku, gdy osobie poszkodowanej uda się obalić przedmiotowe domniemanie, i czy wywłaszczenie w imię publiczno-prywatnych celów wciąż będzie legalne. W konsekwencji proponowany przez Sąd obowiązek nadzoru nad przedsięwzięciami publicznoprawnymi okazał się pustą deklaracją, ponieważ w rzeczywistości sądy opierały się na wciąż głęboko zakorzenionej w amerykańskim orzecznictwie zasadzie „racjonalnej podstawy” (*rational basis*) przy ocenie wywłaszczeń na cele prywatne. Zasada ta oznaczała zaś jedynie spekulację i domysły, czy władzy przyświecał ustawowy cel legitymizujący wywłaszczenie. Zgodnie z nią sąd miał wręcz obowiązek uznać skorzystanie przez rząd z V Poprawki, jako działanie racjonalnie powiązane z realizacją celu publicznego¹⁷⁰.

Wraz z początkiem XXI w. sądy odeszły od wykładni poprawki, narzuconej przez Sąd Federalny w sprawie *Poletown Neighborhood Council v. Detroit*, przyjmując, iż wywłaszczenie nie powinno być

traktowane jako środek do realizacji danego przedsięwzięcia tylko dlatego, że zaspokoi ono potrzeby lokalnej społeczności. W celu spełnienia przesłanki celu publicznego niezbędne jest coś więcej niż bliżej nieokreślona korzyść, jaką odniesie dany stan¹⁷¹. W 2004 r. w sprawie *County of Wayne v. Hathcock* Sąd Najwyższy stanu Michigan orzekł, iż utrzymywanie precedensu ustanowionego w sprawie „*Poletown*” umożliwi legalizację każdego wywłaszczenia na rzecz prywatnego przedsiębiorcy. Tym samym nie można było, zdaniem sądu, udzielać pomocy jednemu prywatnemu podmiotowi w celu maksymalizacji jego zysków kosztem innych jednostek, gdyż takie działanie byłoby dyskryminacją¹⁷². W konsekwencji sąd stanowy ustanowił nowy precedens oznaczający zwrot w interpretacji V Poprawki. Ten brak jednolitości spotkał się z krytyką doktryny zarzucającej, iż w wyniku prawotwórczej działalności sądów zwrot „użytek publiczny” w swoim pierwotnym brzmieniu stał się później „celem publicznym”, by następnie przejść w „pożytek publiczny”, interpretowany przez sądy stanowe w sposób dowolny, faworyzujący raczej wielki biznes niż pojedynczych obywateli. Precedens ten jednak nie trwał długo. Obalenie powyższej tezy i narzucenie sądom stanowym jednolitej wykładni pojęcia „użyteczności publicznej” dokonało się zaledwie rok później przed Federalnym Sądem Najwyższym w sprawie *Kelo v. New London*¹⁷³.

W sprawie tej Federalny Sąd Najwyższy stwierdził, że pojęcie „użytek publiczny” ustanowione w V Poprawce jest tożsame z pojęciem „cel publiczny”. Sąd ten nałożył na sądy niższej instancji obowiązek kontroli, czy wywłaszczenie ma publiczny, czy też prywatny charakter. Ponadto Sąd postanowił, że gdy cel publiczny został zdefiniowany ustawowo przy zachowaniu wszystkich przewidzianych prawem wymogów i nie jest tym samym irracjonalny, to wszelkie empiryczne debaty na temat dopuszczalności wywłaszczenia, jak również związane z nim zagadnienia o charakterze społeczno-gospodarczym, nie są i nie będą przedmiotem rozważań Sądu Federalnego¹⁷⁴. Powyższa sprawa stanowiła precedens w prawie amerykańskim jako przykład

169 *Sprawa Everest W. Cox Co. v. State Highway Comm'n*, 133 A. 419, 513 (N. J. 1926): „[...] the exercise of the power of eminent domain is absolutely necessary for building state highways because if this were not the law, then single individual could hold up a state project”.

170 Wyrok SN stanu Michigan z dnia 13 marca 1981 r., 410 Mich. 616, 304 N.W.2d 455, [on-line:] <http://www.michbar.org/programs/milestone/pdf/poletown.pdf> – 30 IV 2023.

171 410 Mich. 616 304 N.W. 2d 455, 1981 Mich.19 ERC (BNA) 1972.

172 *County of Wayne v. Hathcock*, 471 Mich. at 483 (2004): „[...] every business, every productive unit in society does contribute in some way to the commonwealth”.

173 R. A. Levy, W. Mellor, dz. cyt., s. 158.

174 Tamże.

dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości na rzecz podmiotu prywatnego z zachowaniem wymogów konstytucyjnych¹⁷⁵.

5.3. PROBLEMATYKA WYWŁASZCZENIA W PRAWIE NIEMIECKIM

Konstytucja Rzeszy Niemieckiej (Konstytucja Republiki Weimarskiej) z dnia 11 sierpnia 1919 r.¹⁷⁶ zawierała w art. 153 normy gwarantujące prawną instytucję własności¹⁷⁷. Art. 14 Konstytucji Niemiec z 1949 r. (niem. Grundgesetz, skrót GG)¹⁷⁸ nawiązuje do tej tradycji. Pod rządami Konstytucji Weimarskiej można było zaobserwować ewolucję poglądów, bez której nie byłoby możliwe rozszerzenie zakresu gwarancji własności na prawa o charakterze podmiotowym, mające źródło w prawie publicznym. W jednej z prac Martina Wolffa z 1923 r. można znaleźć tezę, że własność w ujęciu konstytucyjnym nie powinna być rozumiana tak samo jak w prawie cywilnym. Własność według prawa cywilnego dotyczy tylko rzeczy, a nie pozycji prawnych, jak

¹⁷⁵ Wyrok Federalnego Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r. sprawa 545 U.S.

¹⁷⁶ Konstytucja Weimarska (niem. Die Verfassung des Deutschen Reichs – Konstytucja Rzeszy Niemieckiej) – konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 r., uchwalona przez rewolucyjne Zgromadzenie Narodowe. Zastąpiła Konstytucję Rzeszy Niemieckiej z 1871 r. Rzesza Niemiecka po 1919 stała się republiką, a władza pochodziła bezpośrednio od narodu. Na obszar Rzeszy składało się 18 (początkowo 21) krajów związkowych, z wyjątkiem terenów wyłączonych przez traktat wersalski.

¹⁷⁷ Art. 153 Weimarskiej Konstytucji Rzeszy z dnia 11 sierpnia 1919 r. stanowił, że własność jest gwarantowana konstytucyjnie. Jej treść i ograniczenia określają ustawy. Wywłaszczenia można dokonać, przysługując odpowiednie odszkodowanie, o ile ustawa Rzeszy nie stanowi inaczej. W przypadku sporu dotyczącego wysokości odszkodowania przysługują środki ochrony prawnej w postępowaniu przed sądami powszechnymi, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Wywłaszczenie dokonane przez Rzeszę wobec własności krajów, gmin i związków gminnych może nastąpić tylko za odszkodowaniem. Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej powinno służyć wspólnemu dobru.

¹⁷⁸ Konstytucja Niemiec – podstawowy akt prawny w niemieckim systemie prawnym. Działa jako konstytucja Niemiec do momentu, gdy niemiecki naród wybierze w wolnej elekcji dla siebie konstytucję (art. 146). Obwieszczona dnia 23 maja 1949 r. przez Radę Parlamentarną (Parlamentarischer Rat), weszła w życie dnia 24 maja 1949 r. Ustawa zasadnicza stwierdza, jakie prawa ma każdy obywatel (prawa zasadnicze, niem. Deutschengrundrechte) oraz każdy człowiek (prawa człowieka) wobec przedstawicieli władzy państwowej (Staatsgewalt). Ustawa zasadnicza określa również organizację państwa i wyznacza podstawowe zadania państwa oraz jego sposoby działania. Konstytucja składa się z artykułów, które były zmieniane, jednak fundamentalne zasady struktury państwa (Staatsstruktur) nie podlegają żadnym modyfikacjom (art. 1, 20 i 79, ust. 3). Nie oznacza to, że parlament (Bundestag i Bundesrat), jako władza ustawodawcza uprawniona do zmiany konstytucji, nie może wkraczać w całość praw zasadniczych (Grundrechte) każdorazowo większością 2/3 głosów.

np. roszczeń¹⁷⁹. Pojęciem tym należy objąć każde prawo o charakterze majątkowym, a więc też roszczenia majątkowe¹⁸⁰. Wolff wyraża pogląd, że pojęcie własności w prawie konstytucyjnym ma inną treść niż w prawie cywilnym. Teza ta w owym czasie była bardzo odważna. Wolff nigdy nie uzasadnił swojej konstatacji.

Powszechnie dominujący stał się pogląd, że gwarancje prawa własności sformułowane w art. 153 Konstytucji Weimarskiej, obejmującym nie tylko własność cywilnoprawną, której przedmiotem są rzeczy, ale rozciągającym się na wszystkie prawa o charakterze majątkowym, wpływające z norm prawa cywilnego. Sąd Rzeszy stanął na stanowisku, że nie ma podstaw, aby nie uznać, że prawa te ze względu na swoją ekonomiczną istotę oraz sposób możliwych naruszeń podlegają ochronie na mocy art. 153 Konstytucji Weimarskiej. Powyższa argumentacja wydaje się mieć charakter bardziej polityczny niż prawnodogmatyczny. Równocześnie można stwierdzić, że powraca ona w zmodyfikowanej formie w dyskusji w Republice Federalnej Niemiec (RFN) nad roszczeniem zakresu gwarancji własności na prawa o charakterze podmiotowym, wpływające z norm prawa publicznego¹⁸¹.

Prawo własności zagwarantowane w art. 14 niemieckiej ustawy zasadniczej jest jednym z najważniejszych praw podstawowych. Wiąże się z nim wiele problemów teoretycznych, z których znaczna część pozostaje wciąż nierozwiązana, mimo że były prowadzone intensywne dyskusje w okresie ostatnich 40 lat i wydano liczne orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: ZTK). Jednym z wielu orzeczeń ZTK rozszerzono zakres ochrony przewidziany przez art. 14 ust. 1 ustawy zasadniczej na prawa o charakterze podmiotowym, mające swoje źródło w prawie publicznym. Wykładnia art. 14 Konstytucji Niemiec w orzecznictwie sądów była początkowo zgodna z kierunkiem nakreślonym w judykaturze Sądu Rzeszy i w poglądach doktryny w czasach Republiki Weimarskiej. ZTK w pierwszym okresie swojej działalności powstrzymywał się od rozszerzenia zakresu gwarancji prawa własności na roszczenie mające swoją podstawę

¹⁷⁹ G. Manssen, *Ewolucja gwarancji prawa własności w Niemczech na przykładzie stosunku do praw podmiotowych powstałych na gruncie prawa publicznego*, [w:] *Prawa człowieka: geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 93.

¹⁸⁰ M. Wolff, *Reichsverfassung und Eigentum*, [w:] *Festgabe für Wilhelm Kahl*, Tübingen 1923.

¹⁸¹ G. Manssen, *Ewolucja gwarancji...*, s. 93.

w normach prawa publicznego i skierowane wobec instytucji zajmujących się ubezpieczeniami społecznymi.

Zmianę tej linii orzecznictwa zapoczątkowało *votum separatum* sędziego ZTK Rupp von Brunnecka¹⁸². W swoich późniejszych orzeczeniach ZTK uznał, że prawa o charakterze podmiotowym, mające swoje źródło w prawie publicznym, podlegają ochronie na podstawie art. 14 Konstytucji Niemiec¹⁸³. Stanowisko to uzasadniono względami celowościowymi związanymi z gwarancjami prawa własności. Gwarancje mają zapewnić podmiotom, którym przysługują prawa podstawowe, pewien zakres swobody w sferze majątkowej, aby umożliwić im w ten sposób kształtowanie swojego życia na własną odpowiedzialność¹⁸⁴.

W myśl art. 14 ust. 3 Konstytucji Niemiec, który stanowi, że gwarancje własności zapewniają właścicielowi ochronę przed wywłaszczeniem ze strony państwa, w przypadku praw wpływających z prawa publicznego nie można mówić o ochronie, gdyż np. roszczenia emerytalne nie mogą być przedmiotem wywłaszczenia¹⁸⁵. Zakres stosowania art. 14 ust. 3 Konstytucji Niemiec ogranicza się do rzeczy, które państwo może wykorzystać do celów publicznych, dotyczy to przede wszystkim gruntów. Przyjmując rzeczywisty stan art. 14 ust. 3 Konstytucji Niemiec jako kryterium definicji zakresu ochrony objętego art. 14 ust. 1 Konstytucji Niemiec, należy uznać, że nieruchomości w pojęciu kodeksu cywilnego, roszczenia cywilnoprawne nie podlegają ochronie na podstawie postanowień Konstytucji dotyczących prawa własności. Bezspornie każda własność prywatna nad rzeczami, od krawata po nieruchomość, podlega ochronie konstytucyjnego, także i wówczas, gdy art. 14 ust. 3 Konstytucji Niemiec nie może być w danym wypadku potencjalnie stosowany. Ochrona ta rozciąga się na przedmioty, które nie mogą być obiektem własności w rozumieniu prawa cywilnego i wobec których nie wchodzi w grę wywłaszczenie. Omawiane zagadnienie nie jest cechą szczególną tylko praw mających swoje źródło w prawie publicznym i nie można na jej podstawie kwestionować ich uznania za prawa podlegające ochronie z punktu widzenia gwarancji własności¹⁸⁶. Tym samym

przepis ten wprost określa dwie formy wywłaszczenia: wywłaszczenie ustawowe (*Legislativenteignung*) i wywłaszczenie administracyjne (*Administrativenteignung*). W pierwszym przypadku wywłaszczenie następuje na podstawie ustawy (*durch Gesetz*), a w drugim – na podstawie aktu administracyjnego (*aufgrund eines Gesetzes*)¹⁸⁷. Kolejnym argumentem przeciwko roszczeniu zakresu ochrony na prawa wpływające z prawa publicznego jest art. 14 ust. 2 Konstytucji Niemiec. Przepis określa zobowiązania, które można nałożyć w interesie społecznym na właściciela przy korzystaniu przezeń z przedmiotu jego własności¹⁸⁸. Zaprzeczenie możliwości roszczenia zakresu ochrony nie zawsze jest możliwe, wobec nie każdej własności aktualne są zobowiązania, które można nałożyć z powodów społecznych¹⁸⁹. Analizy wymaga w tym kontekście pogląd ZTK wyrażony w orzeczeniu dotyczącym udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem, w myśl którego kompetencja ustawodawcy do określenia treści i granic stosunków prawnych jest tym szersza, im bardziej przedmiot własności odgrywa rolę społeczną lub spełnia pewne funkcje społeczne¹⁹⁰. Przesłanką do nałożenia obowiązków na właściciela jest ograniczenie przez przedmiot własności roli społecznej albo wypełniania przezeń pewnej funkcji społecznej, bez tego niedopuszczalne jest obciążenie właściciela zobowiązaniami¹⁹¹. Ustawodawca zobowiązany jest ustalić, czy omawiane przesłanki są spełnione w stopniu uzasadniającym nałożeniem obowiązków¹⁹².

Konstytucja traktuje prywatną własność rzeczy jako paradygmat przedmiotu własności. Zauważyć można istotne różnice między prawami mającymi swoje źródło w prawie publicznym a wzorcem konstytucyjnym. Wątpliwości koncentrują się zwłaszcza wokół roli państwa w ochronie przedmiotu własności. Zagwarantowanie własności prywatnej oznacza obowiązek państwa do powściągliwości wobec

182 BVerfGE 32, 129 (142).

183 BVerfGE 53, 257 (290).

184 BVerfGE 40, 65 (84); 50, 290 (339).

185 G. Manssen, *Ewolucja gwarancji...*, s. 97.

186 Tamże.

187 O. Kimminich, *Artikel 14. Eigentum – Erbrecht – Enteignung*, [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 1992, s. 304.

188 Szerzej na ten temat: tamże, marginalia paginacyjne 107 i nn.; R. Wendt, *Eigentum und Gesetzgebung*, Hamburg 1985, s. 294 i nn.

189 Böhmer, *Der Staat*, nr 24 (1985), s. 157, przyp. 1; inaczej: O. Kimminich, dz. cyt., marginalia paginacyjne 107.

190 BVerfGE 50, 290 (340).

191 G. Manssen, *Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften*, Berlin 1990, s. 177; Böhmer, dodatek 1/1984 do *AgrarR*, nr 4/1984, s. 17.

192 Tamże, s. 9.

systemu stworzonego przez prawo cywilne. Państwo chroni wprowadzie własność prywatną, kształtuje i umacnia ją, ale jej nie tworzy¹⁹³. Istnieją pewne strukturalno-dogmatyczne różnice głównie między prawami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych (jako przykładami praw podmiotowych wpływających z prawa publicznego) a prawami własnościowymi powstałymi na gruncie prawa cywilnego. Pogląd o neutralności państwa wobec własności prywatnej opiera się na idei autonomii prawa cywilnego. Autonomia ta jest pierwotna w stosunku do konstytucji i państwa, jest w swoich istotnych elementach ponadpaństwowa i ponadczasowa. Organy państwowe są jej podporządkowane. W rozumieniu ustawy zasadniczej, jako aktu ustanawiającego hierarchię norm, jest ona nadrzędna w stosunku do prawa cywilnego. Przede wszystkim nie można ograniczyć roli państwa wobec własności prywatnej tylko do jej ochrony. Bez istnienia określonego systemu prawnego nie będzie istniała żadna własność. Wynika to z tego, że nie ma jednoznacznie ustalonego pojęcia własności i jego rozumienie zależne jest od treści nadanej mu w systemie prawnym danego państwa. Dopiero po sprecyzowaniu pojęcia własności można dyskutować o szczegółach jej gwarancji. Chociaż własność obejmuje pewne stosunki faktyczne, to przynajmniej w rozumieniu art. 14 ustawy zasadniczej jest ona pojęciem czysto prawnym, stworzonym przez prawo¹⁹⁴.

Gwarancje własności chronią tylko władanie rzeczą w sensie prawnym, a nie faktycznym. Porządek prawny ustanowiony przez państwo ma także i w przypadku własności znaczenie konstytutywne. Państwo przy tworzeniu własności prywatnej zajmuje pozycję jedynie częściowo neutralną¹⁹⁵.

Kolejnym argumentem potwierdzającym istotne różnice między własnością cywilnoprawną a własnością powstałą na gruncie prawa publicznego jest fakt posiadania przez ustawodawcę znacznego zakresu swobody w określeniu roszczeń wpływających z prawa publicznego. Ustawodawca nie jest związany własnymi decyzjami i ta swoboda wyklucza w rzeczywistości ochronę własności. Prawa mające

swoje źródło w prawie publicznym podlegają przewidzianej przez art. 14 ustawy zasadniczej ochronie własności. Prawa te nie mogą zależeć od swobodnego uznania parlamentarnego ustawodawcy, gdyż brak jest ogólnego kryterium kwalifikacyjnego¹⁹⁶. Decyzję podejmuje się na podstawie całego zespołu czynników¹⁹⁷, które rozstrzygają następujące sprawy:

1. czy dany podmiot może korzystać z prawa o charakterze majątkowym w taki sposób, jakby podlegało ono przepisom prawa cywilnego¹⁹⁸;
2. czy wymagane jest określone świadczenie warunkujące korzystanie z danego prawa, a więc prawo jest zasłużone¹⁹⁹;
3. czy dane prawo socjalne służy zapewnieniu egzystencji danego podmiotu²⁰⁰.

Przeciwko czynnikowi nr 2 podnosi się zarzut, że własność w rozumieniu prawa cywilnego nie musi opierać się na świadczeniach ze strony zainteresowanego. Argument ten nie jest przekonujący. W roszczeniach zakresu ochrony art. 14 Konstytucji Niemiec na prawa wpływające z prawa publicznego mogą i muszą być uwzględnione inne kryteria niż tylko cywilnoprawne. Wśród świadczeń finansowych ze strony państwa są takie, które nie zależą od uprzedniego zachowania się czy też świadczenia osoby prawnej i które nie podlegają ochronie konstytucyjnej. Nie jest istotne pochodzenie danego prawa o charakterze majątkowym i czy jest ono finansowane przez państwo, czy nie. W objęciu go zakresem ochrony art. 14 Konstytucji Niemiec ważne jest, czy jest związane z jakimś świadczeniem ze strony uprawnionego podmiotu. Gdy takiego związku nie da się stwierdzić, nie podlega ochronie konstytucyjnej i nie ma ograniczenia możliwości jego odwołania²⁰¹.

196 G. Nicolaysen, *Festschrift für Schack*, Hamburg 1966, s. 114.

197 BVertfGE 69, 272 (300 i nn.); 72, 9 (19); F. Ossenbühl, *Festschrift für Zeidler*, t. 1, Berlin 1987, s. 628; K. Katzenstein, *Festschrift für Zeidler*, t. 1, Berlin 1987, s. 657.

198 BVertfGE 53, 257 (290–291); 69, 272 (300); 72, 9 (19).

199 BVertfGE 58, 81 (112); 69, 272 (301); 72, 9 (19); 72, 175 (195).

200 BVertfGE 69, 272 (303); 72, 9 (20).

201 BVertfGE 53, 257 (294); Wannagat, *Festschrift für Peters*, s. 181. Zgodnie z wyrażonymi tam poglądami gwarancje prawa własności nie powinny oferować ochrony szerszej niż wypływająca z zasady państwa prawnego. Papier, VSSR 1973, s. 52, odrzuca wprawdzie objęcie zakresem ochrony prawa własności praw podmiotowych powstałych na gruncie prawa publicznego, ale równocześnie formułuje obowiązek państwa do ochrony świadczeń zapewniających egzystencję jednostki.

193 P. Krause, *Eigentum an subjektiv – öffentlichen Rechten*, Berlin 1982, s. 31.

194 D. Schmidt, *Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht*, Baden-Baden 1985, s. 230.

195 G. Manssen, *Ewolucja gwarancji...*, s. 99.

W przypadku czynnika nr 3 swoboda uznania ustawodawcy nie posiada szerokiego zakresu działania. Świadczenia z dziedziny ubezpieczeń społecznych mają znaczenie dla egzystencji osób uprawnionych, dotyczy to dużej liczby obywateli, mamy więc do czynienia raczej z kryteriami obiektywnymi niż ze swobodnym uznaniem. Czynniki nr 1 jest uzależniony od występowania dwóch pozostałych czynników, czyli czynników 2 i 3, tzn. duża liczba obywateli wnosi opłaty w celu zapewnienia swojej egzystencji, dla stwierdzenia istnienia elementów opieki społecznej nie ma alternatywy. Swoboda uznania zostaje pozostawiona ustawodawcy jedynie w sprawach marginalnych²⁰².

W związku z powyższym pozostawienie państwu pewnego zakresu swobodnego uznania w przypadku praw własnościowych wpływających z prawa publicznego, nie stanowi o istnieniu zasadniczej różnicy między nimi a prawami własnościowymi powstałymi na gruncie prawa cywilnego.

Przemiana art. 14 Konstytucji Niemiec nastąpiła z normy ustanawiającej prawo ochronne wobec państwa w normę zawierającą prawo uczestniczenia w świadczeniach ze strony państwa. Państwo nie może ograniczyć się w tym wypadku do zachowań pasywnych, ale jest zobowiązane podejmować wszelkie czynności konieczne do realizacji roszczeń jednostki²⁰³. Gwarancje prawa własności są apelem do ustawodawcy, aby zapobiegał kolektywnemu oszustwu obciążającemu całe społeczeństwo i przestrzegał złożonych wcześniej obietnic dotyczących troski o warunki egzystencji obywateli²⁰⁴. Własność to więcej niż państwo prawa²⁰⁵.

5.4. PROBLEMATYKA WYWŁASZCZENIA W PRAWIE SZWEDZKIM

W Szwecji dostarczanie usług z zakresu łączności i elektryczności przez lata traktowane było jako zadania z zakresu użyteczności publicznej, przynależne państwu i jego organom. Tym, co wyróżnia Szwecję na tle innych krajów należących do kręgu *civil law*, jest dopuszczenie wywłaszczenia nieruchomości przez podmioty prywatne na rzecz realizacji inwestycji z zakresu telekomunikacji oraz innych urządzeń przesyłowych, połączone z dalszą ingerencją w uprawnienia właścicieli gruntów.

W Szwecji realizacja ogólnokrajowej infrastruktury telekomunikacyjnej na podstawie umów zawieranych z osobą z każdym właścicielem nieruchomości, na których znajduje się telekomunikacja, sprawiała wiele trudności natury formalnej, biorąc pod uwagę okoliczność, że w szwedzkim prawie umowa użytkowania może zostać zawarta na czas określony, a okres trwania takiej umowy nie może przekraczać 25 lat na obszarach miejskich i 50 lat na obszarach pozamiejskich. W związku z tym, aby rozwiązać problem dotyczący wygaśnięcia z mocy prawa tysięcy umów na używanie i konserwację kabli i przewodów telekomunikacyjnych, w 1937 r. została uchwalona specjalna ustawa *Ledningsrättslag*²⁰⁶, zastrzegająca na rzecz inwestorów prawo do korzystania z cudzej nieruchomości celem instalacji oraz późniejszej eksploatacji szczegółowo wymienionych typów kabli, a więc ustanawiająca instytucję zbliżoną do naszej służebności. Powyższe działanie władz publicznych można określić jako tzw. faktyczne wywłaszczenie, czyli wywłaszczenie, przez które należy rozumieć wszelkie przejawy ingerencji skutkujące naruszeniem istoty prawa własności, którym nie towarzyszyłoby formalne odjęcie tego prawa²⁰⁷. Z kolei art. 18 dokumentu Akt o formie Rządu (*Regeringsformen*) Konstytucji Królestwa Szwecji stanowi wprost, że „odszkodowanie przysługuje także osobie, której prawo własności jest ograniczone przez organy administracji publicznej w ten sposób, że dalsze

202 Leisner, HbStR VI, s. 1052; BVerfGE 58, 81 (121).

203 G. Manssen, *Ewolucja gwarancji...*, s. 98.

204 BVerfGE 53, 257 (294); Wannagat, *Festschrift für Peteres*, s. 181. Zgodnie z wyrażonymi poglądami gwarancje prawa własności nie powinny oferować ochrony szerszej niż wpływająca z zasady państwa prawnego. Dokument (w: VSSR 1973, s. 52) odrzuca wprowadzenie objęcia zakresem ochrony prawa własności praw podmiotowych powstałych na gruncie prawa publicznego, ale równocześnie formułuje obowiązek państwa do ochrony świadczeń zapewniających egzystencję jednostki.

205 Leisner, HbStR VI, s. 1052; także BVerfGE 58, 81 (121).

206 Art. 1 oraz 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1973 r. *Ledningsrättslag*, SFS 1973: 1144.

207 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*

korzystanie z przysługującego jej prawa jest trudne bądź powoduje znaczną szkodę majątkową²⁰⁸.

Ustanowiona na podstawie opisywanej ustawy służebność nie może zostać ograniczona w czasie ani zniesiona za pomocą jakichkolwiek umów między właścicielem gruntu a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Właściciel obciążony prawem służebności nieruchomości otrzymuje odszkodowanie ustalone na podstawie ogólnych przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Na tle innych krajów wyróżniającą cechą tej służebności jest fakt, że zezwala się na dalsze dysponowanie udzielonym zezwoleniem, tj. operator telekomunikacyjny może zezwolić innemu operatorowi na budowę na nieruchomości obciążonej prawem służebności, np. stacji bazowej telefonii komórkowej za zgodą właściwego organu, ale bez zgody właściciela nieruchomości (art. 11 ustawy Ledningsrättslag). Ponadto w przypadku, w którym właściciel nie zgadza się na wybudowanie na jego nieruchomości infrastruktury telekomunikacyjnej bądź wysuwa nadmierne roszczenia, dopuszczalne jest zastosowanie instytucji wywłaszczenia na zasadach ogólnych²⁰⁹. Kolejnym przykładem ingerencji w uprawnienia właścicielskie jest art. 3a ustawy Ledningsrättslag, zgodnie z którym podmiot korzystający ze służebności w celu realizacji infrastruktury określonej w ustawie jest uprawniony do wykorzystania używanej przestrzeni także do realizacji pozostałych typów infrastruktury wymienionych w art. 2 ust. 1 niniejszej ustawy. Powyższa regulacja otwiera przedsiębiorstwom korzystającym

z cudzych gruntów możliwość dzierżawy innym podmiotom elementów infrastruktury niewykorzystywanych do ich działalności.

W dniu 1 sierpnia 2004 r. nastąpiła nowelizacja art. 2 ust. 2 Ledningsrättslag, rozszerzająca katalog celów publicznych dopuszczających ustanowienie służebności na obiekty stanowiące część publicznego systemu łączności, co oznaczało także budowę masztów telefonii komórkowej. Ustawa ta wyklucza budowę prywatnej infrastruktury telekomunikacyjnej służącej jednemu bądź kilku podmiotom. Jak dotąd kwestia, czy konkretne przedsięwzięcie może zostać uznane na gruncie opisywanej ustawy za leżące w interesie publicznym, nie była przedmiotem ani aktów prawnych, ani orzecznictwa sądowego w Szwecji. Powodem takiej sytuacji jest to, że z przepisów ustawy Ledningsrättslag korzystają najwięksi operatorzy działający na rynku usług telekomunikacyjnych, którzy są w stanie zorganizować pakiet swoich usług w ten sposób, że infrastruktura telekomunikacyjna przebiegająca przez prywatną nieruchomość będzie wykorzystywana do wielu usług, spośród których w praktyce tylko część będzie realizowana w interesie publicznym. Częściowe wykorzystywanie infrastruktury do celów niepublicznych, np. wynajem kilku włókien światłowodowych przedsiębiorstwem prywatnym do użytku wewnętrznego, stanowi powszechny przykład omijania przepisów ustawy, dlatego podkreśla się, że wymóg celu publicznego przy realizacji urządzeń i przewodów telekomunikacyjnych jest w Szwecji w rzeczywistości martwy²¹⁰.

5.5. PROBLEMATYKA WYWŁASZCZENIA W ŚWIETLE PRAWA UNIJNEGO

Z art. 17 ust. 1 zd. 2 KPP wynika wprost, że wywłaszczenie jest dozwolone, ale tylko za odpowiednim odszkodowaniem. Wywłaszczenie formalne bez odszkodowania będzie dotknięte wadą powodującą niezgodność wywłaszczenia z prawem unijnym. Zgodnie z art. 17 ust. 2 zd. 3 KPP unijny akt prawa pochodnego, „którego zastosowanie prowadzi do ograniczeń prawa własności [...], co wyrządza niewspółmierną i niedopuszczalną szkodę w zakresie samej istoty z braku przewidzenia w danym przypadku odszkodowania odpowiedniego dla

208 Konstytucja Królestwa Szwecji, Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. w brzmieniu tekst jednolity z dnia 26 listopada 1998 r., *Konstytucja Królestwa Szwecji*, wyd. 2 zm. i uaktual., przeł. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000. Konstytucja Królestwa Szwecji składa się z czterech oddzielnych dokumentów, wśród których znajduje się Akt o Formie Rządu (Regeringsformen), którego art. 18 brzmi: „Such compensation shall also be guaranteed to a person whose use of land or buildings is restricted by the public institutions in such a manner that ongoing land use in the affected part of the property is substantially impaired, or injury results which is significant in relation to the value of that part of the property”, co w przekładzie oddano następująco: „Prawo własności każdego jest zagwarantowane w ten sposób, że nikt nie może zostać wywłaszczony, bądź zmuszony rzec się swojej własności na rzecz instytucji publicznych bądź osób prywatnych oraz tolerowania ograniczeń nałożonych przez instytucje publiczne dotyczących użytkowania nieruchomości (grunty, budynki), chyba że z przeznaczeniem na cel publiczny”.

209 Rozdział 2 szwedzkiej Konstytucji z 1974 r. zawiera przepisy dotyczące podstawowych praw i wolności, w szczególności art. 18 stanowi, że prawo własności każdego obywatela jest chronione, chyba że dana własność jest potrzebna do zaspokojenia pilnego interesu publicznego.

210 A. Victorin, *Expropriation for Telecom and other Infrastructure – the Swedish Experience*, „Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957–2010”, s. 519.

uniknięcia lub skorygowania rzeczony szkody, mógłby prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty²¹¹.

Pozbawienie własności będzie dopuszczalne pod pewnymi warunkami, które muszą być spełnione łącznie: musi być uzasadnione potrzebą interesu publicznego; przesłanki pozbawienia własności oraz tryb jej odejmowania muszą być określone w odpowiednim akcie prawnym, a właścicielowi należy się „słuszne odszkodowanie, które powinno zostać wypłacone «we właściwym terminie»” (art. 17 ust. 1 zd. 2 KPP). Należy pamiętać, iż art. 17 KPP wprost odpowiada art. 1 Protokołu 1 do EKPCz oraz że prawo to ma taki sam zakres jak prawo zagwarantowane przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i jego ograniczenia nie mogą wykraczać poza ograniczenia w niej przewidziane. Standard konwencyjny wyznacza zatem minimalny standard ochrony praw do własności w prawie unijnym. Zakres podmiotowy art. 17 KPP i art. 1 Protokołu 1 do EKPCz jest taki sam. Oba przepisy odnoszą się do mienia. Różnica w brzmieniu tych artykułów dotyczy tego, że art. 17 KPP obejmuje ochroną tylko mienie nabyte zgodnie z prawem. Jednakże w praktyce także art. 1 Protokołu 1 do EKPCz obejmuje korzystanie z praw do mienia nabytego zgodnie z prawem. Artykuł 1 Protokołu mówi ponadto o prawie do poszanowania swego mienia, natomiast art. 17 KPP jest bardziej szczegółowy, wliczając uprawnienia, które składają się na pojęcie poszanowania mienia. Artykuł 17 ust. 1 zd. 2 KPP powiela art. 1 zd. 2 Protokołu w sprawie pominięcia odwołania do ogólnych zasad prawa międzynarodowego oraz przesłanki dotyczącej odszkodowania za wywłaszczenie. Przesłanki te nie zostały wprost wymienione w art. 1 Protokołu dodatkowego. Odpowiednikiem art. 17 ust. 1 zd. 3 KPP jest art. 1 zd. 3 Protokołu dodatkowego w sposobie sformułowania wartości uzasadniających ograniczenie korzystania z własności. W art. 1 Protokołu jest mowa o interesie powszechnym, zabezpieczeniu uiszczania podatków lub kar pieniężnych, natomiast w art. 17 ust. 1 zd. 3 KPP jest mowa tylko o interesie ogólnym.

211 Wyrok TSUE z dnia 9 września 2008 r. w sprawie *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarrri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarrri Montecchio Technologies LLC Giorgio Fedon & Figli SpA i Fedon America, Inc. v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, skargi nr C-120/06 i C-121/06.

Podsumowanie

Brak jednoznacznej definicji pojęcia „interes publiczny” nie oznacza przyznania nadmiernej swobody organom administracji stosującym prawo. Przesłanki interesu publicznego co do zasady stanowią bowiem szczególnego rodzaju ograniczenie administracji publicznej, mające na celu zapobieżenie samowolnemu stosowaniu prawa. Konieczność respektowania konstytucyjnie rozumianego interesu publicznego wiąże administrację również w procedurze opartej na przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niedopuszczalne jest udzielenie administracji w szeroko rozumianym interesie publicznym legitymacji do wydawania decyzji o wywłaszczeniu w sposób dowolny bez wzięcia pod uwagę wszystkich interesów społecznych, a w dalszej kolejności także interesów indywidualnych. Ilekroć dochodzi do konfliktu między interesem indywidualnym a interesem publicznym, ustawodawca odpowiedzialny za ustanowienie przepisów prawa ma obowiązek przeprowadzenia tzw. ważenia interesów. Przy czym przez ważenie należałoby rozumieć ocenę dokonaną przez ustawodawcę w procesie prawotwórczym i skierowanym na wskazanie, który z interesów w konkretnym przypadku wymaga pierwszeństwa, a tym samym większej ochrony prawnej. Obowiązek oceny ważności interesów w konkretnej sprawie administracyjnej ciąży również w pewnym stopniu na organach stosujących prawo.

Wyżej wymienione zasady i charakterystykę instytucji wywłaszczenia można określić, jako standardy międzynarodowe, należące do podstawowych i tradycyjnych zasad odpowiedzialności państwa. Za standardy te uznać można więc dwie wskazane już wcześniej przesłanki wywłaszczenia: po pierwsze, wywłaszczenie musi odbywać się dla celów publicznych, czyli interesu ogółu, interesu społecznego, nigdy do powiększania majątku państwa lub innych podmiotów prawa publicznego; po drugie, wywłaszczeniu musi towarzyszyć zapłata odszkodowania za pełną wartość nieruchomości – odszkodowania bezwzłocznego, adekwatnego i skutecznego. Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na dotkliwość skutków oraz fakt, że wywłaszczenie stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe, traktowane jest ono w systemie prawa, jako rozwiązanie wyjątkowe, a także, jako rozwiązanie ostateczne.

ROZDZIAŁ II

Cel publiczny jako istotny wymóg wywłaszczenia

Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych warunków dopuszczalności wywłaszczenia jest potrzeba jego dokonania dla realizacji celu publicznego. Dlatego też przepisy o wywłaszczeniu stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych na te cele w planach miejscowych lub dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Ustawodawca nie definiuje celu publicznego ani też kryteriów czy sposobu uznawania za cel publiczny, lecz wprowadza w art. 6 u.g.n. zamknięty katalog inwestycji, obiektów i czynności, które za taki cel uznaje, odsyłając przy tym do celów publicznych określonych w innych ustawach. Cel publiczny musi zatem zostać określony wprost w ustawie, a co nie zostało wskazane w żadnej ustawie – celem publicznym nie jest. Skonstruowanie wykładni pojęcia celu publicznego w u.g.n. miało na celu uniknięcie sytuacji, w której szeroko pojęty interes publiczny państwa wchodziłby w konflikt z interesem jednostki.

Katalog celów publicznych zawarty jest w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Są nimi m.in.: wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, drogi wodne, pod linie kolejowe lub lotniska, budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, energię elektryczną, odprowadzania ścieków, opieka nad zabytkami, a także budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów, sądów i prokuratur, szkół itp. Celami publicznymi są też „inne cele publiczne określone w odrębnych przepisach”. A zatem wywłaszczeniu podlegać będą także nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych na cele publiczne wskazane w ustawach

odrębnych, przy czym ustawy te muszą wyraźnie nazywać dany cel „celem publicznym”.

Wspomniana bezpośredniość w korzystaniu z efektów wywłaszczenia musi respektować zasadę równości wobec prawa. Wywłaszczenie nie może zatem zmierzać do zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej grupy osób. Żadnej osobie z góry indywidualnie oznaczonej, względnie ściśle określonej grupie osób, nie może być wzbroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wywłaszczenie. Trudno byłoby przyjąć, aby tworzenie prywatnych urządzeń infrastrukturalnych uzasadniało ingerencję w prawa rzeczowe jednostki w drodze wywłaszczenia. Dlatego w tej sytuacji zasada proporcjonalności jest instrumentem mającym na celu zapobieżenie nadmiernej ograniczaniu konstytucyjnych praw podmiotowych przez ustawodawcę zwykłego. Wymóg konieczności ograniczenia prawa własności ma swój punkt odniesienia w postaci „celu publicznego”, który ustawodawca zamierza zrealizować poprzez ograniczenie tego prawa.

1. Publicznoprawne ograniczenie prawa własności

Realizacja celów publicznych może prowadzić nie tylko do wywłaszczenia, ale również do ograniczenia prawa do korzystania z prawa własności lub praw rzeczowych ograniczonych. Podstawę prawną do tego typu działań stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który brzmi następująco: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Konstytucyjne uprawnienie do korzystania z prawa własności przysługuje tak Skarbowi Państwa, jak i jednostkom samorządu terytorialnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzenia ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią kryterium dla konstytucyjnej kontroli ograniczeń wprowadzonych ustawami²¹².

²¹² Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTKZU 1999, nr 4, poz. 74; wyrok TK z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt SK 9/14, lex nr 1821295.

Określone przesłanki ograniczenia prawa własności określone w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie odnoszą się w swojej treści do konkretnych wartości i dóbr, których ochrona przemawia za uznaniem dopuszczalności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego do ingerencji w prawo własności. Przepis ten ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji poprzez ograniczenie korzystania przez właściciela z prawa własności²¹³.

Rodzi się tu pytanie: czy art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dotyczy możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw? W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²¹⁴ na tak postawione pytanie udzielono odpowiedzi negatywnej. Przyjęto, że konstytucyjnym wzorcem kontroli publicznoprawnych ograniczeń prawa własności oprócz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jest także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Marka Safjana art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa głębokość ingerencji w sferę prawa własności, natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określa jej zasadność i celowość, nakazując uwzględnienie innych wartości konstytucyjnie chronionych, np. wolności i praw innych osób²¹⁵.

Czym zatem różni się organicznie prawa własności od jego wywłaszczenia? Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, zgodnie z którym podstawowym kryterium rozróżniającym obydwie instytucje, jest forma dokonywania ograniczeń prawa własności i wywłaszczeń. W orzeczeniu z dnia 28 maja 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wypadkach ograniczeń ustalających treść i zakres ochrony prawa własności ustanowionych na podstawie ustaw zwykłych oraz w wypadkach wywłaszczeń mamy do czynienia z odmiennymi sytuacjami prawnymi. W pierwszym wypadku chodzi o ograniczenie dochodzące do skutku w drodze ogólnego aktu normatywnego, pochodzącego od organu przedstawicielskiego, ustanawiane w interesie ogólnym. W drugim z tych wypadków chodzi natomiast o odjęcia w całości na cele publiczne prawa własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej

gminy), dokonywane w drodze aktu indywidualnego, mianowicie w drodze decyzji administracyjnej²¹⁶.

Przedstawiona przez TK koncepcja odróżnienia wywłaszczenia od publicznoprawnych ograniczeń prawa własności została zweryfikowana wraz z przyjęciem tezy, że w świetle przepisów konstytucyjnych brak jest podstaw do przyjęcia założenia, według którego wywłaszczenie może być tylko dokonywane na drodze aktu indywidualnego. Potwierdzona przez TK dopuszczalność dokonywania wywłaszczeń *ex lege* łamie koncepcję odróżnienia wywłaszczenia od publicznoprawnych ograniczeń prawa własności przy zastosowaniu kryterium formy prawnej. Nieprzydatnym dla definitywnego rozróżnienia obydwu instytucji jest kryterium odszkodowania. W tym przypadku nie występuje obowiązek ustalenia odszkodowania. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie jest pozbawiony możliwości przyznania²¹⁷.

Elementem konstrukcji ograniczeń prawa własności, który pozwoli na odróżnienie ograniczenia od wywłaszczenia, jest kryterium istoty prawa własności. W art. 31 ust. 3 oraz w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca warunkuje możliwość ograniczenia prawa własności na drodze ustawy i tylko w taki sposób, w jakim nie narusza istoty tego prawa. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozróżnienia wymaga problem konstytucyjnej oceny przepisów wprowadzających ograniczenia prawa własności od sytuacji, w której poprzez odjęcie własności dochodzi do ingerencji w samą istotę tego prawa²¹⁸. Jeśli więc art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ustala granice dopuszczalności ingerencji w treść prawa własności, to tym samym nie jest on współmierny dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, w której mieści się element naruszenia istoty własności. Uwzględniając tu zagadnienie wywłaszczenia ujęte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, można stwierdzić, że nie jest zasadna taka interpretacja przepisów formujących przesłanki dopuszczalnego ograniczenia prawa własności, których celem byłoby rozszerzenie ich zastosowania.

213 Tamże.

214 Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTKZU 1999, nr 4, poz. 74; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTKZU 1999, nr 1, poz. 2.

215 M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita” 1999 (12 VII), s. C2.

216 Wyrok TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K. 1/91, OTKZU 1991, nr 1, poz. 4.

217 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 89.

218 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

Odmienny pogląd przedstawił Bolesław Banaszekiewicz, który uznał wywłaszczenie za pewien kwalifikowany typ ograniczenia w korzystaniu z prawa do własności, mieszczący się w zakresie regulacji art. 64 ust. 3 Konstytucji RP²¹⁹. Krystian Marek Ziemiński stwierdził, iż: „Przyjmując racjonalność prawodawcy, stwierdzić należy, że ingerencja w prawo właściciela dalej idąca, a więc godząca w istotę własności, nastąpić może wyłącznie na zasadach określonych w art. 21 Konstytucji RP”²²⁰. M. Szewczyk definiuje wywłaszczenie jako ingerencję władzy publicznej w szeroko rozumiane prawo własności, polegającą na naruszeniu istoty tego prawa²²¹. Podobnie F. Zoll zauważył, że wywłaszczenie jest takim działaniem władzy publicznej, które narusza istotę prawa własności. Pozostałe naruszenia prawa własności nie są kwalifikowane jako wywłaszczenie i są dopuszczalne, jeżeli opierają się na ustawie²²².

W prawie niemieckim w latach pięćdziesiątych pojawiła się tzw. teoria umniejszenia substancji, stanowiąca próbę materialnego, a nie formalnego określenia wywłaszczenia, kładąca nacisk na ciężar i intensywność ingerencji. W przeciwieństwie jednak do dawnej teorii „zasługiwania na ochronę”, która posługiwała się subiektywnym kryterium: czy przy wyważeniu dobra ogółu i interesu indywidualnego prawo zasługuje na ochronę²²³, teoria umniejszenia substancji posługuje się obiektywnymi kryteriami: czy mimo ingerencji prawo zostało zachowane w swej dotychczasowej funkcji, czy uległo uszczupleniu w swej substancji²²⁴.

Konstrukcja istoty prawa i wolności wypracowana przez Trybunał Konstytucyjny opiera się na założeniu, że w ramach konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, jak rdzeń czy jądro, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez niszczenia tożsamości danego prawa czy

wolności²²⁵. Po raz pierwszy ta definicja została zastosowana w prawie polskim w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W kwestii tej w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że interpretacja zakazu naruszenia istoty ograniczanego prawa nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednio miarkowanie dokonywanych ograniczeń: „Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”²²⁶. Nawiązując do praw majątkowych, w tym prawa własności, należy uznać, że naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w wyniku wprowadzenia ograniczeń, które dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa²²⁷.

Przesadnym uproszczeniem byłoby przyjęcie, że naruszenie istoty własności, skutkujące pozbawieniem kogoś tego prawa, wypełnia znamiona wywłaszczenia jako ingerencji w istotę prawa własności. Ograniczenie, które w swej intensywności przekroczy granicę istoty własności, może przeistoczyć się w wywłaszczenie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących, gdyż dla ustalenia, czy zachowana została istota prawa własności, konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń²²⁸. We wspomnianym już wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wprost wskazuje na możliwość naruszenia istoty prawa przez nadmierne skumulowanie ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny i doktryna ten rodzaj wywłaszczeń określają mianem wywłaszczenia faktycznego.

Zdaniem M. Szewczyka w pojęciu wywłaszczenia mieściłyby się przejawy ingerencji władzy publicznej, skutkującej naruszeniem istoty prawa własności, którym nie towarzyszyłoby formalne odebranie

219 B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 39.

220 K.M. Ziemiński, *Wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Wzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Z. Leoński, Poznań 2000, s. 148.

221 M. Szewczyk, *Integracja publicznoprawna...*, s. 660.

222 F. Zoll, *Prawo własności...*, s. 30.

223 H.-U. Erichsen i in., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1986, s. 281.

224 E.R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen 1954, s. 27; E. von Hippel, *Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte*, Berlin 1965, s. 31–32.

225 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

226 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTKZU 1999, nr 1, poz. 2.

227 Art. 20 Konstytucji RP mówi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

228 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTKZU 2000, nr 1, poz. 3.

tego prawa²²⁹. W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „mechanizm oceny dopuszczalności określonych ograniczeń odnoszący się do prawa własności dotyczy co do zasady również innych konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Również ograniczenia innych niż prawo własności konstytucyjnie chronionych praw majątkowych muszą zatem spełniać wskazane przesłanki. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji”. Jak bowiem wskazano w wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00²³⁰, „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko TK wyrażone w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98²³¹, zgodnie z którym „zakres tych ograniczeń nie może skutkować znieważeniem podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując «wydrażenie» go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa”. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w odniesieniu do przypadków, w których ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następuje bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego, a w swej istocie przez faktyczne działania władzy publicznej uniemożliwia korzystanie czy dysponowanie samym prawem, mamy do czynienia z wywłaszczeniem *de facto*²³². Za w pełni aktualny należy uznać pogląd M. Zimmermanna, który stwierdził, że różnica między wywłaszczeniem a ograniczeniem prawa własności „leży w tym, że przy

229 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 660.

230 Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00, OTKZU 2001, nr 5, poz. 124.

231 Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTKZU 2000, nr 1, poz. 3.

232 Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K. 33/2002, OTKZU 2002, nr 7a, poz. 97.

wywłaszczeniu jest przewidziane odebranie prawa indywidualnego (przez jakąkolwiek normę) jednostki przy równoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich samych praw – przyczyny leżą tu więc poza samym danym prawem indywidualnym – natomiast przy ustawowym ograniczeniu prawa własności uchyla się pewną kategorię praw w ogóle u wszystkich, u których się ją znajdzie. Uchylenie to jest generalne i wywiera jednakowy skutek wobec wszystkich («każdy, kto»). Zmienia się tu zatem obiektywna treść prawa (uprawnienia)²³³. Wywłaszczenie jest traktowane jako ingerencja w prawo majątkowe, która przełamuje zasadę równości i wymaga od konkretnego posiadacza prawa szczególnej ofiary na rzecz ogółu. Jak podkreślił Stanisław Czuba, obojętne staje się wówczas, czy własność zostaje odebrana, przeniesiona na inną osobę, czy też tylko właściciel zostaje ograniczony w jej wykonywaniu²³⁴. Jak słusznie przewidział M. Zimmermann: „[...] ewolucja wywłaszczenia nie jest jednak ewolucją samego prawa: mieści się w pewnych granicach i jest zupełnie nieprzydatna tam, gdzie państwo nie chce przejmować pewnej konkretnej własności, ale gdzie własność w ogóle chce wprząc w stałą służbę publiczną. Do tego zaś celu trzeba norm o charakterze generalnym, a więc «ograniczeń prawa własności», zmiany samej treści, samego charakteru prawa. Stąd rozwój prawa własności musi pójść przede wszystkim w kierunku jego ograniczeń. Instrumentem głównym państwa jutrzejszego będzie częściowa socjalizacja i ograniczenia prawa własności. Wywłaszczenie pozostanie nadal i musi pozostać instytucją odrębną, «klapką bezpieczeństwa» dla nieprzewidzianych wypadków lub zadań specjalnych”²³⁵.

2. Istota prawa własności jako przesłanka ograniczająca wywłaszczenie

Własnością w sensie cywilistycznym jest podmiotowe prawo rzeczowe, którego treść określa art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²³⁶. Fundamentalną cechą prawa własności jest jego

233 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 92.

234 S. Czuba, dz. cyt., s. 24.

235 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 251.

236 T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 326.

bezwzględny charakter, który przejawia się w kilku aspektach. Po pierwsze, uprawnieniom właściciela odpowiada powszechny, obciążający wszystkie inne podmioty obowiązek niewkraczania w sferę uprawnień właściciela. Po drugie, treść uprawnień właścicielskich wynika nie z treści określonego stosunku prawnego, lecz z normy prawnej, a realizacja tych uprawnień zależy od woli właściciela i od wypełnienia przez inne podmioty obowiązku niewkraczania w sferę cudzej własności. Dlatego za W. Rozwadowskim można przyjąć, że własność prywatna jest rzeczowym i autonomicznym prawem jednostki do władania rzeczą materialną, w treści swej nieograniczona, o ile nie narusza to obowiązującego porządku prawnego²³⁷. Prawo własności jest najszerszym i najpełniejszym prawem. Wyrazem tego jest możliwość wniesienia powództwa windykacyjnego przez właściciela przeciwko każdemu, kto bezprawnie włada jego rzeczą, żądając wydania przedmiotu²³⁸.

Mimo że własność jest prawem dającym uprawnionemu najpełniejszą władzę nad rzeczą, to nie jest ono prawem absolutnym (*ius infinitum*). Już w art. 140 k.c. ustawodawca wprowadził możliwość ograniczenia prawa własności m.in. przez ustawy i społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy. Stąd Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 1999 r. stwierdził, że ochrona prawa własności nie ma charakteru absolutnego, albowiem samo prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum*²³⁹. Traktowanie prawa własności jako prawa absolutnego prowadziłoby nieuchronnie do nagminnego naruszania interesów innych podmiotów, w tym interesu publicznego²⁴⁰. Według T. Dybowskiego, „względna pełnia prawa własności oznacza, że w systemie danego prawa treść własności jest najszerza w porównaniu z treścią innych praw podmiotowych, ale nie nieograniczona”²⁴¹. Podobnie o prawie własności wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 lipca 1980 r., w której stwierdził, że

237 W. Rozwadowski, *Definicja prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2, s. 21.

238 E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz do artykułów 1–44910*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–44910*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 551.

239 Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., K. 13/98, OTKZU 1999, nr 4, poz. 74.

240 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. P. 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8.

241 T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 56–57.

zapewnia on właścicielowi „dopuszczalną w danych warunkach pełnię uprawnień względem rzeczy”²⁴².

Własność jest prawem, którego przedmiotem są rzeczy jako przedmioty materialne (art. 140 k.c.). Treść tego prawa upoważnia właściciela do korzystania z danej rzeczy z wyłączeniem innych osób, w szczególności do pobierania z niej pożytków i innych dochodów. Przepis ten pozwala właścicielowi na korzystanie z ustanowionych w nim praw z zastrzeżeniem, że będzie to czynił w granicach określonych przez ustawy oraz zasady współżycia społecznego, a ponadto zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. sprecyzował zakres dopuszczalnych ograniczeń ustawowych prawa własności, stwierdzając, że „[...] ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść («istota») prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących”.

Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności, konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń. Inaczej mówiąc, „ograniczenia określające treść (granice) i zakres ochrony prawa własności nie pozbawiają właściciela możliwości rozporządzania rzeczą własną. Ich sensem i celem jest ustalenie jedynie treści (granice) i zakresu ochrony prawa własności w interesie ogólnym, w tym w interesie samych właścicieli”²⁴³. Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje do wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., zgodnie z którym „ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami zawartymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”²⁴⁴.

242 Uchwała SN z dnia 16 lipca 1980 r., III CZP 45/80, OSNCP 1981, nr 2–3, poz. 25.

243 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

244 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Ustawowe ograniczenia wyznaczające treść i zakres ochrony prawa własności oznaczają, że prawo to nie może być uważane za niedoznające żadnych ograniczeń, prawo absolutne. Zasady te można uważać za reguły interpretacyjne przy wykładni art. 140 k.c. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 maja 1991 r. stwierdził, że „ograniczeń ustawowych prawa własności nie można ujmować statystycznie, bowiem ulegają wraz z zakresem ochrony własności zmianom w miarę rozwoju stosunków społecznych”²⁴⁵. Przywołany przepis stanowi *in fine*, że w tych samych granicach właściciel rzeczy może nią rozporządzać. Rozporządzanie rzeczą oznacza przeniesienie własności, zbycie, obciążenie, oddanie w posiadanie w drodze odpowiednich czynności prawnych, a także dokonywanie czynności faktycznych, np. zniszczenie lub porzucenie rzeczy²⁴⁶.

Kodeks cywilny określił treść prawa własności przez wskazanie granic, w obrębie, których właściciel rzeczy może wykonywać względem niej swoje uprawnienia. Artykuł 140 k.c. determinuje zarówno pozytywną, jak i negatywną stronę własności. Przepis ten z jednej strony przyznaje właścicielowi prawo do korzystania i rozporządzania rzeczą (strona pozytywna), a z drugiej zaś – wyłącza od tego inne osoby (strona negatywna). Art. 140 k.c. nakłada na wszystkie podmioty niebędące właścicielami danej nieruchomości obowiązek biernego poszanowania prawa własności przysługującego jej właścicielowi. Polega to na powstrzymaniu się tych podmiotów od wszelkich działań naruszających to prawo *non facere*. Powyższy bierny obowiązek nie ma jednak charakteru świadczenia dłużnika wobec wierzyciela, ponieważ podmiot nim obciążony nie rezygnuje z żadnych przysługujących mu uprawnień, a jedynie powstrzymuje się od wkraczania w sferę uprawnień właściciela²⁴⁷.

Według art. 140 k.c. granice prawa własności determinują trzy wyznaczniki, a mianowicie: przepisy ustaw, zasady współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Pojęcie ustawy obejmuje również akty prawne niższej rangi, z zastrzeżeniem, że mają charakter wykonawczy względem ustaw i nie wykraczają poza granice upoważnień zawartych w tych ustawach. Wykładnię tę

narzuca art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który zezwala na ograniczenie własności jedynie w drodze ustaw i tylko w zakresie nienaruszającym jej istoty. Ograniczenie własności w drodze aktu prawnego niższego rzędu, wydanego na podstawie ustawy w granicach zawartej w niej delegacji, nie narusza konstytucyjnej ochrony własności gwarantowanej w art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie to nie może naruszać istoty prawa własności²⁴⁸.

W prawie cywilnym nie kwestionuje się zasadności ograniczenia prawa własności. Konieczność taka jest naturalnym następstwem rozwoju cywilizacyjnego²⁴⁹. Większość ograniczeń ma charakter publicznoprawny i wynika z przepisów prawa administracyjnego, np. ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁵⁰. Nie brak również ograniczeń o charakterze cywilnoprawnym, np. art. 144 k.c., który dotyczy immisji (prawo sąsiedzkie). Stąd w art. 144 k.c. ustawodawca nakazuje właścicielowi powstrzymanie się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych²⁵¹. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1995 r., który stwierdził, że przy interpretowaniu przepisów ograniczających prawo własności należy jednak pamiętać, że mają one charakter wyjątkowy i nie podlegają wykładni rozszerzającej²⁵².

Reasumując, można powiedzieć, że poszanowanie praw własności oznacza możliwość nieskrępowanego korzystania z rzeczy. Organy państwa nie mogą dowolnie dokonywać ingerencji celem pozbawienia czy ograniczenia własności. Ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego i ustawowego prawa do własności może więc polegać na pozbawieniu prawa do własności, gdy wymagają tego okoliczności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo do własności – jako wartość konstytucyjna określona i zarazem chroniona – musi więc ulec takim wartościom, które zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy zachowaniu zasady proporcjonalności wyrażonej

245 Wyrok TK z dnia 28 maja 1991 r., K. 1/91, poz. 4.

246 *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001, s. 4.

247 R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości. Studia prawnicze*, Warszawa 2011, s. 8.

248 E. Skowrońska, dz. cyt., s. 484–486.

249 R. Strzelczyk, dz. cyt., s. 9.

250 T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1505.

251 R. Strzelczyk, dz. cyt., s. 9.

252 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 1995 r., sygn. akt II SA 1400/94, Wok. 1996, nr 3, s. 32.

w konstytucyjnym sformułowaniu: „[...] ograniczenia [...] mogą być ustanawiane [...] tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie [...]”.

3. Znaczenie celu publicznego dla konstrukcji wywłaszczenia

Główną przesłanką wywłaszczenia oraz ograniczenia prawa własności jest konieczność realizacji celu publicznego. Cel publiczny jest klauzulą generalną, która do dziś nie doczekała się konkretyzacji i systematyzacji w formie jednolitej definicji²⁵³. Polski ustawodawca ustanowił definicję formalną celu publicznego poprzez utworzenie w art. 6 u.g.n. katalogu czynności podlegających jej zakresowi. Katalog ten może być jednak zmieniony przez ustanowienie nowych czynności bądź dokonanie korekty istniejących celów publicznych i sformułowanie ich w sposób odpowiadający wykładni pojęć konstytucyjnych i zasad z nich wynikających²⁵⁴.

Można zatem przyjąć, że pojęcie celu publicznego ma charakter dynamiczny i może ulegać zmianie, w zależności od zapotrzebowania gospodarczego państwa i społeczeństwa²⁵⁵. M. Wolanin za cele publiczne uznaje wszystko to, czego osiągnięciu służą poszczególne cele wskazane w art. 6 u.g.n.²⁵⁶ M. Zimmermann twierdził, że realizacja celu publicznego i powiązany z nim obowiązek słusznego odszkodowania są w istocie postulatami prawno-naturalnymi stawianymi władzy państwowej. Organy władzy są bowiem zobowiązane do realizacji celów publicznych z uwzględnieniem jednak obowiązku słusznego odszkodowania za wywłaszczenie lub ograniczenie prawa własności. *A contrario*, nie może mieć miejsca wywłaszczenie bez wyraźnie określonego celu publicznego²⁵⁷.

Dynamiczny charakter katalogu celów publicznych rodzi jednak pytanie, czy właściwe jest ich precyzyjne formułowanie w ustawie. Według M. Zimmermanna wymóg ścisłej precyzji celów publicznych jest sam w sobie sprzeczny, ponieważ pozbawia on uprawnione

254 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 105.

255 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 22.

256 M. Wolanin, *Cel publiczny, jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilno-prawne w gospodarowaniu nieruchomościami*, cz. 1, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 6.

257 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 90–101.

władze możliwości dokonania swobodnej oceny sytuacji i w konsekwencji wyboru do realizacji właściwego i potrzebnego celu publicznego²⁵⁸. Odmienny pogląd reprezentuje T. Woś, który stwierdził, że „najważniejszym elementem prawnej konstrukcji wywłaszczenia jest określenie materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia, czyli celów, na jakie dopuszczalna jest ta forma ingerencji państwa w sferę praw jednostki”²⁵⁹. W ocenie M. Zdyba istnienie możliwości zastosowania wywłaszczenia na cele publiczne określone w ustawie jest obok odjęcia lub ograniczenia prawa własności oraz formy decyzji administracyjnej ważnym wyznacznikiem instytucji wywłaszczenia²⁶⁰. Podobne stanowisko prezentuje Gerard Bieniek, który stwierdził, że cechą charakterystyczną wywłaszczenia jest to, „że może nastąpić tylko z przyczyn określonych w art. 6 u.g.n. na cele publiczne”²⁶¹. W kwestii tej w wyroku z dnia 16 marca 2005 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż ustalony w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych ma charakter zamknięty w tym sensie, że wymienione w jego pkt. 10 inne cele to tylko cele określone w innych ustawach jako publiczne²⁶². Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2008 r. uznał, że art. 6 u.g.n. zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać poszerzona na drodze wykładni. W katalogu tym znajdują się pewne furtki interpretacyjne, jednak muszą być tłumaczone w sposób zawężający i opierać się na przepisach innych ustaw, zgodnie z *ratio legis* art. 6 u.g.n., którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania terminu celu publicznego²⁶³.

Literalne brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że cel publiczny stanowi kryterium dopuszczalności wywłaszczenia, które wręcz ustawodawcy narzędzie do kreowania granic władczej ingerencji państwa w sferę prawa własności jednostki. Ustawodawca powinien kierować się zasadą proporcjonalności, z której wynika, że „przyjęcie danej regulacji jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest

258 Tamże.

259 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 9.

260 M. Zdyb, *Wywłaszczenie*, [w:] *Prawo administracyjne, część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Bydgoszcz 1997, s. 181.

261 Z. Marmaj, A. Hopfer, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. 2, red. G. Bieniek, Warszawa–Zielona Góra 1998, s. 86.

262 Wyrok SN z dnia 16 marca 2005 r., II CK 522/04, lex nr 2339801.

263 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2013 r., II OSK 3101/12, lex nr 1559695.

powiązana, kształtowanie danej regulacji powinno nastąpić w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a ponadto ustawodawca ma obowiązek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu²⁶⁴.

W związku z tym najważniejszym elementem prawnej konstrukcji wywłaszczenia jest określenie materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia, czyli celów, na jakie dopuszczalna jest ta forma ingerencji państwa w sferę własności jednostki. Niewątpliwie prawdziwe jest stwierdzenie, że ewolucja instytucji wywłaszczenia odbywa się głównie przez zmiany zachodzące w określeniu i rozumieniu celów, których realizacja dopuszcza wywłaszczenie nieruchomości²⁶⁵.

3.1. POJĘCIE CELU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE POGŁĄDÓW DOKTRYNY

Kwestia wzajemnej relacji celu publicznego i wywłaszczenia w nauce prawa cywilnego i administracyjnego budzi szereg wątpliwości. Z jednej strony prezentowane były poglądy o zbędności elementu celu publicznego dla definicji wywłaszczenia jako pojęcia prawnego, a z drugiej – o konieczności jego wystąpienia dla istoty wywłaszczenia. Pierwszy pogląd reprezentuje M. Zimmermann, stwierdzając, że „pojęcie celów użyteczności publicznej jest ujmowane tak szeroko, że niekiedy traci w ogóle wszelkie znaczenie i oznacza po prostu istnienie w ogóle jakichś motywów dla ustawodawcy”²⁶⁶. Następną tezę to stwierdzenie, że ustawodawca pomija wymóg użyteczności publicznej w konstrukcji wywłaszczenia. Autor zauważył, że pojęcie celów użyteczności publicznej nie ma znaczenia dla ustalenia bezwzględnego pojęcia wywłaszczenia jako instytucji prawnej, lecz jest ważne dla ustalenia tego pojęcia jako względnego, tzn. dla pewnego danego ustawodawstwa²⁶⁷.

Zakres zastosowania wywłaszczenia ustawodawca może uzależnić od konieczności wystąpienia celu publicznego, ale wówczas wymóg celu użyteczności publicznej²⁶⁸, dobra publicznego przedstawia się jako warunek: „Władza może tylko wtedy wywłaszczyć, gdy stwierdzi, że warunek ten rzeczywiście zachodzi”²⁶⁹. I choć autor w swoich poglądach wypowiada się za zbędnością pojęcia celu użyteczności publicznej dla istoty konstrukcji wywłaszczenia, to podkreśla jednak, że element ten jest istotny dla ustawodawstwa pozytywnego, np. gdy występuje w konstytucji, stanowi ograniczenie dla ustawodawcy. Cele te są gwarancją podstawowych praw obywatelskich i nie bez powodu zostały zamieszczone *expressis verbis* w Konstytucji RP. Konieczność ustawowej regulacji celów publicznych nie oznacza, że należy zaprzestać poszukiwań istoty ogólnej wywłaszczenia, abstrahującej od pozytywnoprawnych regulacji.

Odmienne poglądy od przedstawionego prezentowany jest przez przedstawicieli tzw. klasycznej teorii wywłaszczenia. Pogląd ten, jako element użyteczności publicznej wywłaszczonego prawa, uznawany jest za element kluczowy konstrukcji wywłaszczenia, jako wymóg, aby wywłaszczenie było konieczne do realizacji określonych celów publicznych²⁷⁰. W poglądzie T. Wośa najważniejszym elementem prawnej konstrukcji wywłaszczenia jest określenie materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia, czyli celów, na jakie dopuszczalna jest ta forma ingerencji państwa w sferę praw jednostki²⁷¹. Zdaniem M. Zdyba zastosowanie wywłaszczenia wyłącznie na cele określone w ustawie jest, obok odjęcia lub ograniczenia prawa własności oraz formy decyzji administracyjnej, podstawowym wyznacznikiem instytucji wywłaszczenia²⁷². Zygmunt Truszkiewicz wskazuje, że o wywłaszczeniu można mówić, gdy następuje z przyczyn i w okolicznościach określonych w art. 46 ust. 2 u.g.g.w.n.²⁷³ Podobną opinię wyraził G. Bieniek, twierdząc, że w odniesieniu do uregulowań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami cechą charakterystyczną wywłaszczenia jest to, że może nastąpić

264 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 98; wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

265 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 63.

266 M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 101.

267 Tamże, s. 103.

268 Tamże.

269 Tamże.

270 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 19.

271 Tamże, s. 38.

272 M. Zdyb, *Wywłaszczenie* (1997), s. 181.

273 E. Drozd, Z. Truszkiewicz, dz. cyt., s. 205.

tylko z przyczyn określonych w art. 6 u.g.n., czyli właśnie ze względu na cele publiczne²⁷⁴.

Trzeba jednak być świadomym, że przedstawione powyżej poglądy wynikają w dużej mierze z odmiennych założeń badawczych i aksjologicznych poszczególnych autorów. Poglądy te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich to poglądy autorów, dla których znaczenie ma definicja celu publicznego i odejście od sztywnego ustawowego katalogu tych celów. Władze publiczne powinny mieć swobodę w określaniu celów publicznych. W tych poglądach widać dominację interesu publicznego nad prywatnym. Drugą grupę stanowią poglądy, według których winien istnieć ścisły katalog celów publicznych, bez możliwości rozszerzania go poprzez interpretację. W tym przypadku ważniejszy jest interes prywatny i jego ochrona niż interes publiczny.

3.2. POJĘCIE CELU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI RP

W art. 21 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca stwierdził, że cel publiczny stanowi kryterium dopuszczalności wywłaszczenia, nie będąc elementem konstrukcji samego pojęcia wywłaszczenia. Zgodnie z tym przepisem wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Cel publiczny, obok słusznego odszkodowania, wyznacza granice dopuszczalności, a zarazem legalności wywłaszczenia. Dopuszczalność wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne w świetle powyższego przepisu stanowi zasadę konstytucyjną.

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia celu publicznego – „Można by powiedzieć, że wypełnienie treścią tego pojęcia pozostawione zostało ustawodawcy zwykłemu, co tenże uczynił i może czynić także w przyszłości”²⁷⁵. Występujące obecnie na gruncie art. 6 u.g.n. pojęcie celu publicznego stanowi definicję formalną, której praktyczne znaczenie ogranicza się do enumeratywnego wskazania przypadków, w których działalność państwa podlega pod jej zakres.

Ustawodawca zrezygnował zatem ze stworzenia legalnej definicji celu publicznego oraz nie pozostawił organowi administracji

publicznej swobody w decydowaniu, kiedy działalność państwa jest zgodna z celem publicznym, a kiedy nie. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest obawa przed dowolną interpretacją tego pojęcia w sytuacji, kiedy na przeszkodzie państwa w realizacji jego celów staje jednostka i jej interesy, głównie majątkowe. O tym, czy dana inwestycja będzie realizowała cele publiczne, nie można rozstrzygać w odezwaniu od okoliczności danego przypadku²⁷⁶. O publicznym charakterze danego celu decyduje kryterium przedmiotowe, co ma znaczenie jedynie wówczas, gdy ustawodawca zastrzegł, że określone cele publiczne mogą być realizowane wyłącznie przez wszystkie albo ściśle określone podmioty publiczne. Innymi słowy – tam, gdzie zaistniała możliwość prywatyzacji realizacji zadań administracji publicznej, cele publiczne mogą realizować podmioty prywatne²⁷⁷.

Na gruncie u.g.n. wartość pojęcia celu publicznego uzależniona jest od wykładni celowościowej w kontekście danej inwestycji, a nie od abstrakcyjnego znaczenia tego pojęcia. W zindywidualizowanym, a nie abstrakcyjnym znaczeniu powinno dokonać się oceny celu publicznego, gdyż w u.g.n. definicja celu publicznego służy określonym interesom publicznym, co oznacza, że cel publiczny powinno się definiować w kontekście danej sprawy. Istota celu publicznego jest ściśle powiązana z bieżącymi potrzebami społeczeństwa, co jest warunkowane względami gospodarczymi i społecznymi, wynika z poziomu rozwoju danego społeczeństwa, a zarazem z jego możliwości ekonomicznych. Zauważa się przy tym, że w miarę rozwoju cywilizacyjnego jednostka, w celu zaspokojenia swoich rosnących potrzeb, coraz częściej zmuszona jest korzystać z pomocy społeczeństwa oraz że swobody jednostki ulegają uszczupleniu na rzecz wspólnoty²⁷⁸. Pojęcia interesu publicznego nie można utożsamiać z interesem państwa lub interesem gminy pojmowanego jako odrębny podmiot. Tendencje do identyfikowania interesu publicznego z interesem państwa zazwyczaj towarzyszą rządowi autokratycznemu²⁷⁹.

276 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1583/06, lex nr 416607.

277 M. Szewczyk, *Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw*, „Opinie i ekspertyzy” OE-19/2004, druk senacki nr 805, s. 1.

278 E. Modliński, dz. cyt., s. 4.

279 Tamże, s. 49–50.

274 Z. Marmaj, A. Hopfer, E. Mzyk, R. Żróbek, dz. cyt., s. 86.

275 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 655.

Powyższe kryteria definiujące pojęcie celu publicznego charakteryzują się zmiennością w czasie, co powoduje brak możliwości ich jednoznacznego i trwałego określenia. Przekreśla to możliwość stałego i trwałego zdefiniowania celów publicznych, dla których cecha zmienności i trwałej nieokreśloności stanowi istotę, świadcząca o stałym rozwoju społeczeństwa i jego potrzeb. Ustrojodawca, posługując się w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pojęciem celu publicznego, nie stworzył stanu całkowitej dowolności i uznaniowości w przypisywaniu określonym działaniom lub zamierzeniom cech celu publicznego. Konstytucyjnego pozwolenia wywłaszczenia można dokonać, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie lub ograniczenie prawa własności. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP działanie w ramach interesu publicznego powinno kierować się zasadą proporcjonalności. Z zasady tej wynika, że przyjęcie danej regulacji jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym regulacja ta jest powiązana. Kształtowanie danej regulacji powinno nastąpić w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów. Ustawodawca ma obowiązek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu²⁸⁰.

3.3. POJĘCIE CELU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego normatywną podstawą do określenia zakresu pojęć używanych przez ustrojodawcę w Konstytucji RP będą przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, a nie uregulowania zawarte w ustawach zwykłych²⁸¹. Normy konstytucyjne narzucają kierunek wykładni przepisów innych ustaw²⁸². W określeniu treści i zakresu pojęcia celu publicznego

280 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 64.

281 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTKZU 2000, nr 2, poz. 60.

282 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTKZU 2000/3, poz. 87.

użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP będą miały podstawowe znaczenie pozostałe przepisy Konstytucji oraz zasady z niej wynikające. Uwzględnić należy, że w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP brak jest zapisu o konieczności sprecyzowania celów publicznych, o których ten przepis mówi, w drodze ustawy oraz z wyłączeniem zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP do instytucji wywłaszczenia. W wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podstawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1”. Dlatego też „wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłoby być stanowione regulacje podstawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii”²⁸³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „[u]żyty w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zwrot «jedynie wówczas», jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim następstwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być [...] traktowane jako podkreślenie przez ustrojodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji”²⁸⁴.

3.4. POJĘCIE CELU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA I TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE

Zgodnie z postanowieniem art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka warunek istnienia celu publicznego zostaje spełniony, gdy pozbawienie własności będzie wynikiem realizacji przez państwo określonej polityki, np. społecznej lub ekonomicznej,

283 Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K. 28/98, OTKZU 1999/7, poz. 156; wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., K. 2/13, OTK – A 2015/ 7, poz. 100.

284 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTKZU 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, OTK 2014/ 8, poz. 93; glosa J. Grodzkiej do uchwały SN z dnia 26 maja 2006 r., III CzP 19/05, lex nr 1679823.

nawet jeżeli z uzyskanej w ten sposób własności nie będzie korzystało wprost całe społeczeństwo²⁸⁵. Wyznacznikiem granic ingerencji władzy publicznej w prawo własności jest szeroko rozumiany „cel publiczny”, do którego przykładów Europejski Trybunał Praw Człowieka zalicza m.in.: planowanie przestrzenne, ochronę środowiska, regulację działalności gospodarczej czy też ograniczenia obrotu z zagranicą²⁸⁶.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego celu publicznego można wywieść kształtowanie się pojęcia dobra publicznego, które determinuje posługiwanie się celem publicznym przez organy władzy publicznej. Państwo może posługiwać się szeroko pojętym dobrem publicznym, jednak pod pewnymi warunkami, wśród których wyróżniamy m.in.:

1. niemożność powoływania się przez kraj członkowski na ochronę ważnego interesu ogólnego, jeżeli w danym obszarze obowiązują regulacje europejskie;
2. niemożność powoływania się na interes publiczny w przypadku instrumentów motywowanych celami gospodarczymi, np. ochrona konkretnego sektora przemysłu, ponieważ zapewnienie integralności systemu gospodarczego leży w gestii wspólnoty;
3. zasadę wzajemnego uznawania przepisów krajowych o porównywalnym systemie ochrony, kraj goszczący nie może uzasadnić celowości regulacji dobrem publicznym, które ma równoważyć ochronę w kraju pochodzenia;
4. zasadę, że przy braku regulacji europejskiej kraj członkowski może stosować własne prawo chroniące jakieś „dobro publiczne”²⁸⁷.

Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE na pojęcie dobra publicznego w krajach członkowskich oraz zakaz dokonywania ingerencji publicznoprawnej w wartości objęte ochroną w Protokole dodatkowym EKPCz oznacza w rzeczywistości tzw. europeizację

285 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni v. Wielka Brytania, § 45, skarga nr 8793/73, seria A.

286 Wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie Fiedin v. Szwecja, skarga nr 12033/86, seria A 192; decyzja ETPCz z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie Kaira v. Finlandia, skarga nr 27109/95; wyrok ETPCz z dnia 24 października 1986 r. w sprawie AGOSI v. Wielka Brytania, skarga nr 9118/80, seria A 108.

287 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 114.

prawa administracyjnego. Przez to pojęcie należy rozumieć „poszukiwanie pewnego uniwersalnego systemu wartości, charakterystyczne dla kultur europejskich. Akceptowana w taki sposób europeizacja jest procesem rozciągniętym w czasie, który przebiega w rozmaitych obszarach prawa i w różnych formach. Obejmuje ona: recepcję prawa; wpływ międzynarodowych organizacji i ich aktów, które mają znaczenie dla narodowych porządków prawnych (np. udział w Radzie Europy); wpływ prawa wspólnotowego czy obecnie unijnego”²⁸⁸.

Z art. 17 ust. 1 zd. 2 KPP wynika, wprost, że „ograniczenie lub odjęcie prawa własności przez wywłaszczenie jest dozwolone tylko ze względu na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie dokonane bez wskazania konkretnego celu publicznego i bez odszkodowania będzie dotknięte wadą powodującą niezgodność wywłaszczenia z prawem unijnym”²⁸⁹. W związku z tym TSUE, rozstrzygając konkretne sprawy, ocenia, czy środki przeznaczone do osiągnięcia celu publicznego w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stanowią nieuprawnionej ingerencji w prawo własności lub nie prowadzą do naruszenia jego istoty²⁹⁰.

4. Ustawowe upoważnienie jako przesłanka wywłaszczenia

Z wcześniejszej analizy dotyczącej rozumienia pojęcia celu publicznego wynika kolejny problem badawczy, a mianowicie kwestia podstawy prawnej wywłaszczenia. Zarówno istotę wywłaszczenia, jak i przesłanki jego dopuszczalności, tj. celu publicznego i słusznego odszkodowania, można określić wyłącznie w drodze ustawy. M. Wolanin stwierdził, że „z konstytucyjnego przyzwolenia wywłaszczenia tylko

288 M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP 1999, nr 11, s. 18.

289 Wyrok TSUE z dnia 9 września 2008 r. w sprawie *Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarrari Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarrari Montecchio Technologies LLC, Giorgio Fedon & Figli SpA i Fedon America, Inc. v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, skarga nr C-120/06, C-121/06; wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie *The Irish Farmers Association i in. v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland i Attorney General*, skarga nr C-22/94; wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie *Bank Melli Iran v. Rada Unii Europejskiej*, skarga nr C-548/09.

290 Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie *Booker Aquacultur Ltd. (C-20/00) i Hydro Seafood GSP Ltd. (C-64/00) v. The Scottish Ministers*, skarga nr C-20/00, C-64/00.

na cel publiczny wynika możliwość i zarazem konieczność określenia celów publicznych w sposób precyzyjny, tylko w ustawach²⁹¹. Na wyłączność ustawy w regulowaniu granic dopuszczalności wywłaszczenia wskazuje art. 1 Protokołu dodatkowego EKPCz, zgodnie z którym „nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Przykładem może być orzeczenie w sprawie *James i inni v. Wielka Brytania*²⁹², w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał państwom członkowskim swobodę w określaniu granic pojęcia „cel publiczny” i odejmowaniu na jego podstawie prawa własności, dopóki nie będzie to sprzeczne z wartościami określonymi w art. 1 Protokołu dodatkowego EKPCz²⁹³.

Przyjęcie tezy o możliwości konkretyzacji celu publicznego wyłącznie w drodze ustawy wskazuje na formę tej konkretyzacji, ale nie określa jej treści. Mówiąc o wypełnieniu treścią pojęcia celu

291 J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 268.

292 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *Jamesa i inni v. Wielka Brytania*, seria A, nr 98, s. 32, § 46: „Furthermore, the notion of «public interest» is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is «in the public interest» unless that judgment be manifestly without reasonable foundation. In other words, although the Court cannot substitute its own assessment for that of the national authorities, it is bound to review the contested measures under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) and, in so doing, to make an inquiry into the facts with reference to which the national authorities acted”.

293 Wyrok ETPCz z dnia 28 września 1995 r. w sprawie *Scollo v. Włochy*, skarga nr 19133/91: „Article 1 (P1-1) guarantees in substance the right of property. It comprises three distinct rules. The first, which is expressed in the first sentence of the first paragraph (P1-1) and is of a general nature, lays down the principle of peaceful enjoyment of property. The second rule, in the second sentence of the same paragraph (P1-1), covers deprivation of possessions and makes it subject to certain conditions. The third, contained in the second paragraph (P1-1), recognizes that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose. However, the rules are not «distinct» in the sense of being unconnected: the second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property. They must therefore be construed in the light of the general principle laid down in the first rule”. Taki sam pogląd wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka w podobnej sprawie – *Bugajny i inni v. Rzeczpospolita Polska* w wyroku z dnia 6 listopada 2007, powołując się na sprawę *Anheuser – Bush Inc. v. Portugalia*, skarga nr WI 73049/01, § 62, 2007.

publicznego przez ustawodawcę, należy wskazać, według jakich kryteriów czy zasad to wypełnienie powinno nastąpić. Czy ustawodawca korzysta z całkowitej swobody? Pierwszym kryterium będzie wykładnia językowa pojęcia celu publicznego. Zgodnie z nią za cel publiczny będzie uznane wyłącznie to, co służy ogółowi i jest powszechnie dostępne, stanowi dobro ogółu, tj. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej²⁹⁴. Drugim kryterium wyznaczającym granice ustawowego określenia celu publicznego dla potrzeb wywłaszczenia będzie zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „ingerencja ustawodawcy nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Jest dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu²⁹⁵, czyli równowagę między naruszeniem praw indywidualnych a faktyczną potrzebą interesu publicznego²⁹⁶.

Z kolei w wyroku z dnia 17 października 1995 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż z zasady tej wynika, że „przyjęcie danej regulacji jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, kształtowanie danej regulacji powinno nastąpić w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a ponadto ustawodawca ma obowiązek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu²⁹⁷.

Zasada proporcjonalności nie ma charakteru nieograniczonego. Zdaniem Anny Walaszek-Pyziół: „[...] zasada proporcjonalności jest instrumentem mającym na celu zapobieżenie nadmiernemu ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych przez ustawodawcę zwykłego. Wymóg konieczności ograniczenia danego prawa ma swój

294 T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 326.

295 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

296 I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza*, Toruń, 19–20 listopada 1998 r., red. C. Mik, Toruń 1999.

297 Wyrok TK z dnia 17 października 1995 r., K. 10/95, OTKZU 1995, nr 2, poz. 10.

punkt odniesienia w postaci «celu publicznego», który ustawodawca zamierza zrealizować poprzez ograniczenie tego prawa. Nawet bardzo daleko idące ograniczenie prawa da się pogodzić z zasadą proporcjonalności, jeśli jest dla realizacji określonego, wystarczająco istotnego celu publicznego środkiem przydatnym i koniecznym. Tak więc zasada proporcjonalności jako taka nie stanowi bariery zabezpieczającej przed naruszeniem «istotnej treści» czy «jądra» prawa podmiotowego²⁹⁸.

5. Określenie celu publicznego z zastosowaniem uznania administracyjnego

W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że cel publiczny jako pojęcie niedookreślone nie może stanowić przesłanki do zastosowania uznania administracyjnego. Za sporne uznaje się upoważnienie do uznania sytuacji, gdy przepis prawa posługuje się zwrotami nieostrymi (niedookreślonymi) przy opisie stanu faktycznego, uzasadniającego działanie organu²⁹⁹. Odnosząc się do powyższego zagadnienia w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w przeciwieństwie do innych rodzajów luzów decyzyjnych uznanie jest możliwością wyboru konsekwencji prawnej. W celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach sprawy wyniki badania. Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrępowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinien on najwszechstronniej zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej, jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela z art. 7 k.p.a.”³⁰⁰.

W opinii Małgorzaty Jaśkowskiej, która należy do przedstawicieli opozycyjnego stanowiska, nie można łączyć uznania z występowaniem w normie pojęć niedookreślonych, gdyż mamy wówczas

do czynienia z różnymi etapami, które zachodzą w procesie stosowania prawa. Zdaniem tej autorki fakt użycia zwrotów niedookreślonych nie świadczy jeszcze o istnieniu upoważnienia do uznania. Spotkać się można z wykładnią pojęcia niedookreślonego (ustaleniem treści np. porządku publicznego), a następnie z oceną stanu faktycznego oraz ze sprawdzeniem, czy dany stan faktyczny odpowiada przyjętej treści pojęć. W przypadku istnienia takiej zgodności może istnieć obowiązek określonego zachowania, czyli brak uznania³⁰¹.

Małgorzata Mincer jest reprezentantem wąskiego ujęcia uznania, obejmującego jedynie pewną formę władzy dyskrecyjnej w zakresie stosowania prawa³⁰². Autorka ta opiera się na tzw. modelu decyzyjnym stosowania prawa, zbudowanym przez Jerzego Wróblewskiego³⁰³, odzwierciedlającym problemy występujące przed organem w trakcie dostosowania normy prawnej do konkretnego przypadku. Zdaniem autorki można wyodrębnić w procesie stosowania prawa cztery etapy, w których organ stosujący prawo ustala znaczenie poszczególnych terminów występujących w tekście prawnym:

1. etap swobodnej oceny dowodów;
2. uznanie faktu za udowodniony „pod” stosowane przepisy prawa;
3. wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanego przepisu prawa; konsekwencje te mogą polegać na określonym z góry przez normę skutku prawnym (brak uznania) albo też może zająć konieczność wyboru przez organ skutku prawnego, przewidzianego w tej normie (czyli uznanie);
4. subsumpcję faktu uznanego za udowodniony pod stosowane przepisy prawa³⁰⁴.

Zdaniem M. Mincer uznanie administracyjne występuje, gdy norma prawna nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, ale gdy pozostawia w sposób wyraźny dokonanie wyboru organowi

298 A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1, s. 14–23.

299 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 281.

300 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, lex nr 47243.

301 M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1993, s. 41–78; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucja prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 229.

302 M. Mincer, dz. cyt.

303 J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 50–57; M. Mincer, dz. cyt., s. 54.

304 M. Mincer, dz. cyt., s. 54.

administracyjnemu. Uznanie dotyczy przyszłości, a jego przedmiotem nie jest ustalenie znaczenia prawnego ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego³⁰⁵. Podzielając powyższy pogląd, należy przywołać jeszcze stanowisko Andrzeja Wróbla, według którego interpretacja pojęć nieokreślonych powinna następować w procesie stosowania prawa proceduralnego przez organy administracji publicznej. W odniesieniu do zbliżonego znaczeniowo do „celu publicznego” pojęcia „interesu społecznego” autor stwierdził, że „nie można powoływać się na abstrakcyjnie ujęty interes społeczny przy podejmowaniu negatywnych dla strony rozstrzygnięć procesowych bez udowodnienia i wyczerpującego uzasadnienia, na czym ten interes w konkretnym przypadku polega i dlaczego przemawia przeciwko załatwianiu sprawy proceduralnej zgodnie z wnioskiem strony”³⁰⁶.

Powyższe poglądy pozwalają stwierdzić, że możliwość zastosowania przez organy administracji uznania administracyjnego w przypadku realizacji celu publicznego wymagałaby wprowadzenia przez ustawodawcę do art. 6 u.g.n. takich zwrotów, jak: „może”, „wymaga zgody”, „za zgodą”, czego nie ma w treści tego artykułu³⁰⁷. M. Mincer zauważa, iż istnieje pewna grupa terminów, które tradycyjnie uznawano za upoważniające do uznania, a które same przez się niczego jeszcze nie oznaczają. Odnosi się do „pozwoleń” oraz „zezwoleń”. Autorka ta twierdzi, że w każdym przypadku użycia tego typu terminów należy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy w określonych warunkach organ ma obowiązek wydać zezwolenie, czy też może, ale nie musi tak postąpić³⁰⁸.

Podstawą uznania jest konkretna norma prawna, która „musi wyznaczać adresata i okoliczności, w których postępowanie ma być realizowane, oraz zawierać określenie wyznaczonego postępowania”³⁰⁹. Norma zbudowana na potrzeby uznania musi więc składać się z dwóch elementów: hipotezy dotyczącej określenia stanu faktycznego, w stosunku do którego może zachodzić swobodna ocena dowodów,

i następstwa prawnego w formie alternatywy³¹⁰, czego nie można stwierdzić przy analizie art. 6 u.g.n. Zmienność celów publicznych stwarza akceptowalną sytuację zwiększenia lub zmniejszenia intensywności zastosowania wywłaszczenia jako formy władczej ingerencji w prawa jednostki, bez wpływu jednak na samą istotę wywłaszczenia jako pojęcia prawnego. Wpisanie celu publicznego w konstrukcję samego pojęcia wywłaszczenia wiązałoby się ze zmiennością tegoż pojęcia, odzwierciedlającą zmienność pojęcia celu publicznego.

6. Realizacja celu publicznego w związku z partnerstwem publicznoprawnym

Odrębna możliwość prywatyzacji ze względu na realizację celu publicznego może zachodzić w związku z realizacją inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Instytucja ta ma swoje źródło w systemie prawa anglosaskiego. Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala na współdzielenie ryzyka i kosztów realizacji konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego między władze publiczne i podmioty niepubliczne. Przesłanka celu publicznego jest w doktrynie amerykańskiej traktowana jak puste sformułowanie (*empty question*)³¹¹. W doktrynie amerykańskiej zwrot „na użytek publiczny”, użyty w piątej poprawce, wcale nie oznacza, że wywłaszczenie musi być dokonane wyłącznie na ten cel. Konstytucja zostawiła organom szerokie pole do interpretacji, co mieści się w granicach „użytku publicznego”³¹².

Obecne podejście do podstawowego warunku ingerencji publicznoprawnej w prawo własności sugeruje, że w Konstytucji Stanów Zjednoczonych możliwość dokonania wywłaszczenia występuje jedynie „na użytek publiczny”³¹³. W wyniku orzeczniczej działalności Federalnego Sądu Najwyższego i sądów niższych instancji zawarty w piątej poprawce zwrot „użytek publiczny” został zdefiniowany jako mieszczący w sobie każdy „cel publiczny”, co doprowadziło do

305 Tamże, s. 64.

306 A. Wróbel, *Komentarz do art. 107 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2011; *Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, lex/2016, nr 10316.

307 M. Mincer, dz. cyt., s. 81–88.

308 Tamże, s. 82.

309 M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 247.

310 Tamże, s. 252.

311 R.A. Epstein, dz. cyt., s. 161.

312 W.B. Stoebuck, *A General Theory of Eminent Domain*, „Washington Law Review” 1972, t. 47, nr 4, s. 591.

313 P.J. Kulick, *Rolling the Dice: Determining Public Use in Order to Effectuate a „Public-Private Taking”*. A Proposal to Redefine „public use”, Detroit 2000.

legalizacji wielu „prywatnych wywłaszczeń” jako zgodnych z piątą poprawką³¹⁴.

Jednym z głównych powodów, dla których dopuszcza się tak szeroką interpretację celu publicznego Stanów Zjednoczonych, jest to, iż właściciel nieruchomości przeznaczony pod realizację przedsięwzięcia będzie dążył do wstrzymania sprzedaży, podnosząc cenę, znacznie przekraczającą jej wartość, lub będzie czekał na wzrost cen nieruchomości w okolicy. Powyższe działanie w warunkach wolnorynkowych utrudnia, a nawet uniemożliwia dobrowolne nabycie nieruchomości zarówno przez władze, jak i podmioty prywatne, które stoją wobec właściciela na takiej samej pozycji. Wywłaszczenie uważane jest za jedyne narzędzie, które umożliwia obejście tego problemu, ponieważ nie powoduje rezygnacji z planowanej inwestycji, przeniesienia jej lokalizacji ani zapłaty nadmiernie wysokiej ceny. Organ administracyjny działający na rzecz prywatnych podmiotów może po prostu nieruchomość wywłaszczyć, płacąc przy tym słuszne odszkodowanie. W tej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy stanu New Jersey, stwierdzając, iż wywłaszczenie nieruchomości pod budowę autostrad jest działaniem absolutnie niezbędnym, ponieważ w przeciwnym wypadku pojedyncza jednostka mogłaby swoim działaniem zablokować inwestycję³¹⁵. Fundament aktualnej interpretacji pojęcia celu publicznego w ustawodawstwie i orzecznictwie sądowym w Stanach Zjednoczonych opiera się na czterech precedensowych sprawach, tj.: *Berman v. Parker*³¹⁶, *Hawaii Housing Authority*

314 D.B. Kelly, *The „public use” Requirement in Eminent Domain Law, Rationale Based on Secret Purchasers and Private Influence*, „Cornell Law Review” 2006, nr 92, poz. 1, s. 3; wyrok SN Florydy z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie *Zamecnik v. Paul Beach Country*, 768 So. 2d 1217 (Fla. Dist. Ct. App. 2000), dotyczący prywatnej nieruchomości, która została wywłaszczona pod budowę pola golfowego, jednak znajdujący się na jej terenie dom jednorodzinny zamiast zostać wyburzony, został zamieniony na biuro dyrektora zarządzającego polem, co Sąd zatwierdził jako spełnienie warunku „społecznej konieczności” (*public necessity*).

315 *Sprawa Everest W. Cox Co. v. State Highway Comm’n*, 133 A. 419, 513 (N. J. 1926): „[...] the exercise of the power of eminent domain is absolutely necessary for building state highways because if this were not the law, then single individual could hold up a state project”.

316 Istotą sporu w przedmiotowej sprawie była kwestia, czy prywatna nieruchomość, znajdująca się w gospodarczo zaniedbanych częściach miasta, może zostać wywłaszczona, a następnie przeniesiona na rzecz podmiotu prywatnego w imię rozwoju gospodarczego. Sąd Najwyższy rozpatrzył decyzję, stwierdzając, że cel, dla którego dokonano wywłaszczenia, był publiczny, gdyż Kongres i organy państwowe mają prawo kwalifikować, jako cel publiczny wiele różnych wartości. *Sprawa Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954):

*v. Midkiff*³¹⁷, *Poletown Neighborhood Council v. Detroit*³¹⁸, *Kelo v. New London*³¹⁹. Ich znaczenie jest na tyle istotne, że pojawiają się w orzecznictwie sądowym we wszystkich krajach należących do systemu prawa *common law* oraz niemal w każdej publikacji poświęconej prywatyzacji realizacji celów publicznych. Instytucja ta wciąż stanowi nowość w naszym systemie prawnym i powoli się rozwija, o czym świadczy niewielka liczba inwestycji realizowanych w tej formie.

Amerykański model partnerstwa publicznoprawnego miał głęboki wpływ na realizację celów publicznych również w Europie Zachodniej, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, gdzie dostarczanie usług publicznych odbywa się głównie z zastosowaniem zasad obowiązujących na wolnym rynku. Takie rozwiązanie przeniosło wymierne korzyści w zakresie rozwoju infrastruktury w tym kraju³²⁰.

Również w Polsce została wprowadzona ustawa z dnia 19 grudnia 2015 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³²¹. Realizacja zadań

„It is within the power of the legislature to determine that the community should be beautiful as well as healthy, spacious as well as clean, well-balanced as well as carefully patrolled. In the present case, the Congress and its authorized agencies have made determinations that take into account a wide variety of values. It is not for us to reappraise them. If those who govern the District of Columbia decide that the Nation’s Capital should be beautiful as well as sanitary, there is nothing in the Fifth Amendment that stands in the way”.

317 Sąd Federalny kontynuował liberalną interpretację celów publicznych, również rozważał, czy ustawa zezwalająca władzom na Hawajach na przymusowy wykup wydzierżawianych uprzednio gruntów, a następnie ich sprzedaż po cenach nominalnych narusza V Poprawkę. Sąd orzekł, że mieściły się one w granicach celu publicznego V Poprawki. Wyrok ten oznaczał obniżenie kontroli zgodności celu publicznego z V Poprawką, opierając się na jego racjonalnej podstawie. *Sprawa Hawaii Housing Authority v. Midkiff* z dnia 30 maja 1984, 467 U.S. 229 (1984).

318 Sąd Najwyższy stanu Michigan stanął przed pytaniem, czy wywłaszczenie w mieście Detroit całej dzielnicy miasta, zamieszkałej przez 3500 ludzi, na której znajdowały się 1174 budowle (w tym 144 biurowce, 3 szkoły, 16 kościołów i cmentarz), w celu budowy fabryki General Motors (projekt opiewał na ponad 200 milionów dolarów) jest działaniem zgodnym z V Poprawką. Wywłaszczeni mieszkańcy argumentowali, że nie jest, gdyż jedynym beneficjentem takiego działania jest podmiot prywatny, nakierowany na osiągnięcie własnych celów i zysku. Sąd nie podzielił takiego stanowiska, stwierdzając, że nawet jeżeli ekonomicznie bezpośrednim beneficjentem wywłaszczenia jest podmiot prywatny, to korzyść dla lokalnej społeczności, jaką jest likwidacja bezrobocia i wzrost gospodarczy, powoduje, że wywłaszczenie odbywa się na cele publiczne – wyrok SN stanu Michigan z dnia 13 marca 1981, 410 Mich. 616, 304 N.W.2d 455.

319 Wyrok SN z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie *Kelo v. City of New London*.

320 A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010, s. 40.

321 Ustawa z dnia 19 grudnia 2015 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 868.

publicznych w partnerstwie publicznoprawnym nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Na mniejsze zainteresowanie powyższą instytucją w Polsce wpływają przepisy prawa, zwłaszcza dotyczące obciążenia podatkowego sektora prywatnego, zaangażowanego w realizację celów publicznych, a także obowiązek przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych przy zawieraniu umów o podwykonawstwo. Znaczenie ma również słabo rozwinięta infrastruktura, niedająca odpowiedniej podstawy do realizacji przedsięwzięć publicznych przez podmioty prywatne, oraz słaba znajomość metod wykorzystania tej instytucji. Przykładem tego są przepisy dotyczące dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego³²², od dnia 1 października 2012 r. samorządy lokalne zobligowane są wliczać do poziomu zadłużenia, oprócz kredytów, pożyczek papierów dłużnych, także umowy o partnerstwie publicznoprawnym, mające wpływ na poziom długu publicznego. Środki przeniesione przez samorządy na inwestycje infrastrukturalne z udziałem podmiotów prywatnych są wliczane do całkowitego zadłużenia tych jednostek, nawet gdy nie są wymagalne.

Nie we wszystkich dziedzinach prywatyzacja realizacji celów publicznych przynosi pożądane rezultaty. Istnieją dziedziny, w których pozostawienie mechanizmom wolnorynkowym jest nieosiągalne, ponieważ rynek nie jest w stanie kształtować w nich ani popytu, ani cen. Do dziedzin tych zaliczyć możemy: edukację publiczną, ochronę zdrowia oraz dziedziny, w których funkcjonują komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej działające na zasadach monopolu, np. gminny rynek odpadów komunalnych, w którym samorządy bardzo często uprzywilejowują spółki komunalne. Wprowadzona od dnia 1 stycznia 2012 r. nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³²³ może ugruntować taki stan rzeczy, ponieważ to gmina jako organizator przetargu w rezultacie decyduje o tym, które przedsiębiorstwo będzie prowadzić taką działalność na jej terenie.

322 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego, t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 298, poz. 1767.

323 T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519.

Należy też podkreślić, że prywatyzacja celu publicznego nie zawsze jest możliwa. Art. 49 k.c. umożliwia dokonanie służebności przesyłu dla urządzeń, których część nie została wskazana wprost jako cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n.

Istnienie dwóch konkurencyjnych względem siebie regulacji prawnych zezwalających na realizację infrastruktury przesyłowej, art. 124 u.g.n. i art. 305¹ k.c., nie wpływa również pozytywnie na rozwój współpracy publicznoprawnej w tym zakresie. Dodatkowo czynnikiem hamującym są obawy związane z ochroną konstytucyjnie zagwarantowanych praw podmiotowych obywateli.

Powyższe uwagi upoważniają do wyprowadzenia dwóch wniosków. Po pierwsze, że dokonywanie oceny, czy dana inwestycja realizuje cel publiczny, będzie wymagało analizy w ramach unormowań obowiązującego systemu prawa i sięgania do przepisów o gospodarce komunalnej, utrzymania porządku i czystości w gminach, ustawy o odpadach. Wyżej wymienione przepisy, przytoczone np. ze wskazaniem materii, którą regulują, pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy realizowany jest cel publiczny. Po drugie, inwestycje służące celom publicznym niekoniecznie wymagają realizacji przez podmioty publiczne. Tym samym w konkretnej sprawie ocenie będzie podlegać to, czy realizowana jest taka inwestycja, którą można i należy uznać za realizację celu publicznego.

7. Niezbędność wyłączenia dla realizacji celu publicznego

Niezbędność realizacji celu publicznego jest kolejną podstawową przesłanką wyłączenia. Twierdzenie to opiera się na przepisie art. 112 ust. 3 u.g.n., w którym ustawodawca przewidział, że wyłączenie może nastąpić tylko wówczas, gdy:

1. cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości;
2. prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy³²⁴.

Pierwsza przesłanka ma charakter dominujący i musi być spełniona w każdym przypadku. Zarówno wówczas, gdy przeprowadza się

324 G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 998.

z właścicielem rokowania dotyczące nabycia prawa w drodze umowy, jak i wtedy, gdy wobec bezskuteczności rokowań wywłaszczenie następuje w drodze decyzji. Określenie, że cele publiczne mogą być realizowane w inny sposób, oznacza z jednej strony, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie dysponują nieruchomościami pozwalającymi zrealizować cel publiczny. Z drugiej zaś – że realizacja celu nie jest możliwa za pomocą łagodniejszej formy ingerencji w uprawnienia właściciela, np. przez czasowe zajęcie nieruchomości.

Pojęcie celu publicznego ustawodawca dookreślił w art. 6 pkt. 1–9b u.g.n.³²⁵ W wyroku z dnia 9 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że formułując definicję celu publicznego, ustawodawca dał stosunkowo dużą dowolność w kwestiach rodzaju podmiotu prowadzącego inwestycję, zasięgu jej oddziaływania oraz sposobu finansowania. Jednak warunkiem uznania przedsięwzięcia za inwestycję celu publicznego jest precyzyjne określenie celu planowanej inwestycji. Przedsięwzięcie, którego cel znajduje się w katalogu celów publicznych, określonym w art. 6 pkt. 1–9 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub stosownie do art. 6 pkt 10 tej ustawy został określony w innej ustawie, można uznać za inwestycję celu publicznego. Warto jednocześnie podkreślić, że chociaż katalog ten ma

325 Ogólne prawo do wywłaszczenia, zwane „Upoważnieniem ustawowym”, w Wielkiej Brytanii pozwala na wywłaszczenie na cel: prawo nabycia gruntów w celu budowy drogi, gdzie upoważnienie ustawowe stanowi ustawa o budowie dróg z roku 1980 r., prawo władz miejskich nabywania gruntu w celu przebudowy, gdzie upoważnienie zawarte jest w ustawie o planowaniu przestrzennym z 1990 r.; prawo do wywłaszczenia gruntów dla celów budownictwa mieszkalnego, gdzie upoważnienie ustawowe stanowi ustawa o budownictwie mieszkaniowym z 1985 r. Uprawnienia te stanowi ustawa przyjęta przez Parlament dla pojedynczego znaczącego przedsięwzięcia, np. połączenie kolejowe pod kanałem La Manche. W Wielkiej Brytanii w wywłaszczeniu data w objęcie w posiadanie nieruchomości wywłaszczonej ma podwójne znaczenie: w większości przypadków jest to dzień wyceny; odsetki od odszkodowania szacowanego później wlicza się od daty wejścia na teren. Odsetki rozliczone są według publikowanej stopy ustawowej; po objęciu w posiadanie wywłaszczony właściciel może zażądać zaliczki sięgającej 90% dokonywanej przez organ wywłaszczający wyceny terenu na dzień wejścia. Emrys Parry, „Wywłaszczenie w Wielkiej Brytanii” – polsko-brytyjskie seminarium pod hasłem: „Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości – aktualna praktyka i pożądane kierunki zmian”. Organizatorem seminarium była Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz The Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS). Patronat merytoryczny sprawowało Ministerstwo Infrastruktury, a naukowy – miasto Łódź, [on-line:] www.nieruchomosci.beck.pl – 30 IV 2023.

charakter zamknięty, to jednak inne cele publiczne mogą być wskazane w odrębnych ustawach³²⁶.

W związku z tym należy się zastanowić, czy „cel publiczny”, jako zamknięty katalog czynności, nie został sformułowany w sposób zbyt wąski. Konieczność zawężenia rozumienia celu publicznego jest oczywista, skoro może on prowadzić do pozbawienia prawa własności. W niedalekiej przeszłości celem publicznym była realizacja budownictwa spółdzielczego, co jest w aktualnym stanie prawnym wyłączone. Oczywiście jest to, że definicja celu publicznego zawarta w art. 6 u.g.n. ułatwi wykładnię tego pojęcia w toku przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego, jednak nie rozwiąże wszystkich nadal nasuwających się wątpliwości³²⁷.

Pojęcie celu publicznego zostało w ustawie o gospodarce nieruchomościami sprecyzowane w dwojaki sposób:

1. w art. 6 pkt 10 u.g.n. wyliczono – w miarę konkretnie – cele uznane przez samego ustawodawcę za cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami;
2. w art. 6 pkt 10 u.g.n. wskazano, że mogą to być „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”, np. art. 37 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³²⁸.

Sformułowanie celu publicznego jako zamkniętego katalogu jest bardziej uzasadnione niż to zawarte we wcześniejszej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (dalej: u.g.g.w.n.)³²⁹, w której art. 46 ust. 2 pkt 5 zawierał określenie „inne oczywiste cele publiczne”. Stwarzało to pewną swobodę w ocenie, czy dany cel uznać za oczywisty cel publiczny. Swoboda ta została usunięta w obecnie obowiązującej u.g.n., zakres dyskrecjonalności ustawodawcy dookreśla przez pojęcie „odrębne ustawy”, jakie cele uznać za publiczne³³⁰. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (dalej:

326 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1256/09, lex nr 589431.

327 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 555.

328 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1718.

329 T.j. Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127.

330 G. Bieniek, S. Rudnicki, dz. cyt., s. 999.

u.p.z.p.)³³¹ na nowo definiuje pojęcie inwestycji celu publicznego oraz nakłada na wszystkie gminy, które wprowadziły zakaz budowy stacji bazowych, obowiązek zniesienia tego zakazu w ciągu roku. Ciągłe otwartą kwestią jest dopuszczalność wywłaszczenia nieruchomości na ten cel. Podniesiona kwestia ma doniosłe znaczenie w praktyce. Artykuł 2 pkt 5 u.p.z.p. definiuje pojęcie „inwestycje celu publicznego” zawartego w art. 6 u.g.n. Pojęcie celu publicznego będzie oceniane przez różne organy.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Posłużenie się przez ustrojodawcę, w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wyrażeniem „jedynie wówczas” wskazuje na wyjątkowy i ostateczny charakter wywłaszczenia – jako instytucji służącej realizacji celów publicznych. Każde wywłaszczenie musi być uzasadnione koniecznością realizacji celu publicznego, lecz nie każdy cel publiczny może być realizowany poprzez wywłaszczenie. Wywłaszczenie jest środkiem ostatecznym i wyjątkowym, możliwym do zastosowania wyłącznie, gdy stosunki własnościowe unicestwiają możliwość realizacji celu publicznego, ponad warunkiem rozważnego i ostrożnego rozstrzygnięcia konfliktu interesu indywidualnego i publicznego.

W myśl art. 112 ust. 3 u.g.n. dopuszczalność wywłaszczenia została ograniczona wyłącznie do sytuacji, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości. T. Woś stwierdził, iż „oznacza to niedopuszczalność wywłaszczenia nieruchomości, jeżeli określony cel może być osiągnięty bez jej wykorzystania, jeżeli jego osiągnięcie nie wymaga wykorzystania nieruchomości w całym zakresie, lub też możliwe jest przy zastosowaniu łagodniejszej formy ingerencji w prawo własności nieruchomości”³³². Zdaniem Z. Truskiewicza „niezbędność zakłada optymalizację rozwiązań danego przedsięwzięcia ze względu na konkretny cel publiczny, uzasadniający wywłaszczenie, po drugie, adekwatność zakresu wywłaszczenia do realizowanego celu publicznego za pomocą określonego przedsięwzięcia”³³³. Niedookreśloność

pojęcia niezbędności oraz niewystępujący element oceny nakładają na ustawodawcę obowiązek stworzenia mechanizmów ograniczających dowolność dokonywania przez wnioskodawcę i organ wywłaszczający ustaleń co do niezbędności danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Ograniczeniem będzie wymóg przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na etapie planowania przestrzennego dokonuje się wstępnej oceny niezbędności danej nieruchomości na cele publiczne.

8. Dookreślenie pojęcia „niezbędność” przez analizę przypadków

8.1. KAZUS TELEFONII KOMÓRKOWEJ

Zachodzące zmiany infrastrukturalne kreują nowe kwestie. I tak, warto rozważyć, czy celem publicznym jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej. Stacja, co oczywiste, zaspokaja potrzeby ludności i w pewnym sensie sama w sobie zawiera elementy publiczne. Pytanie jednak, czy jest celem publicznym w rozumieniu ustawy. Telefonnia komórkowa jest tylko jednym z rodzajów zaspokajania potrzeb komunikowania się ludzi, jeśli nawet pominąć aspekt komercyjny telefonii komórkowej. Inna wykładnia prowadziłaby do możliwości wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby telefonii komórkowej, co byłoby nie do przyjęcia, choćby ze względu na wielkość podmiotów. Odmienny pogląd, że stacja bazowa telefonii komórkowej jest realizacją celu publicznego, został wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2005 r.³³⁴ Kwestia ta zatem jest ciągle nierozstrzygnięta. Przywołanych wątpliwości nie rozstrzyga ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³³⁵.

331 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1986.

332 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 42.

333 E. Drozd, Z. Truskiewicz, dz. cyt., s. 206.

334 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 października 2005 r., sygn. akt OSK 495/05, lex nr 202045.

335 Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 784.

Podobny problem zachodził w Szwecji. Operatorzy telekomunikacyjni w Szwecji zapewnili sobie dostęp do nieruchomości celem realizacji opisanych przedsięwzięć w drodze zawierania z ich właścicielami indywidualnych umów dotyczących użytkowania gruntu celem przeprowadzenia i konserwacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Czynność ta została określona jako tzw. faktyczne wywłaszczenie, czyli wywłaszczenie, przez którego pojęcie można rozumieć wszelkie przejawy ingerencji skutkujące naruszeniem istoty prawa własności, których nie tworzyłoby formalnie odjęcie, odebranie tego prawa³³⁶. Ustanowiona na podstawie art. 11a ustawy Ledningsrättslag służebność nie może zostać ograniczona w czasie ani zniesiona za pomocą umów między właścicielem gruntu a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Właściciel obciążonej nieruchomości otrzymuje odszkodowanie na podstawie ogólnych przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Wyróżniającą na tle innych krajów cechą służebności tej ustawy jest to, że zezwala się na dalsze dysponowanie udzielonym zezwoleniem, np. operator telekomunikacyjny może zezwolić innemu operatorowi na budowę nieruchomości obciążonej prawem własności, np. stacji bazowej telefonii komórkowej, czyli masztu, niezbędnej infrastruktury czy kabli. Czynności tych można dokonać za zgodą właściwego organu, ale bez zgody właściciela nieruchomości³³⁷. W przypadku, w którym właściciel nie zgadza się na wybudowanie na jego nieruchomości infrastruktury telekomunikacyjnej bądź wysuwa nadmierne roszczenia, dopuszczalne jest użycie instytucji wywłaszczenia na zasadach ogólnych³³⁸.

336 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 660.

337 Art. 11a ustawy Ledningsrättslag: „The cadastral authority may ordain that the proprietor of the utility easement is entitled to allow another party to install and use additional utilities within the space granted. Such an order may be made only if the additional utility is of the kind indicated in section 2 (1), paragraph and there is a need for such a right, having regard to the nature of the utility. In the assessment of an issue under subsection one, the provisions of Sections 6–11 shall apply. If the cadastral authority has ordained as provided in subsection one, the proprietor of the utility easement may himself install and use a utility as referred to in the order, instead of allowing another party to do so”.

338 Podstawowe zasady dotyczące wywłaszczenia znajdują się w Konstytucji Szwecji z 1974 r., której rozdział 2 zawiera przepisy dotyczące podstawowych praw i wolności, a w szczególności art. 18 stanowi, iż prawo własności każdego obywatela jest chronione, chyba że jest potrzebne do zaspokojenia „pilnego interesu publicznego”.

8.2. KAZUS INWESTYCJI POD URZĄDZENIA PRODUKUJĄCE ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., co do zasady, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, w tym przeznaczenie określonego obszaru pod inwestycje mające na celu np. wytwarzanie energii elektrycznej, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Art. 15 ust. 3a tej ustawy stanowi, że w projekcie planu miejscowego określa się granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, granice ich stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. W związku z powyższym, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia zawarte w art. 6 pkt. 1–9 u.g.n., to w świetle art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym musi ono zostać ustalone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się na podstawie planu miejscowego, w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych przedsięwzięć określa się w decyzji o warunkach zabudowy³³⁹. Trudniejsza do wyjaśnienia będzie

339 Zaznaczyć należy, że powyższa regulacja prawna do czasu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami była niespójna z art. 112 ust. 1 u.g.n. Przepis art. 112 ust. 2 u.g.n. stanowił wyraźnie, że wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić wyłącznie na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne. Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie zastępowała planu miejscowego i nie mogła być w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami za taki plan uważana. Stan prawny obowiązujący przed dniem 22 września 2004 r. był taki, że inwestycje celu publicznego mogły być realizowane zarówno na terenach, dla których miejscowy plan

sytuacja, gdy inwestycja celu publicznego zostanie zrealizowana na podstawie ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, a następnie dojdzie do wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, bądź to w wyniku wznowienia postępowania, bądź w wyniku stwierdzenia nieważności. Sytuacja ta została dostrzeżona i rozwiązana na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 53 ust. 7 i 8 u.p.z.p. wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także możliwości uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, jeśli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Tożsama sytuacja będzie zachodziła, gdy Naczelny Sąd Administracyjny lub Wojewódzki Sąd Administracyjny uchyli ostateczną decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia. Powstaje pytanie, czy w takiej sytuacji starosta powinien umorzyć postępowanie, czy też prowadzić postępowanie wywłaszczeniowe mimo zrealizowania inwestycji nieruchomości, która ma być wywłaszczona. W związku z powyższym, w toku ponownego rozpoznania sprawy, wobec zrealizowania celu wywłaszczenia brak będzie przesłanek z art. 112 ust. 3 u.g.n. do wydania decyzji o wywłaszczeniu. Z tej racji stosunki między inwestorem jako posiadaczem nieruchomości a właścicielem nieruchomości będą się kształtowały według zasad określonych w art. 224–231 k.c.

Z treści art. 6 pkt 2 u.g.n. można wysunąć wniosek, że do katalogu celów publicznych nie zalicza się budowy obiektów i urządzeń służących wytwarzaniu energii elektrycznej. Potwierdza to liczne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. W tej kwestii wypowiedziały się: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r.³⁴⁰, Wojewódzki Sąd Administracyjny

zagospodarowania przestrzennego został uchwalony, jak i na obszarach, dla których takiego planu nie ma. Wywłaszczenie, jako ostateczny sposób pozyskiwania terenu dla realizacji inwestycji celu publicznego, mogło nastąpić wyłącznie, gdy obowiązywał dla danego terenu plan miejscowy, a teren ten, zgodnie z planem, przeznaczony był na cele publiczne. Stan ten zmienił się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W wyniku dokonanej nowelizacji art. 112 ust. 1 u.g.n. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym wywłaszczenie może być stosowane zarówno do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i do nieruchomości, dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

340 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 735/08, lex nr 519780.

w Szczecinie w wyroku z dnia 8 maja 2008 r.³⁴¹ czy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r.³⁴² Warto zwrócić uwagę na sentencję wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r.³⁴³, w której sąd stwierdził, że tylko budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej *ex definitione* stanowi cel publiczny, a pozostałe zamierzenia inwestycyjne z tej sfery gospodarki energetycznej do uzyskania takiej kwalifikacji potrzebują wykazania się dodatkową cechą niezbędności do korzystania. Sam fakt wytwarzania i przetwarzania energii w elektrowni wodnej, celem jej późniejszego przekazania do sieci przesyłowych, nie powinien być interpretowany jako wskazujący na ową niezbędność.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) budowa takich obiektów czy urządzeń wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak prowadzenie tego rodzaju inwestycji napotyka zasadniczy problem. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących przesłanek:

1. Co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.
2. Teren ma dostęp do drogi publicznej.
3. Istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.
4. Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc.
5. Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

341 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., II SA/Sz 224/08, lex nr 435125.

342 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., IV SA/Wa 2339/06, lex nr 319125.

343 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, lex nr 503449.

Stosownie do powyższego zlokalizowanie inwestycji mającej na celu wytwarzanie energii elektrycznej może zachodzić, jeśli jest zachowana zasada dobrego sąsiedztwa, tzn. w przypadku gdy w sąsiedztwie występuje podobna zabudowa. W rzeczywistości jednak występują liczne przypadki, kiedy powyższe reguły nie są stosowane. Zdarzają się sytuacje, w których dla budowy obiektów i urządzeń mających na celu wytwarzanie energii elektrycznej zostają wydane decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Biorąc pod uwagę, że zostały one wydane z rażącym naruszeniem prawa, zastosowane będą przepisy k.p.a. Warto się zastanowić nad zagadnieniem połączenia wytwarzania energii elektrycznej z kwestią unieszkodliwienia i odzyskiwania odpadów. Zgodnie z art. 6 pkt 3 u.g.n. budowa i utrzymanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności nieruchomości, budowa i utrzymanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwienia odpadów, w tym ich składowania, jest celem publicznym. Czy zatem budowa elektrowni biogazowej, unieszkodliwiającej i odzyskującej odpady, należy do katalogu celów publicznych? Czy w przypadku braku m.p.z.p. może zostać zlokalizowana na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego? Przy tak sformułowanym zapisie ustawowym wydaje się, że istotne jest, kto ten cel realizuje i kto jest jego investorem, czy Skarb Państwa, samorząd terytorialny czy inna osoba prawna³⁴⁴. Ustawodawca wskazuje, że za cel publiczny

344 Problem realizacji celów publicznych przez podmioty prywatne na płaszczyźnie podmiotowej dotyka inwestycji wywłaszczenia nieruchomości, ponieważ w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego ustawodawca w art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie zastrzegł, że inwestycje te odbywają się bez względu na status podmiotu je realizującego oraz źródła ich finansowania. Konstytucja RP i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zakazują dokonywania wywłaszczeń na rzecz podmiotów prawnych. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jedyną przesłanką wywłaszczenia jest cel publiczny i słuszne odškodowanie. Z kolei Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie precyzuje w żaden sposób, jaki podmiot jest uprawniony do nabycia własności nieruchomości w drodze wywłaszczenia. W tym miejscu należy postulować o zmianę przepisu art. 113 ust. 1 u.g.n. Konstrukcja tego przepisu jest anachroniczna i związana głównie z obawą przed praktykami podejmowanymi przez organy władzy państwowej w poprzednim ustroju politycznym. Większości realizacji celów publicznych na poziomie lokalnym nie wykonuje samorząd, ale prywatni koncesjonariusze, np. budowa dróg czy obiektów sportowych. Treść istnienia tego przepisu w obecnym kształcie jest wątpliwa. Nakazuje on wywłaszczać nieruchomości na rzecz podmiotu,

należy uznać jedynie budowę takich urządzeń, które mają charakter publiczny, jednocześnie nie definiując, co należy rozumieć przez to pojęcie. W sentencji wyroku z dnia 10 maja 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w zasadzie bez znaczenia dla przynależności do kategorii definiowanej pojęciem publicznym jest charakter podmiotu podejmującego działania w zakresach, dla których określania użyto słowa „publiczny”³⁴⁵. W tej kwestii również w wyroku z dnia 3 września 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „dla rozstrzygnięcia, czy zamierzenie budowlane wymaga decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, bez znaczenia pozostaje to, czy investorem jest podmiot prywatny, czy też publiczny. Nie ma także znaczenia okoliczność, iż inwestor jest zainteresowany realizacją inwestycji z powodów czysto merkantylnych (dla osiągnięcia własnego zysku). O tym, czy mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, w istocie decyduje normatywne uregulowanie danej inwestycji,

który i tak musi przekazać wywłączoną nieruchomość innemu podmiotowi w celu realizacji przedsięwzięcia, stanowiącego cel publiczny. Przepis ten znajduje swoją genezę w art. 2 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, który stanowił, „że wywłaszczenie może nastąpić jedynie na rzecz państwa”. Powołany art. 2 ust. 1 ww. ustawy sformułowano w 1958 r., kiedy zakładano, że jedynymi podmiotami, które mogą uzyskać zarząd i użytkowanie do wywłączonych nieruchomości, będą kółka rolnicze czy przedsiębiorstwa państwowe. Pożądane wydaje się zlikwidowanie art. 113 ust. 1 u.g.n. i wprowadzenie możliwości wywłaszczenia na rzecz podmiotu, który realizuje cel publiczny. Spowoduje to, że nie będzie mieć znaczenia, kto realizuje cel publiczny, pod warunkiem, że Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego będzie właścicielem nieruchomości, a podmioty prywatne będą korzystać z wywłaszczonej nieruchomości na podstawie czynności prawnych, zawartych z podmiotami publicznymi, które zostaną dokonane po wywłaszczeniu, np. na podstawie prawa użytkowania lub dzierżawy. Pamiętać należy, że przeniesienie prawa własności przez Skarb Państwa czy gminę na rzecz osoby trzeciej uniemożliwia zwrot wywłaszczonej nieruchomości bez względu na to, czy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w wywłaszczeniu oraz kiedy przeniesienie tego prawa nastąpiło (przed wszczęciem postępowania zwrotnego czy w czasie jego trwania). Nie można obciążyć obowiązkiem zwrotu nieruchomości podmiotu (Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego), jeśli zostałyby uznane za dopuszczalne przekazanie przez podmioty publicznoprawne wywłaszczonej na ich rzecz nieruchomości podmiotom prywatnym na podstawie umowy cywilnoprawnej. W związku z tym zakaz wynikający z art. 113 ust. 1 u.g.n. nie obowiązuje. Postępowanie to prowadziłoby jednak uzasadnione obawy co do tego, czy podmiot prywatny wykona zobowiązanie polegające na realizacji celu wywłaszczenia. Stąd konieczność dokonania zmiany przepisów w zakresie zwrotu wywłączonych nieruchomości poprzez zakazanie zbycia wywłaszczonej nieruchomości w oznaczonym okresie, co pozwoli zagwarantować możliwość wystąpienia poprzednich właścicieli o zwrot nieruchomości w sytuacji, w której cel publiczny nie został zrealizowany.

345 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 811/05, lex nr 236467.

a więc czy mieści się ona stosownie do art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w pojęciu działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym), stanowiącym realizację celów, o których mowa w art. 6 ust. 3 u.g.n.”³⁴⁶. W związku z powyższym należy podkreślić, że sam fakt wykorzystywania przez elektrownię biogazową odpadów do wytwarzania energii elektrycznej nie może stanowić podstawy do uznania przedmiotowej inwestycji za cel publiczny w rozumieniu art. 6 ust. 3 u.g.n. W przypadku budowy obiektów i urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej z odpadów podstawowym celem ich realizacji będzie wytwarzanie energii, nie zaś odzysk i unieszkodliwienie odpadów, o których mowa w wymienionym przepisie. Można zatem stwierdzić, że odpowiednie wskazanie i udowodnienie, iż głównym celem planowanej inwestycji będzie odzyskiwanie i unieszkodliwienie odpadów, prowadzić będzie do uznania jej przez wójta, burmistrza albo przez prezydenta miasta za inwestycję celu publicznego.

O niezbędności danej nieruchomości dla realizacji celów publicznych może rozstrzygać również sama ustawa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Przykładem jest ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. W ustawie określone zostały tereny uznane za pomniki zagłady, a minister właściwy do spraw administracji publicznej upoważniony został do określenia w drodze rozporządzenia granic tych pomników oraz granic strefy ochronnej.

9. Ustalenie treści pojęcia „niezbędność” na podstawie powyższej analizy przypadków

Z przedstawionych powyżej przykładów wynika, że rozstrzygnięcie o niezbędności danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego ma charakter uprzedni do samego postępowania wywłaszczeniowego³⁴⁷. Może więc mieć formę aktu prawnego powszechnie obowiązującego, np. ustawy, rozporządzenia, uchwały rady gminy, czy decyzji

³⁴⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt II OSK 989/07, lex nr 519007; wyrok WSA w Gorzowie z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 497/10, lex nr 1942909.

³⁴⁷ M. Walcik, *Opracowanie zasad ustalenia wysokości słusznego odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele publiczne*, Olsztyn 2014, s. 22.

administracyjnej: decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej.

Do zakresu pojęcia niezbędności wywłaszczenia na cele publiczne należy ustalenie, czy realizacja celu publicznego wymaga pozbawienia, czy ograniczenia praw do nieruchomości³⁴⁸. W tej kwestii Daniel Kijowski stwierdził, że z nakazem niezbędności wiąże się również tzw. teoria stopniowa ingerencji, zgodnie z którą środki władcze powinny być wykorzystywane w pewnym zhierarchizowanym porządku, od najmniej uciążliwych dla praw i wolności jednostki po najbardziej uciążliwe³⁴⁹. Dokonując oceny niezbędności wywłaszczenia, należy odnieść się również do prawidłowego ustalenia, jaka jest najłagodniejsza forma ingerencji wywłaszczającej prowadząca do osiągnięcia wyznaczonego celu. Ustalenie to zwykle determinowane jest powszechnie obowiązującymi przepisami, które przesadzają np. o podmiotach prawa własności, np. właścicielem dróg publicznych może być wyłącznie Skarb Państwa lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Oznacza to, że wywłaszczenie nieruchomości pod budowę tych dróg może polegać wyłącznie na pozbawieniu prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Wywłaszczenie jest środkiem *ultima ratio*, możliwym do zastosowania jedynie wówczas, gdy ingerencja w sferę praw rzeczowych do nieruchomości jest niezbędna do osiągnięcia celu publicznego, a prawa te nie mogą być nabyte w inny sposób³⁵⁰. Przyjmując powyższy model wywłaszczenia, ustawodawca potwierdził zasadę, że w sferze działań administracji, uzasadnionych interesem publicznym, nabycie praw do nieruchomości powinno nastąpić według ogólnych cywilnoprawnych zasad ich przenoszenia. Podmiot ubiegający się o wywłaszczenie ma obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych działań umożliwiających nabycie nieruchomości w drodze umowy. Procesową gwarancją realizacji powyższego wymogu jest ustawowy obowiązek przeprowadzenia rokowań oraz upływ dwumiesięcznego terminu od dnia zakończenia rokowań do dnia wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. W przypadku nieruchomości

³⁴⁸ Tamże, s. 22.

³⁴⁹ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4, s. 62.

³⁵⁰ M. Walcik, dz. cyt., s. 22.

o nieuregulowanym stanie prawnym jest obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze wywłaszczenia. Cecha niezbędności wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego: wyklucza możliwość wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego po zrealizowaniu inwestycji celu publicznego – „Jeżeli tego typu inwestycja została zrealizowana bez wywłaszczenia, do uregulowania stanu prawnego nieruchomości w drodze wywłaszczenia dojść nie może”³⁵¹. Podstawę prawną do uregulowania tego typu sytuacji stanowią będą zwykle przepisy art. 224–231 k.c., a rozpoznanie wynikających z tych stosunków roszczeń należeć będzie do drogi postępowania cywilnego³⁵². W tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 1992 r. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 1995 r. stwierdziły, że wywłaszczenie z natury rzeczy może dotyczyć sytuacji, gdy określone cele inwestycyjne nie zostały zrealizowane, dla których nieruchomość jest niezbędna³⁵³. Decyzja wywłaszczeniowa nie może obejmować swą treścią tej części nieruchomości, która została już wykorzystana na cel, na który miała zostać wywłaszczona. Organ orzekający o wywłaszczeniu nie jest władny do konwalidacji swoją decyzją aktu bezprawia, jakiego dopuścił się inwestor³⁵⁴.

10. Wnioski *de lege ferenda*

Proponując nowe rozwiązania legislacyjne, należy zachować szczególną uwagę, aby nie naruszać praw zagranicznych inwestorów wynikających z dwustronnych umów o popieraniu i ochronie. Z kolei zagraniczni inwestorzy powinni mieć świadomość istnienia środków ochrony prawnej przed niezgodnym z prawem działaniem państwa. W ostatnich latach liczba sporów pomiędzy państwami a zagranicznymi inwestorami na tle ochrony inwestycji wyraźnie wzrasta. Sytuację tę można również zauważyć w Polsce, która jest stroną ponad 70 dwustronnych traktatów o ochronie i popieraniu inwestycji.

351 E. Drozd, Z. Truskiewicz, dz. cyt., s. 62.

352 G. Bieniek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami...*, s. 90.

353 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 1992 r., IV SA 1186/91, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 1995 r., SA/Wr 1507/94, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Wa 468/15, niepubl.

354 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 lutego 1998 r., IV SA 729/96, niepubl.

Największy spór na tle ochrony inwestycji w Polsce prowadził Skarb Państwa z holenderskim Eureko. Inwestor domagał się od Skarbu Państwa 35,6 mld zł odszkodowania za opóźnienie w prywatyzacji PZU. Rząd polski zmagał się także z roszczeniami francuskiego Vivendi oraz niemieckiego Nordzucker, a ponadto doszło do niekorzystnego dla strony polskiej rozstrzygnięcia w sporze na tle ochrony inwestycji z amerykańskim Cargillem, jednym z największych koncernów rolnych na świecie. Zawierania na światowych i lokalnych rynkach finansowych oraz globalny kryzys gospodarczy sprzyjają powstaniu ryzyka pośredniego wywłaszczenia inwestycji przez państwo. Próby ustawowego rozwiązania problemu opcji walutowych, pozostające w kolizji z interesami banków i instytucji z zagranicznym kapitałem, stwarzają duże ryzyko uznania, że państwo niezgodnie z prawem międzynarodowym zamierza pośrednio wywłaszczyć zagraniczne inwestycje³⁵⁵.

Podobnie wspieranie przez państwo tylko niektórych przedsiębiorców lub naruszenie zasady równego i sprawiedliwego traktowania inwestorów może skutkować roszczeniami w stosunku do państwa. Zgodnie z postanowieniami umów o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji tego rodzaju spory rozstrzygane są przez stałe lub powoływane *ad hoc* międzynarodowe trybunały arbitrażowe. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przesłanką wywłaszczenia jest cel publiczny i słuszne odszkodowanie. Z kolei Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie precyzuje, jaki podmiot jest uprawniony do nabycia własności nieruchomości w drodze wywłaszczenia. Podobnie sytuacja przedstawia się z wysokością należnego odszkodowania. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż jedyną przesłanką ingerencji władzy publicznej w prawo własności jest interes publiczny (cel publiczny), którego interpretację Trybunał pozostawił we właściwości państw członkowskich.

Podstawowym wyzwaniem dla reformy pojęcia celu publicznego jest zmiana podejścia do charakteru podmiotów mogących realizować cele publiczne w drodze wywłaszczenia. Podmiotami tymi powinny

355 A. Kowalczyk, *Jest coraz więcej sporów między Polską a zagranicznymi inwestorami*, Forsal, [on-line:] <https://forsal.pl/artykuly/347471,jest-coraz-wiecej-sporow-miedzy-polska-a-zagranicznymi-inwestorami.html> – 30 IV 2023.

być jednostki świadczące usługi dla ogółu społeczności. Większości celów publicznych na poziomie lokalnym nie realizuje samorząd, np. spółki komunalne. Budową dróg czy obiektów sportowych nie zajmuje się państwo, ale prywatni koncesjonariusze. Treść art. 113 ust. 1 u.g.n. w obecnym kształcie jest więc wątpliwa. Nakazuje on wywłaszczać nieruchomości na rzecz podmiotu, który i tak musi przekazać wywłaszczoną nieruchomość innemu podmiotowi w celu realizacji przedsięwzięcia stanowiącego cel publiczny. Postępowanie to powoduje jednak uzasadnione obawy, czy podmiot prywatny wypełni zobowiązanie polegające na wykonaniu celu wywłaszczenia. W związku z tym konieczne byłoby dokonanie zmiany przepisów w zakresie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości poprzez zakazanie zbycia wywłaszczonej nieruchomości w oznaczonym czasie. Zagwarantuje to możliwość wystąpienia poprzednich właścicieli o zwrot nieruchomości w sytuacji, w której cel publiczny nie został zrealizowany³⁵⁶. Niebezpieczeństwo rozdysponowania wywłaszczoną nieruchomością nie zachodzi w przypadku oddania jej w użytkowanie (art. 138 ust. 1 u.g.n.). W kwestii tej w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby realizacji stacji elektroenergetycznej zrealizowanej przez Zakład Energetyczny KSA³⁵⁷. Ograniczenia co do podmiotu realizującego cel publiczny powinny wynikać z aktów prawnych regulujących zasady dostarczania danego rodzaju infrastruktury, np. osoba fizyczna nie może przesyłać energii elektrycznej, gdyż jest to zastrzeżone dla przedsiębiorstwa energetycznego. O publicznym charakterze danego celu decyduje kryterium przedmiotowe. Kryterium to ma znaczenie, gdyż ustawodawca zastrzegł, iż określone cele publiczne mogą być realizowane wyłącznie przez wszystkie podmioty publiczne albo tylko ściśle określone. W związku z tym w przypadku, gdy wkroczyła prywatyzacja realizacji zadań administracji publicznej, cele publiczne mogą realizować podmioty prywatne. W sytuacji gdy prywatyzacja nie wystąpiła, zadania publiczne realizują podmioty publiczne³⁵⁸.

Podsumowanie

Pojęcie celu publicznego spełnia rolę szczególną, stanowiąc podstawowe kryterium wyznaczenia granic dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę praw jednostki, czyli w sferę interesu indywidualnego. Mimo utożsamienia pojęcia celu publicznego i pojęcia interesu publicznego, ten ostatni jest zazwyczaj traktowany jako podstawowe kryterium wyznaczające dopuszczalność ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze jednostki. Dlatego wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy cywilnej.

Za przyjęciem takiej funkcji pojęcia celu publicznego dla konstrukcji wywłaszczenia przemawia także cecha niedookreśloności i zmienności pojęcia celu publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że cel publiczny stanowi kryterium dopuszczalności wywłaszczenia, nie będąc elementem konstrukcji samego pojęcia wywłaszczenia. Przypisanie tej kategorii pojęciowej funkcji wymogu przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia daje ustawodawcy narzędzie do kreowania granic władczej ingerencji państwa w sferę prawa własności jednostki.

356 K. Muzyczka, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, 2016, nr 20(3), s. 64.

357 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1256/97, niepubl.

358 M. Szewczyk, *Opinia o senackim projekcie...*

Przedmiotowy i podmiotowy zakres wywłaszczenia

Wprowadzenie

Szkoda powstała w związku z wywłaszczeniem jawi się w formie bezpośredniej utraty lub ograniczenia praw majątkowych osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, np. spółki jawnej. Ingerencja w sferę praw majątkowych w drodze wywłaszczenia może dotyczyć zarówno prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, jak i ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości.

Może jednak wystąpić również pośredni skutek wywłaszczenia, polegający na tym, że oddziałuje ono nie tylko na prawa o charakterze rzeczowym, ale również o charakterze obligacyjnym, które związane są bezpośrednio z przedmiotem wywłaszczenia (art. 116 ust. 1 pkt 5 u.g.n.).

Zakres podmiotowy instytucji wywłaszczenia określony jest poprzez wskazanie kręgu podmiotów wywłaszczanych, czyli tych, których prawa na skutek wywłaszczenia doznają uszczuplenia, oraz beneficjentów wywłaszczenia, tzn. podmiotów, na których rzecz następuje wywłaszczenie, w szczególności podmiotów, które uzyskują prawo korzystania z przedmiotu wywłaszczenia przy realizacji określonych celów.

Beneficjentami wywłaszczenia są Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie nieruchomości nie może nastąpić na rzecz związku gmin (związku komunalnego), choćby został on utworzony przez gminy do realizacji zadań wymagających wykorzystania określonej nieruchomości, innych komunalnych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw komunalnych), mimo że podmioty

te mogą być podmiotami mienia komunalnego, w tym własności i innych praw rzeczowych na nieruchomości. Źródłem nabycia takiego mienia nie może być więc wywłaszczenie.

1. Przedmiotowy zakres wywłaszczenia

Przedmiotem wywłaszczenia są nieruchomości, jednakże konstrukcja wywłaszczenia nie ogranicza się wyłącznie do nieruchomości, lecz może znaleźć zastosowanie do każdego przedmiotu praw chronionych przez art. 21 Konstytucji RP. Dlatego też wywłaszczeniem będzie każde pozbawienie lub inne naruszenie istoty praw majątkowych, chronionych przez art. 21 Konstytucji RP, a przedmiotem tych praw mogą być zarówno rzeczy ruchome i nieruchome, jak i dobra niematerialne. M. Zimmermann wskazywał na szczególną pozycję nieruchomości jako przedmiotu wywłaszczenia. Stwierdził, że konieczność wywłaszczenia nie zachodzi, gdy daną rzecz można nabyć czy sporządzić³⁵⁹. T. Woś, wspólnie argumentując konieczność odniesienia wywłaszczenia wyłącznie do nieruchomości, stwierdził, iż rzeczy ruchome są ogólnie dostępne i można je nabywać w drodze czynności cywilnoprawnych lub też wytworzyć albo zastąpić innymi³⁶⁰. W związku z tym ta sama okoliczność była odmiennie interpretowana przez obydwu autorów. W opinii T. Wosia przesądza ona o ograniczeniu przedmiotu wywłaszczenia wyłącznie do nieruchomości, natomiast zdaniem M. Zimmermanna wręcz przeciwnie – wyraża jedynie pewne propozycje czy też prawdopodobieństwo objęcia wywłaszczeniem ruchomości lub nieruchomości, nie przesądzając o wyłączności tych drugich. Nie ulega wątpliwości, że cecha niezbędności przedmiotu wywłaszczenia dla realizacji celu publicznego będzie występować w przypadku nieruchomości, jednakże nie wyklucza to możliwości wywłaszczenia ruchomości³⁶¹.

Wszystko to sprawia, że nieruchomości stanowią specyficzny przedmiot stosunków prawnych, z jednej strony otoczony ochroną konstytucyjną, zaś z drugiej – narażony na szczególnie intensywne formy ingerencji ustawodawcy.

³⁵⁹ Tamże, s. 111.

³⁶⁰ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 24.

³⁶¹ M. Szalewska, *Postępowanie wywłaszczeniowe...*, s. 126.

1.1. POZBAWIENIE LUB OGRANICZENIE PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI JAKO DWIE FORMY WYWŁASZCZENIA

Podstawową formą wywłaszczenia jest ingerencja polegająca na pozbawieniu właściciela prawa własności w zamian za ekwiwalent w postaci odszkodowania. Z konstrukcji prawnej wywłaszczenia wynika, że stosunek prawny własności wraz z podmiotowym prawem własności powstaje równocześnie z nieruchomością i jedno bez drugiego powstać ani istnieć w płaszczyźnie prawnej nie może³⁶². Zdaniem Alfreda Kleina bez nieruchomości nie można stwierdzić istnienia konkretnego stosunku prawnego własności, a także nie można powiedzieć o istnieniu odrębnej nieruchomości bez odrębnego stosunku prawnego własności³⁶³.

1.1.1. WYWŁASZCZENIE JAKO PIERWOTNY SPOSÓB NABYCIA WŁASNOŚCI

Pozbawienie dotychczasowego właściciela prawa własności musi skutkować nabyciem tego prawa przez inny podmiot. W myśl art. 113 u.g.n. podmiotem nabywającym prawo własności na skutek wywłaszczenia jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Sprawilo to, że w doktrynie pojawił się problem charakteru prawnego nabycia prawa własności na skutek wywłaszczenia³⁶⁴. W polskiej literaturze prawa cywilnego jedynie Ernest Till stwierdził, że wywłaszczenie nie jest pierwotnym, lecz pośrednim sposobem nabycia prawa, dokonującym się wprawdzie bez udziału dotychczasowego właściciela, ale przez orzeczenie wywłaszczającego, które stanowi tytuł przejścia własności³⁶⁵.

Za podstawową cechę pierwotnego nabycia prawa uznaje się brak związku i zależności między nabyciem prawa a jego istnieniem u innego podmiotu. Zdaniem Jerzego Ignatowicza „nie mamy tu do czynienia z poprzednikiem i następcą «prawnym», jak przy nabyciu pochodnym, lecz jedynie z poprzednikiem i następcą «w czasie», gdyż

nabycie prawa nastąpiło niezależnie od dotychczasowego podmiotu prawa”³⁶⁶. W związku z tym nie można w przypadku wywłaszczenia prawa własności nieruchomości mówić o przeniesieniu tego prawa na wywłaszczającego. W opinii Edwarda Drozda, „przeniesienie własności” jest terminem konwencjonalnym dla oznaczenia przejścia prawa własności z jednego podmiotu na drugi w drodze umowy: „[...] każdy inny sposób nabycia własności (wywłaszczenie, zasiedzenie itp.) nie jest przeniesieniem własności”³⁶⁷. S. Czuba stwierdził, że o charakterze nabycia własności przez wywłaszczenie decyduje brak zależności między prawem wywłaszczonego a prawem nabytym przez wywłaszczającego, co świadczy o braku następstwa prawnego³⁶⁸.

Konsekwencją pierwotnego charakteru nabycia własności wywłaszczonej nieruchomości jest wygaśnięcie wszystkich ciążących na nieruchomości praw rzeczowych, zarówno ograniczonych praw rzeczowych (użytkowania, służebności, hipoteki, spółdzielczych praw do lokalu), jak i użytkowania wieczystego. Wyjątkowo, mimo że nie jest prawem rzeczowym, dożywocie pozwala uprawnionemu ubiegać się o odszkodowanie za wywłaszczenie. W sytuacji kiedy np. rolnik, który przeniósł własność swojego gospodarstwa rolnego na następcę, ma zagwarantowane prawo dożywocia, czyli mieszkania i korzystania z lokalu na potrzeby swoje i rodziny. W momencie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej prawo dożywocia wygasa, a w stosunku do rolnika, któremu ono przysługiwało, powstaje roszczenie o zapłatę odszkodowania. Dożywocie nie jest prawem rzeczowym (księga druga pt. „Własność i inne prawa rzeczowe” art. 140–231 k.c.), lecz należy do zobowiązań (księga trzecia pt. „Zobowiązania” art. 353–921 k.c.). Przepisy dotyczące dożywocia zamieszczone są w art. 908–916 k.c. Jednakże wobec brzmienia art. 910 § 1 k.c.: „Przeniesienie własności nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie następuje z jednoczesnym obciążeniem nieruchomości prawem dożywocia. Do takiego obciążenia stosuje się odpowiednio przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych”, przy wywłaszczeniu nieruchomości obciążonej prawem dożywocia ma odpowiednie zastosowanie art. 112 u.g.n. Przepis ten bowiem – mówiąc ogólnie

362 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, red. J. Szachulowicz, Warszawa 2002, s. 333.

363 A. Klein, *Ewolucja pojęcia nieruchomości w polskim prawie cywilnym*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora J. S. Piątkowskiego*, red. B. Kor-dasiewicz, E. Łętowska, Wrocław-Warszawa-Kraków 1985, s. 96.

364 M. Czech, dz. cyt., s. 185.

365 S. Czuba, dz. cyt., s. 85.

366 J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 77.

367 E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa-Kraków 1979, s. 9.

368 S. Czuba, dz. cyt., s. 87.

o obciążeniu nieruchomości prawami rzeczowymi – dotyczy oczywiście również praw rzeczowych ograniczonych. A zatem przy wywłaszczeniu nieruchomości obciążonej prawem dożywocia należy postępować tak, jak gdyby dana nieruchomość była obciążona prawem rzeczowym (art. 910 § 1 k.c.).

Wygaśnięcie użytkownika wieczystego, jako pośredni skutek wywłaszczenia prawa własności nieruchomości, może dotyczyć tylko wywłaszczenia nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wywłaszczenia prawa własności Skarbu Państwa jest niedopuszczalne (art. 113 u.g.n.). Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości oraz ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości wskazywały *expressis verbis* na skutek wywłaszczenia prawa własności w postaci wygaśnięcia pozostałych praw rzeczowych. Art. 32 ust. 1 u.z.t.w.n. i art. 66 ust. 2 u.g.g.w.n. stanowiły, że z ujawnieniem w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości wywłaszczonej podlegają wykreśleniu wszystkie ciążące na niej prawa rzeczowe. Wyjątkiem są prawa rzeczowe, których pozostawienie na nieruchomości zostało ustalone w decyzji o wywłaszczeniu. Przepisy obydwu ustaw stanowiły, że w decyzji wywłaszczeniowej mogą zostać określone ograniczone prawa rzeczowe, które zostają utrzymane na wywłaszczanej nieruchomości (art. 26 u.z.t.w.n. i art. 53 ust. 1 pkt 1 u.g.g.w.n.). Na gruncie tych regulacji prawnych wygasają prawa rzeczowe na skutek wywłaszczenia, chyba że w decyzji wywłaszczeniowej orzeczono o ich pozostawieniu. Pozostawienie ograniczonych praw rzeczowych na wywłaszczanej nieruchomości uznaje się za wyjątek od ogólnej zasady wygaśnięcia innych praw rzeczowych na skutek wywłaszczenia prawa własności nieruchomości³⁶⁹.

Obecna ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera w przedmiotowej kwestii jednoznacznych uregulowań. W myśl art. 119 ust. 1 pkt. 3 i 5 u.g.n. decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, poza elementami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a., powinna zawierać określenie praw podlegających wywłaszczeniu oraz wskazanie osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości. T. Woś stwierdził, że z art. 119 ust. 1 pkt 5 u.g.n. wynika zezwolenie na określenie w decyzji o wywłaszczeniu prawa własności

nieruchomości praw rzeczowych pozostawionych na wywłaszczanej nieruchomości³⁷⁰. Zdaniem Stanisława Kolanowskiego i Albina Kolarskiego treść art. 119 ust. 1 pkt. 4 i 5 u.g.n. stanowi jedynie powtórzenie obowiązku szczegółowego określenia stron decyzji wywłaszczeniowej poprzez wskazanie właściciela lub użytkownika wywłaszczanej nieruchomości (art. 119 ust. 1 pkt. 4 u.g.n.) oraz osoby, której przysługują ograniczone prawa na nieruchomości (art. 119 ust. 1 pkt 5 u.g.n.)³⁷¹. W opinii zarówno G. Bieńka, jak i Anny Łukaszewskiej³⁷² ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wskazuje sposobu rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej o byciu prawnym ograniczonych praw rzeczowych, obciążających wywłaszczoną nieruchomość.

W opinii G. Bieńka istnieją dwa dające się pogodzić rozwiązania. Pierwsze to, że w decyzji o wywłaszczeniu można orzec o utrzymaniu tych praw, jeżeli ich wykonywanie nie koliduje z realizacją celu publicznego, dla którego nieruchomość wywłaszczono. Drugie rozwiązanie mówi, że jeżeli w decyzji nie zamieszczono postanowienia w tej sprawie, ograniczone prawa rzeczowe ulegają także wywłaszczeniu³⁷³. Powyższe stanowiska są właściwe z punktu widzenia pierwotnego charakteru nabycia własności wywłaszczanej nieruchomości. W myśl art. 119 ust. 1 pkt 3 u.g.n. w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości należy określić prawa podlegające wywłaszczeniu. Można przyjąć, że ustawodawca świadomie i celowo zmodyfikował, w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji, zakres treści decyzji wywłaszczeniowej. W myśl art. 119 ust. 1 pkt 3 u.g.n. organ ma obowiązek pozytywnego i wyraźnego określenia wywłaszczonych praw. *A contrario* należy przyjąć, że jeśli organ administracyjny nie wskazał wyraźnie w decyzji wywłaszczeniowej ograniczonych praw rzeczowych, to nie podlegają one wywłaszczeniu. Reasumując, w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest odpowiednika w art. 32 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz 66 ust. 2 u.g.g.w.n.³⁷⁴ W konsekwencji zakres zrealizowanych przez ustawodawcę zmian spowodował znaczną modyfikację zasady

370 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 47.

371 S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 194.

372 J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, dz. cyt., s. 356.

373 G. Bienie, *Komentarz...*, s. 127.

374 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 146.

369 Tamże, s. 88–89.

wywłaszczenia innych praw rzeczowych w związku z wywłaszczeniem prawa własności nieruchomości.

1.1.2. WYWŁASZCZENIE POPRZEZ USTANOWIENIE OGRANICZONYCH PRAW RZECZOWYCH

Art. 112 ust. 2 u.g.n. stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości stanowi także ograniczenie prawa własności w drodze decyzji administracyjnej. Kontrowersje budzi jednak samo pojęcie ograniczenia prawa własności, a w szczególności przebieg granicy między treścią prawa własności a jego ograniczeniami. W art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczalne są różne formy ingerencji publicznoprawnej w sferę praw majątkowych, spośród których dominujące znaczenie mają publicznoprawne ograniczenia prawa własności oraz wywłaszczenie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Na odrębność tych instytucji wskazują cechy: naruszenia istoty prawa własności oraz naruszenia zasady równości występujące w przypadku wywłaszczeń. Naruszenie zasady równości polega na tym, że przy wywłaszczeniu jest przewidziane odebranie prawa indywidualnego jednostki przy równoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich samych praw, natomiast przy ograniczeniu prawa własności uchyla się pewną kategorię praw. W opinii M. Zimmermanna „przy wywłaszczeniu jest przewidziane odebranie prawa indywidualnego [...] jednostki przy równoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich samych praw – przyczyny leżą tu więc poza samem danem prawem indywidualnym – natomiast przy ograniczeniu prawa własności uchyla się pewną kategorię praw w ogóle, u wszystkich, u których się ją znajdzie”³⁷⁵.

Wywłaszczenie prawa własności przez ograniczenie może polegać na ustanowieniu ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, jak również na innych indywidualnych ograniczeniach uprawnień właściciela nieruchomości (112–135 u.g.n.). W przypadku pozbawienia ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania nieruchomości, służebności osobistej lub gruntowej, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego, prawa do domu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej) pozbawianie prawa może nastąpić albo przez wywłaszczenie prawa własności nieruchomości, którą to ograniczone prawo obciąża, albo przez wywłaszczenie

bezpośrednio ograniczonego prawa rzeczowego. Pozbawienie prawa użytkowania wieczystego polega na tym, że albo to prawo przechodzi na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (jeśli było ustanowione na rzecz innej osoby niż ta, na której rzecz następuje wywłaszczenie), albo wygasa (jeżeli ustanowione było na nieruchomości stanowiącej własność tej osoby, na której rzecz nastąpiło wywłaszczenie). Nie podlegają wywłaszczeniu zastaw, który obciąża rzeczy ruchome, więc nie dotyczy nieruchomości, ani hipoteka, która nie daje władztwa nad rzeczą³⁷⁶. Przedmiotem wywłaszczenia nie są prawa obligacyjne, jak najem, dzierżawa, użyczenie, które wygasają po upływie trzech miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 123 ust. 2 u.g.n.). W tym samym terminie wygasa też trwały zarząd. W wyniku wywłaszczenia polegającego na odebraniu własności lub prawa użytkowania wieczystego dotychczasowy podmiot traci tytuł prawny do dalszego posiadania nieruchomości, zaś uprawnienie to przejmuje podmiot publicznoprawny, na którego rzecz dokonano wywłaszczenia.

W opinii M. Wolanina ograniczenie prawa rzeczowego polega „na czasowym pozbawieniu wykonywania praw rzeczowych lub niektórych uprawnień wywodzących się z tych praw albo na czasowo nieokreślonym pozbawieniu niektórych uprawnień bez pozbawienia samego prawa rzeczowego. Dla przykładu czasowe ograniczenie prawa własności uregulowane zostało w art. 126 u.g.n. Natomiast czasowo nieokreślone ograniczenie tego prawa wynika z zastosowania zezwolenia uregulowanego w art. 124 u.g.n., skutkiem którego na nieruchomości pozostawione zostanie urządzenie infrastruktury technicznej, co do którego właściciel nieruchomości nie będzie mógł skutecznie skorzystać z uprawnień eksmisyjnych określonych w art. 222 § 2 k.c.”³⁷⁷.

Ograniczanie praw do nieruchomości powinno mieć miejsce wtedy, gdy nie zachodzi potrzeba pozbawiania praw do nieruchomości, gdyż realizacja celu publicznego tego nie wymaga, bo albo będzie trwała tylko jakiś czas, albo w wyniku trwającej pewien czas budowy powstaną urządzenia lub przewody, które później nie będą przeszkadzały właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości

³⁷⁵ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 92.

³⁷⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2008 r., I OSK 60/08, lex nr 516069.

³⁷⁷ J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 676.

korzystać z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Jeśli okaże się, że realizacja celu publicznego trwale uniemożliwia dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, właściciel lub użytkownik wieczysty będzie mógł żądać nabycia jej przez Skarb Państwa (art. 124 ust. 5 i art. 126 ust. 4 u.g.n.). Ograniczenie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego może dotyczyć każdego właściciela lub użytkownika wieczystego, oprócz Skarbu Państwa, którego nieruchomości zgodnie z art. 113 ust. 2 u.g.n. nie mogą zostać wywłaszczone. Zakaz ten nie obejmuje wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości Skarbu Państwa. Nie ma też w komentowanej ustawie ograniczeń dotyczących rodzaju nieruchomości (gruntowe, budynkowe, lokalowe) ani ich przeznaczenia (rolne, leśne, inne).

Ograniczeniem prawa własności, zakwalifikowanym przez samego ustawodawcę jako wywłaszczenie, są ograniczenia wynikające z art. 124–126 u.g.n. Dotyczą one ingerencji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości, polegającej na ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na: zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, innych podziemnych, nadziemnych, naziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopalin; na czasowe zajęcie nieruchomości.

Należy zauważyć, że prawo do własności jest jednym z konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych, a art. 64 Konstytucji RP, w którym prawo to zostało wyartykułowane, stanowi podstawę do skorzystania ze środków przewidzianych dla ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw (w tym skargi konstytucyjnej)³⁷⁸. Ochrona własności jest natomiast w Konstytucji RP ujęta jako jedna z zasad ustrojowych (art. 21 Konstytucji RP). Konstytucyjną podstawę do wprowadzenia ograniczeń prawa własności stanowi 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 własności”. Ograniczenie prawa własności musi być przy

tym uzasadnione potrzebą ochrony któregośkolwiek z dóbr lub wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak stwierdził TK: „[...] określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję RP. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy wyłącznie, jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa [...]”³⁷⁹.

Konstytucja RP gwarantuje ochronę własności, dopuszczając jednak wywłaszczenie, ale „jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja RP wprawdzie nie wskazuje konieczności oparcia wywłaszczenia na ustawie, jednak biorąc pod uwagę, że wywłaszczenie jest najdalej idącą ingerencją w prawo własności, a stosownie do art. 64 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, za niedopuszczalne należałoby uznać uregulowanie instytucji wywłaszczenia w formie rozporządzenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się z jednej strony, że wywłaszczenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinno być ujmowane szeroko, a więc jako każde pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia³⁸⁰. Jednocześnie z drugiej strony Trybunał

378 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 329.

379 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

380 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości i nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego³⁸¹. Instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe pozbawienie własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Unormowania zaś z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności – nawet wbrew woli uprawnionego – na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie³⁸². Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu.

Konstytucyjna zasada określona w art. 21, zgodnie z którą wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, wyznacza ramy ingerencji w prawo własności, poza które nie mogą wykraczać przepisy dopuszczające wywłaszczenie. Z zasady tej wynika też, że obowiązujące przepisy dopuszczające wywłaszczenie nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W kwestii tej ETPCz w wyroku z dnia 25 października 2012 r. w sprawie *Vistiņš i Perepjolkins v. Łotwa* podkreślił, że: „Nawet, jeżeli ingerencja została przeprowadzona «na warunkach przewidzianych przez ustawę» – sugerujących brak arbitralności – oraz w interesie publicznym, taka ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać «sprawiedliwą równowagę» pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności między stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez każdy środek pozbawiający daną osobę jej mienia”³⁸³.

381 Wyroki TK z 21 czerwca 2005 r., P. 25/02, OTK – A 2005, nr 6, poz. 65; z 13 grudnia 2012 r., P. 12/11, OTK – A 2012, nr 11, poz. 135.

382 Wyroki TK z dnia 29 maja 2001 r., K. 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87; z 21 czerwca 2005 r., P. 25/02, OTK – A 2005, nr 6, poz. 65; z 21 grudnia 2005 r., SK 10/05, OTK – A 2005, nr 11, poz. 139; z 11 września 2006 r., P. 14/06, OTK – A 2006, nr 8, poz. 102.

383 Wyrok ETPCz z dnia 25 października 2012 r. w sprawie nr 71243/01 *Vistiņš i Perepjolkins v. Łotwa*.

1.1.3. USTANOWIENIE SŁUŻEBNOŚCI PRZESYŁU I UŻYTKOWANIA JAKO SZCZEGÓLNA FORMA WYWŁASZCZENIA

Alternatywny w stosunku do postępowania wywłaszczeniowego tryb pozyskiwania prawa do nieruchomości pod inwestycje przesyłowe przewidują postanowienia art. 305¹–305⁴ k.c., regulujące instytucje służebności przesyłu. Zgodnie z art. 305¹ k.c. „[n]ieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń”. W odróżnieniu od służebności gruntowych przy służebności przesyłu nie występuje pojęcie nieruchomości władnącej, zastąpione pojęciem przedsiębiorcy uprawnionego do ustanowienia służebności przesyłu³⁸⁴.

Roszczenie o ustanowienie służebności może być kierowane przeciwko właścicielowi nieruchomości. Uzasadniony i powszechnie akceptowany w doktrynie jest również pogląd³⁸⁵, że takie roszczenie może być adresowane do użytkownika wieczystego nieruchomości. W tym ostatnim przypadku służebność będzie obciążać prawo, a nie rzecz w sensie technicznym. Kodeks cywilny nie wprowadza żadnych kwalifikowanych wymogów co do statusu prawnego właściciela lub użytkownika nieruchomości obciążonej, może nim być zarówno osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, jak i prowadząca taką działalność, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w przepisie art. 33¹ k.c.³⁸⁶

Służebność przesyłu może zostać ustanowiona w drodze umowy stron zawartej w formie aktu notarialnego, bez potrzeby powadzenia postępowania sądowego. Jednakże w razie sporu co do warunków służebności oraz wysokości należnego wynagrodzenia, sprawa może zostać skierowana do sądu w trybie postępowania nieprocesowego. Postępowanie w przedmiocie ustanowienia służebności rozpoczyna

384 K.A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 269; postanowienie SN w Warszawie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II CSK 289/12, lex nr 1288634.

385 P. Lewandowski, *Zagadnienia podmiotowe służebności przesyłu*, PiP 2010, nr 6, 2010, s. 85–86; E. Gniewek, *O ustanowieniu służebności przez użytkowników wieczystych*, „Rejent” 2007, nr 2, s. 9.

386 K.A. Dadańska, dz. cyt., s. 269.

wniosek złożony przez właściciela nieruchomości lub operatora sieci do sądu właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Oba wskazane podmioty mogą wystąpić z wnioskiem w celu uregulowania stanu prawnego istniejących urządzeń przesyłowych w każdym czasie. Problem powstaje jednak wtedy, gdy służebność ma zostać ustanowiona na etapie poprzedzającym realizację sieci. W tej sytuacji wydaje się, że uprawnienie będzie posiadał jedynie przedsiębiorca przesyłowy. Dodatkowo powinien się on legitymować ustaleniem trasy planowanej inwestycji w planie miejscowym lub decyzji lokalizacyjnej. Należałoby jednak przyznać uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem właścicielowi nieruchomości w sytuacji, gdy na wniosek inwestora wszczęto procedurę określoną w art. 124 u.g.n. Ważnym elementem z punktu widzenia skuteczności uzyskania prawa do terenu jest zgłoszenie na wczesnym etapie postępowania wniosku o udzielenie przez sąd zabezpieczenia poprzez dokonanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu do księgi wieczystej. Uzyskanie takiego zabezpieczenia pozwoli ochronić inwestora przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży nieruchomości w toku postępowania oraz niepoinformowania o tym sądu przez właściciela. Warto podkreślić, że analogicznego rozwiązania nie przewiduje postępowanie prowadzone na podstawie art. 124 u.g.n., co w pewnych sytuacjach może uzasadniać wybór postępowania o ustanowienie służebności. Zmiana właściciela w toku postępowania wywłaszczeniowego niejako unicestwia dotychczasowe postępowanie i nakłada obowiązek przeprowadzenia rokowań z aktualnym właścicielem. Analogicznie jak w przypadku decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości prawomocne postanowienie o ustanowieniu służebności przesyłu będzie stanowiło podstawę do dokonania wpisu ograniczonego prawa rzeczowego w dziale III księgi wieczystej.

W literaturze brak jest jednolitego stanowiska co do wzajemnych relacji między procedurą prowadzoną na podstawie art. 124 u.g.n. a postępowaniem o ustanowienie służebności przesyłu. W opinii Antoniego Agopszowicza uprawnienie do zakładania urządzeń i przewodów stanowi służebność³⁸⁷. Podobne stanowisko podzielają inni autorzy, stwierdzając wprost, że decyzja wydana w trybie art.

387 A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986, s. 198–207.

124 u.g.n. „prowadzi do powstania służebności”³⁸⁸. Z kolei Zygmunt Konrad Nowakowski stwierdził, że nie istnieje taka służebność w polskim systemie prawnym³⁸⁹. S. Czuba, Z. Radwański, A. Wąsiewicz, J. Ignatowicz, S. Grzybowski, T. Woś, E. Gniewek³⁹⁰, przedstawiciele o przeciwnych poglądach, nie zgadzają się z uznaniem ograniczeń dokonanych w trybie art. 124–126 u.g.n. za ograniczone prawa rzeczowe. E. Gniewek, M. Dreła, S. Czuba, T. Woś stwierdzili, że istnienie podobieństwa w treści tych praw do służebności przewidują pewne formy do korzystania z niej, nie mogą być traktowane jako służebność, gdyż nie są ustanowione ani na rzecz osób fizycznych, ani na rzecz właścicieli nieruchomości. Nie zwiększają one użyteczności nieruchomości władnącej, a jedynie służą prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorstwa³⁹¹. Odmienne zdanie w tej kwestii zajął w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r. Sąd Najwyższy, który dopuścił możliwość ustanowienia służebności gruntowej na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego, stwierdzając, że ustanowienie służebności dostępu do słupa energetycznego zwiększa użyteczność nieruchomości zabudowanej stacją energetyczną, z którą połączona jest linia energetyczna obejmująca przedmiotowy słup, gdyż nie można zaprzeczyć istnieniu trwałego związku fizycznego czy funkcjonalnego między nieruchomością a słupami³⁹².

Ograniczenia zawarte w art. 124–126 u.g.n. nie odpowiadają treści użytkowania w rozumieniu art. 252 k.c. i nn.³⁹³ Występuje tu brak możliwości uznania, że omawiane ograniczenia stanowią inne niż wymienione w art. 244 § 1 k.c. ograniczone prawa rzeczowe, sprzeciwia

388 A. Gill, A. Nowak-Far, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, „Prawo Spółek” 1999, nr 7–8, s. 130.

389 Z.K. Nowakowski, *System prawa cywilnego*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 679.

390 S. Czuba, dz. cyt., s. 107–122; Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, PiP 1966, nr 2, 1966, s. 223; A. Wąsiewicz, *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 167; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 69; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 128.

391 E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 128; M. Dreła, *Rozważania nad art. 124 u.g.n.*, Kluczbork 2002, s. 44; S. Czuba, dz. cyt., s. 107–108; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 69.

392 Uchwała SN w Warszawie z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, „Rejent” 2003, nr 3, s. 122.

393 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 69.

się temu zasada *numerus clausus* praw rzeczowych. Stanowi ona nie-dopuszczalność rozszerzenia katalogu praw rzeczowych, jeżeli to w drodze ustawowego rozszerzenia, z wyraźnym określeniem takiego charakteru prawa. Przedstawiciele doktryny – S. Czuba, J. Ignatowicz, A. Wasilewski – wyjaśniając charakter prawny ograniczeń prawa własności i wynikających z ich tytułu uprawnień, uznają, że posiadają charakter administracyjny, a nie cywilny³⁹⁴. Uzasadniając swoje stanowisko, nawiązują do koncepcji służebności legalnych. Koncepcja ta znana jest m.in. ze stosowania w prawie austriackim³⁹⁵. Prawa te posiadają treść podobną do służebności cywilnych. Zdaniem autorów mają charakter publiczny, ponieważ wynikają z przepisów publicznych i ich realizacja, chociażby następowała na żądanie zainteresowanego, należy do władzy administracyjnej. Cechą praw publicznych jest to, że są następstwem ograniczenia właściciela w wykonywaniu prawa i że korzyści wynikające z tej służebności dotyczą osoby, która pozostaje w odpowiednim stosunku do rzeczy poddanej tym ograniczeniom³⁹⁶.

W wyroku z dnia 30 września 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że posiadanie służebności musi być związane, po pierwsze, z istnieniem nieruchomości władnącej, a po drugie – z określeniem w umowie zakresu korzystania ze służebności. Trudno uznać za nieruchomość władnącą słupy i przewody elektroenergetyczne sieci przesyłowych czy nawet nieruchomości, na których posadowione są obiekty i budynki będące siedzibą przedsiębiorstwa energetycznego przesyłowego, czy utożsamiać cel korzystania (utrzymania) z nieruchomości i umożliwienia eksploatacji linii elektroenergetycznej z zakresem korzystania z nieruchomości. Zdaniem sądu nie można kwalifikować do kategorii służebności gruntowych ograniczeń własności nieruchomości w celu zakładania, korzystania, utrzymania przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektroenergetycznej – w związku z tym, że służą do prowadzenia działalności

394 S. Czuba, dz. cyt., s. 111–114; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, s. 186; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972, s. 37 i nn.

395 W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1954, s. 253. Autor, reprezentując poglądy L. Asadamovicha, wymienia tzw. służebności legalne wśród typów ograniczeń własności. Służebności te zobowiązują właściciela nieruchomości do znoszenia określonych zachowań lub zaniechania określonych działań.

396 S. Czuba, dz. cyt., s. 113.

gospodarczej przedsiębiorcy, a nie zwiększeniu użyteczności nieruchomości władnącej³⁹⁷.

Podobne stanowisko przedstawił w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który uznał, że instytucja ograniczenia prawa własności nieruchomości poprzez zezwolenie na przeprowadzenie urządzeń przesyłowych traktowana jest jako samodzielna instytucja administracyjnoprawna, odejmująca część uprawnień do nieruchomości. Z drugiej strony, kreująca po stronie operatora urządzeń przesyłowych określoną wiązkę uprawnień do korzystania z rzeczy cudzej. Zdaniem Sądu zbyteczne jest szukanie w niej elementów służebności czy użytkowania. Brak tu możliwości traktowania jej, jako prawa na rzeczy cudzej, kreowania poprzez nią jakichkolwiek praw rzeczowych czy obligacyjnych, tym samym nie stanowi ona szczególności służebności gruntowych ani jakichkolwiek innych praw rzeczowych³⁹⁸.

Brak jest także zgody, co do konsekwencji pozytywnego zakończenia jednego z postępowań w stosunku do drugiego trybu, gdy obydwa postępowania są prowadzone jednocześnie. Wątpliwości budzi zwłaszcza regulacja zawarta w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który przewiduje zawieszenie postępowania administracyjnego, „gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”.

W związku z powyższym nie można przyjąć, że zakończenie prowadzonego równolegle postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu stanowi zagadnienie wstępne uzależniające wydanie decyzji wywłaszczeniowej. Takie stanowisko jest nieracjonalne. Można by bowiem w praktyce unicestwić każde postępowanie wywłaszczeniowe poprzez złożenie do sądu wniosku o ustanowienie służebności przesyłu. Postępowanie sądowe często jest długotrwałe i wymaga przeprowadzenia wielu rozciągniętych w czasie czynności dowodowych. Tym samym dawałoby możliwość rzeczywistego wstrzymania realizacji inwestycji na okres nawet kilku lat. Jednakże uzyskanie prawomocnego postanowienia sądowego ustanawiającego służebność przesyłu powinno stanowić podstawę do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego z uwagi na jego bezprzedmiotowość

397 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 września 2009 r., II FSK 380/09, lex nr 596425.

398 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Wa 1671/10, lex nr 1131832.

(art. 105 § 1 k.p.a.). Trudno bowiem znaleźć racjonalną argumentację przemawiającą za przymusowym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, gdy przedsiębiorca przesyłowy uzyskał służebność pozwalającą na posadowienie i eksploatację urządzeń. Analizując wpływ wszczęcia postępowania z art. 124 u.g.n. na bieg procesu sądowego, należy wskazać na regulację zawartą w art. 177 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r., Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.)³⁹⁹. Zgodnie z przywołanym przepisem sąd może zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Powyższe stanowi fakultatywną przesłankę zawieszenia postępowania i pozostawia zasadność zawieszenia do wyłącznej oceny sądu. Wątpliwym jest natomiast, czy wszczęcie postępowania wyłączeniowego powoduje, że rozstrzygnięcie sądu „zależy od uprzedniej decyzji organu administracji”. Brak jest bowiem wyraźnej normy zakazującej równoległego prowadzenia obydwu omawianych postępowań. Postępowanie sądowe mogłoby zostać zawieszono w oparciu o art. 177 § 1 pkt. 3 k.p.c. co najwyżej w przypadku, gdy została już wydana decyzja wyłączeniowa przez organ I instancji oraz dodatkowo został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności na mocy art. 124 ust. 1a u.g.n. Funkcjonująca wówczas w obrocie prawnym nieprawomocna, lecz wykonalna decyzja wyłączeniowa mogłaby wypełniać przesłankę zawieszenia postępowania sądowego z art. 177 § 1 pkt. 3 k.p.c. Jednakże w razie uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z art. 124 u.g.n. wobec braku wyrażonej wprost podstawy do umorzenia postępowania służebnościowego sąd powinien oddalić wniosek o ustanowienie służebności. Analogiczne uprawnienia do służebności przesyłu uzyskane zostały bowiem decyzją administracyjną i nie ma potrzeby niejako podwójnego uregulowania tej samej kwestii.

Porównanie administracyjnej procedury wyłączeniowej i postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, który z tych trybów jest w istocie korzystniejszy. W przypadku planowanego posadowienia nowych urządzeń przesyłowych bardziej racjonalne wydaje się wystąpienie przez

399 Ustawa z dnia 17 listopada 1960 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 852.

inwestora z wnioskiem opartym na treści art. 124 u.g.n. Uzyskanie decyzji wyłączeniowej pozwala nie tylko znacznie szybciej uzyskać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale także realizować inwestycje niezależnie od wypłaty stosownego odszkodowania. Zostanie ono bowiem określone w odrębnym postępowaniu, a spór co do jego wysokości nie będzie miał wpływu na możliwość prowadzenie prac budowlanych. Często jednak przedsiębiorcy przesyłowi decydują się na modernizację istniejących urządzeń, jednocześnie pragnąc uregulować kwestie prawa do terenu. W tym przypadku, w razie braku porozumienia z właścicielami nieruchomości, jedyną dostępną drogą jest wystąpienie do sądu z wnioskiem o ustanowienie służebności przesyłu. Zarówno regulacja art. 124 u.g.n., jak i art. 124b u.g.n. nie przewiduje możliwości trwałego uregulowania stanu prawnego istniejących urządzeń przesyłowych, posadowionych bez uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości.

Decyzja wydana w trybie art. 124b u.g.n. będzie natomiast przydatna w sytuacji, gdy np. linia elektroenergetyczna wymaga pilnego wyremontowania. Pozwoli na wykonanie koniecznych prac budowlanych niezależnie od legalnego posadowienia sieci przesyłowej. Ustanowienie służebności przesyłu na drodze sądowej jest także jedynym rozwiązaniem dostępnym dla właścicieli nieruchomości, którzy chcą uregulować status urządzeń przeprowadzonych przez ich nieruchomości, niejednokrotnie bez tytułu prawnego i zgody. Droga sądowa pozwala ponadto na kompleksowe i trwałe rozstrzygnięcie kwestii roszczeń właścicielskich wobec przedsiębiorstw przesyłowych. Pozwala bowiem na dochodzenie ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem, a także w drodze odrębnego postępowania (procesowego) na odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości, najdalej za okres 10 lat poprzedzających skierowanie sprawy na drogę sądową.

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nawet bez wprowadzenia specustawy dotyczącej korytarzy przesyłowych⁴⁰⁰ aktualne regulacje prawne przewidują szereg możliwości skutecznego pozyskiwania terenów pod budowę sieci oraz pozwalają na stopniowe i ostateczne uregulowanie kwestii legalnego korzystania przez

400 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 595.

przedsiębiorstwa przesyłowe z nieruchomości znajdujących się w pasach technologicznych istniejących urządzeń przesyłowych. W mojej ocenie specustawa przesyłowa przyspiesza i ujednocila stan prawny. Istnienie dwóch w zasadzie konkurencyjnych trybów pozyskiwania prawa do nieruchomości pod budowę sieci przesyłowych w praktyce powoduje wiele wątpliwości i sporów, co często może powodować utrudnienia i opóźnienia w realizacji kluczowych dla rozwoju infrastruktury inwestycji celu publicznego.

1.2. WYWŁASZCZENIE PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

W myśl art. 112 ust. 2 u.g.n. *expressis verbis* możliwe jest wywłaszczenie poprzez odjęcie lub ograniczenie prawa użytkownika wieczystego. Odmienne niż przy wywłaszczeniu prawa nieruchomości kształtuje się zagadnienie skutków prawnych wywłaszczenia użytkownika wieczystego, które wynikają z tego prawa. W myśl art. 121 ust. 3 u.g.n. prawo użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej wygasa z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu tego prawa stała się ostateczna, jeżeli prawo użytkownika wieczystego było ustanowione na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność osoby, na której rzecz nastąpiło wywłaszczenie. W opinii G. Bienka art. 121 ust. 3 u.g.n. przyjmuje konstrukcję konfuzji uregulowanej w art. 247 k.c.⁴⁰¹ w odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych⁴⁰².

Przejście prawa użytkownika wieczystego na właściciela nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) następuje na podstawie ogólnie przyjętych zasad kodeksu cywilnego wygaśnięcia użytkownika wieczystego. Zdaniem G. Bienka oraz A. Łukaszewskiej zasada konfuzji występuje przy nabyciu prawa użytkownika wieczystego w drodze wywłaszczenia przez właściciela gruntu, na którym ustanowione było wywłaszczane prawo⁴⁰³. S. Kolanowski

401 Art. 247 k.c. stanowi: „Ograniczone prawo rzeczowe wygasa, jeżeli przejdzie na właściciela rzeczy obciążonej albo jeżeli ten, komu prawo takie przysługuje, nabeździe własność rzeczy obciążonej”. Konfuzją w nauce prawa cywilnego określone jest przejście prawa rzeczowego obciążającego rzecz na jej właściciela. Konfuzja wywołuje wygaśnięcie słabszego prawa. Nabycie prawa obciążającego własne prawo czyni obciążenie bezprzedmiotowe, np. w jednej osobie przymiotu dłużnika i wierzyciela powoduje wygaśnięcie wierzytelności wobec braku stron stosunku zobowiązującego. S. Rudnicki, dz. cyt., s. 127.

402 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 127.

403 Tamże; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 360.

i A. Kolarski stwierdzili, że regulacja zawarta w art. 121 ust. 3 u.g.n. jest zbyt sztywna wobec obowiązywania rozwiązań kodeksowych zawartych w prawie cywilnym. Zawarte uregulowanie w art. 121 ust. 2 i 3 u.g.n. skutków wywłaszczenia użytkownika wieczystego nie wnosi istotnych zmian do regulacji już istniejących i niewymagających kolejnych afirmacji ustawowych⁴⁰⁴. Treść art. 121 ust. 3 u.g.n. sprowadza się do wyraźnego wskazania wygaśnięcia użytkownika wieczystego jako samoistnego i bezpośredniego skutku wywłaszczenia. Użytkowanie wieczyste wygasa w momencie odjęcia, gdy było ustanowione na nieruchomości, która stanowiła własność wywłaszczającego. Nie występuje tu moment przejścia tego prawa na właściciela nieruchomości, lecz następuje pośrednie wygaśnięcie użytkownika wieczystego na skutek fuzji. Wywłaszczenie użytkownika wieczystego stanowi odrębne od konfuzji zdarzenie prawne skutkujące wygaśnięciem użytkownika wieczystego⁴⁰⁵.

Inny skutek wywołuje wywłaszczenie użytkownika wieczystego ustanowionego na nieruchomości gruntowej, która stanowi własność innej osoby niż ta, na której rzecz nastąpiło wywłaszczenie. Wywłaszczane prawa użytkownika wieczystego przechodzi na wywłaszczającego (art. 121 ust. 2 u.g.n.). Zdaniem T. Wośa powyższe uregulowanie prowadzi do poważnych wątpliwości w świetle istoty prawa użytkownika wieczystego oraz sposobu określenia jego treści⁴⁰⁶. Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, którego treść określają przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego oraz umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Umowa określa sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, termin użytkowania wieczystego oraz opłaty ciążące na użytkowniku wieczystym. Według Z. Truskiewicza wywłaszczenie użytkownika wieczystego, które skutkuje przejściem prawa użytkownika wieczystego na wywłaszczającego, powoduje, że jest on związany z treścią tego prawa określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste⁴⁰⁷.

Zdaniem Z. Truskiewicza, jeśli treść prawa użytkownika wieczystego uniemożliwia realizację celu publicznego, to wywłaszczenie jest dopuszczalne z zastrzeżeniem, że w drodze umowy zawartej

404 S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 198.

405 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 155.

406 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 49.

407 E. Drozd, Z. Truskiewicz, dz. cyt., s. 212.

między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego zostanie zmieniona treść użytkowania wieczystego⁴⁰⁸. W związku z tym powstają tu wątpliwości zarówno co do niezbędności wywłaszczonego prawa dla realizacji celu publicznego, jak i poszanowania zasady pierwszeństwa form cywilnoprawnych nabycia prawa koniecznego dla realizacji tych celów.

Wywłaszczenie prawa użytkowania wieczystego jest w ścisłym związku z kwestią wywłaszczenia prawa własności nieruchomości budynkowych wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 235 § 2 k.c. przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Kodeks cywilny przyznał prawu wieczystego użytkowania gruntu nadrzędny charakter w stosunku do prawa własności budynków na tym gruncie. Z relacji tej wynika akcesoryjność prawa własności budynku w stosunku do prawa użytkowania wieczystego, co oznacza, że żadne z powyższych praw nie może stanowić samodzielnie przedmiotu obrotu prawnego. W związku z tym wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego powoduje wygaśnięcie prawa własności budynków⁴⁰⁹.

Związaną odrębną własność budynków z użytkowaniem wieczystym oznacza, że wywłaszczenie nieruchomości budynkowej jest połączone z wywłaszczeniem prawa użytkowania wieczystego, które musi obejmować wywłaszczenie nieruchomości budynkowych⁴¹⁰. W literaturze przedmiotu wskazuje się na polemiki co do możliwości ograniczenia prawa użytkowania wieczystego poprzez ustanowienie na nim ograniczonych praw rzeczowych. Przyczyną tych wątpliwości jest brak wyraźnej normy prawnej zezwalającej na takie obciążenie. 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 (hipoteka) (art. 65 ust. 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Rodzi się tu pytanie, czy obciążenie prawa wieczystego użytkowania

innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi jest dopuszczalne. Taka możliwość istnieje, ponieważ dopuszczalność obciążenia użytkownika wieczystego jest konsekwencją atrybutu rozporządzenia prawem wieczystego użytkowania i jego zbywalnego charakteru⁴¹¹.

Następnym argumentem jest treść zawarta w art. 241 k.c., który stanowi, że wraz z wygaśnięciem użytkownika wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Stanisław Rudnicki stwierdził, że obciążeniami są wszystkie prawa rzeczowe ograniczone, ustanowione na prawie wieczystego użytkownika, a także prawa najmu, dzierżawy oraz roszczenia osobiste ujawnione w księdze wieczystej⁴¹². Dopuszczalność obciążenia prawa użytkowania wieczystego ograniczonym prawem rzeczowym nie określa, jakimi prawami można obciążyć użytkowanie wieczyste. *Ratio legis* instytucji wywłaszczenia wskazuje, że ewentualne wywłaszczenie przez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych może dotyczyć jedynie służebności gruntowej i użytkowania. W myśl art. 285 § 1 k.c. służebności mogą być ustanowione wyłącznie na nieruchomości. W opinii Seweryna Szera obciążenie prawa użytkowania wieczystego służebnościami jest niedopuszczalne, ponieważ użytkownik wieczysty może rozporządzać wyłącznie przysługującym mu prawem, a nie nieruchomością⁴¹³. S. Czuba i Jan Szachulowicz potwierdzili wyrażający się w tezie pogląd o dopuszczalności ustanowienia służebności na prawie użytkowania wieczystego⁴¹⁴. Zdaniem S. Czuby w konkretnym przypadku do realizacji celu wywłaszczenia nie stosuje się odjęcia prawa użytkowania wieczystego, lecz ustanawia się na nim ograniczone prawa rzeczowe w postaci służebności gruntowej lub użytkowania, takie ograniczenie użytkowania wieczystego uważa się za celowe⁴¹⁵. Nie powinna wynikać wątpliwość, że zgodnie z art. 124–126 u.g.n. i na podstawie ustaw szczególnych możliwe jest ograniczenie prawa użytkowania wieczystego, odpowiadające istocie wywłaszczenia.

408 Tamże.

409 S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, s. 306.

410 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 52; S. Czuba, dz. cyt., s. 125.

411 J. Winiarz, *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970, s. 285; K. Pietrzykowski, *Kodeks...*, s. 316.

412 S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 316.

413 S. Szer, *Użytkowanie wieczyste*, PiP 1964, nr 1, s. 7; postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2016 r., VCSK 523/15, lex nr 1472810; M. Szalewska, *Postępowanie wywłaszczeniowe...*, s. 157.

414 S. Czuba, dz. cyt., s. 127; J. Szachulowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1996, s. 489.

415 S. Czuba, dz. cyt., s. 127.

1.3. WYWŁASZCZENIE PRZEZ ODJĘCIE LUB OGRANICZENIE PRAW RZECZOWYCH OGRANICZONYCH

Przedmiotem wywłaszczenia, oprócz prawa własności i prawa użytkowania wieczystego, mogą być prawa rzeczowe ograniczone. Zgodnie z art. 244 § 1 k.c. określa się zamknięty katalog praw rzeczowych ograniczonych. Spośród przytoczonych w art. 244 § 1 k.c. jedynie zastaw nie jest ograniczonym prawem rzeczowym na nieruchomości. Odjęcie prawa rzeczowego ograniczonego może nastąpić w dwojaki sposób. W pierwszym przypadku pozbawienie uprawnionego ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości może nastąpić w skutek pośredni, czyli wywłaszczenia prawa własności nieruchomości, którą to ograniczone prawo rzeczowe obciąża, lub decyzja wywłaszczeniowa może być skierowana bezpośrednio na wywłaszczenie tego prawa⁴¹⁶. W takim wypadku ograniczone prawa rzeczowe gasną z mocy prawa (uboczny skutek), z wyjątkiem tych, które w decyzji wywłaszczeniowej zostaną utrzymane.

Następnie odjęcie prawa rzeczowego ograniczonego może nastąpić w przypadku wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie wywłaszczeniowe, którego przedmiotem było odjęcie tegoż prawa (bezpośredni skutek)⁴¹⁷. Powyższa sytuacja występuje, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego będą dążyć do wygaszenia ograniczonego prawa rzeczowego obciążającego nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁴¹⁸.

Zdaniem Walentego Ramusa wywłaszczeniu mogą podlegać wszystkie ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości, z wyjątkiem hipoteki, ponieważ wywłaszczenie może dotyczyć tylko takiego prawa, które polega na korzystaniu z nieruchomości⁴¹⁹. S. Czuba, T. Woś, M. Wolanin, G. Bieniek prezentują opinię o dopuszczalności wywłaszczenia wszystkich ograniczonych praw rzeczowych⁴²⁰. Zasadniczą

rolę odgrywać tu będzie użytkowanie i służebność. Zaakceptować należy pogląd S. Czuby, że odjęcie lub ograniczenie praw rzeczowych ograniczonych może być przyczyną wygaśnięcia służebności grunтовой i osobistej, zarówno czynnej, jak i biernej⁴²¹. Odmienny pogląd przedstawia Cezary Woźniak, który stwierdził, że wywłaszczeniu może być poddane każde prawo rzeczowe, z wyłączeniem prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa oraz praw rzeczowych o charakterze osobistym, tzn. użytkowania i służebności osobistych, które w wyniku wywłaszczenia wygasają⁴²². Odjęcie ograniczonych praw rzeczowych może znaleźć zastosowanie w przypadku, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego dla realizacji celów zawartych w art. 6 u.g.n. będzie chciała uwolnić własną nieruchomość od obciążających ją praw rzeczowych. Wywłaszczenie to prowadzi do wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. W istocie prowadzi również do rozszerzenia zakresu uprawnień właściciela obciążonej nieruchomości, tzn. Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wątpliwości występują przy dopuszczalności wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości niebędącej własnością Skarbu Państwa ani jednostki samorządu terytorialnego. W opinii S. Czuby i T. Wosia wywłaszczenie takie następowaloby na rzecz właściciela obciążonej nieruchomości, a nie podmiotów wywłaszczających zawartych w art. 113 ust. 1 u.g.n.⁴²³

W związku z tym odrzuca się dopuszczalność tego typu wywłaszczenia, jednakże według T. Wosia z zastrzeżeniem wyjątku polegającego na potencjalnym dopuszczeniu takiego wywłaszczenia. Sytuacja ta zaistnieje, gdy podmiotom wywłaszczającym w odniesieniu do cudzej nieruchomości będzie przypadać w udziale określone uprawnienie o charakterze obligacyjnym. W porządku odjęcia określonego prawa rzeczowego będą one wystarczające dla realizacji celów wywłaszczenia z art. 6 u.g.n.⁴²⁴ Stanowisko takie zaprezentował Z. Truskiewicz, który stwierdził, że w wyniku wywłaszczenia celem odjęcia ograniczonego prawa rzeczowego obciążającego cudzą nieruchomość następuje umożliwienie Skarbowi Państwa lub jednostce

416 Por. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 53; M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 158.

417 E. Drozd, Z. Truskiewicz, dz. cyt., s. 129.

418 Tamże.

419 W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 32.

420 S. Czuba, dz. cyt., s. 105; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 55; M. Wolanin, *Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości*, Warszawa 1999, s. 254; G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 103.

421 S. Czuba, dz. cyt., s. 105.

422 *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2004, s. 155.

423 S. Czuba, dz. cyt., s. 104–105; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 55.

424 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 55.

samorządu terytorialnego wykorzystania w pełni swoich uprawnień obligacyjnych wobec nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej⁴²⁵. Powstaje tu pytanie o dopuszczalność wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, która nie stanowi własności wywłaszczanego, powodując przejście ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego. W przedstawionej kwestii nie można stwierdzić rozszerzenia uprawnień właścicielskich na skutek wywłaszczenia. Zakres praw właściciela nie uległby przeobrażeniu, lecz zmieniałaby się jedynie osoba uprawniona z tytułu ograniczonych praw rzeczowych.

W opinii W. Ramusa istnieje możliwość wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych na cudzej nieruchomości. Ubiegający się o wywłaszczenie ograniczonego prawa rzeczowego ma na celu nabycie tego prawa na swoją rzecz bądź ubiegający się jest właścicielem danej nieruchomości i chodzi tylko o czyste odjęcie tego prawa⁴²⁶. Zdaniem M. Wolanina w wyniku wywłaszczenia podmiotem wywłaszczonego prawa zostaje Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, z wyjątkiem służebności osobistych, które w wyniku wywłaszczenia wygasają⁴²⁷. Podobny pogląd przedstawia S. Grzybowski, stwierdzając, że wywłaszczenie może prowadzić do przejścia innego niż własność prawa rzeczowego⁴²⁸.

Odmienny pogląd przedstawia S. Czuba, który stwierdził, iż wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych może dotyczyć wyłącznie praw obciążających nieruchomość wywłaszczającego i prowadzić do wygaśnięcia tych praw lub ich ograniczenia⁴²⁹. T. Woś nie akceptuje poglądu o możliwości przejścia ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego. Wyraża on opinię, że bezpośrednim skutkiem wywłaszczenia ograniczonych praw rzeczowych jest uwolnienie określonej nieruchomości od ciężących na niej obciążeń (przez odjęcie ograniczonego prawa rzeczowego) lub zmniejszenie ciężącego na niej obciążenia (przez ograniczenie prawa rzeczowego)⁴³⁰.

425 E. Drozd, Z. Truskiewicz, dz. cyt., s. 210.

426 W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe...*, s. 32.

427 M. Wolanin, *Gospodarowanie...*, s. 256.

428 S. Grzybowski, *Stosunki cywilnoprawne powstające w związku z aktem administracyjnym*, Katowice 1969/1970, s. 56.

429 S. Czuba, dz. cyt., s. 104–105.

430 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 53–54.

Brak przejścia ograniczonego prawa rzeczowego na wywłaszczającego nie pochodzi z mechanizmu wywłaszczenia, lecz z istoty i treści ograniczonych praw rzeczowych. Przejście lub nieprzejście tych praw na wywłaszczającego będzie zależne od obowiązujących (w odniesieniu do tych praw) przepisów. Brak tu możliwości przejścia na wywłaszczającego służebności osobistej. Zgodnie z art. 296 k.c. służebność osobista może być ustanowiona na rzecz oznaczonej osoby fizycznej. W myśl art. 285 k.c. w związku z art. 50 k.c. służebność gruntowa stanowi część składową nieruchomości władnącej i nie może przysługiwać innemu podmiotowi, który nie jest właścicielem nieruchomości władnącej. Wyklucza to możliwość samodzielnego wywłaszczenia tego prawa, ze skutkiem jego przejścia na wywłaszczającego. W przypadku prawa użytkowania ograniczeniem do przejścia tego prawa na wywłaszczającego jest jego niezbywalny charakter (art. 254 k.c.). Od niezbywalności prawa użytkowania należy odróżnić prawo do przeniesienia uprawnień do jego wykonania⁴³¹.

Wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych może polegać również na ich ograniczeniu. Ograniczenie tych praw może wynikać ze zmiany ich treści, sposobu wykonywania lub czasowego wyłączenia wykonywania prawa. Na skutek ograniczenia praw rzeczowych ograniczonych zmniejszają się obciążenia nieruchomości, a wzrastają uprawnienia jej właściciela. Wywłaszczenie to może znaleźć zastosowanie tylko na gruntach stanowiących własność wywłaszczanego⁴³².

2. Beneficjenci wywłaszczenia

Istotnym elementem instytucji wywłaszczenia nieruchomości jest określenie kręgu podmiotów, na których rzecz może nastąpić wywłaszczenie, a więc podmiotów, które w wyniku wywłaszczenia bezpośrednio nabywają prawo własności lub inne prawo rzeczowe na wywłaszczonej nieruchomości. Zgodnie z art. 113 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może na podstawie takiej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości nabyć prawa własności nieruchomości

431 J. Szachułowicz, *Kodeks...*, s. 461.

432 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 161–162.

lub innego prawa rzeczowego i nie może z decyzji takiej wprost wywodzić jakichkolwiek innych uprawnień do nieruchomości.

Artykuł 113 ust. 1 u.g.n. wskazuje jednostkę samorządu terytorialnego jako drugą, obok Skarbu Państwa, kategorię podmiotów, na których rzecz może nastąpić wywłaszczenie nieruchomości. Stanowi to tym samym rozszerzenie kręgu podmiotów wywłaszczających o gminne, lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe, które tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy, powiatu lub województwa. Samorząd terytorialny jest podstawową strukturą organizacyjną, która następnie zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnot samorządowych lub wykonuje określone ustawami zadania publiczne, dla których realizacji może być niezbędne pozyskanie określonych nieruchomości. Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawowo określone zadania jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają bardzo ściśle celom, na które, stosownie do postanowień art. 6 u.g.n., może nastąpić wywłaszczenie nieruchomości.

Należy przyjąć, że podmiotem wywłaszczającym jest Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 164 Konstytucji RP i art. 12 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 12 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Wywłaszczenie nieruchomości nie może więc nastąpić na rzecz związku gmin (związku komunalnego), choćby został on utworzony przez gminy do realizacji zadań wymagających wykorzystania określonej nieruchomości, innych komunalnych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw komunalnych), mimo że podmioty te mogą być podmiotami mienia komunalnego (art. 43 ustawy o samorządach gminy), w tym własności i innych praw rzeczowych na nieruchomości. Źródłem nabycia takiego mienia nie może być więc wywłaszczenie. Nie powinno budzić wątpliwości, że wywłaszczenie nie może nastąpić na rzecz innych gminnych jednostek organizacyjnych (np. szkoły, szpitala), niemających osobowości prawnej ani porozumień międzygminnych.

2.1. SKARB PAŃSTWA

W myśl art. 113 ust. 1 u.g.n. jednym z podmiotów, na którego rzecz może nastąpić wywłaszczenie, jest Skarb Państwa. Na gruncie prawa cywilnego państwo utożsamiane jest z instytucją Skarbu Państwa.

Skarb Państwa jako termin oznacza osobowość prywatnoprawną państwa⁴³³. Zgodnie z art. 34 k.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Będąc substratem państwa, jest jednolitą i scaloną instytucją, stanowiącą jeden podmiot. Stanowi on zbiorczą nazwę, pewną fikcję prawną, gdyż nie jest wyposażony we własne organy⁴³⁴. W wyroku z dnia 11 maja 1999 r. Sądu Najwyższego Izba Celna stwierdziła, że dokonywanie czynności prawnych z udziałem Skarbu Państwa wynika z wielu różnych działań organów i jednostek organizacyjnych, nie wyłączając tych powołanych do realizacji funkcji władczych państwa⁴³⁵.

Brak scharakteryzowania struktury organizacyjnej Skarbu Państwa powoduje, że działania podejmowane w jego imieniu, a zarazem w imieniu państwa, należą do podmiotów wskazanych z reguły w przepisach prawa administracyjnego. Podmioty te, określone mianem *stationes fisci* Skarbu Państwa, stanowią jednostki organizacyjne. Nie posiadają one osobowości prawnej, więc nie podejmują czynności prawnych Skarbu Państwa, jednakże czynności, o których mowa, są zawsze uważane za czynności Skarbu Państwa⁴³⁶.

Istnienie wyraźniej normy konstytucyjnej wskazującej podstawę ustawową dla określenia organizacji Skarbu Państwa, sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa do dnia dzisiejszego nie powoduje powstania kompleksowej regulacji ustawowej normującej jej funkcję. W myśl art. 218 Konstytucji RP: „Organizację Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”. Pozycję prawną Skarbu Państwa określają przepisy kodeksu cywilnego, ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień Skarbu Państwa⁴³⁷, ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej⁴³⁸ i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.

433 Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993, s. 132.

434 N. Gajl, *Skarb państwa*, Warszawa 1996, s. 90–91.

435 Wyrok SN – Izba Celna z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205.

436 P. Radzimiński, *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i nieruchomościami stanowiącymi własność gminy*, AUWr 1997, nr 38; *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym w nauce prawa administracyjnego*, red. A. Bałaś, Warszawa 2014, s. 209–210.

437 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1954.

438 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512.

o administracji rządowej w województwie⁴³⁹ oraz inne przepisy prawa materialnego i ustrojowego, regulujące m.in. reprezentację Skarbu Państwa na gruncie konkretnych stosunków prawnych.

Podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w stosunkach prawnych w sprawach z gospodarowania nieruchomościami jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 4 pkt 9b1 u.g.n. ilekroć w tej ustawie jest mowa o staroście, należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów u.g.n.⁴⁴⁰ oraz odrębnych ustaw⁴⁴¹ podstawą upoważnienia starosty do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami jest starosta. Z kolei w art. 4 pkt 9 u.g.n. jest mowa o właściwym organie – należy przez to rozumieć, że starosta wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, z zastrzeżeniem art. 60 u.g.n. Uregulowania te pozwalają stwierdzić, że starosta powiatu uzyskał status *statio fisci* Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości do gospodarowania tymi nieruchomościami na podstawie u.g.n. W kwestii tej Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2000 r. stwierdził, że powyższe uregulowania wskazują, że starosta powiatu uzyskał status *statio fisci* Skarbu Państwa jako właściciel nieruchomości do gospodarowania tymi nieruchomościami na podstawie przepisów u.g.n.⁴⁴² Zastrzeżenia do art. 11 ust. 1 u.g.n. zgłaszał G. Bieniek, stwierdzając, że ustawodawcy przyświecała myśl nadania staroście wykonującemu zadania administracji rządowej statusu *statio fisci* Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości, co jednak może budzić wątpliwości. Starosta nie jest bowiem „organem

reprezentującym Skarb Państwa” w sferze cywilnoprawnej, lecz jest *statio fisci* Skarbu Państwa, czyli jego jednostką organizacyjną⁴⁴³. Uregulowania te nie wzbudzają wątpliwości co do umocowania starosty do reprezentacji Skarbu Państwa w czynnościach prawnych nieruchomości względem Skarbu Państwa, legitymujących się już prawem własności. W związku z powyższym należy zadać pytanie, czy reprezentacja ta rozciąga się na obszary pozyskiwania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wątpliwości budzi art. 11 ust. 1 i 2 u.g.n., który stosuje się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a więc do takich, co do których prawo własności już przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. W zakresie tym nie mieści się dopiero pozyskiwanie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa. Podobne wątpliwości można określić na gruncie literalnego brzmienia art. 4 pkt 9 u.g.n., który zawiera definicję organu właściwego.

Konstrukcja postępowania wywłaszczeniowego ze szczególnym uwzględnieniem jego wszczęcia nie pozostawia wątpliwości, że wyłącznym reprezentantem Skarbu Państwa w postępowaniu wywłaszczeniowym prowadzonym w trybie u.g.n. jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4 u.g.n.). Z kolei art. 115 ust. 1 u.g.n. stanowi, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu. Z połączenia tych dwóch przepisów wynika, że w postępowaniu wywłaszczeniowym starosta pełni podwójną rolę. Z jednej strony jest organem orzekającym, zaś z drugiej – reprezentuje Skarb Państwa dominum, na którego rzecz ma nastąpić przejście prawa własności lub innych praw rzeczowych. Przyjęcie odmiennego założenia wiązałoby się z koniecznością uregulowania wszczęcia postępowania wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa, czego u.g.n. nie przywidyje⁴⁴⁴.

Konstrukcję taką reguluje ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Postępowanie wywłaszczeniowe nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe autostrad wszczynają wojewoda na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wywłaszczenie nieruchomości następuje na rzecz Skarbu Państwa. Wszczęcie postępowania

439 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227.

440 Wyjątki stanowią art. 57, 58, 59 u.g.n., zgodnie z którymi reprezentantem Skarbu Państwa jest Minister Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami pozostałymi po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej, przy wnoszeniu nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek oraz przy dokonywaniu darowizny nieruchomości państwowej na wyposażenie fundacji prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną niezwiązaną z działalnością zarobkową.

441 Jako przykład takich ustaw można wskazać np. ustawę o lasach, ustawę z dnia 19 października 2001 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1014; ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 712 z późn. zm.

442 Wyrok SN w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 843/00, lex nr 52651.

443 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 47.

444 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 170.

wyłączeniowego musi zostać poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, które w imieniu Skarbu Państwa prowadzi starosta. Uregulowania pozwalają przyjąć, że wyłącznym reprezentantem Skarbu Państwa w postępowaniu wyłączeniowym jest starosta. Artykuł 4 pkt 9 u.g.n., odnoszący się do zakresu pojęcia organu właściwego, obejmuje swą treścią kreację starosty jako *statio fisci* Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości, potencjalnego nabywcy i innych praw rzeczowych na nieruchomości.

2.2. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W myśl art. 113 ust. 1 u.g.n. beneficjentem wyłączenia może być także jednostka samorządu terytorialnego. W Polsce od 1990 r. system administracji publicznej ukształtowany jest na zasadzie dualizmu. Zadania w zakresie administrowania wykonywane są przez struktury administracji rządowej i przez zdecentralizowaną administrację samorządową. Samorząd terytorialny współtworzy system administracji ogólnej, której zakres przedmiotowy działania nie ogranicza się do pewnego zakresu administrowania, lecz obejmuje wykonywanie zadań o wielorakim charakterze⁴⁴⁵. Obecnie jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, są gminy, powiaty i województwa. Fundamentalnymi regulacjami przesądzającymi o charakterze prawnym jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) są trzy ustawy samorządowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴⁶, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁴⁷ oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁴⁸.

W preambule Konstytucji RP z 1997 r. została wyrażona zasada pomocniczości. Art. 15 Konstytucji RP z 1997 r. jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa wymienia zasadę decentralizacji władzy publicznej, przyznając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego osobowość publicznoprawną (art. 16 ust. 2 Konstytucji

RP). Konstytucja RP określiła wskazania co do ustawowego uregulowania tej kwestii. Według art. 15 Konstytucji RP ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej i zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych⁴⁴⁹. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przy wykonywaniu swych zadań korzysta z samodzielności zapewnionej przez Konstytucję, która podlega ochronie prawnej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Wyznaczenie granic zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonane zostało w drodze wymienionych ustaw samorządowych oraz ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa⁴⁵⁰.

W opinii Zygmunta Niewiadomskiego ustawodawca tworzy generalną formułę zadaniowo-kompetencyjną gminy⁴⁵¹. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.g.n. do zakresu działania gminy zalicza się wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym oraz ustawowo niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. W kontekście tej regulacji zarówno w przypadku gminy, jak i powiatu mamy do czynienia z lokalnym charakterem wspólnot samorządowych. Dokonując ich obszernej egzemplifikacji, zamykają się one w zasadzie w czterech kategoriach: sprawy związane z infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.), infrastruktura społeczna (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządek i bezpieczeństwo publiczne (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne), ład przestrzenny i ekologiczny (zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska itp.)⁴⁵². Podobnie kształtuje się zakres zadań powiatu i województwa, z tym jednak zastrzeżeniem, że zadania te muszą mieć charakter

445 Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 53.

446 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.

447 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1834.

448 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.

449 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1998, s. 271.

450 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, t.j. Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

451 Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 36.

452 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.

zadań ponadgminnych w przypadku powiatu i zadań wojewódzkich w przypadku województwa. Zadania te muszą być wyliczone taksatywnie w przepisach ustaw, nie obowiązuje tu domniemanie zadań, które dotyczy wyłącznie gminy⁴⁵². Porównanie treści art. 7 u.g.n. i art. 4 ustawy o samorządzie powiatu i art. 14 ustawy o samorządzie województwa z treścią art. 6 u.g.n. wskazuje bezspornie, że zdecydowana większość zadań jednostek samorządu terytorialnego stanowi cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Warunkiem prawidłowego wykonania tych zadań, odpowiadającym zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jest wyposażenie je w majątek niezbędny dla realizacji zadań⁴⁵⁴.

Nabycie nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić zarówno przy wykorzystaniu form cywilnoprawnych, jak i publicznoprawnych. W przypadku publicznoprawnych duże znaczenie ma wywłaszczenie. Ustawodawca uwzględnił okoliczności wyjątkowego charakteru wywłaszczenia, posługując się przy wskazaniu podmiotów wywłaszczających określeniem „tylko”, co pozwala przyjąć, że obecna regulacja mieści się w modelu wąskiego określenia podmiotów wywłaszczających. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem: „iż wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego”, pozwala poza wszelką wątpliwość przyjąć, że jakiegokolwiek rozszerzenie kręgu podmiotów na gruncie art. 113 ust. 1 u.g.n. jest niedopuszczalne⁴⁵⁵.

2.3. PODMIOTY, KTÓRYM JEST WYDAWANE ZEZWOLENIE NA OGRANICZENIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI NA WYKONANIE CELU PUBLICZNEGO

W świetle przedstawionej powyżej regulacji prawnej, ograniczającej krąg beneficjentów wywłaszczenia, należy określić podmioty uprawnione do uzyskania zezwolenia w trybie art. 124–126 u.g.n., a także

452 Tamże oraz art. 7 ust. 1 u.g.n.

453 A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 58 oraz art. 4 ustawy o samorządzie powiatu i art. 14 ustawy o samorządzie województwa.

454 J. Ignatowicz, *Mienie komunalne – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Agopszowicza*, Katowice 1992, s. 86.

455 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 105; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2004), s. 33.

odnieć się do kwestii, czy zasada wyrażona w art. 113 ust. 1 u.g.n. odnosi się do ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia w trybie art. 124–126 u.g.n. W związku z tym należy postawić tezę, że zakres podmiotowy wywłaszczenia nie stanowi elementu konstrukcji wywłaszczenia w ujęciu abstrakcyjnym, a jedynie odzwierciedlenie przyjętych założeń legislacyjnych w danym ustawodawstwie.

Konstytucja RP nie odnosi wzorca konstytucyjnego wywłaszczenia do kryterium podmiotowego. W tym stanie należy przyjąć, że o „podmiotowej intensywności” wywłaszczenia decyduje każdorazowo ustawodawca⁴⁵⁶. Należy tu zaznaczyć, iż powyższy przypadek został wyrażony m.in. w odrębnym uregulowaniu zasad, trybu i przesłanek tego typu wywłaszczenia, w tym w kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia⁴⁵⁷. W wyniku wywłaszczenia w trybie art. 124–126 u.g.n. ograniczeniu ulegają prawa właściciela i użytkownika wieczystego, jednak ograniczeniom tym nie towarzyszy powstanie praw rzeczowych po stronie wywłaszczającego. Na skutek zezwolenia wydanego w trybie wyżej określonym podmiot wnioskujący o jego wydanie uzyskuje uprawnienie publicznoprawne. Uwzględniając fakt, że zadania jednostek samorządu terytorialnego są w znacznej mierze realizowane przez komunalne osoby prawne lub inne podmioty na podstawie zawartych umów, ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia w trybie art. 124–126 u.g.n. wyłącznie do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego powodowałoby, że instytucja uregulowana w tych przepisach stałaby się martwa. Przyjętą powyżej kwestię autorzy uzasadniają wyjątkowym charakterem omawianej instytucji, stanowiącej ingerencję w prawa podmiotowe przysługujące do nieruchomości.

Odmienny pogląd przedstawia G. Bieniek, którego zdaniem przedmiotowe pozwolenie może być wydawane na rzecz określonego podmiotu, innego niż jednostka samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa, który z zasady prowadzi przedsiębiorstwo⁴⁵⁸. W opinii Romana Trzaskowskiego proponowane w doktrynie ograniczenia kręgu podmiotów mogących uzyskać stosowne zezwolenia do przedsiębiorstw

456 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 174.

457 G. Bieniek, *Urządzenie przesyłowe*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2004, s. 571.

458 G. Bieniek i in., dz. cyt., s. 65.

użyteczności publicznej nie wydaje się uzasadnione⁴⁵⁹. Taką opinię uzasadnia okoliczność, że uprawnienia wynikające z art. 124 u.g.n. odpowiadają potrzebom i zadaniom wszystkich przedsiębiorstw energetycznych, niezależnie od ich struktury prawnej.

Zawężenie kręgu podmiotów wyłącznie do przedsiębiorstw użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁴⁶⁰ w perspektywie przekształceń własnościowych zachodzących m.in. w sektorze energetycznym, gazowym, ciepłowniczym spowodowałoby, że art. 124 u.g.n. w znacznej mierze stałby się martwy⁴⁶¹. W wyroku z dnia 30 sierpnia 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 124 u.g.n. nie określa wprost kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia. Z treści art. 124 ust. 7 u.g.n. wynika, że do tych podmiotów należą jednostki samorządu terytorialnego z uwagi, że do zadań własnych tych jednostek należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Z charakteru celów, dla których realizacji może być udzielone zezwolenie, wynika, że chodzi o obiekty i urządzenia stanowiące przedmiot działalności i związaną z nim infrastrukturę przedsiębiorstw użyteczności publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego podmiotami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia będą, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług publicznych⁴⁶². Pogląd ten został podważony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., w którym stwierdzono, że „prezentowany w piśmiennictwie pogląd, iż podmiotami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia, o jakim mowa w art. 124 u.g.n., mogą być, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, nie znajduje uzasadnienia. Przeciwno niemu przemawia nie tylko

wyraźnie brzmienie art. 124 ust. 2 u.g.n., w którym nie sposób doszukać się sugerowanych obostrzeń, ale także argumenty pragmatyczne i celowościowe”.

Sąd Najwyższy, powołując się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne⁴⁶³, podkreślił, że każde przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii, niezależnie od jego formy prawnej, zobowiązane jest utrzymać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji dostaw energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. Z kolei w myśl art. 7 tej ustawy przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej są zobowiązane m.in. do zawarcia umowy o przyłączenie, jak też są zobowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączy podmiotów ubiegających się o przyłączenie⁴⁶⁴.

Na gruncie art. 124–126 u.g.n. nie ma zastosowania art. 113 ust. u.g.n., co zobowiązuje do ustalenia kręgu podmiotów wyłączających dla powyższej sytuacji. Zgodnie z art. 124 ust. 2 u.g.n. zezwolenie przyznawane jest z urzędu lub na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby lub jednostki organizacyjnej. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 4 pkt 10 u.g.n. pojęcie jednostki organizacyjnej na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmuje wyłącznie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na bardzo szeroki i bliżej nieokreślony krąg podmiotów posiadających legitymację do wystąpienia o wydanie zezwolenia na zajęcie nieruchomości. Powyższe niedookreślenie podmiotu spowodowało rozbieżne stanowiska w doktrynie i w orzecznictwie.

Pogląd o konieczności zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia na podstawie u.g.n. prezentują J. Szachulowicz i A. Łukaszewska, którzy stwierdzili, że podmiotami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia są, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, także zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

459 R. Trzaskowski, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa energetyczne z cudzych nieruchomości (cz. I)*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 155.

460 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 8.

461 R. Trzaskowski, dz. cyt., s. 155.

462 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2001 r., I SA 668/00, lex nr 54755; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Wa1138/14, lex nr 1552806.

463 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1873.

464 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 21 maja 2002 r., CZP 27/02, OSNC 2003, nr 5, poz. 67; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2013 r., I SA/Bd 561/13, lex nr 2042496.

Podmioty te jednak muszą mieć za cel bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług publicznych⁴⁶⁵.

Należy tu przyjąć jako negatywną przesłankę zawężenia zakresu podmiotowego w art. 124 u.g.n. dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Odwołując się do tej ustawy, trzeba mieć świadomość, że akt ten był wydany w określonym celu i dotyczy odmiennych sytuacji prawnych. Pojęcie użyteczności publicznej miało w tym przypadku służyć określeniu odrębnej kategorii przedsiębiorstw prowadzących działalność na innej zasadzie niż przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych⁴⁶⁶. Ewolucja społeczna, gospodarcza, ustrojowa zapoczątkowana na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przełamała monopol państwowy w sektorze działalności publicznej. Wynikiem zmiany było w szczególności przekazanie znacznej części zadań ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności jednostkom samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁶⁷ działalność ta może być prowadzona w formie spółek prawa handlowego oraz może być powierzona osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej⁴⁶⁸. W związku z tym właściwe będzie przyjęcie poglądu Sławomira Dudzika, że obszarem zastosowania kategorii użyteczności publicznej jest strefa kwalifikowanej działalności gospodarczej, ściśle powiązanej z interesem publicznym. Autor stwierdził, że w sytuacji tej występuje ekwiwalentna wymiana dóbr między przedsiębiorstwem a konsumentem, natomiast dobra te mają istotne znaczenie dla funkcjonowania danej społeczności i zaspokajają podstawowe potrzeby jej członków. Koncepcja użyteczności publicznej nie przesądza o kwestiach własnościowych odnośnie do przedsiębiorstw prowadzących działalność w tym zakresie⁴⁶⁹. „Struktura własności w tym segmencie rynku kształtuje się różnie w poszczególnych

krajach, przy czym wybór między własnością publiczną a prywatną opiera się głównie na przesłankach politycznych i systemowych, które mają swoje odbicie w miejscowym systemie prawnym. Generalnie wskazać można w tym zakresie na funkcjonowanie dwóch modeli: amerykańskiego i zachodnioeuropejskiego. W pierwszym z nich większość przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest własnością prywatną, w drugim przewagę uzyskała własność państwowa lub komunalna⁴⁷⁰.

Omówione powyżej kwestie mają na celu uzasadnić krytyczne stanowisko wobec poglądów zawężających zakres podmiotowy w art. 124 u.g.n. do przedsiębiorstw użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Przyjęcie tego poglądu uniemożliwiłoby m.in. korzystanie z instytucji w myśl art. 124 u.g.n. np. spółkom komunalnym. W związku z tym należy tu podkreślić, że stosowanie pojęcia użyteczności publicznej dla weryfikacji zakresu podmiotowego w myśl art. 124 u.g.n. nie jest uregulowane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. W sytuacji tej nie jest celem wskazanie poprzez przymiot użyteczności publicznej określonej formy organizacyjnej, lecz uściślenie zakresu działania podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia. Brak tu wątpliwości, że podstawowym kryterium oceny legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia jest ocena, czy planowane przez inwestora działanie stanowi realizację celu publicznego.

Łucja Gruszczyńska stwierdziła, że przy rozpoznawaniu kwestii, czy dany podmiot może ubiegać się o wydanie zezwolenia ograniczającego sposób korzystania z praw do nieruchomości, należy przesłankę realizacji celu publicznego traktować jako warunek konieczny i zarazem podstawowy⁴⁷¹. Z zasady taką przesłankę spełniać będą przedsiębiorstwa działające w sferze użyteczności publicznej i nie tylko w rozumieniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W efekcie tego niemożliwe jest wydanie decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości w trybie art. 124 u.g.n. prywatnemu inwestorowi, że pod tym pojęciem mieści się podmiot nieprowadzący w sposób ciągły i zorganizowany działalności objętej dyspozycją art. 124 u.g.n. Zastosować można art. 124 u.g.n. w sytuacji, gdy o przyłączenie do

465 J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 110; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 366.

466 T. Rabska [w:] *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, red. T. Aziewicz, Gdańsk-Lublin 1994, s. 137-138.

467 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344.

468 Tamże.

469 S. Dudzik, dz. cyt., s. 256, 311.

470 Tamże.

471 Ł. Gruszczyńska, *Ograniczenie prawa własności na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 2001, nr 6, s. 66-85.

sieci należącej do przedsiębiorstwa energetycznego ubiegają się indywidualne podmioty w takim zakresie, w jakim zgodnie z art. 7 ust. 4 prawa energetycznego obowiązek realizacji i finansowania obciąża przedsiębiorstwo energetyczne⁴⁷². W sytuacji tej zezwolenie na zajęcie nieruchomości wydane jest na wniosek i na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego.

Mniejsze wątpliwości co do zakresu podmiotowego wywołuje regulacja zawarta w art. 125 ust. 1 u.g.n. Zezwala ona na ograniczenie właściciela lub użytkownika wieczystego w korzystaniu z nieruchomości z powodu poszukiwania lub wydobywania minerałów. Starosta udziela zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa. W myśl art. 125 ust. 1 u.g.n. stanowi swoiste uzupełnienie unormowań zawartych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze⁴⁷³.

Złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa, z której może on korzystać w granicach określonych przez ustawy, z wyłączeniem innych osób, oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkownika górniczego. Kopaliny nie stanowią części składowej nieruchomości, w przypadku gdy są położone na głębokości gruntowej wykraczającej poza granice wyznaczone przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości gruntowej⁴⁷⁴. Uprawnienia Skarbu Państwa do kopalin wykonywane są formie tzw. użytkownika górniczego. Ustanowienie użytkownika górniczego następuje na drodze umowy za wynagrodzeniem, pod warunkiem uzyskania koncesji. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 6 pkt 8 u.g.n. poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa jest celem publicznym w rozumieniu tej ustawy, należy przyjąć, że użytkownik górniczy jest wyłącznym podmiotem uprawnionym do wnioskowania o wydanie zezwolenia w trybie art. 125 u.g.n.

Ograniczenie to jest przejawem kształtowania prawa własności w formie indywidualnego aktu administracyjnego ustanowionego w interesie ogólnym, stanowiącego ingerencję publicznoprawną

w prawa rzeczowe do nieruchomości, uzasadnioną koniecznością naruszenia tych praw ze względu na realizację celu publicznego⁴⁷⁵. Skutkiem tej ingerencji jest ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości poprzez ustanowienie trwałego obowiązku znoszenia przez właściciela stanu ukształtowanego przebiegiem zainstalowanego urządzenia przesyłowego. Ze względu na istotę, sens i cel społeczny ograniczenia takie nie wymagają zawsze kompensacji w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tym ograniczeniem. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2006 r., jako zasadę przy porównywaniu różnych form ograniczenia prawa własności można przyjąć, że wszelkie ingerencje mające charakter ogólny, dotyczące często całej kategorii praw i realizowane w związku z tym formie ustawy, nie przywidują odszkodowania i nie są traktowane jako wywłaszczenie⁴⁷⁶.

Należy więc uznać, że ograniczenie prawa własności nieruchomości pod realizację publicznej infrastruktury przemysłowej, uregulowane art. 124 u.g.n., jest szczególnym rodzajem wywłaszczenia, ponieważ jest jedynym typem wywłaszczenia, które może zostać dokonane na rzecz podmiotu prywatnego, co wnika wprost z brzmienia art. 124 ust. 2 u.g.n.

3. Podmioty mogące podlegać wywłaszczeniu

Ustawodawca nie określił taksatywnie kręgu podmiotów mogących podlegać procesowi wywłaszczenia, ograniczając się jedynie do wskazania zakresu przedmiotów wywłaszczenia. Krąg podmiotów, których prawa są wywłaszczane, określa każdorazowo ustawa o gospodarce nieruchomościami⁴⁷⁷. Krąg tych podmiotów odpowiada zakresowi podmiotowemu wywłaszczanych praw. Wywłaszczona może być osoba, której przysługują prawa do nieruchomości objętej wywłaszczeniem na podstawie ustawy. Od tej ogólnej zasady ustawodawca ma prawo wprowadzić wyjątki. Określa on kategorie praw, które ze względu na podmiot nie podlegają wywłaszczeniu, lub konkretne podmioty, których nie wolno wywłaszczać z przysługujących im praw.

472 R. Trzaskowski, dz. cyt., s. 155–156.

473 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 633.

474 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 369.

475 M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 654, 660–661.

476 Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P. 25/02, OTK – A 2005, nr 6, poz. 65.

477 S. Czuba, dz. cyt., s. 52.

Co do zasady wywłaszczona może być osoba fizyczna i prawna (np. spółki z o.o., akcyjne, uczelnie wyższe) oraz jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (np. spółki jawne)⁴⁷⁸.

Przyjęte reguły odnosiły się wyłącznie do ustalenia dopuszczalności wywłaszczenia podmiotów administracji publicznej⁴⁷⁹. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, wprowadzająca zasadę wyłączności wywłaszczenia na rzecz państwa, wykluczyła możliwość wywłaszczania nieruchomości czy praw państwa. Rozbieżności doktryny dotyczyły dopuszczalności wywłaszczenia organizacji spółdzielczych oraz mienia gromadzkiego⁴⁸⁰.

Jedyny wyjątek, który umożliwiał wywłaszczenie gruntów państwowych na rzecz podmiotów prywatnych, uregulowany został w art. 14 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne. Stanowił on szczególny rodzaj wywłaszczenia polegającego na ustanowieniu ograniczenia prawa w celu przeprowadzenia ciągów drenażowych, rurociągów krytych, rowów otwartych służących do przepływu wody lub ścieków. Przyjęte zasady ustrojowe i odpowiadające im uregulowania ustawy wywłaszczeniowej czyniły zbędnym wyrażenie *expressis verbis* zasady niedopuszczalności wywłaszczenia Skarbu Państwa. Stan ten uległ zmianie w związku ze zmianą treści art. 128 k.c., dokonaną przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny⁴⁸¹, na skutek naruszenia zasady jedności własności państwowej poprzez przyjęcie, że własność przysługuje Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym⁴⁸² oraz przez reaktywację samorządu terytorialnego.

478 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 181.

479 W doktrynie okresu międzywojennego dopuszczano możliwość wywłaszczenia własności państwowo-prywatnej, tj. tych przedmiotów, którymi państwo gospodaruje jako prywatny właściciel, ale nie w celach publicznych – E. Muszalski, *Wywłaszczenie*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1931, s. 1153. Wyłączone spod wywłaszczenia były prawa przysługujące państwu (państwowym przedsiębiorstwom użyteczności publicznej), które były wykorzystywane na cele publiczne. Prezentowane były poglądy, które umożliwiały wywłaszczenie wszelkiej własności publicznej. Granice własności publicznej wchodziły w zakres własności przysługującej państwowym przedsiębiorstwom użyteczności publicznej, wówczas gdy o zasadności wywłaszczenia decydował wzgląd na przeznaczenie rzeczy – tamże.

480 W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe...*, s. 15.

481 Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny, Dz. U. z 1989 r. nr 3, poz. 11.

482 W związku ze zmianą treści art. 128 k.c., dokonaną przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny, t.j. Dz. U. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.; Z. Radwański, *W sprawie skutków prawnych nowelizacji art. 128 k.c.*, PiP 1990, nr 4, s. 52–55.

Ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości zmieniono treść art. 53 ust. 1 (w t.j. art. 50 u.g.n.)⁴⁸³, rozszerzając krąg podmiotów wywłaszczających o gminy, a w wyniku dodania art. 3a (w t.j. art. 3 u.g.n.) – o związki międzygminne. Rozwiązanie to zobowiązywało ustawodawcę do odniesienia się do kwestii dopuszczalności wzajemnych wywłaszczeń przez Skarb Państwa i Skarbu Państwa przez gminę. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 53 ust. 2, zgodnie z którym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa nie mogą być wywłaszczone.

Kwestia ta została uregulowana w art. 113 ust. 2 u.g.n. na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1998 r. o gospodarce nieruchomościami. W myśl art. 113 ust. 2 u.g.n. nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona, jednak sytuacja ta nie dotyczy wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości. Zgodnie z art. 113 ust. 2 u.g.n. wyklucza się możliwość wywłaszczenia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa poprzez odjęcie prawa własności przysługującego temu podmiotowi⁴⁸⁴: „Państwo jest organizacją suwerenną, co oznacza, że ma warunki nieuznawania nad sobą zwierzchności czy ingerencji innych podmiotów w sferę działalności państwowej, gdyż inne podmioty są tworzone przez państwo na podstawie i w granicach stanowiącego przez nie prawa”⁴⁸⁵. W związku z tym można tu zadać pytanie, czy ograniczenie w art. 113 ust. 2 u.g.n. jest w pełni ograniczeniem podmiotowym, to znaczy, że wyklucza możliwości wywłaszczenia określonej kategorii podmiotów.

Ustawodawca nieznacznie ograniczył krąg podmiotów, które może dotknąć proces wywłaszczenia poprzez wskazanie kategorii praw niepodlegających wywłaszczeniu ze względu na swój podmiot. Kategorią takich praw jest prawo własności nieruchomości przysługujące Skarbowi Państwa. Stwierdzić tu należy, że podmiotem wywłaszczanym jest osoba fizyczna i prawna, z wyjątkiem Skarbu Państwa, lecz wyłącznie w zakresie przysługującego mu prawa własności nieruchomości.

483 Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, t.j. Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.

484 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 338.

485 J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 188.

Podsumowanie

Istotnym elementem instytucji wywłaszczenia nieruchomości jest określenie kręgu podmiotów, na których rzecz może nastąpić wywłaszczenie, a więc podmiotów, które w wyniku wywłaszczenia bezpośrednio nabywają prawo własności lub prawo rzeczowe na wywłaszczonej nieruchomości. Konstrukcja wywłaszczenia nie ogranicza się do każdego przedmiotu praw chronionych przez art. 21 Konstytucji RP. Przyjęcie szerokiego rozumienia własności w ujęciu tegoż przepisu Konstytucji RP skutkuje przyjęciem równie szerokiego zakresu wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Dlatego też wywłaszczeniem będzie każde pozbawienie lub inne naruszenie istoty praw majątkowych, chronionych przez art. 21 Konstytucji RP, a przedmiotem tych praw mogą być zarówno rzeczy ruchome, jak i nieruchome, a także dobra niematerialne. Niemniej jednak w myśl u.g.n. to właśnie nieruchomości stanowią charakterystyczny przedmiot praw, najpełniej odpowiadający funkcji wywłaszczenia. Wynika to ze specyfiki nieruchomości jako rzeczy niepowtarzalnych co do swych cech fizycznych, niewytwarzanych, a tym samym ograniczonych ilościowo, w związku z czym najpełniej realizujących postulat niezbędności dla realizacji celu publicznego. Jednocześnie społeczna funkcja nieruchomości jako podstawowego narzędzia inwestycyjnego, a zarazem gwaranta bezpieczeństwa majątkowego właściciela powoduje, że wszelkie ograniczenia praw do nieruchomości, a w szczególności ograniczenia o charakterze indywidualnym, są dotkliwie odczuwalne i uznawane za istotne naruszenie praw jednostki. Dlatego też właśnie w odniesieniu do nieruchomości konflikt interesów indywidualnych i publicznych jest szczególnie odczuwalny i wymaga od ustawodawcy wyraźnych reguł prawnych jego rozwiązań, a od doktryny – wnikliwych badań tematu.

Odrębności postępowania wywłaszczeniowego

Wprowadzenie

Postępowanie wywłaszczeniowe zasadniczo uregulowane zostało w art. 114–119 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁸⁶. Procedura zawarta w tej ustawie stanowi administracyjne postępowanie szczególne w stosunku do administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego zawartego w kodeksie postępowania administracyjnego. Dlatego w kwestiach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy k.p.a. Procedura postępowania wywłaszczeniowego wyznacza obowiązki organu i uprawnienia stron, tworzy system gwarancji poprawności działania w dochodzeniu do prawdy obiektywnej i ustalaniu stanu prawnego. Procedura spełnia przez to w określonym zakresie rolę służebną w procesie stosowania prawa materialnego, a jednocześnie realizuje samodzielne funkcje ochrony jednostki i jej interesów, zapewnia dbałość o respektowanie wymagań interesu publicznego i poszanowania prawa przez organy administracji publicznej i wszystkich uczestników postępowania.

Wywłaszczenie nieruchomości stanowi szczególnie intensywną ingerencję administracyjną w sferę praw zastrzeżonych dla regulacji cywilnoprawnych. Wpływa to na konieczność wprowadzenia szczególnych reguł postępowania lub dokonania określonych modyfikacji reguł istniejących w ogólnym postępowaniu administracyjnym w celu pełniejszego zagwarantowania prawidłowości rozstrzygnięcia. Podkreślenie ważkości rozstrzyganych spraw powinno znaleźć

⁴⁸⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 1997 r. nr 115, poz. 741 z późn. zm.

odzwierciedlenie w uregulowaniu właściwości organów, szczególnym określeniu warunków i formy wszczęcia postępowania, w tym w określeniu treści wniosku i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia wywłaszczenia. Ze względu na szczególny charakter postępowania wywłaszczeniowego w jego toku mogą być podejmowane czynności nieznanne ogólnemu postępowaniu administracyjnemu, np. wniosek o wpis stosownej wzmianki w księdze wieczystej, a znane instytucje mogą mieć charakter odmienny od uregulowań zawartych w k.p.a., np. ugoda administracyjna (art. 118 ust. 2 u.g.n.). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, w przypadku gdy z postanowienia szczególnego przepisu wynika obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej przed rozstrzygnięciem sprawy w drodze decyzji administracyjnej, organ administracji publicznej nie jest władny do odstąpienia od jej przeprowadzenia⁴⁸⁷.

W art. 114 u.g.n. ustawodawca przewidział konieczność poprzedzenia postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami. Jednocześnie wprowadził procedurę zastępującą rokowania, znajdującą zastosowanie w przypadku wywłaszczania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zauważyć należy, że pojęcie rokowań nie zostało zdefiniowane w u.g.n. Przyjmuje się, że ich istota sprowadza się do cywilistycznej koncepcji negocjacji, czyli do wystąpienia z propozycją nabycia prawa rzeczowego niezbędnego dla realizacji celu publicznego w drodze umowy. W ramach negocjacji ustalane są wszystkie istotne warunki umowy, a więc dokładne oznaczenie przedmiotu umowy, ceny oraz terminu jej zawarcia. W sytuacji tej podmiot mający być wywłaszczony ma uprawnienie do wynegocjowania kwoty korzystniejszej dla siebie ze sprzedaży nieruchomości Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Negocjacje mogą też prowadzić do uzyskania nieruchomości zamienną w ramach wywłaszczenia nieruchomości lub do podważenia zasadności realizacji celu publicznego lub realizacji go w inny sposób, np. poprzez zmianę planu zagospodarowania przestrzennego. W takim wypadku nie ma podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego, nabycie następuje na zasadach kodeksu

cywilnego, w związku z czym bezpodstawne będą później m.in. takie roszczenia jak roszczenie o zwrot nieruchomości, która ostatecznie nie zostanie wykorzystana na realizację celu publicznego⁴⁸⁸.

W sytuacji gdy nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym jest niezbędna dla realizacji celu publicznego, wówczas starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej zobowiązany jest podać do publicznej wiadomości zamiar wywłaszczenia w celu odszukania ewentualnych właścicieli (art. 114 ust. 3 u.g.n.). Jeżeli w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3, nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszcząć postępowanie w sprawie podziału i postępowanie wywłaszczeniowe (art. 114 ust. 4 u.g.n.).

W związku z tym można stwierdzić, że art. 114 ust. 4 u.g.n. nie pozbawia potencjalnego właściciela możliwości uczestniczenia w rokowaniach oraz w postępowaniu wywłaszczeniowym, ponieważ dopiero po dwóch miesiącach od daty ogłoszenia, gdy nie zgłoszą się osoby, które wykażą prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe.

Zawiadomienie, o którym mowa w art. 115 ust. 1 u.g.n., jest czynnością procesową w postępowaniu wywłaszczeniowym. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego pozwala podmiotowi wywłaszczanemu na podważenie podjętych w toku tego postępowania czynności procesowych: przeprowadzenie oceny formalnej i procesowej żądania wniesionego przez stronę postępowania. Ocena formalna polega na sprawdzeniu, czy podanie odpowiada wymogom formalnym pisma procesowego, natomiast ocena procesowa polega na stwierdzeniu istnienia przesłanek koniecznych do wszczęcia postępowania, w tym ustaleniu, czy określona sprawa może stanowić przedmiot postępowania administracyjnego w świetle art. 1 pkt 1 k.p.a., następnie czy strona spełnia wymogi wynikające z art. 28 k.p.a. oraz czy organ dysponuje zdolnością prawną do podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie⁴⁸⁹.

Rozprawa wywłaszczeniowa stanowi zgromadzenie wszystkich uczestników postępowania administracyjnego celem przeprowadzenia dowodów: zeznań świadków, przedstawienia opinii biegłych, przesłuchania stron oraz zapoznania ich ze zgromadzonymi dowodami.

487 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, OSPiKA 1984, nr 7–8, poz. 40; wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 1985 r., SA/Po 372/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 8.

488 M. Czech, dz. cyt., s. 188.

489 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 218.

Zebranie wszystkich dowodów, łącznie z oględzinami nieruchomości, umożliwia realizację zasad kontradyktoryjności, celowości, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i jawności wszystkich czynności procesowych składających się na administracyjne postępowanie dowodowe (art. 89 k.p.a.).

W przypadku zaniedbania przeprowadzenia rozprawy decyzja będzie wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a. zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁴⁹⁰

Podczas rozprawy podmioty, które mają zostać wywłaszczone, mogą wyrazić wolę zawarcia umowy przeniesienia lub wygaszenia ich praw do nieruchomości. W takim przypadku starosta może umorzyć postępowanie, ale dopiero po zawarciu stosownej umowy, w wyniku której postępowanie wywłaszczeniowe stanie się bezprzedmiotowe. Następnie powinny zostać dokonane także czynności służące ustaleniu odszkodowania. W tym celu starosta musi uzyskać opinię o wartości nieruchomości sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 130 ust. 2 u.g.n.). Jeśli więc rozprawa administracyjna ma służyć m.in. wyjaśnieniu sprawy odszkodowania, to powinien wziąć w niej udział także rzeczoznawca majątkowy, który sporządził operat szacunkowy nieruchomości, i ewentualnie również biegły w zakresie szacowania nieruchomości (por. też art. 84 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 i 130 ust. 2 u.g.n.).

Według art. 118 ust. 2 u.g.n. w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej. To wyłączenie stosowania przepisów art. 114–122 k.p.a. powoduje, że postępowanie administracyjne w sprawie wywłaszczenia nie może się zakończyć ugodą administracyjną, lecz musi się zakończyć wydaniem decyzji administracyjnej.

Należy zauważyć, że odrębności, jakie zostaną omówione w tym rozdziale, służą ochronie interesu prywatnego. Odrębności postępowania wywłaszczeniowego podkreślają jego szczególność i stanowią procesową gwarancję pełnej realizacji norm prawa materialnego. Gwarancje te to konstrukcje prawne kształtowane z myślą o realizacji funkcji ochronnej w trakcie prowadzonego postępowania, mające z założenia zapewnić jego uczciwy, poprawny i właściwy przebieg.

1. Właściwość organów

Zasadą polskiego prawa jest określenie właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej organów administracyjnych do prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego. Zasada ta określała upoważnienie do jego prowadzenia organów administracji rządowej usytuowanych na średnich i wyższych szczeblach organizacyjnych w strukturze administracji publicznych. Zdaniem T. Wosia rozwiązanie takie stanowiło formalny dowód, że ustawodawca jest świadomy znaczenia spraw rozstrzyganych w takim postępowaniu dla sfery praw i obowiązków obywateli i stopnia ich skomplikowania⁴⁹¹.

Art. 112 ust. 4 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 7 stycznia 2000 r., stanowił, że organem właściwym w sprawach wywłaszczenia był wojewoda. Organem odwoławczym od orzeczeń wojewody był Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (art. 127 § 2 w zw. z art. 17 pkt 2 k.p.a. i art. 3 ust. 1 u.g.n.).

Nowelizacją z dnia 7 stycznia 2000 r., z dniem 15 lutego 2000 r., zmieniono właściwość rzeczową organów w prawach wywłaszczeń, przenosząc kompetencje do wydawania decyzji wywłaszczeniowych na starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Stosownie do art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 9a u.g.n. organem odwoławczym od decyzji starosty jest wojewoda⁴⁹².

Odrębne uregulowania w zakresie właściwości organów w sprawach wywłaszczeń wprowadzają przepisy ustaw szczególnych. Uregulowania te są zawarte na gruncie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁹³, ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Organem właściwym w sprawach wywłaszczeń nieruchomości – w przypadku pierwszej ustawy pod budowę dróg, a w przypadku drugiej na cele ochrony pomnika zagłady – jest wojewoda. Organem odwoławczym od decyzji wojewody w tych sprawach jest odpowiednio minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw administracji publicznej.

491 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 86.

492 Uzasadnienie NSA w Warszawie z dnia 5 marca 2001 r., OSA 1/01, ONSA 2001, nr 3, poz. 95.

493 T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 54.

490 T. Woś, *Wywłaszczenie...* (2011), s. 248–249.

2. Rokowania

Proceduralną gwarancją ostatecznego charakteru wywłaszczenia jest konieczność poprzedzenia postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami w celu nabycia nieruchomości na drodze cywilnoprawnej. Obowiązek prowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie podmiotom praw do nieruchomości oświadczenia woli w rozumieniu przepisów prawa cywilnego o zaproszeniu do ich prowadzenia⁴⁹⁴.

Nakazanie przez ustawodawcę przeprowadzenia rokowań w drodze umowy poprzez podjęcie próby nabycia nieruchomości w drodze umowy nie może mieć wyłącznie charakteru ofertowego. Organ reprezentujący podmiot publicznoprawny, który ma nabyć nieruchomość, zobowiązany jest zatem do wyznaczenia podmiotowi praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości terminu przeprowadzenia rokowań na zasadzie jego uzgodnienia z tym podmiotem: „Na etapie rokowań organ reprezentujący podmiot publicznoprawny nie występuje w roli publicznoprawnej pozycji wykonywania władztwa publicznoprawnego, lecz występuje w roli reprezentanta osoby prawnej w obrocie cywilnoprawnym”⁴⁹⁵. Organ publicznoprawny nie może więc w sposób arbitrażowy wyznaczyć terminu na przeprowadzenie rokowań, a w przypadku braku odpowiedzi ze strony podmiotu praw przysługujących do nieruchomości twierdzić, że rokowania te nie były skuteczne: „W tym względzie należy dążyć do uzgodnienia terminu przeprowadzenia rokowań, a nie jego narzucenia, skoro obie strony działają na tym etapie jako równorzędne strony”⁴⁹⁶.

Rokowania to inaczej negocjacje, w wyniku których może, ale nie musi, dojść do zawarcia umowy. Rokowania, które mają na celu zawarcie umowy, należy rozumieć jako niesformalizowane i niemające

prawnie wiążącego charakteru negocjacje, zmierzające do uzgodnienia wszystkich niezbędnych postanowień umowy, jak również tych wszystkich przyszłych jej postanowień, które strony uznają za wymagające uzgodnienia. Umowa zostaje zawarta dopiero wówczas, gdy negocjujący osiągnęli porozumienie w zakresie wszystkich istotnych postanowień. Rokowania nie są więc sposobem zawarcia umowy, lecz czynnością poprzedzającą jej zawarcie. Przez rokowania należy niewątpliwie rozumieć wszelkie legalne, zgodne z prawem czynności i działania zmierzające do zawarcia umowy. W ustawie brak jednak bliższych wskazówek dotyczących rokowań. W tej kwestii ustawa o gospodarce nieruchomościami nie określa dokładnie formy potwierdzenia przeprowadzonych rokowań.

W opinii Z. Truskiewicza wyniki rokowań nie muszą być ujęte w formie protokołu podpisanego przez właściciela nieruchomości, gdyż nie jest to czynność procesowa. W ocenie autora wystarczy opis przebiegu rokowań⁴⁹⁷. Obowiązek sporządzenia protokołu z przebiegu rokowań wynika z zasady zachowania należytej staranności przy podejmowaniu czynności przez organy administracji publicznej. Obowiązek ten można wyprowadzić z interpretacji art. 28 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu bezprzetargowym stanowią podstawę do zawarcia umowy⁴⁹⁸. Podobnie, zdaniem T. Wosia, spełnienie przesłanki przeprowadzenia rokowań nie wymaga żadnej szczególnej formy. Treść poświadczenia prowadzenia rokowań powinna potwierdzać ich przebieg, z którego można określić, że nieruchomość nie mogła zostać nabyta w drodze umowy⁴⁹⁹. Wobec powyższego należy zastosować inne akty prawne, które posługują się tym pojęciem. Przedmiotowy problem rozwiązano w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Istotę zagadnienia przedstawia wyrok z dnia 16 stycznia 2003 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż: „Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.) nie definiuje pojęcia rokowań. W tym celu należy sięgnąć do kodeksu cywilnego, gdzie w jego

494 W kwestii tej WSA w Warszawie w wyroku z dnia 7 lipca 2010 r., VIII SA/Wa 294/10, lex nr 676394, stwierdził, że dwukrotne bezskuteczne zaproszenie właściciela nieruchomości, z wyznaczonym miejscem i datą spotkania oraz pisemną ofertą nabycia nieruchomości z wyszczególnioną ceną, wyczerpuje obowiązek poprzedzenia postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami. A dodatkowy obowiązek pomysłowości w doprowadzeniu do rokowań w żadnym razie nie wynika z przepisów ustawy i wykracza poza miernik należytej staranności, jakiej należałoby wymagać od organu administracji publicznej w stosunkach cywilnoprawnych tego rodzaju. Podobnie wypowiedział się SN w wyroku z dnia 29 września 1990 r., sygn. akt III ARN 8/95, lex nr 1238998.

495 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 695.

496 Tamże, s. 696.

497 Z. Truskiewicz, *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, „Rejent”, Warszawa 1993, nr 12, s. 218.

498 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2056/10, lex nr 1113062.

499 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 84.

art. 72 § 1 używane jest to pojęcie. Rokowania (pertraktacje) nie oznaczają składania oświadczeń woli, mają one charakter przygotowawczy. Przedmiotem rokowań mogą być wszystkie możliwe składniki umowy (*essentialia, naturalia* i *accidentalialia negotii*). Zawarcie umowy następuje wtedy, gdy strony osiągną porozumienie co do wszystkich składników umowy⁵⁰⁰. W opinii M. Wolanina „[r]okowaniami w ujęciu cywilistycznym są negocjacje uregulowane w art. 72 i 72¹ k.c. Przedmiotem rokowań powinny być zatem wszystkie istotne elementy przyszłej umowy, tj. określenie przedmiotu, termin jej zawarcia, ceny bądź innej formy wyliczenia (np. nieruchomości zamiennej)”⁵⁰¹.

Zgodnie z art. 72 § 1 k.c., jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, zostaje ona zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem negocjacji⁵⁰². Ta reguła ulega zmianom ze względu na to, że chodzi o nabycie praw do nieruchomości, co z zasady wymaga zachowania formy aktu notarialnego. Rokowania powinny być prowadzone w taki sposób, aby organy administracji doszły do porozumienia z osobą władającą daną nieruchomością i zaoferowały jej taką cenę za nieruchomość, żeby wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nie było konieczne. W przypadku gdy wynikiem rokowań ma być doprowadzenie do zawarcia umowy i nabycie prawa własności do nieruchomości, to swoboda umów nie wyłącza zarówno możliwości zawarcia umowy sprzedaży, jak i zamiany⁵⁰³.

500 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2003 r., SA/Rz 426/01, lex nr 685399; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Bk 692/12, lex nr 1331927; postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2013 r., I SA/Rz 426/13, lex nr 1346585.

501 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 696.

502 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., I OSK 2056/10, lex nr 1113062.

503 Nabycie nieruchomości w drodze cywilnoprawnej przewidywało ustawodawstwo powojenne, przy czym zasady zawarte w dekreście o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości całkowicie nie odpowiadały istocie rokowań. Art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów (Dz. U. Nr 50, poz. 279) stanowił, że wykonawca narodowych planów gospodarczych zobowiązany jest wezwać właściciela nieruchomości niezbędnej dla realizacji planu, by przekazał mu tę nieruchomość. W zamian za nieruchomość zamienną bądź też na wniosek właściciela, za cenę określoną przez nabywcę, zgodnie z obowiązującymi zasadami. W wyniku niezawarcia umowy sprzedaży, zamiany lub umowy przestępnej nieruchomości w tym przedmiocie w terminie 15 dni, od dnia doręczenia wezwania, wykonawca planu mógł nabyć niezbędną dla realizacji nieruchomości w drodze wywłaszczenia. Do wniosku o wywłaszczenie należało dołączyć dowód dokonania powyższych czynności. Art. 6 dekretu budził wątpliwości co do możliwości zakwalifikowania sposobu nabycia nieruchomości do trybu rokowań. Z uwagi na fakt, iż zarówno cena nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej,

Z tego też względu zdanie ostatnie art. 114 ust. 1 u.g.n. przewiduje, że trakcie rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. Przeprowadzenie rokowań wymaga współdziałania i woli stron do ich przystąpienia, a następnie podjęcia rokowań. Przystąpienie do rokowań przez właściwy organ jest jego ustawowym obowiązkiem. Przedmiotowego obowiązku nie ma po stronie właściciela nieruchomości, która ma być wywłaszczona. Wątpliwości może spowodować sytuacja, gdy np. właściciel nieruchomości lub podmiot innych praw do nieruchomości nie wyraża woli prowadzenia rokowań⁵⁰⁴. Istota rokowań, stanowiąca klasyczną instytucję prawa cywilnego, zakłada

jak i sposób zapłaty tej ceny były ściśle regulowane przepisami prawa, trudno przyjąć, że ewentualna umowa zawierania była w drodze rokowań. W opinii W. Ramusa wystąpienie ubiegającego się o wywłaszczenie o dowolne zbycie nieruchomości przez właściciela miało charakter oferty w rozumieniu art. 66 k.c. Uregulowania zawarte w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu nie wyrażały *expressis verbis* obowiązku prowadzenia rokowań. Art. 53 u.g.g.w.n. sprzed nowelizacji stanowił, że wywłaszczenie może nastąpić tylko wówczas, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Terenowe organy administracji państwowej mogły przystąpić do dalszych czynności związanych z wywłaszczeniem po bezskutecznym upływie terminu, jaki organ ten wyznaczył zainteresowanemu na piśmie do zawarcia umowy. Dopiero art. 54 u.g.g.w.n. odnoszący się do treści wniosku o wywłaszczenie stanowił, że wniosek powinien zawierać m.in. wyniki rokowań prowadzonych przez wnioskodawcę o odstąpienie nieruchomości oraz inne okoliczności uniemożliwiające zawarcie umowy, przy stosowaniu dużej ostrożności ustawodawcy w posługiwaniu się pojęciem rokowań o nabycie nieruchomości, na gruncie przedstawionych przepisów. Zdaniem W. Ramusa przeprowadzenie rokowań jest obowiązkowe. Pogląd ten potwierdza fakt, że ustalenie ceny nieruchomości nabywanych na podstawie umowy cywilnoprawnej na gruncie ustawy u.g.g.w.n. następowało na podstawie porozumienia nabywcy z właścicielem nieruchomości. Ustawa ta nie ograniczała wysokości ceny nabycia nieruchomości w drodze umowy do wysokości odszkodowania ustalonego w razie wywłaszczenia, tak jak to czyniła w art. 6 ustawa o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Rada narodowa stopnia wojewódzkiego mogła ustalić w poszczególnych miejscowościach maksymalne ceny nabycia nieruchomości niestanowiących własności państwowej przez organy administracji państwowej, państwowe jednostki organizacyjne i państwowe jednostki gospodarki społecznej. W przypadku podjęcia takiej uchwały cena nabycia nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych z właścicielem nieruchomości nie mogła przekroczyć tej ceny maksymalnej (art. 8 ust. 2 u.g.g.w.n.). Nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, dokonana ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, wprowadziła w tym zakresie istotne zmiany. W art. 50 ust. 3 u.g.g.w.n. (numeracja sprzed ujednoczenia tekstu) zawarto *expressis verbis* obowiązek poprzedzenia wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego przeprowadzeniem rokowań. Do wniosku o wywłaszczenie nieruchomości należało dołączyć wyniki rokowań (przed nowelizacją wyniki rokowań były określone w samym wniosku. W praktyce sprowadzało się to do wskazania we wniosku, że właściciel odmówił zbycia nieruchomości).

504 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 111.

co najmniej *consensus* stron co do ich prowadzenia⁵⁰⁵. W związku z tym, jeżeli brak będzie zamiaru bądź zgody na rokowania po stronie właściciela nieruchomości, to niezbędne będzie wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego po upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy (art. 115 ust. 2 u.g.n.).

Rokowań nie prowadzi się, gdy przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym, ze względu na brak możliwości ustalenia właścicieli lub osób, którym przysługują do niej inne prawa rzeczowe. Zgodnie z art. 114 ust. 3 u.g.n. starosta informuje o zamiarze wywłaszczenia nieruchomości, podając do publicznej wiadomości nie tylko w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, lecz przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim. W art. 114 ust. 4 u.g.n. określono termin dwóch miesięcy od daty ogłoszenia informacji do zgłoszenia się osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości. Zgłoszenie się takich osób niweczy ten uproszczony typ postępowania, co oznacza, że należy podjąć rokowania z tymi osobami w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy. Upływ terminu określonego w art. 114 ust. 4 u.g.n. upoważnia do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego wobec nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 118a u.g.n.).

Brak przeprowadzenia rokowań powoduje oczywiście naruszenie postanowień ustawy, a to może powodować, że tak wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe stanowi rażące naruszenie prawa skutkujące nieważnością decyzji o wywłaszczeniu⁵⁰⁶. Wywłaszczenie może być dokonane, jeżeli nieruchomość lub inne prawa rzeczowe na niej nie mogą być nabyte umownie. W przypadku gdy wywłaszczenie dotyczy części nieruchomości, ogłoszenie zawiera również informację o zamiarze wszczęcia postępowania w sprawie podziału tej nieruchomości.

3. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego

Ingerencja państwa w prawo własności nieruchomości indywidualnego podmiotu w formie wywłaszczenia, powodująca odjęcie lub

ograniczenie tego prawa, nie może nastąpić bez stworzenia podmiotowi wywłaszczanemu odpowiednich gwarancji procesowych. Gwarancje te mają wywłaszczanemu zapewnić, że wywłaszczenie nieruchomości nastąpi wyłącznie, gdy jest ona niezbędna dla realizacji ustawowo określonych celów publicznych, które nie mogą zostać zrealizowane bez użycia jego nieruchomości, a także że proces wywłaszczenia będzie przebiegał zgodnie z określonymi regułami postępowania. Strata finansowa, jaką wywłaszczony poniesie przez pozbawienie go prawa własności nieruchomości lub jego ograniczenie do realizacji określonych nadrzędnych celów publicznych, zostanie w pełni zrekompensowana przez ustanowione odszkodowanie. Powyższe opisane gwarancje mają zapewniać właściwe ukształtowanie postępowania w sprawach o wywłaszczenie nieruchomości.

3.1. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA WYWŁASZCZENIOWEGO Z URZĘDU I NA WNIOSEK

Według art. 115 ust. 1 u.g.n. wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej organu wykonawczego. Wszczęcie postępowania z urzędu może także nastąpić na skutek zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny (w tym przypadku odbywa się na rzecz Skarbu Państwa, bo tylko na rzecz Skarbu Państwa można prowadzić postępowanie wywłaszczeniowe z urzędu)⁵⁰⁷. Niedopuszczalne jest wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu z inicjatywy (w wyniku zawiadomienia) inwestora celu publicznego dla wywłaszczenia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu nie powinno też powodować takich konsekwencji decyzji wywłaszczeniowej jak narzucanie praw rzeczowych do nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli jednostka ta sama nie wykazała woli nabycia nieruchomości poprzez złożenie wniosku o wywłaszczenie.

Choć inwestorowi realizującemu cel publiczny nie przysługuje roszczenie o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, to składając zawiadomienie, powinien on wykazać, w jakiej formie zamierza

505 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 82.

506 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 1996 r., IV SA 1706/94, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 1996 r., IV SA 949/95, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I OSK 1587/10, lex nr 1068434.

507 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 701.

realizować cel publiczny⁵⁰⁸, gdyż wskazanie elementów, jakie zgodnie z art. 119 u.g.n. powinna zawierać decyzja wywłaszczeniowa, potrzebne będzie do wydania tej decyzji. Poza tym w razie wydania decyzji o odmowie wszczęcia takiego postępowania staje się on stroną, do której starosta może skierować taką decyzję (inaczej musiałby skierować ją do siebie). Podmiot taki nie może jednak domagać się dokonania wywłaszczenia, nawet jeśli spełnione są wszystkie niezbędne do tego przesłanki. W sprawie wszczęcia postępowania z urzędu po otrzymaniu zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny, starosta działa więc według własnego uznania, ale zgodnie z art. 7 k.p.a. jego wybór powinien być należycie uzasadniony.

Jeśli starosta w wyniku zawiadomienia podmiotu mającego realizować cel publiczny uzna za konieczne wszczęcie z urzędu postępowania wywłaszczeniowego, to także wszczęcie tego postępowania powinno być poprzedzone rokowaniami o nabycie praw do nieruchomości w drodze umowy. Rokowania te prowadzi starosta lub upoważniona przez niego inna osoba, przy czym w tym przypadku starosta wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej, więc jego upoważnienie do przeprowadzenia rokowań przez inną osobę jest upoważnieniem do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej.

Wniosek o wywłaszczenie nieruchomości o charakterze zabytkowym może złożyć także wojewódzki konserwator zabytków na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁰⁹, jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia. W tym przypadku wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz gminy właściwej ze względu na położenie zabytku, a wojewódzki konserwator zabytków staje się stroną postępowania wywłaszczeniowego jako wnioskodawca (w przypadku zamiaru wywłaszczenia zabytku na rzecz gminy rokowania przeprowadza wójt, burmistrz lub prezydent miasta albo upoważniona przez niego osoba). Należy dodać, że oprócz wywłaszczenia, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami, różne ustawy przewidują

przejmowanie przez podmioty publicznoprawne własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości (albo innych praw do nieruchomości) z mocy prawa z chwilą uprawomocnienia się decyzji administracyjnych o charakterze lokalizacyjnym. Wnioski o wydanie takich decyzji mogą składać różne podmioty. Dla przykładu: wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, skutkujący przejściem z mocy prawa własności i innych praw do nieruchomości przez Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego, składała, na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r., o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy⁵¹⁰, spółka celowa będąca spółką z o. o., utworzona przez Skarb Państwa lub przez gminy miejskie gospodarzy Euro 2012 lub przez inny właściwy podmiot. A wniosek o wydanie przez starostę lub wojewodę zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, o którym mowa w art. 11a ust. 1 u.s.z.d.k., składa właściwy zarządca drogi.

Skoro do wniosku o wywłaszczenie należy dołączyć decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości (art. 116 ust. 2 pkt 3 u.g.n.), podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego będzie również uprawniony do wszczęcia postępowania podziałowego. Podobnie osoby, którym przysługuje roszczenie o prawo własności części nieruchomości, będą mogły powołać się na interes prawny we wszczęciu postępowania o jej podział. Zbadanie, czy osoba występująca z wnioskiem o podział nieruchomości ma interes prawny, należy do organu, zaś ustalenie, że zachodzi jego brak, powinno skutkować umorzeniem wszczętego postępowania o podział. Interesu prawnego w zgłoszeniu wniosku nie mają osoby, które nie mają do niej żadnego tytułu prawnego, lecz zainteresowane są uzyskaniem prawa własności lub użytkowania wieczystego określonej nieruchomości⁵¹¹.

Unormowania zawarte w komentowanej ustawie nie wyczerpują wszystkich kwestii procesowych, więc do zagadnień, o których mowa w art. 115 u.g.n., zastosowanie mają także przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, bo decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości jest decyzją administracyjną w rozumieniu tego kodeksu. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają jednak zastosowanie

508 Tamże, s. 705.

509 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 95.

510 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy, t.j. Dz. U. z 2007 r. nr 173, poz. 1219.

511 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 września 2008 r., II SA/Wr 186/08, lex nr 522609.

tylko w takim zakresie, jaki nie został uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami (przepisy tej ostatniej stanowią w tym przypadku *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego). Na uwagę zasługuje sytuacja w miastach na prawach powiatu, gdzie prezydent miasta jest jednocześnie organem wykonawczym gminy, zastępuje organ wykonawczy powiatu i starostę jako organ wydający decyzję o wywłaszczeniu. Jeśli więc wywłaszczenie ma nastąpić na wniosek prezydenta miasta (bo chodzi o wywłaszczenie na rzecz gminy miejskiej), to pojawia się problem dopuszczalności wnioskowania przez prezydenta miasta reprezentującego interes gminy miejskiej do samego siebie jako organu właściwego w sprawie wydania decyzji o wywłaszczeniu. Postępowanie nie może też być w takim przypadku wszczęte z urzędu, bo wszczęcie z urzędu zostało w komentowanej ustawie przewidziane tylko wówczas, gdy nieruchomość ma zostać wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa. Problem ten został zauważony już wcześniej w związku z wydawaniem zezwoleń na czasowe zajęcie nieruchomości oraz w związku ze sprawami o zwrot nieruchomości wywłaszczonej.

W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 19 maja 2003 r. uznał, że w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta, jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt. 1 i 4 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta. Sąd zajął to stanowisko, mimo że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w dacie wydania tego wyroku nie przewidywały wyłączenia się prezydenta miasta od rozpatrywania sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która w chwili rozstrzygnięcia sprawy była własnością tego miasta. Ze względu na potrzebę zachowania zaufania obywateli do władz publicznej (art. 8 k.p.a.) należałoby podzielić pogląd, że mimo braku wyraźnego wskazania w przepisach trzeba uznać za niedopuszczalne przeprowadzenie postępowania wywłaszczeniowego i wydanie decyzji o wywłaszczeniu przez prezydenta miasta na prawach powiatu na wniosek tego samego prezydenta działającego jako reprezentant miasta, na którego rzecz dokonywane jest wywłaszczenie.

W takim przypadku można byłoby zastosować art. 26 § 3 k.p.a. w związku z art. 9a u.g.n., w świetle których organem właściwym do wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz miasta na prawach powiatu byłby w pierwszej instancji wojewoda (do którego prezydent miasta przekazywałby swój wniosek z powodu wyłączenia się z jego rozpatrywania). Wojewoda mógłby wyznaczyć innego starostę do rozpatrzenia tej sprawy i wydania decyzji o wywłaszczeniu. Należy więc uznać, że prezydent miasta na prawach powiatu, jako organ wykonujący funkcję organu administracji publicznej zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest stroną postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania, a jednocześnie jako dysponent władzy, tj. starosta, rozpatrując swój wniosek o wywłaszczenie nieruchomości, uprawniony jest do wydania decyzji w tej sprawie. Tym samym skoro występuje w dwóch rolach, tj. jako organ i jako ubiegający się o wywłaszczenie, podlega wyłączeniu stosownie do art. 24 k.p.a.⁵¹²

Nowelizacją komentowanej ustawy z dnia 24 września 2010 r.⁵¹³ dokonano zmiany przepisu art. 115 ust. 2 u.g.n. (usunięto zeń regulację, iż termin ten liczy się od dnia zakończenia rokowań i że termin ten ustala starosta). Zatem obecnie termin ten wyznaczany jest przez starostę lub przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego po zakończeniu rokowań. Jak z tego wynika, ustawodawca uzależnił termin wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego od daty doręczenia właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub innej osobie mającej do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe pisma wyznaczającego dwumiesięczny termin zawarcia umowy zakupu lub zamiany nieruchomości. Pismo to jest w zasadzie ofertą, o której mowa w art. 66 k.c., choć nie ma w tym przypadku wymogu zachowania formy aktu notarialnego. Pismo to powinno określać najważniejsze składniki umowy, przede wszystkim cenę.

Można zauważyć, że w art. 115 ust. 2 u.g.n. data wszczęcia postępowania o wywłaszczenie nieruchomości określona została inaczej niż w art. 61 § 3 k.p.a. Nie jest to bowiem data złożenia wniosku przez

512 Uchwała NSA w Warszawie z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115.

513 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775.

stronę do właściwego organu, lecz data upływu dwumiesięcznego terminu wyznaczonego do przeprowadzenia rokowań, uzależniona od daty doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego. W praktyce oznacza to, że upływ terminu do zakończenia rokowań umożliwia wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jednak datą wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego będzie data doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Zawiadomienie o wyznaczeniu terminu zawarcia umowy powinno być przesłane wszystkim podmiotom praw rzeczowych przysługujących do wywłaszczanej nieruchomości, a ujawnienie się kolejnego takiego podmiotu po zakończeniu rokowań powoduje, że należy wysłać zawiadomienie także i temu podmiotowi. W razie niemożności ustalenia adresów wszystkich podmiotów, którym przysługują prawa rzeczowe, starosta powinien dokonać publicznych ogłoszeń o wyznaczonym terminie zawarcia umowy w sposób określony w art. 49 k.p.a. w związku z art. 8 u.g.n.; gdy wywłaszczenie ma dotyczyć nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, zawiadomienia o terminie zawarcia umowy w ogóle się nie dokonuje. Po spełnieniu wszystkich ustawowych warunków umożliwiających wywłaszczenie nieruchomości starosta wysyła do wszystkich podmiotów praw rzeczowych do nieruchomości zawiadomienie o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego.

Do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego i do samej decyzji wywłaszczeniowej mają zastosowanie, oprócz skąpych regulacji zawartych w komentowanej ustawie, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym datą wszczęcia postępowania jest dzień określony w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, wywieszonym w urzędzie starostwa powiatowego, który przypada nie wcześniej niż po upływie dwóch miesięcy od dnia publicznego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Termin ten może zostać przedłużony (art. 114 ust. 4 u.g.n.).

Zawiadomienie lub ogłoszenie, o których mowa w art. 115 u.g.n., nie podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powstają jednak wątpliwości, czy strony mogą skutecznie podważyć uchylenia dotyczące tych zawiadomień lub ogłoszeń. Wydaje się, że

powinny móc, jednak skuteczność zarzutów w tej sprawie zależy od tego, czy uchylenia miały wpływ na treść decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości⁵¹⁴.

3.2. OKREŚLENIE DATY WSZCĘCIA POSTĘPOWANIA

Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania administracyjnego jest data złożenia wniosku przez stronę właściwemu organowi administracji. W myśl art. 115 ust. 2 u.g.n. z datą wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego powiązano datę upływu dwumiesięcznego terminu wyznaczonego do przeprowadzenia rokowań oraz z doręczeniem stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego. Zatem oznacza to, że upływ terminu do zakończenia rokowań otwiera możliwość wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. W myśl art. 115 ust. 3 u.g.n. datą formalnego wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego będzie data doręczenia stronie zawiadomienia lub z dniem określonym w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania wywieszonym w starostwie powiatowym⁵¹⁵. Przepis ten w sposób istotny modyfikuje ogólne kodeksowe zasady ustalenia momentu wszczęcia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji.

Przepisy k.p.a. nie określają momentu wszczęcia postępowania z urzędu. Za datę wszczęcia postępowania z urzędu uznaje się dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, pod warunkiem że stosownie do art. 61 § 4 k.p.a. zawiadomiono o niej stronę⁵¹⁶. Wspomnieć należy, że uproszczony sposób wszczęcia postępowania obowiązuje przy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

514 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt II SA/Wr 869/01, CBOSA.

515 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 564.

516 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt SA 7955/98, lex nr 43944; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 1981 r., sygn. akt SA 1089/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 34. Pogląd ten jest akceptowany w doktrynie: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 95; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 313; E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 109; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2099/13, lex nr 1775529.

Zdaniem Artura Gilla „wszczęcie postępowania nastąpi w wyniku dokonania przez organ określonej czynności na «zewnątrz» organu, czy czynności postrzegalnej przez stronę, tzn. w momencie wyraźnego uzewnętrznienia przez organ woli wszczęcia postępowania”⁵¹⁷. Uproszczony sposób wszczęcia postępowania obowiązuje przy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym⁵¹⁸. W tym przypadku ze zrozumiałych względów nie doręcza się zawiadomienia o wszczęciu (art. 115 ust. 3 u.g.n.), datą wszczęcia postępowania będzie dzień określony w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, wywieszonym w urzędzie starostwa powiatowego, przy czym ogłoszenie to może być dokonane po upływie dwóch miesięcy od daty ogłoszenia informacji o zamiarze wywłaszczenia (art. 114 ust. 4 u.g.n.).

Zasadą postępowania jest jego wszczęcie na skutek doręczenia zawiadomienia stronom postępowania, natomiast możliwość wskazania daty wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania stanowi wyjątek od tej ogólnej zasady, odnoszący się wyłącznie do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Z art. 118a u.g.n. wynika, że po upływie terminu z art. 114 ust. 4 u.g.n. starosta wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, która złożyła wniosek o wywłaszczenie.

3.3. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE NIERUCHOMOŚCI O NIEUREGULOWANYM STANIE PRAWNYM

Postępowanie dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym jest uregulowane w art. 118a u.g.n. Należy pamiętać, że

517 A. Gill, *Pozycja procesowa strony na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 28.

518 Definicję pojęcia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zawiera art. 123 ust. 6 u.g.n. Należy pamiętać, że ustawodawca zrównał pojęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym z nieruchomością, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (art. 113 ust. 7 u.g.n.). Tym samym tryb postępowania, określony w art. 118 u.g.n., będzie mógł mieć zastosowanie do nieruchomości, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe. W związku z tym z racji braku możliwości ustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości w drodze umowy (art. 115 ust. 5 u.g.n.), przyjmuje się tryb ogłoszenia informacji o zamiarze wywłaszczenia takiej nieruchomości w sposób zwyczajowo przyjęty i w prasie o zasięgu ogólnopolskim.

obecnie, zgodnie z art. 113 ust. 7 u.g.n., obejmie on także nieruchomości, których właściciele lub użytkownicy wieczysti nie żyją i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone. Choć z art. 118a ust. 1 u.g.n. wynika, że starosta po upływie terminu dwóch miesięcy przeznaczonych na zgłoszenie się osób mających prawa rzeczowe do nieruchomości wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, to jednak nie zawsze tak jest, gdyż po upływie terminu dwóch miesięcy od opublikowania ogłoszeń o zamiarze wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym ogłasza się w urzędzie starostwa informację o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego z określonym dniem. Dlatego jeśli już ogłoszono wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, to starosta wydaje bez przeprowadzenia rozprawy administracyjnej decyzję wywłaszczeniową dotyczącą takich nieruchomości. Zgłoszenie się osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia informacji o wszczęciu postępowania powoduje, że należy rozpocząć z tymi osobami rokowania (pod warunkiem, że osoby te rzeczywiście wykażą, iż przysługują im prawa rzeczowe do wywłaszczanej nieruchomości). Z tego względu wydanie decyzji wywłaszczeniowej może w tym przypadku nastąpić dopiero po upływie dwóch miesięcy, liczonych od dnia publicznego ogłoszenia o zamiarze wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego.

Należy zwrócić uwagę, że w art. 118a ust. 1 u.g.n., w przeciwieństwie do innych przepisów, w których używa się określenia „wywłaszczenie” (także w art. 114 ust. 3 u.g.n. mowa jest o zamiarze wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym), ustawodawca mówi o „nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”, a decyzja wydawana na podstawie tego przepisu nie jest decyzją o wywłaszczeniu, ale decyzją o nabyciu własności nieruchomości przez podmiot publicznoprawny. Świadczy to o dostrzeganiu przez ustawodawcę różnicy między wywłaszczeniem polegającym na pozbawieniu konkretnych podmiotów praw do nieruchomości a postępowaniem w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, kiedy takich podmiotów brak, więc faktycznie nie można żadnego podmiotu pozbawić praw do nieruchomości. Z tego względu zastąpiono konstrukcję wywłaszczenia konstrukcją nabycia własności przez

podmiot publicznoprawny. W razie zgłoszenia się osób, które wykazały, że przysługują im prawa do nieruchomości, postępowanie będzie toczyło się dalej w sprawie wywłaszczenia tych osób. Wątpliwości budzi natomiast sytuacja, kiedy potencjalne podmioty praw są znane, bo toczy się jeszcze niezakończony postępowanie spadkowe, a mimo to organ ma zignorować ten fakt i wydać decyzję o nabyciu własności przez odpowiedni podmiot publicznoprawny.

Nabycie własności na podstawie takiej decyzji następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna, przy czym podlega ona zgodnie z art. 118a ust. 2 u.g.n. ogłoszeniu w sposób wskazany w art. 49 k.p.a. Ostateczność decyzji oceniać należy przez pryzmat art. 16 § 1 k.p.a., tj. jako stan, w którym nie ma już możliwości prawnej podważenia tej decyzji w administracyjnym toku instancji przez złożenie odwołania w terminie 14 dni, liczonym od dnia doręczenia decyzji stronie (por. art. 129 § 2 k.p.a.).

Decyzja ta jednak nie tylko jest doręczana wnioskodawcy, ale także podlega publicznemu ogłoszeniu wszystkim ewentualnym (nieznanym jeszcze) stronom – zgodnie z art. 118a ust. 2 u.g.n.

Osobom, które nie zgłosiły się w terminie, przysługuje jedynie odszkodowanie. Nie przysługuje im prawo skutecznego żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż trudno będzie im wykazać brak własnej winy w pominięciu ich przez organ w prowadzonym postępowaniu – skoro w żaden sposób nie ujawniły przysługiwania im praw rzeczowych do nieruchomości objętej tym postępowaniem.

Przewidziany w art. 118a ust. 2 u.g.n. wymóg ogłoszenia decyzji w sposób określony w art. 49 k.p.a. oznacza, że decyzja ma zostać ogłoszona publicznie przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. To publiczne ogłoszenie w większości przypadków wykluczy możliwość zachowania określonego w art. 148 § 2 k.p.a. terminu skutecznego wnioskowania o wznowienie postępowania. Zgodnie bowiem z art. 49 k.p.a. po upływie terminu 14 dni od dnia ogłoszenia decyzji domniemywa się, że została ona doręczona wszystkim stronom (jest to tzw. publiczne doręczenie decyzji), a właśnie to doręczenie należy uznać za dowiedzenie się o wydaniu decyzji, od którego zgodnie z art. 148 § 2 k.p.a. biegnie wskazany w art. 148 § 1 k.p.a. miesięczny termin na złożenie wniosku o wznowienie postępowania.

Można zauważyć, że nabycie własności nieruchomości na podstawie art. 118a u.g.n. to przykład przypisania decyzji administracyjnej skutków cywilnoprawnych w postaci nabycia własności nieruchomości; decyzja administracyjna zastępuje w tym przypadku umowę.

3.4. ODMOWA WSZCĘCIA POSTĘPOWANIA A ODMOWA WYWŁASZCZENIA

Wszczęcie postępowania administracyjnego jest zdarzeniem prawnym o wielkiej wadze formalnej i praktycznej, w momencie tego zdarzenia następuje nawiązanie stosunku prawnoprocesowego między organem prowadzącym postępowanie a stroną⁵¹⁹. Wyraźne określenie okoliczności wskazujących ten moment w sposób jednoznaczny należy uznać za konieczne, w szczególności w tego typu postępowaniach jak wywłaszczeniowe, gdzie następuje szczególnie silna ingerencja administracji w sferę chronionych praw innych podmiotów. Specyfika postępowania wywłaszczeniowego polega na tym, że bez względu, czy wszczęcie postępowania następuje na wniosek, czy też z urzędu, odbywa się to niejako poza podmiotem wywłaszczanym, który do momentu doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie wie o podjętych działaniach.

Organ przeprowadza ocenę formalną i procesową żądania wniesionego przez stronę postępowania. Ocena formalna polega na sprawdzeniu, czy podanie odpowiada wymogom formalnym pisma procesowego, a ocena procesowa wynika ze stwierdzenia przesłanek koniecznych do wszczęcia postępowania, w tym ustaleniu, czy określona sprawa może stanowić przedmiot postępowania w świetle art. 1 k.p.a. W trakcie ustalania powyższych czynności należy również określić, czy organ posiada zdolność prawną do podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie. W momencie pozytywnej oceny formalnej i procesowej następuje zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania, a w razie oceny negatywnej organ podejmuje odpowiednie czynności przewidziane w k.p.a. lub przepisach szczególnych⁵²⁰. W kwestii tej w wyroku z dnia 22 czerwca 2001 r. Naczelny Sąd

⁵¹⁹ J. Zimmermann, *Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 105; J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 71.

⁵²⁰ A. Wróbel, M. Jaśkowska, dz. cyt., s. 376.

Administracyjny stwierdził, że „art. 115 ust. 4 u.g.n. został zredagowany jako norma określająca jedynie formę decyzji o odmowie, a nie jako materialna podstawa. Brak przesłanek odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego należy rozpatrywać na tle art. 112 ust. 3 tej ustawy jako brak materialnych przesłanek wywłaszczenia oraz w razie stwierdzenia legitymacji prawnej do wystąpienia z wnioskiem”⁵²¹.

Organ prowadzący postępowanie wywłaszczeniowe może odmówić wszczęcia postępowania lub też odmówić wywłaszczenia.

3.4.1. ODMOWA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami ustawodawca bardzo skrótowo i lakonicznie wspomina o kompetencji starosty w zakresie odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Przepisy k.p.a. też o tym nie traktują⁵²². Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego następuje, zgodnie z art. 115 ust. 4 u.g.n., w drodze decyzji, bez względu na to, czy zgłoszony został wniosek przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego, czy też mamy do czynienia z zawiadomieniem dostarczonym przez podmiot, który zamierza realizować inwestycję celu publicznego.

Odpowiedź odmowy wszczęcia postępowania po złożeniu wniosku przez jednostkę samorządu terytorialnego może nastąpić tylko z powodu niespełnienia wszystkich materialnoprawnych przesłanek warunkujących dopuszczalność wywłaszczenia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Starosta nie może się przy tym kierować własną oceną i występuje nie w roli nadzorczej wobec jednostki samorządu terytorialnego, lecz w roli organu upoważnionego jedynie do prawnej oceny spełnienia ustawowych przesłanek wywłaszczenia. W szczególności starosta nie może oceniać potrzeby realizacji celu publicznego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Powinien natomiast, w przypadku braków we wniosku, wezwać jednostkę samorządu terytorialnego do uzupełnienia braków w wyznaczonym terminie siedmiu dni, liczonym od dnia doręczenia wezwania, pod

⁵²¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2001 r., SA 242/00, lex nr 54433.

⁵²² M. Czech, dz. cyt., s. 189.

rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (por. art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 116 ust. 1 i 2 u.g.n.)⁵²³.

3.4.2. ODMOWA WYWŁASZCZENIA

W przypadku gdy postępowanie wywłaszczeniowe zostanie wszczęte, a następnie organ orzekający ustali, że nie wszystkie materialnoprawne przesłanki wywłaszczenia zostały spełnione, to nie może już odmówić wszczęcia postępowania, lecz powinien odmówić wywłaszczenia. Decyzja o odmowie wywłaszczenia powinna zostać wydana także w przypadku, gdy po wszczęciu postępowania odpadły niektóre z okoliczności warunkujących wywłaszczenie (np. zmianie uległo przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym).

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca nie określił przesłanek materialnoprawnych odmowy wszczęcia postępowania, mimo to starosta nie ma swobody decydowania o tym. Gdy wskazane zostaną cel publiczny, niezbędność jego realizacji oraz zgodność z planem miejscowym lub z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, powinien on wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. W przeciwnym razie dochodziłoby do decydowania przez starostę np. o realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, co nie może się zadziać. W kwestii tej NSA w wyroku z dnia 22 czerwca 2001 r.⁵²⁴ stwierdził, że art. 115 ust. 4 u.g.n. został zredagowany jako norma określająca jedynie formę decyzji o odmowie, a nie jako materialna podstawa.

⁵²³ Wyrok SN w Warszawie z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4; postanowienie SN z dnia 9 listopada 2001 r., III RN 189/01, OSNP 2002, nr 8, poz. 177, mają zastosowanie również przy ocenie dopuszczalności wniesienia odwołania przez jednostkę samorządu terytorialnego jako wnioskodawcę wywłaszczenia. Stanowisko wyrażone w uchwale NSA w Warszawie z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115, znajduje również zastosowanie w odniesieniu do wywłaszczenia nieruchomości na rzecz miasta na prawach powiatu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2007 r., I SA/Wa 2066/06, lex nr 355045).

⁵²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2001 r., I SA242/00, lex nr 54433.

4. Wymogi formalne wniosku wszczynającego postępowanie wywłaszczeniowe

Postępowanie wywłaszczeniowe wymaga odejścia od obowiązującej na gruncie k.p.a. zasady odformalizowania wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami szczegółowo określają zarówno treść samego wniosku, jak i wykaz niezbędnych załączników. Użyte przez ustawodawcę sformułowania „we wniosku należy określić”, „do wniosku należy dołączyć” świadczą o obligatoryjnym charakterze wskazywanych w art. 116 ust. 1 i 2 u.g.n. elementów, jako kwalifikujących przedmiotowy wniosek, poprzez wywoływanie skutków wszczęcia postępowania. Przyjęte przez ustawodawcę uregulowanie w zakresie warunków formalnych i materialnych wniosku powoduje, że wniosek odpowiadający tym warunkom pozwala precyzyjnie określić przedmiot wywłaszczenia. Zawiera on realizację wszystkich istotnych przesłanek faktycznych i prawnych decyzji wywłaszczeniowej. Ułatwia to organowi administracyjnemu przeprowadzenie postępowania wywłaszczeniowego i determinuje treść decyzji wywłaszczeniowej⁵²⁵.

Zgodnie z art. 116 ust. 3 u.g.n. wymagania co do treści wniosku oraz niezbędnych załączników stosuje się odpowiednio w razie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego z urzędu. Podmiot realizujący cele publiczne, występujący z inicjatywą wszczęcia z urzędu postępowania wywłaszczeniowego, powinien spełnić wymagania formalne przewidziane dla wniosku o wywłaszczenie⁵²⁶. W art. 116 u.g.n. bardzo szczegółowo określono treść samego wniosku o wywłaszczenie, jak również załączników do wniosku. Wymagania te mają charakter obligatoryjny, a zatem przy zaistnieniu braków starosta wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁵²⁷.

W związku z powyższym należy zadać tu pytanie, czy starosta po dniu 17 czerwca 2010 r. będzie mógł zażądać uzupełnienia braków formalnych wniosku, np. gminy o wywłaszczenie, która nie dołączy

do wniosku wypisu i wrysu z katastru nieruchomości. W dniu 17 czerwca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 lutego o zmianie ustawy o informacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁵²⁸, która m.in. znowelizowała art. 220 § 1 k.p.a. oraz w istocie wprowadziła w znacznym zakresie elektroniczne postępowanie administracyjne. Zgodnie z tym artykułem organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu, są możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, a także rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵²⁹. Prowadzi to do wniosku, że strona na podstawie art. 220 § 1 k.p.a. nie będzie miała obowiązku przedłożenia urzędowych potwierdzeń określonych faktów lub stanu prawnego. Założenia te będzie mogła przyjąć gmina, składając wniosek o wywłaszczenie, bez dołączenia wypisu i wrysu z ewidencji gruntów, gdyż składa wniosek do organu, który jest dysponentem tej ewidencji. W konsekwencji należy przyjąć stanowisko, że starosta po dniu 17 czerwca 2010 r. nie będzie mógł zażądać uzupełnienia braków formalnych wniosków gminy o wywłaszczenie, która nie dołączy do wniosku wypisu i wrysu z katastru nieruchomości. Podobna sytuacja zachodzi przy ocenie skutków prawnych braków formalnych wniosku o zatwierdzenie podziału nieruchomości.

Niezbędnym załącznikiem do wniosku jest wypis albo wrys z planu miejscowego, a w przypadku braku planu miejscowego trzeba będzie dołączyć decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dołączenie wypisu i wrysu z planu miejscowego jest konieczne, ponieważ plan określa tereny, na których mogą być realizowane cele publiczne. Jeśli zatem na danym terenie obowiązuje miejscowy plan, zbędne jest, poza wypisem i wrysem z planu, dołączenie jakichkolwiek

525 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 90–91.

526 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, dz. cyt., s. 274.

527 E. Mzyk, H. Piętka, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomościami. Zagadnienia wybrane*, Warszawa–Katowice 1994, s. 565.

528 Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. Nr 40, poz. 230.

529 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 57.

dokumentacji, które potwierdzałyby tę okoliczność. Artykuł 30 ust. 1 u.p.z.p. zapewnia każdemu prawo otrzymania wypisu z planu miejscowego po uiszczeniu opłaty administracyjnej. W przypadku braku planu miejscowego jedynym dowodem dokumentującym dopuszczalność realizacji na nieruchomości celu publicznego jest decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, wydana na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 16 ust. 2 pkt 2 u.g.n. nie mówi się o ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Wydaje się jednak, że złożenie wniosku o wywłaszczenie jest skuteczne tylko w sytuacji, gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jest ostateczna.

Do wniosku, który dotyczy części nieruchomości, konieczne jest przedstawienie m.in. mapy z podziałem i rejestrem nieruchomości oraz decyzji zatwierdzającej ten podział (art. 116 ust. 2 pkt 3 u.g.n.). Wymóg ten budzi wątpliwości, ponieważ do podziału nieruchomości dochodzi przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustala, w ramach postępowania o podział nieruchomości, jaka część danej nieruchomości jest niezbędna do realizacji celu wywłaszczenia. Tymczasem w razie sporu co do tej wielkości, a więc obszaru niezbędnego dla realizacji celu publicznego, to nie organ dokonujący podziału powinien decydować o rozmiarach wywłaszczenia, lecz organ dokonujący wywłaszczenia. W związku z tym może się okazać, iż właściciel w toku postępowania wywłaszczającego wykaże, iż na potrzeby celu publicznego wystarczy mniejsza część nieruchomości. W takiej sytuacji będzie zachodziła konieczność ponownego podziału nieruchomości, jednak w nowelizacji ustawodawca nie zmienił omawianego unormowania⁵³⁰.

5. Przebieg rozprawy

Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 118 ust. 1 u.g.n. przeprowadza rozprawę administracyjną, która z mocy powołanego przepisu prawa jest obligatoryjna. Zdaniem Jana Jendrośki rozprawa administracyjna stanowi fragment postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego jawnie. Celem rozprawy jest zebranie

w jednym miejscu i czasie wszystkich zainteresowanych sprawą stron, ewentualnie świadków i biegłych pod kierunkiem przedstawiciela organu administracyjnego⁵³¹. Rozprawa ta umożliwia wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego i realizację zasady ogólnej szybkości postępowania oraz ustności⁵³². W ten sposób zapewniony zostaje postulat koncentracji materiału dowodowego, co sprzyja zasadzie bezpośredniości oraz realizacji ustalenia prawdy obiektywnej. Rozprawa umożliwia spełnienie zasady kontradiktoryjności, przekonywania stron i polubownego załatwienia sprawy, stąd jej określenie, że jest zinstytucjonalizowaną formą realizacji podstawowych zasad postępowania administracyjnego⁵³³.

W myśl art. 89 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej prowadzący postępowanie jest zobowiązany w toku postępowania przeprowadzić rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa. Organ przeprowadza rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Zgodnie z art. 89 § 1 k.p.a. *in fine* wyraźny przepis prawa może stanowić samodzielny podstawę obowiązku przeprowadzenia rozprawy. Powinna ona zostać przeprowadzona niezależnie od tego, czy istnieją wątpliwości co do okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie, oraz niezależnie od tego, czy spowoduje to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź zapewni osiągnięcie celu wychowawczego⁵³⁴. Zdaniem Grzegorza Łaszczycy w obu przypadkach zawartych w art. 89 § 1 i § 2 k.p.a. ustawa nakłada na organ obowiązek przeprowadzenia rozprawy. Wprowadzenie w przepisie szczególnym, którym jest art. 118 ust. 1 k.p.a., obowiązku przeprowadzenia rozprawy pozbawia organ administracji publicznej swobody oceny co do wyboru formy postępowania wyjaśniającego⁵³⁵.

531 J. Jendrośka, *Polskie postępowanie...*, s. 74.

532 A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 1996, s. 121.

533 J. Jendrośka, *Polskie postępowanie...*, s. 74.

534 M. Szalewska, *Postępowanie wywłaszczeniowe...*, s. 71.

535 G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 580.

530 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 569–570.

W wyroku z dnia 2 marca 1983 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gdy ze szczególnego przepisu wynika obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej przed rozstrzygnięciem sprawy na drodze decyzji administracyjnej, organ administracji publicznej nie jest władny do odstąpienia od jej przeprowadzenia⁵³⁶. Podobne stanowisko przedstawił Wacław Dawidowicz, stwierdzając, że „przepis art. 89 § 1 k.p.a. nakazuje przeprowadzenie rozprawy, gdy wymaga tego przepis prawa, a zatem wyraźnie odsyła do przepisów prawa materialnego [...]; oznacza to, że obowiązek przeprowadzenia rozprawy ma charakter materialny, a nie proceduralny, choć oczywiście, realizacja tego obowiązku następuje w trybie określonym przez przepisy postępowania administracyjnego”⁵³⁷.

W kwestii tej wypowiedział się w wyroku z dnia 3 grudnia 1981 r. Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując, że wydanie decyzji przez organ administracji bez przeprowadzenia rozprawy w sytuacji, gdy wymaga tego wyraźnie przepis ustawy, stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż wyłącza jeden z podstawowych warunków umożliwiających obiektywne wypowiedzenie się organu administracji w spornej sprawie⁵³⁸. Na tle art. 48 ust. 1 u.g.g.w.n. (odpowiednik art. 118 ust. 1 u.g.n.) powstała wątpliwość, czy obligatoryjność rozprawy, wynikająca z tego przepisu, obejmuje postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej. W kwestii tej, w wyroku z dnia 5 maja 1992 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozprawa administracyjna nie jest obligatoryjna w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o wywłaszczeniu tylko dlatego, że postępowanie to dotyczy wywłaszczenia⁵³⁹. Nie zwalnia to organu prowadzącego postępowanie z rozważenia obligatoryjności rozprawy administracyjnej, wynikającej z przepisu art. 89 k.p.a.⁵⁴⁰

536 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, OSPiKA 1984, nr 7–8, poz. 40; wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 1985 r., SA/Po 372/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 8.

537 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 107.

538 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 1981 r., SA/Ka 159/81, OSNPG 1982, nr 12, poz. 12.

539 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 maja 1992 r., SA 111/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 4.

540 B. Adamiak, *Postępowanie...*, s. 401.

6. Wznowienie postępowania wywłaszczeniowego

Odmienne kształtuje się sytuacja w przypadku wznowienia postępowania wywłaszczeniowego. Z artykułu 118 ust. 1 u.g.n. wynika, iż obowiązek przeprowadzenia rozprawy dotyczy wyłącznie postępowania zwykłego, po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego organ przeprowadza rozprawę. Wykładnia celowościowa tego przepisu, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji gwarancyjno-ochronnej, skłania do przyjęcia, że postępowanie wyjaśniające w formie rozprawy powinno odbyć się obligatoryjnie po wznowieniu postępowania⁵⁴¹. Odmienność postępowania wywłaszczeniowego, względem ogólnego postępowania administracyjnego, w zakresie rozprawy administracyjnej odnosi się wyłącznie do ustawowego wymogu obligatoryjnego przeprowadzenia rozprawy. W zakresie czynności wstępnych oraz samego jej przeprowadzenia będą w pełni miały zastosowanie przepisy art. 90–96 k.p.a. Warto zauważyć, iż obowiązek przeprowadzenia rozprawy w postępowaniu wywłaszczeniowym został wyłączony w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Dodatkowym skutkiem wszczęcia postępowania jest zobowiązanie starosty do złożenia w sądzie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. W przypadku gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, okoliczności wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego składa się do istniejącego zbioru dokumentów (art. 117 ust. 1 u.g.n.). Chodzi o wyłączenie rękopisów wiary publicznej ksiąg wieczystych zgodnie z art. 8 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.i.h.)⁵⁴². Jeżeli wywłaszczenie nie doszło do skutku, starosta jest zobowiązany wystąpić niezwłocznie o wykreślenie z księgi wieczystej wpisu o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego albo złożyć odpowiednie zawiadomienie do zbioru dokumentów (art. 117 ust. 2 u.g.n.). W razie braku księgi wieczystej zawiadomienie o wszczęciu postępowania

541 Tamże, s. 402.

542 Prowadzenie ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów należy do właściwości sądów rejonowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste (t.j. Dz. U. Nr 95, poz. 843 z późn. zm.). Zaświadczenia, o których mowa w art. 116 ust. 2 pkt. 4 i 5, można uzyskać w sądzie rejonowym mającym wydział ksiąg wieczystych, w którego obszarze właściwości znajduje się przedmiotowa nieruchomość.

wywłaszczeniowego składa się do zbioru dokumentów prowadzonego dla nieruchomości (art. 123 u.k.w.i.h.), przy rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 8 u.k.w.i.h.). Złożenie wniosku nie wywiera skutku w zakresie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ponieważ złożenie dokumentu do zbioru w ogóle nie jest objęte działaniem rękojmi. Oznacza to, że złożenie wniosku do zbioru dokumentów wywiera wyłącznie skutek informacyjny⁵⁴³.

7. Zakaz zawierania umowy w postępowaniu wywłaszczeniowym

Zakaz zawierania umowy w postępowaniu wywłaszczeniowym wynika z przepisu art. 118 ust. 2 u.g.n. W tym sformułowaniu przepis ten obowiązywał również w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (art. 51 ust. 2, po nowelizacji art. 48 ust. 2 u.g.g.w.n.).

Instytucja umowy administracyjnej została wprowadzona do k.p.a. w 1980 r. jako podstawowy sposób załatwiania sprawy administracyjnej⁵⁴⁴. W opinii Janusza Borkowskiego „postępowanie administracyjne ogólne przestało być takim trybem postępowania, w którym można podejmować jedynie akty władcze i jednostronne. W granicach swej właściwości i ustawowych przesłanek [...] organ może dokonać wyboru między dwoma formami prawnymi rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach: decyzją administracyjną oraz umową”⁵⁴⁵. Przez definicję umowy należy rozumieć zawarte przed organem administracyjnym porozumienie stron, regulujące ich wzajemne prawa i obowiązki w indywidualnej sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego⁵⁴⁶.

K.p.a. przewiduje umowę stron postępowania, a nie umowę między stroną a organem administracyjnym⁵⁴⁷. Zdaniem W. Dawidowicza

„umowa jest formą działania nie «administracji», ale stron i występuje na tym samym obszarze, na którym wydawane są «indywidualne akty administracyjne»”⁵⁴⁸. Wynika z tego, że z samej jej istoty zawarcie umowy byłoby niedopuszczalne w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa⁵⁴⁹. Wykluczenie możliwości zawarcia umowy między jednostką samorządu terytorialnego a właścicielem lub inną osobą, której przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, jest konsekwencją ostatecznego charakteru wywłaszczenia. Umowa jako czynność konsensualna może zostać zawarta wyłącznie wówczas, gdy strony dojdą do porozumienia co do sposobu załatwienia spornej sytuacji, ale na etapie postępowania.

W przypadku wywłaszczenia dochodzi do przymusowego odebrania lub wygaszenia praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości. Zatem treścią umowy mogłoby być wyłącznie ustalenie zasad nabycia nieruchomości przez wywłaszczającego lub odstąpienie wywłaszczającego od nabycia nieruchomości⁵⁵⁰. W pierwszym i drugim przypadku zostałyby usunięte przesłanki wywłaszczenia. W pierwszym przypadku – z powodu możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy, skoro strony są zgodne co do zasady nabycia praw do nieruchomości. W drugim przypadku – na skutek stwierdzenia przez wywłaszczającego zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia.

Nie powoduje to jednak, że z chwilą wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego niedozwolone jest załatwienie sprawy w inny sposób niż przez wydawanie decyzji w przedmiocie wywłaszczenia, i to wówczas gdy strony w toku postępowania osiągną porozumienie⁵⁵¹. Przeciwnie, wywłaszczający powinien w toku postępowania wywłaszczeniowego dążyć do polubownego załatwienia sprawy w celu wyeliminowania konieczności władczej ingerencji. Uzyskanie porozumienia między wywłaszczającym a osobą legitymującą się prawami rzeczowymi do nieruchomości powinno w każdym stadium postępowania skutkować zawarciem umowy cywilnoprawnej. Jeżeli strony ustalą zgodnie warunki nabycia prawa własności lub innych praw do nieruchomości w toku postępowania wywłaszczeniowego,

543 Tamże.

544 C. Martysz, *Instytucja umowy jako gwarancja prawa strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 392.

545 J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świecie nowelizacji*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. S. Zawadzki, Warszawa 1980, s. 127.

546 W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 126.

547 E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 153.

548 W. Dawidowicz, *Umowa w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, nr 3.

549 S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 193.

550 J. Jaworski, *Komentarz do art. 118 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt.

551 K.M. Ziemiński, dz. cyt., s. 155.

wnioskodawca (wywłaszczający) powinien wystąpić o zawieszenie postępowania administracyjnego do czasu zawarcia stosownej umowy. Po zawarciu umowy organ prowadzący postępowanie musi je podjąć, a jako bezprzedmiotowe – umorzyć. Ustalenie zgodnych warunków wywłaszczenia, a w konsekwencji zawarcie odpowiedniej umowy w czasie trwania postępowania odwoławczego skutkuje uchyleniem nieostatecznej decyzji wywłaszczeniowej i umorzeniem postępowania pierwszej instancji (art. 138 ust. 2 k.p.a.).

Rozwiązanie takie jest przyjmowane przez zdecydowaną większość doktryny: Z. Truszkiewicz, K. M. Ziemiński, M. Wolanina, S. Kolanowski oraz A. Kolarski⁵⁵². Odmienne poglądy reprezentuje G. Bieniek, który stwierdził: „[...] oznacza to praktycznie, że postępowanie administracyjne w zakresie wywłaszczenia musi się zakończyć wydaniem decyzji administracyjnej nawet wówczas, jeśli między stronami nie ma okoliczności spornych”⁵⁵³. Z kolei w opinii A. Łukaszeńskiej „kwestie sporne między stronami rozstrzyga wyłączenie decyzja organu prowadzącego postępowanie wywłaszczeniowe”⁵⁵⁴. O ile pogląd G. Bienieka można zaakceptować co do ogólnej zasady konieczności zakończenia każdego postępowania administracyjnego decyzją i uznać, iż autor dopuszcza w tym przypadku również decyzję o umorzeniu postępowania, o tyle nie sposób zgodzić się z poglądem A. Łukaszeńskiej, że musi być to decyzja rozstrzygająca spór, a więc wyłącznie decyzja merytoryczna.

8. Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości

Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera przepisy umożliwiające przyspieszony, szczególny tryb realizacji inwestycji celu publicznego w sytuacji, gdy ewentualna zwłoka w procesie inwestycyjnym może godzić w szczególnie chronione dobra, takie jak: zdrowie lub życie ludzkie, bezpieczeństwo gospodarstwa narodowego, inny interes społeczny lub ważny interes gospodarczy. W takich sytuacjach podmiot realizujący cel publiczny może ubiegać się o wydanie

decyzji umożliwiającej zarówno ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, jak też jej niezwłoczne zajęcie. Instytucja zezwolenia na zajęcie nieruchomości przed uprawomocnieniem się decyzji wywłaszczeniowej uregulowana została w art. 122 u.g.n. Niewątpliwie ten tryb dość bezpośrednio godzi w interes czy dobra jednostki, która jest słabsza wobec władzy administracyjnej. Jednak ten konflikt wartości prowadzi do tego, że dobro jednostki przegrywa w sporze z dobrem ogółu.

W myśl art. 122 ust. 1 i 2 u.g.n. następuje zajęcie nieruchomości przed uprawomocnieniem się decyzji wywłaszczeniowej. Przepisy te mają charakter szczególny, który należy traktować jako stanowiące wyjątek, i muszą być wykładane ściśle, wobec czego wyłączona jest wykładnia rozszerzająca⁵⁵⁵. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego artykułu w przypadkach określonych w art. 108 k.p.a. starosta może w drodze decyzji udzielić podmiotowi, który będzie realizował cel publiczny, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości w przypadku, gdy zwłoka w jej zajęciu uniemożliwiłaby realizację celu publicznego, na który nieruchomość została wywłaszczona. W związku z powyższym ustawodawca, stosując art. 122 u.g.n., odwołał się do konstrukcji art. 108 k.p.a., regulującego zagadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Ogólną zasadą postępowania administracyjnego jest brak wykonalności decyzji nieostatecznych (art. 130 §1 i 2 k.p.a.). Od zasady tej zarówno art. 130 § 3 pkt 1 i § 4 k.p.a., jak i ustawy szczególne mogą wprowadzać wyjątki, m.in. nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Wydanie decyzji zezwalającej podmiotowi, który będzie realizował cel publiczny, na niezwłoczne zajęcie nieruchomości możliwe jest tylko wówczas, gdy spełniona będzie jedna z wymienionych przesłanek zawartych w art. 108 k.p.a.:

1. jest to niezbędne ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (osoby, która będzie realizowała cel publiczny), a ponadto zostanie wykazane, że zwłoka w zajęciu nieruchomości uniemożliwiłaby realizację celu publicznego;
2. jest to niezbędne do zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami;

552 E. Drozd, Z. Truszkiewicz, dz. cyt., s. 218; K. M. Ziemiński, dz. cyt., s. 156; J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 276; S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 193.

553 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 120.

554 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszeńska, dz. cyt., s. 353.

555 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1983 r., I SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36.

3. jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego.

Przesłanki z art. 108 k.p.a. muszą zostać spełnione łącznie z przesłanką zwłoki uniemożliwiającej realizację celu publicznego⁵⁵⁶. Odmiennie wątpliwości co do jednoznaczności i racjonalności takiego rozwiązania zgłaszali razem S. Kolanowski i A. Kolarski⁵⁵⁷. W opinii A. Łukaszewskiej „art. 108 k.p.a. określa samodzielnie sytuacje, w których decyzji administracyjnej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Oznacza to, że powstanie którejkolwiek z tych przesłanek może stanowić samoistną podstawę do podjęcia decyzji o zajęciu nieruchomości przed dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”⁵⁵⁸.

Zgodnie z art. 122 u.g.n. należy uznać, że ze względu na wyjątkowy, stanowiący odstępstwo od generalnej zasady, charakter przesłanek z art. 108 k.p.a. nie można interpretować ich znaczenia rozszerzająco, a wręcz należy stosować wykładnię ścieśniającą⁵⁵⁹. Taka interpretacja ma szczególne znaczenie w procesie wywłaszczeniowym, którego głównym celem jest stworzenie pełnych gwarancji ochrony prawa jednostki przed niezgodą z prawną ingerencją w sferę jej wolności. Artykuł 122 u.g.n. niestety tę funkcję osłabia. Dopuszcza szczególną formę czasowego ograniczenia prawa własności w drodze decyzji administracyjnej, polegającą na pozbawieniu właściciela jednego z podstawowych atrybutów prawa własności tej nieruchomości, czyli uprawnienia do korzystania z niej⁵⁶⁰.

W kwestii tej wyraził swój pogląd w wyroku z dnia 4 grudnia 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził na gruncie art. 67 u.g.n., iż w państwie prawa nie ma miejsca na mechaniczne i sztywno pojmowane zasady nadrzędności interesu ogólnego nad indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku organ administracji

publicznej ma obowiązek nie tylko wskazać interes publiczny, ale również udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli⁵⁶¹. W przypadku tym w opinii G. Bieńka szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie publicznym leży ograniczenie chronionego przez Konstytucję RP prawa własności⁵⁶².

Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości następuje w drodze decyzji administracyjnej, będącej rozstrzygnięciem odrębnej od sprawy wywłaszczeniowej, sprawy administracyjnej. Artykuł 122 u.g.n. *expressis verbis* stanowi, że zezwolenie jest udzielane podmiotowi realizującemu cel publiczny. Oznacza to, że sprawa ta ma nie tylko odmienny od sprawy wywłaszczeniowej zakres przedmiotowy, ale i najczęściej podmiotowy. W związku z tym należy zgodzić się z T. Wosiem, że decyzja ta jest wydawana z urzędu, gdy wywłaszczenie jest dokonywane na rzecz Skarbu Państwa lub na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, gdy wywłaszczenie jest dokonywane na rzecz tej jednostki oraz że orzeczenie o zezwoleniu na zajęcie nieruchomości może nastąpić na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁵⁶³. Odrębność postępowań administracyjnych o wywłaszczenie i wydanie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości nie oznacza braku ich wzajemnego związku.

W opinii A. Łukaszewskiej, oprócz oczywistej zależności obydwu decyzji w płaszczyźnie przedmiotu naruszanych praw oraz celu ingerencji, wskazuje się na zależność czasową decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości, która może zostać wydana dopiero po wydaniu decyzji wywłaszczeniowej⁵⁶⁴. Postępowanie o zezwolenie na zajęcie nieruchomości może się toczyć równoległe do postępowania wywłaszczeniowego. Decyzja zezwalająca na zajęcie nieruchomości może być wydana przed decyzją wywłaszczeniową, ale treść tej decyzji musi wyraźnie wskazywać prawo podmiotu realizującego cel publiczny do zajęcia nieruchomości po wydaniu decyzji wywłaszczeniowej⁵⁶⁵.

556 G. Bieńka, *Komentarz...*, s. 128; M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 71; J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 280.

557 S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 199–200.

558 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 362–363.

559 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lutego 1998 r., V SA 686/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 147; wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r., I SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36.

560 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 107.

561 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 1995 r., IV SA 933/95, lex nr 687793.

562 G. Bieńka, *Komentarz...*, s. 129.

563 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 109–110.

564 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 363; S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 199; G. Bieńka, *Komentarz...*, s. 129.

565 G. Bieńka, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 579.

9. Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości

9.1. POJĘCIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Wywłaszczenie jest instytucją prawa publicznego, z którą przepisy prawa administracyjnego wiążą skutki cywilnoprawne⁵⁶⁶. Wiąże się ono z aktem władczej ingerencji państwa, której skutkiem jest pozbawienie albo ograniczenie praw rzeczowych. Tradycyjnie przyjmuje się, iż prawną formą tej ingerencji jest indywidualny akt administracyjny, czyli decyzja wywłaszczeniowa. Decyzja administracyjna to forma wyłączna, tym samym forma wywłaszczeniowa nie stanowi elementu konstrukcji samej instytucji wywłaszczenia: „Niemniej jest to forma dominująca, która poprzez swe urzeczywistnienie w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym stanowi najpełniejszą gwarancję ochrony praw jednostki”⁵⁶⁷.

Pojęcie decyzji administracyjnej stanowi jedno z kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwa. W kwestii istoty decyzji w doktrynie ukształtowały się dwie grupy poglądów. Pierwsza grupa autorów rozważa istotę decyzji administracyjnej na tle prawnych form działania administracji. Wynikiem tych rozważań jest przyjęcie, że decyzja jest aktem administracyjnym kwalifikowanym przez zewnętrzny charakter, władczość oraz podwójną konkretność: adresata i sytuacji⁵⁶⁸. Przez decyzję administracyjną należy więc rozumieć władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego i określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie⁵⁶⁹.

Druga grupa przedstawicieli doktryny prezentuje swą koncepcję decyzji administracyjnej jako efekt stosowania przepisów prawa administracyjnego⁵⁷⁰. Stosowanie prawa polega na podejmowaniu konkretnych i indywidualnych decyzji o charakterze instytucjonalnym. Proces decyzyjny jest sformalizowany⁵⁷¹. W myśl tego poglądu decyzja administracyjna jest aktem stosowania prawa administracyjnego, rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej przez ustanowienie wiążących konsekwencji normy dokonanej przez organy kompetentne wobec adresata będącego podmiotem niepodporządkowanym administracji⁵⁷².

Rozróżnia się materialne i procesowe ujęcie decyzji administracyjnej. W kwestii tej Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 lutego 1988 r. stwierdził, że: „Nauka prawa administracyjnego określa natomiast materialne pojęcie decyzji, przez którą rozumie się kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracyjnych, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”⁵⁷³. Materialne ujęcie decyzji administracyjnej odpowiada koncepcji przedstawicieli doktryny, odnoszących istotę decyzji administracyjnej do kategorii prawnych form działania administracji. Procesowe ujęcie decyzji wywodzi się z treści art. 104 k.p.a. i oznacza formę załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. W związku z tym jest to czynność procesowa, która kończy postępowanie w danej instancji⁵⁷⁴.

9.2. CHARAKTER PRAWNY DECYZJI WYWŁASZCZENIOWEJ

Decyzję wywłaszczeniową (administracyjną) należy rozumieć jako władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, wydane

566 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 333.

567 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 238.

568 J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 185–186; E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 138; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 34 i 249; Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988, s. 5 i nn.; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 22–24; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 39; K. Muzyczka, *Ochrona jednostki przed bezczynnością organu publicznego w Polsce*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1, s. 162.

569 A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, dz. cyt., s. 166.

570 M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 44,45; W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, nr 10, s. 6; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 7; T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1996, s. 7–8.

571 W. Lang, *Teoretyczna charakterystyka pojęcia przestrzegania prawa*, PiP 1980, nr 12, s. 42–44.

572 W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7–8.

573 Uchwała SN w Warszawie z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59.

574 G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, dz. cyt., s. 650.

w postępowaniu wywłaszczeniowym, wywołujące *ex nunc* skutki cywilnoprawne względem zewnętrznych podmiotów. W związku z tym można stwierdzić, iż decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości jest podstawową formą wywłaszczenia, a także gwarancją ochrony praw wywłaszczonych podmiotów. Decyzja administracyjna, która jest kwalifikowana jako czynność konwencjonalna⁵⁷⁵, powinna spełniać określone wymogi formalne. Zasadnicze elementy formalne decyzji administracyjnej kończące postępowanie wywłaszczeniowe określa art. 107 § 1 k.p.a.⁵⁷⁶. Niejednokrotnie elementy decyzji wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. są uzupełniane przez przepisy szczególne.

Zdaniem Tadeusza Kielkowskiego powierzchowna analiza struktury pozwala zauważyć, że jest ona, przynajmniej w ujęciu modelowym, niemal lustrzanym odbiciem sprawy administracyjnej i leżącego u jej podstaw stosunku materialnego⁵⁷⁷. Normatywnym wyrazem tej tezy jest przepis art. 119 u.g.n., nakazujący w strukturze decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości uwzględnić elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz elementy szczegółowo określone w art. 119 ust. 1 pkt. 1–7 u.g.n., charakteryzujące wyłącznie dany typ decyzji ze względu na wywierane skutki cywilnoprawne.

575 W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji...*, s. 7.

576 Art. 107 § 1 k.p.a. brzmi: „Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi”. Paragraf 1 brzmi: „[...] decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym. Decyzja, w stosunku, do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi”; M. A. Ziniewicz, *Decyzja administracyjna w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Studia i materiały Towarzystwa Naukowe Nieruchomości*, red. S. Żróbek, Olsztyn 2010, s. 9.

577 T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 130.

9.3. ELEMENTY DECYZJI WYWŁASZCZENIOWEJ

Przyjmuje się, iż obligatoryjny charakter poszczególnych składników decyzji wymienionych w art. 107 k.p.a. nie oznacza, że skutki prawne będące następstwem braku lub wadliwości tychże składników mają jednakową doniosłość. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. dokonał wartościowania składników decyzji pod kątem ich znaczenia dla bytu prawnego wydanego aktu, w którym stwierdził, iż „pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”⁵⁷⁸.

Oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt polega na wskazaniu pełnej nazwy organu oraz adresu jego siedziby. Na podstawie oznaczenia organu dokonuje się oceny jego właściwości do władczego orzekania w danej sprawie indywidualnej. Oznaczenie organu w decyzji administracyjnej poprzez użycie nazwy aparatu pomocniczego (urzędu), za pomocą którego organ ten wykonuje swoje funkcje, jest wadą, która jednakże nie wpływa na ważność decyzji administracyjnej⁵⁷⁹. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie pominięcie oznaczenia organu w strukturze orzeczenia powoduje, iż takiego pisma nie można uznać za decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁸⁰. Oznaczenie organu pełni w strukturze decyzji administracyjnej funkcję indywidualizującą przejaw woli jako władczy akt uprawnionego podmiotu, dlatego też w przypadku braku oznaczenia organu, jako wyodrębnego samodzielnego pisma, nie można odmówić temu pismu charakteru decyzji administracyjnej, jeżeli tylko podpis osoby upoważnionej

578 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., 1163/81, z glosą J. Borkowskiego, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169 oraz wyrok NSA w Warszawie z 14 czerwca 1985 r., SA/Wr 307/85, z glosą B. Adamiak, OSPiKA 1986, nr 7–8, poz. 136.

579 C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, dz. cyt., s. 659–660.

580 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 lipca 1997 r., sygn. akt I SA 1509/98, lex nr 48728.

do wydania decyzji został opatrzony pieczęcią dostatecznie indykującą organ administracji publicznej⁵⁸¹.

Decyzja administracyjna musi posiadać oznaczenie strony lub stron. Oznaczenia strony, która jest osobą fizyczną, dokonuje się poprzez wskazanie jej danych personalnych oraz adresu zamieszkania. Stronę będącą jednostką organizacyjną oznacza się poprzez wskazanie jej nazwy oraz adresu siedziby, niekiedy dane te uzupełnione są o dodatkowe elementy, takie jak np. numery identyfikacyjne (PESEL, REGON, NIP). Skonkretyzowanie adresata rozstrzygnięcia jest elementem, który decyduje o istnieniu decyzji administracyjnej. Brak oznaczenia strony powoduje, że pismo sporządzone przez organ administracji publicznej nie może być uznane za decyzję. Sytuacja ta będzie zachodziła, gdy w żaden sposób na podstawie decyzji nie da się ustalić, czyich praw lub obowiązków dotyczy orzeczenie organu. Określenia strony postępowania nie można ponadto domniemywać i ustalać na podstawie innych elementów decyzji. W tej kwestii w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż wskazanie decyzji na wnioskodawcę, którego wniosek rozpatrzo- no, bez odniesienia się w rozstrzygnięciu, że wydano je w stosunku do tego wnioskodawcy, nie konwaliduje braku oznaczenia strony w decyzji.

Nie można też uznać za oznaczenie strony wskazania w części informacyjnej decyzji danej osoby jako tej, której decyzję doręczono. Wadliwość ta stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji⁵⁸². W tej sprawie również wypowiedział się w wyroku z dnia 19 maja 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny, który stwierdził: „Poprzestanie na oznaczeniu nazwy, pod którą osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą, bez wymienienia imienia i nazwiska tej osoby, powoduje konieczność przyjęcia, iż doszło do naruszenia bezwzględneho wymogu, jakiemu powinna odpowiadać decyzja, tj. wymogu oznaczenia strony (art. 107 § 1 k.p.a.)”⁵⁸³. W kwestii tej w wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż organ administracji publicznej, oznaczając w decyzji strony postępowania, nie może się ograniczyć jedynie

do wskazania jako stron tych osób, na których żądanie postępowanie zostało wszczęte. Jeżeli dany podmiot ma status strony postępowania, to bez względu na przyczyny uzyskania tego statusu powinien być wymieniony w decyzji administracyjnej jako strona postępowania. Oznaczenie w decyzji stron lub strony jest wskazaniem podmiotów praw lub obowiązków⁵⁸⁴.

Uznanie w decyzji administracyjnej za adresata rozstrzygnięcia podmiotu, który nie ma przymiotu strony postępowania, oznacza skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie i skutkuje stwierdzeniem nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. W wyroku z dnia 27 sierpnia 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Pominięcie w decyzjach jednej ze stron nie stanowi rażącego naruszenia prawa i może stanowić przesłankę do żądania wznowienia postępowania”⁵⁸⁵.

Kolejnym elementem jest podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji administracyjnej wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego tej osoby. Brak podpisu pozbawia pismo organu administracji publicznej charakteru decyzji. Pismo takie, które kończy sprawę w postępowaniu indywidualnym, może być uznane jedynie za projekt decyzji administracyjnej⁵⁸⁶. Pismo to nie wchodzi do obrotu prawnego, a zatem nie może podlegać kontroli instancyjnej ani sądownoadministracyjnej⁵⁸⁷. Decyzja administracyjna powinna być opatrzona własnoręcznym podpisem pracownika organu upoważnionego do jej wydania. W kwestii tej w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „[w] art. 107 § 1 k.p.a. ustawodawca mówi o podpisie, przez co należy rozumieć podpis własnoręczny, gdyż w innych przypadkach, jeżeli ustawodawca dopuszcza stosowanie innego, niż własnoręczne odtworzenie podpisu, to daje temu wyraz w treści przepisu np. art. 921¹⁰ § 2 k.c. lub 339 § 2 k.h.”⁵⁸⁸.

584 Wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2006/06, lex nr 302531.

585 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 1999 r., IV SA 1331/97, lex nr 47877.

586 J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 55.

587 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 2443/05, lex nr 205725.

588 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 1089/98, lex nr 4407; ustawa z dnia 15 września 2000 r., Kodeks spółek handlowych (dalej: k.h.), t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 739.

581 A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, dz. cyt., s. 602.

582 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., GSK 335/06, lex nr 471050.

583 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2005 r., II SA/Op 15/04, ZNSA 2006, nr 1, s. 118.

Prawo procesowe przewiduje możliwość wydania decyzji administracyjnej w formie dokumentu elektronicznego, doręczonego za pomocą środków komunikacji elektronicznej (109 § 1 k.p.a.), w art. 107 § 1 k.p.a. ustanowiono wymóg opatrywania decyzji wydanej w takiej formie bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu⁵⁸⁹.

9.3.1. PODSTAWOWE ELEMENTY DECYZJI WYWŁASZCZENIOWEJ

Niezbędnym elementem decyzji będzie rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej. Stanowi ono doniosły element decyzji administracyjnej dla stron i dla organu administracyjnego, który wydał tę decyzję⁵⁹⁰. Treść rozstrzygnięcia jest związana z przedmiotem postępowania i stanowi swoistą odpowiedź na postanowienie w podaniu żądania strony⁵⁹¹. J. Borkowski stwierdził, iż „z rozstrzygnięcia musi jasno i wprost wynikać, kto i co może lub musi czynić, do czego i w jakim zakresie jest uprawniony, jakiego rodzaju ciężary i powinności musi ponosić”⁵⁹².

W kwestii tej wypowiedział się w wyroku z dnia 23 września 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że rozstrzygnięcie jest elementem konstytutywnym dla bytu decyzji administracyjnej, dlatego też jego brak nie pozwala uznać aktu podjętego przez organ administracji publicznej za decyzję administracyjną⁵⁹³. Rozstrzygnięcie nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia: winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji, musi być jednoznaczne i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości⁵⁹⁴.

589 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 598.

590 J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 61.

591 G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, dz. cyt., s. 663.

592 J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 61.

593 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 1999 r., SA/Rz 482/98, lex nr 391744.

594 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1999 r., IV SA 1886/96, lex nr 48094; wyrok WSA z dnia 24 listopada 2006 r., III SA/Wa 2515/06, lex nr 302409; wyrok WSA z dnia 4 lipca 2006 r., I OSK 155/06, lex nr 276551, w którym stwierdzono, że wada w postaci braku w decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia nie może być konwalidowana zamieszczeniem w uzasadnieniu tej decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia zdania, z którego wynika, że organ odmawia stronie przyznania świadczenia. Ustalając skutki zaistnienia takiej wady, WSA przyjął jednocześnie, iż brak rozstrzygnięcia jest rażącym naruszeniem art. 107 § 1 k.p.a. W konsekwencji akt organu skierowany do konkretnego adresata, w którym w sposób jednoznaczny nie wyodrębniono rozstrzygnięcia, nie został uznany za „decyzję nieistniejącą”, lecz za decyzję dotkniętą kwalifikowaną wadą, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2.

Wyraźnie należy podkreślić, iż decyzja administracyjna, która zawiera wyłącznie wskazane przez NSA cztery elementy, narusza przepisy prawa procesowego regulujące jej strukturę, a zatem jest wadliwym aktem administracyjnym. Objaw woli organu, ograniczający się tylko do elementów decydujących o bycie decyzji administracyjnej, jest decyzją administracyjną, a zatem wywiera określone skutki materialne i procesowe. Akt organu administracji publicznej, który nie zawiera wymogów konstytutywnych struktury prawnej decyzji, nie może być uznany za istniejącą decyzję administracyjną⁵⁹⁵. Artykuł 107 k.p.a. dotyczy zarówno decyzji sporządzonych i doręczonych na piśmie, decyzji wydawanych w formie dokumentu elektronicznego, jak i tych, które są ogłoszone stronom ustnie. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 1997 r. stwierdził, że „[o]głoszenie ustnie decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiam art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji”⁵⁹⁶.

Artykuł 119 ust. 1 u.g.n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 107 § 1 k.p.a. Zawarte w art. 119 ust. 1 u.g.n. odesłanie do art. 107 § 1 k.p.a. potwierdza uprzednio wprowadzony wniosek, że postępowanie wyłączeniowe jest postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, zaś art. 123–135 u.g.n. są przepisami szczególnymi do unormowań przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzja wyłączeniowa musi zawierać wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., a dodatkowo rozstrzygnięcia wymienione w art. 119 ust. 1 pkt. 1–7 u.g.n. Odesłanie tylko do art. 107 § 1 k.p.a. nie oznacza, że nie stosuje się także art. 107 § 2–5 k.p.a., gdyż § 2 i 3 zawierają tylko rozwinięcie postanowień zawartych w art. 107 § 1 k.p.a., a w art. 107 § 4 i 5 k.p.a. określono przypadki, kiedy występuje prawna możliwość odstąpienia od umieszczenia w decyzji jej uzasadnienia.

Decyzja o wyłączeniu powoduje przejście praw z osób, którym one dotychczas przysługiwały, na Skarb Państwa lub jednostkę

595 B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1990, nr 1022, s. 12.

596 Uchwała NSA w Warszawie z dnia 13 października 1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 7.

samorządu terytorialnego (co nie dotyczy decyzji ograniczających korzystanie z praw do nieruchomości). Odmiennej charakter ma jednak decyzja wywłaszczeniowa dotycząca nieruchomości w prawie posiadania przez podmiot publicznoprawny i stanowi podstawę złożenia księgi wieczystej. W związku z tym należy podzielić pogląd S. Kolanowskiego i A. Kolarskiego, iż „art. 119 ust. 1 u.g.n. nie uzupełniają przepisów kodeksowych o nowe elementy, ale jedynie konkretyzują ogólne określone w art. 107 § 1 k.p.a. składniki decyzji administracyjnej na użytek decyzji wywłaszczeniowej, a nawet wskazują źródła informacji dla ustalenia treści niektórych elementów decyzji”⁵⁹⁷. Podobny pogląd przedstawił T. Woś, iż obligatoryjną treść decyzji wywłaszczeniowej określają art. 107 § 1 i § 3–4 k.p.a., a art. 119 ust. 1 u.g.n. jedynie szczegółowo dookreśla jeden z tych obligatoryjnych elementów decyzji wywłaszczeniowej, czyli jej rozstrzygnięcie⁵⁹⁸. W tej kwestii odmienne zdanie przedstawili K. M. Ziemiński, E. Ura, M. Wolanin, twierdząc, iż występuje odrębność elementów wymienionych w art. 119 ust. 1 u.g.n. w odniesieniu do art. 107 § 1 k.p.a.⁵⁹⁹

Unormowania art. 119 ust. 1 pkt 2 u.g.n. należy powiązać z wymogami, jakie ustawodawca stawia wnioskowi o wywłaszczenie, który powinien obejmować m.in. określenie nieruchomości, jej powierzchnię, dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości i stan jej zagospodarowania oraz mapę z rejestrem nieruchomości objętych wnioskiem o wywłaszczenie lub mapę z podziałem i rejestrem nieruchomości oraz decyzję zawierającą ten podział (art. 116 ust. 1 pkt. 1, 3, 4 i ust. 2 pkt 3 u.g.n.). Spełnienie tych wymagań służy dokładnemu określeniu przedmiotu wywłaszczenia⁶⁰⁰. Zgodnie z art. 119 ust. 1 pkt 7 u.g.n. postanowienia dotyczące odszkodowania za wywłaszczenie są obowiązkową częścią decyzji o wywłaszczeniu.

Wykluczone jest wydanie osobnej decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości przez organ pierwszej instancji w sytuacji, gdy organ uchyli decyzję wywłaszczeniową tylko w części dotyczącej wysokości odszkodowania. W powyższej sytuacji organ pierwszej instancji rozpoznający sprawę ponownie orzeknie tylko

o odszkodowaniu. W wyliczeniu zawartym w art. 119 ust. 1 u.g.n. nie ma wskazania organu zobowiązanego do wypłaty odszkodowania. O tym, jaki podmiot jest do tego zobligowany, decyduje to, na czyją rzecz nastąpiło wywłaszczenie. Reguluje tę kwestię art. 132 ust. 5 u.g.n.⁶⁰¹

Termin zapłaty odszkodowania nie został wskazany przez ustawodawcę w art. 119 ust. 1 u.g.n. jako obowiązkowy element składowy decyzji wywłaszczeniowej⁶⁰². Wymogi zawarte w art. 119 ust. 1 u.g.n. służą temu, by decyzja o wywłaszczeniu mogła wywołać skutek prawnorzeczowy w postaci przejścia praw do nieruchomości, a jej postanowienia mogły zostać ujawnione w księdze wieczystej albo posłużyć do złożenia księgi wieczystej dla nieruchomości. Wymogi te dotyczą zarówno decyzji wywłaszczeniowej, jak i decyzji o nabyciu własności nieruchomości przez podmiot publicznoprawny wydawanej dla nieruchomości o nieregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z art. 119 ust. 2 u.g.n., jeżeli osoby, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt. 4 i 5 u.g.n., są nieobecne lub niezdolne do czynności prawnych, stosuje się art. 34 k.p.a.⁶⁰³ Odesłanie do art. 34 k.p.a. zamieszczone w art. 119 ust. 2 u.g.n. nie rozwiązuje wszystkich możliwych sytuacji procesowych, np. utrata zdolności do czynności prawnych w toku postępowania, śmierć właściciela wywłaszczanej nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że wówczas znajdują tu zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Nastąpi taka sama sytuacja, gdy w toku postępowania wywłaszczeniowego dojdzie do sporu o prawo własności, który rozstrzyga sąd powszechny. W tym ostatnim przypadku będzie wymagać rozważenia celowości zawieszenia postępowania wywłaszczeniowego⁶⁰⁴.

Podobnym zagadnieniem procesowym będzie sytuacja, gdy zgłosi się osoba, która stwierdzi, że nabyła własność nieruchomości

597 S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 194–195.

598 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 116.

599 K. Ziemiński, dz. cyt., s. 156; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 255; J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 276–277.

600 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2003 r., I SA 2324/02, lex nr 159249.

601 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2004 r., II SA/Wr 32/01, „Wspólnota”, 2005, nr 1, s. 45.

602 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1101/07, lex nr 463749; wyrok SN w Warszawie z dnia 14 lipca 1972 r., III CRN 607/71, OSNCP 1973, nr 4, poz. 64.

603 Art. 34 § 1 k.p.a. brzmi: „Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony”, natomiast § 2 tego artykułu mówi: „W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki, organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd”.

604 Wyrok SN w Warszawie z dnia 14 lipca 1972 r., III CRN 607/71, OSNCP 1973, nr 4, poz. 64.

w drodze zasiedzenia. Jeżeli zawisło postępowanie przed sądem powszechnym o stwierdzenie zasiedzenia wywłaszczanej nieruchomości, to także rozważenia wymagać będzie konieczność zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Zastosowanie art. 34 k.p.a. powoduje, że starosta obowiązany jest wystąpić do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora dla osób nieobecnych lub pozbawionych zdolności do czynności prawnych, o ile kurator taki nie został dotychczas ustanowiony jako ich przedstawiciel, któremu można będzie wydać zastępczo decyzję (art. 40 § 1 k.p.a.). Zgodnie z art. 8 u.g.n., jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III, nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nieustalenie ich adresów, stosuje się art. 4 k.p.a., który przewiduje publiczne doręczenie decyzji. W tej sytuacji zastosowanie jednego z dwóch wymienionych przepisów uzależnione będzie od stwierdzenia, czy osoby te są nieobecne, czy też adresy tych osób są nieustalone. Nieobecność należy przy tym rozumieć, jako brak możliwości skutecznego wręczenia decyzji o wywłaszczeniu, mimo ustalenia adresów, choćby doręczenie to miało nastąpić w sposób zastępczy, określony w art. 40, 43 oraz w art. 44 k.p.a. Nie można jednak wykluczyć takiej interpretacji art. 119 ust. 2 u.g.n., która zakłada, że jest to norma szczególna w stosunku do art. 8 u.g.n. wobec osób o nieustalonych adresach przy usiłowaniu doręczenia im decyzji o wywłaszczeniu.

W decyzji o wywłaszczeniu organu pierwszej instancji powinno się znaleźć pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, zaś w decyzji organu odwoławczego – pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Należy w związku z tym przypomnieć, że w myśl art. 9 u.g.n. na organ, w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego, został nałożony obowiązek z urzędu wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, chyba że zachodzą przesłanki określone w art. 122 lub 126 u.g.n.⁶⁰⁵ W przypadku niewydania postanowienia strona może po uprzednim wniesieniu zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. na podstawie art. 3 § 22 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) wnieść skargę na bezczynność organu odwoławczego. W sytuacji bezczynności organu administracji publicznej, który nie wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji wywłaszczeniowej w całości oraz niewniesienia przez skarżącego odrębnej skargi na bezczynność, skarżący może złożyć jeszcze wniosek o wstrzymanie przez sąd wykonania skarżącej decyzji (art. 61 § 1 i 3 p.p.s.a.). Postanowienie wstrzymujące wykonanie zaskarżonej decyzji wydane na podstawie art. 9 u.g.n. nie może zostać przez sąd administracyjny zmienione ani uchylone na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a. Wstrzymanie wykonania tej decyzji zawiesza przejście praw do nieruchomości objętych tą decyzją oraz wpis do księgi wieczystej, o których mowa w 2 art. 121 i 123 u.g.n. Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2010 r. od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania pobiera się opłatę za wpis stały, określony w § 2 ust. 3 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁰⁶, także wówczas gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość odszkodowania⁶⁰⁷.

9.3.2. DODATKOWE ELEMENTY DECYZJI WYWŁASZCZENIOWEJ

Dodatkové elementy decyzji wywłaszczeniowej zostały wskazane w art. 120 u.g.n., który stanowi uzupełnienie przepisów art. 119 u.g.n. W myśl art. 120 u.g.n., jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpienia szkody lub niedogodności, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, to w decyzji o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności oraz obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń zapobiegających

⁶⁰⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczególnych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnym, Dz. U. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.

⁶⁰⁷ Uchwała siedmiu sędziów NSA Warszawie z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 14/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 55.

⁶⁰⁵ Postanowienie WSA z dnia 21 czerwca 2004 r., II SA/Gd 231/04, lex nr 812451.

tym zdarzeniom lub okolicznościom, np. konieczność znoszenia określonych uciążliwości, dalszy dojazd do nieruchomości, utrata pożytków⁶⁰⁸.

Pojęcie szkody odnosi się do szkody materialnej, na którą składają się szkoda rzeczywista i utracone korzyści, ale także może odnieść się do innych szkód materialnych, np. utraty zdrowia przez właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich (o ile są to osoby fizyczne). Niedogodnością może być np. uniemożliwienie lub utrudnienie dotychczasowego dostępu tych nieruchomości do drogi publicznej lub urządzeń infrastruktury technicznej albo ograniczenie dostępu do światła. Niedogodności przemijające, np. związane z prowadzeniem robót budowlanych, nie mogą stanowić podstawy ustanowienia służebności ani podstawy nałożenia innych obowiązków na czas nieoznaczony, a jedynie mogą być podstawą nałożenia obowiązków na czas trwania tych niedogodności. Za zdarzenie, o którym mowa w art. 120 u.g.n., można uznać np. takie ograniczenie dostępu do drogi publicznej będące skutkiem wywłaszczenia nieruchomości sąsiedniej, które powoduje konieczność ustanowienia stosownej służebności w decyzji wywłaszczeniowej⁶⁰⁹. Fakt, że nieruchomość sąsiednia w odniesieniu do terenu objętego wywłaszczeniem straciła na wartości w wyniku wywłaszczenia, nie stanowi zdarzenia, o którym mowa w art. 120 u.g.n.⁶¹⁰

Niedogodności szkody i niebezpieczeństwa muszą być w tym przypadku bezpośrednim następstwem wywłaszczenia i zmiany sposobu używania wywłaszczonej nieruchomości lub skutkiem realizacji celu publicznego, ale nie mogą być skutkiem innych działań, w tym działań osób trzecich niemających związku z wywłaszczeniem, z realizacją celu publicznego działań zainteresowanych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich. Organ orzekający zobowiązany jest określić, na czym polega niebezpieczeństwo, szkoda lub niedogodność oraz jak orzeczone w decyzji ustanowienie

służebności lub nakazanie wybudowania określonych urządzeń wpływają na uniknięcie bądź zminimalizowanie tych negatywnych skutków wywłaszczenia. Rozstrzygnięcie, które dotyczy nieruchomości sąsiednich, ma być elementem decyzji wywłaszczeniowej, właściciele lub użytkownicy wieczysti uzyskują przymiot strony tej decyzji, nawet gdy organ orzekający uzna, że nie zaistniały podstawy do zastosowania art. 120 u.g.n., bo rozstrzygnięcie ma wpływ na zakres uprawnień właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiednich nieruchomości wobec podmiotu, na którego rzecz dokonuje się wywłaszczenia (art. 28 k.p.a.).

Na podstawie art. 120 u.g.n. ochroną objęci są właściciele lub użytkownicy wieczysti nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości wywłaszczanej, natomiast inne osoby mogą dochodzić roszczeń, np. wyrównania szkody w postępowaniu cywilnym na zasadach ogólnych. Skutkiem umieszczenia w decyzji wywłaszczeniowej rozstrzygnięć dotyczących nieruchomości sąsiednich jest, iż właściciele i użytkownicy wieczysti takich nieruchomości sąsiednich uzyskują przymiot strony decyzji w części dotyczącej rozstrzygnięć, o których mowa w art. 120 u.g.n. Sytuacja ta nastąpi, gdy organ orzekający uzna, że nie istnieją podstawy do zastosowania art. 120 u.g.n.

W przypadku sporu co do potrzeby ustalenia lub rodzaju obowiązku, o którym mowa w art. 120 u.g.n., organ orzekający ma obowiązek przeprowadzić postępowanie dowodowe uwzględniające przepisy działu II rozdziału 4 k.p.a., w tym art. 84 § 1 k.p.a., przewidującego możliwość korzystania z opinii biegłych⁶¹¹. W przypadku niezamieszczenia w decyzji o wywłaszczeniu rozstrzygnięć, o których mowa w art. 120 u.g.n., dotyczących nieruchomości sąsiednich⁶¹², mimo że właściciele lub użytkownicy wieczysti o to wnioskowali, właścicielom tym lub użytkownikom wieczystym przysługuje prawo złożenia odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego

608 Obowiązujący poprzednio art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości miał na celu zobligowanie właściwego organu do nałożenia na przyszłego użytkownika wywłaszczonej nieruchomości określonych służebności lub innych praw w sytuacji, gdy zachodziła potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwom, stratom lub niewygodom, mogącym powstać wskutek wywłaszczenia i innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości.

609 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 2009 r., I OSK 1519/08, lex nr 595179.

610 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 559/08, lex nr 555789.

611 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 1994 r., SA 558/92, Prok. I Pr-dod. 1995, nr 4, poz. 47; wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., II OSK 339/13, lex nr 1495302.

612 Przez nieruchomość sąsiednią należy rozumieć taką, która była nieruchomością przed dokonaniem wywłaszczenia. Nieruchomościami sąsiednimi w rozumieniu art. 120 u.g.n. nie są nieruchomości powstałe w wyniku wywłaszczenia, wcześniej stanowiące część lub części nieruchomości, z której wydzielono część wywłaszczoną, bo w odniesieniu do nich roszczenia dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego całej nieruchomości regulowane są na podstawie art. 113 ust. 3 i art. 134 u.g.n.

w celu ustalenia, czy dopuszczalne było zaniechanie rozstrzygnięcia w decyzji wywłaszczeniowej kwestii, o którym mowa w art. 120 u.g.n.

Artykuł 120 u.g.n. ma na celu zapobieżenie m.in. wystąpieniu niebezpieczeństwa, szkody lub innych niedogodności. Jednak niezależnie od tego, czy w decyzji wywłaszczeniowej skorzystano z możliwości, jakie daje ten przepis, jeśli niebezpieczeństwo, szkoda lub inne niedogodności jednak wystąpiły i były związane z wywłaszczeniem lub zagospodarowaniem nieruchomości na cel publiczny, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości sąsiednich przysługuje roszczenie o odszkodowanie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n.

9.3.3. MOŻLIWOŚĆ USTANOWIENIA SŁUŻEBNOŚCI W DECYZJI WYWŁASZCZENIOWEJ

Ustanowienie służebności następuje według przepisów prawa cywilnego. Dotyczy to służebności gruntowych, uregulowanych w art. 285–295 k.c. oraz służebności osobistych, które regulują art. 296–305 k.c. Służebność jako ograniczone prawo rzeczowe jest co do zasady ustanawiana w trybie cywilnym, w drodze umowy lub orzeczenia sądu cywilnego. W przypadku ustanowienia służebności w drodze umowy wymagane jest, zgodnie z art. 245 § 2 k.c., zachowanie formy aktu notarialnego. Art. 120 u.g.n. stanowi zatem odstępstwo, gdyż przewidziane w nim ustanowienie służebności następuje w drodze decyzji administracyjnej. W związku z powyższym ustanowiona decyzją służebność zachowuje swój cywilnoprawny charakter i podlega w czasie wykonywania przepisom kodeksu cywilnego. Konsekwencją ustanowienia służebności w drodze decyzji administracyjnej jest poddanie potrzeby lub konieczności jej ustanowienia ocenie organu orzekającego. Spór o konieczność jej ustanowienia jest sporem cywilnym, podlega on jednak rozstrzygnięciu przez organ administracji na podstawie przesłanek określonych w art. 120 u.g.n.

Ustanowienie służebności będzie w omawianym przypadku polegało najczęściej na ustanowieniu służebności gruntowej, w tym drogowej. W sytuacji tej nie można wykluczyć ustanowienia także służebności osobistej, jeśli okaże się, że negatywny wpływ wywłaszczenia lub realizowania celu publicznego dotyczy tylko osoby właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości sąsiedniej. W przypadku tym niezbędne będzie wykazanie, że wpływ ten nie jest zależny od woli właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości

sąsiedniej, a jednocześnie związany jest z cechami tej osoby, np. z jej fizyczną niesprawnością. W zwykłych okolicznościach służebność ustanowiona jest dopiero wtedy, gdy już wystąpi faktyczna potrzeba jej ustanowienia, to w przypadku ustanowienia służebności w decyzji o wywłaszczeniu chodzi o potrzebę, która dopiero wystąpi w przyszłości w związku z planowaną realizacją celu publicznego.

Ustanowienie służebności w decyzji o wywłaszczeniu musi być niezbędne, tzn. bez jej ustanowienia niemożliwe jest uniknięcie negatywnego wpływu wywłaszczenia bądź realizacji celu publicznego na wykonanie prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości sąsiednich. Ustanowienie służebności na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich następuje nieodpłatnie, bo jej ustanowienie nie zostało spowodowane jakimkolwiek ich działaniem. W sytuacji tej nie można wykluczyć obciążenia inwestora celu publicznego kosztami ustanowienia i wykonania omawianej służebności, jeżeli nieruchomościami władnymi będą zawsze nieruchomości sąsiednie w stosunku do nieruchomości wywłaszczanej.

Ustanawianie służebności na nieruchomości sąsiedniej wobec nieruchomości wywłaszczanej skutkuje uzyskaniem przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości statusu strony w postępowaniu wywłaszczeniowym w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczy ich nieruchomości. Decyzja stanowi podstawę ujawnienia służebności w księdze wieczystej nieruchomości władnącej i w księdze wieczystej nieruchomości obciążonej. Stosownie do art. 123 ust. 1 u.g.n. o ujawnienie występuje organ reprezentujący nowego, publicznoprawnego właściciela⁶¹³.

Powyższe przesłanki pozwalają wysunąć wniosek, że obowiązek wybudowania urządzeń przewidzianych w art. 120 u.g.n. spoczywa także na Skarbie Państwa, gdy wywłaszczenie odbywa się z urzędu na

613 Obowiązek utrzymania i budowy odpowiednich urządzeń spoczywa na występującej z wnioskiem o wywłaszczenie jednostce samorządu terytorialnego. Art. 120 u.g.n. nakazuje odnosić ten obowiązek jedynie do osoby występującej z wnioskiem o wywłaszczenie, jednak wydaje się, że należałoby zastosować funkcjonalną wykładnię tego przepisu i założyć, że także właściciele i użytkownicy nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości wywłaszczanych z urzędu na rzecz Skarbu Państwa zasługują na ochronę przewidzianą w tym przepisie, gdyż znajdują się w sytuacji analogicznej do sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami wywłaszczanymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

rzecz Skarbu Państwa. W sytuacji tej obowiązek ten powinien zostać nałożony na inwestora celu publicznego jako inicjatora działań, które mogą wywołać negatywne zjawiska wymienione w art. 120 u.g.n. Obowiązek budowy określonych urządzeń służyć powinien wyeliminowaniu negatywnych zjawisk związanych z wywłaszczeniem lub realizacją celu publicznego. Obowiązek wybudowania omawianych urządzeń powstaje z chwilą, gdy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, chyba że w decyzji tej określono inny termin ich wybudowania. W przypadku gdy od decyzji tej złożone zostało odwołanie, decyzja organu odwoławczego nie podlega wykonaniu przed upływem terminu określonego w art. 9 u.g.n.

10. Wykonanie i skutki decyzji wywłaszczeniowej

Wykonanie tej decyzji podlega wstrzymaniu do czasu upływu terminu, w którym może ona zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Chociaż obowiązek wykonania określonych urządzeń wynika z decyzji o wywłaszczeniu, to aby mogły one zostać wybudowane, należy spełnić wymogi dotyczące ich lokalizacji i warunków budowy określone w prawie budowlanym. Wykonanie zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu podlega wyegzekwowaniu w drodze decyzji administracyjnej, jako świadczenie niepieniężne wynikające z tej decyzji. Skuteczność tej egzekucji uzależniona jest od spełnienia wymogów dotyczących lokalizacji inwestycji i uzyskania pozwolenia na budowę. Zaniechanie wybudowania określonych w decyzji wywłaszczeniowej urządzeń lub opóźnienie ich wybudowania mogą powodować roszczenie o wypłatę odszkodowania po stronie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiedniej, o ile wykażą oni wystąpienie szkody z tego tytułu⁶¹⁴.

Decyzja wywłaszczeniowa ma charakterystyczną cechę, którą jest odmienny od typowego aktu administracyjnego zakres wywieranych skutków. Akt administracyjny jest co do zasady zdarzeniem prawnym prawa administracyjnego, powodującym powstanie, zmianę lub ustalenie stosunków administracyjnoprawnych. Akt administracyjny może jednak być źródłem stosunków nie tylko administracyjnych, ale również np. cywilnoprawnych lub karnoprawnych⁶¹⁵. W związku

z tym przyjmuje się, iż decyzja administracyjna może mieć charakter przygotowawczy do określonych czynności cywilnoprawnych lub wywołać bezpośrednio skutki cywilnoprawne. Sytuacja ta występuje na gruncie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, która stanowi nie tylko zdarzenie prawa administracyjnego, ale także zdarzenie prawa cywilnego, wywołujące skutki cywilnoprawne⁶¹⁶. Istotne jest tu ustalenie momentu, w którym realizują się skutki wywłaszczenia w postaci zmiany stanu praw rzeczowych dla nieruchomości. Badanie różnych rozwiązań ustawodawczych wskazuje na możliwość wystąpienia kilku rozwiązań. Typowym rozwiązaniem prawnym w tym zakresie jest połączenie prawnorzeczowych skutków wywłaszczenia z uprawomocnieniem się lub ostatecznością orzeczenia wywłaszczeniowego, uzależnienie skutków w zakresie praw rzeczowych od wypłaty odszkodowania bądź przyjęcie konstrukcji dodatkowego orzeczenia o wykonaniu wywłaszczenia⁶¹⁷ oraz konstytutywnego charakteru wpisu w księdze wieczystej.

Obowiązek uprzedniej wypłaty odszkodowania wprowadzony został w przepisach konstytucyjnych m.in. Grecji⁶¹⁸, Ukrainy i Rumunii. W ustawodawstwie tych państw wprost postanowiono, że do momentu wypłaty ostatecznego lub wstępnego odszkodowania wszelkie prawa właściciela zostają zachowane i zajęcie jego własności jest niedozwolone. Art. 41 Konstytucji Ukrainy z 1996 r.⁶¹⁹ oraz art. 41 Konstytucji Rumunii z 1991 r.⁶²⁰ stanowią o możliwości wywłaszczenia wyłącznie pod warunkiem uprzedniego i pełnego odszkodowania. Konstytucja Ukrainy z 1996 r. zasadę tę wyklucza w przypadku stanu wojennego lub wyjątkowego, dopuszczając możliwość późniejszego ustalenia odszkodowania.

615 S. Czuba, dz. cyt., s. 74.

616 A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1977, s. 316.

617 Konstrukcja ta znana była polskiemu prawu wywłaszczeniowemu pod rządami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym, Dz. U. RP Nr 86, poz. 776.

618 Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. (tłum. G. i W. Uliccy, *Konstytucja Grecji*, Warszawa 2005) stanowi wprost, że do momentu wypłaty ostatecznego lub wstępnego odszkodowania wszelkie prawa właściciela zostają zachowane i zajęcie jego własności jest niedozwolone (art. 17 ust. 4 Konstytucji Grecji).

619 Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r., tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

620 Konstytucja Rumunii z dnia 28 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, „Monitorul Oficial României” 1991, nr 223.

614 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 74–78.

Polskie ustawodawstwa powojenne prawnorzeczowy skutek wywłaszczenia połączyły co do zasady z momentem uprawomocnienia się decyzji wywłaszczeniowej (art. 30 u.z.t.w.n.) lub z nabyciem przez tę decyzję cech ostateczności (art. 65 u.g.w.n.). Wyjątek od omawianej reguły stanowił art. 40 ustawy o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, zgodnie z którym oznaczenie o wywłaszczeniu przenosi prawa własności nieruchomości na rzecz wywłaszczającego z dniem zgłoszenia wniosku o wywłaszczenie⁶²¹.

Artykuł 121 u.g.n. stanowi, że przejście prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa lub rzecz jednostki samorządu terytorialnego następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna. W sytuacji gdy przedmiotem wywłaszczenia jest prawo użytkowania wieczystego obciążające nieruchomość stanowiącą własność wywłaszczającego, prawo to wygasa z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje zagadnienie skutków prawnorzeczowych decyzji wywłaszczeniowej wyłącznie w odniesieniu do prawa własności nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego, jedynie w zakresie odjęcia tych praw. Dyspozycje art. 120 u.g.n. statuuja *in genere* konstytutywny charakter decyzji o wywłaszczeniu w zakresie jej następstw prawnorzeczowych o skutkach *ex nunc*⁶²².

Ustawa ta nie reguluje *expressis verbis* momentu dokonania ograniczenia prawa własności np. przez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, a także odjęcia lub ograniczenia ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości. W tej kwestii reprezentowane są dwa poglądy. Pierwszy odwołuje się do przejścia prawa własności lub przejścia bądź wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego⁶²³. W opinii T. Wosia brak jest jakichkolwiek podstaw do odmiennego traktowania decyzji ograniczających prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, decyzji orzekających odjęcie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego⁶²⁴.

621 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 246.

622 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 156.

623 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 360; G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 127.

624 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 156.

Odmienny pogląd prezentuje K. M. Ziemiński, który stwierdził, że wobec braku – w przeciwieństwie do regulacji dotyczących wywłaszczenia prawa własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego – wyraźnych unormowań co do momentu, w którym następuje wygaśnięcie tych praw należy odpowiednio stosować przepisy prawa cywilnego⁶²⁵. Sytuacja ta dotyczy kwestii konstytutywności wpisu w księdze wieczystej. Wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny w odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych w przypadku przeniesienia ograniczonego prawa rzeczowego (art. 245¹ k.c.), wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego na skutek zrzeczenia się (art. 246 k.c.) oraz zmiany treści ograniczonego prawa rzeczowego (art. 248 § 1 k.c.), pod warunkiem że prawa te były już wcześniej ujawnione w księdze wieczystej.

Wywłaszczenie nieruchomości może polegać m.in. na przeniesieniu ograniczonego prawa rzeczowego lub zmianie treści tego prawa. Wobec braku wyraźnego uregulowania ustawą o gospodarce nieruchomościami można przyjąć, iż przy tego typu wywłaszczeniu nieruchomości powołane przepisy kodeksu cywilnego nie mają zastosowania. Definicję decyzji ostatecznej zawiera art. 16 ust. 1 k.p.a. W myśl art. 16 ust. 1 k.p.a. dokonuje się niekiedy rozróżnienia decyzji ostatecznych i decyzji prawomocnych, przyjmując, iż decyzjami prawomocnymi są decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego wskutek: braku drogi sądowej, niewyczerpania środków odwoławczych, upływu terminu do wniesienia skargi, a także w przypadku, w którym zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, gdy sąd: odrzucił skargę, oddalił skargę, umorzył postępowanie⁶²⁶.

11. Wykonanie decyzji wywłaszczeniowej

Decyzja wywłaszczeniowa łączy się również z zagadnieniem jej wykonania. W opinii T. Wosia sprecyzowanie istoty wykonania decyzji administracyjnej i skutków wykonania wymaga ograniczenia tych zagadnień od istoty i skutków samej decyzji⁶²⁷. Decyzja administracyjna

625 K. Ziemiński, dz. cyt., s. 160.

626 Z. Janowicz, dz. cyt., s. 84; J. Jendrośka, *Polskie postępowanie...*, s. 111.

627 E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 61.

wywołuje w istniejącym układzie stosunków społecznych określone skutki prawne przez zawartą w niej autoryzowaną konkretyzację stosunków prawnych, oznaczającą powstanie nowych, zmianę lub wygaśnięcie dotychczasowych stosunków prawnych, na podstawie których strony zostają upoważnione lub zobowiązane do czynności wprowadzających w życie ostatecznie już skonkretyzowane uprawnienia lub obowiązki⁶²⁸.

Według J. Jendrośki skutkiem prawnym dyrektywy administracyjnej może być powstanie, zmiana lub wygaśnięcie konkretnego stosunku prawnego, zwykle publicznoprawnego, aczkolwiek w doktrynie wyodrębnia się również specjalną kategorię aktów administracyjnych, które wywołują skutki cywilnoprawne, np. decyzja wywłaszczeniowa, która powoduje zmianę podmiotu prawa własności nieruchomości. Od skutków prawnych decyzji administracyjnych należy odróżnić skutki prawne ich wykonania, tzn. powstanie nowej sytuacji w życiu prywatnym np. objęcie nieruchomości wywłaszczanej w posiadanie⁶²⁹. Od skutków decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości w sferze praw rzeczowych do nieruchomości oraz obowiązku zapłaty od odszkodowania należy odróżnić sferę wykonania tej decyzji, w szczególności wydanie nieruchomości wywłaszczającemu i zapłatę odszkodowania.

Z decyzją administracyjną wiążą się pojęcia wykonalności oraz wymagalności. W opinii Tadeusza Barnata należy odróżnić wykonalność w znaczeniu materialnym jako rzeczywistą możliwość realizowania decyzji oraz wykonalność w znaczeniu formalnym jako stwierdzenie braku przeszkód prawnych do wykonania decyzji⁶³⁰. W kwestii tej Piotr Przybysz stwierdził, że istnieją dwie grupy okoliczności wpływające na możliwość przymusowego wykonania decyzji. Grupa pierwsza to okoliczności dotyczące sfery prawa, natomiast druga – to okoliczności dotyczące sfery rzeczywistości. Klasyfikacji tych okoliczności można dokonać poprzez wprowadzenie pojęcia wymagalności i wykonalności obowiązku. Wymagalność to cecha obowiązku administracyjnego, która zezwala organom administracji publicznej

domagać się od zobowiązanego wykonania obowiązku i w razie oporu stosować przymus państwowy⁶³¹. Definicja ta wyznacza sferę prawną wykonania obowiązku.

Definicję wykonalności należy rozumieć jako sytuację istniejącą obiektywnie. Pozwala ona na wykonanie obowiązku, a więc wyznaczenie takiego wymaganego zachowania, które może być zrealizowane w dawnych okolicznościach. Wykonanie aktu administracyjnego w nauce prawa administracyjnego określa się jako doprowadzenie w sposób dobrowolny lub w trybie przymusowym do stanu, który jest zgodny z treścią decyzji⁶³². W innym znaczeniu – podporządkowanie stanu faktycznego skonkretyzowanej w decyzji administracyjnej normie prawa materialnoprawnego⁶³³. Według powyższego wszystkie decyzje kwalifikują się do wykonania, np. decyzje negatywne, decyzje przyznające uprawnienia, decyzje konstytutywne, które dla doprowadzenia do stanu prawnego lub faktycznego w nich określonego nie wymagają działania podmiotów uprawnionych lub zobowiązanych⁶³⁴.

Formalnopravność decyzji ostatecznych, tzn. wymagalność, która jest zasadą postępowania administracyjnego, wynika *a contrario* z art. 130 k.p.a. Od zasady tej wprowadza się wyjątki, które polegają na dopuszczeniu wykonania decyzji nieostatecznej, np. poprzez nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, bądź na odsunięciu w czasie wymagalności lub wstrzymaniu wykonania decyzji administracyjnej. Na gruncie postępowania wywłaszczeniowego szczególnym uregulowaniem prawnym w zakresie wykonalności decyzji wywłaszczeniowej jest art. 9 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 r. Zgodnie z tym przepisem w sprawach wywłaszczeń nieruchomości, z wyłączeniem art. 122 oraz art. 126 u.g.n., wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłyną bezskutecznie termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego organ, który wydał decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Ustawodawca określił odmienne

628 J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 96 i nn.

629 J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 34 i nn.

630 T. Barnat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, nr 9, s. 82.

631 P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 42.

632 J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne...*, s. 22.

633 P. Przybysz, *Egzekucja...*, s. 42.

634 Tamże.

od powszechnie obowiązujących zasady wymagalności decyzji wywłaszczeniowych w odniesieniu do wymagalności decyzji ostatecznej czy wstrzymania wykonalności decyzji na skutek złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem wymagalność decyzji wywłaszczeniowej zarówno w zakresie obowiązku wydania nieruchomości, jak i zapłaty odszkodowania, uzależniona została od upływu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 53 § 1 p.p.s.a.⁶³⁵ skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 9 u.g.n.). W myśl art. 52 § 1 p.p.s.a. warunkiem złożenia skargi jest wyczerpanie środków odwoławczych. W związku z tym należy uznać, iż termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości wynosi 30 dni od dnia doręczenia decyzji organu drugiej instancji. Zgodnie z art. 9 u.g.n. wykonanie decyzji wywłaszczeniowej następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłyną bezskutecznie trzydziestodniowy (art. 53 p.p.s.a.) termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego (art. 9 u.g.n.).

Skarga do sądu administracyjnego może bowiem zostać wniesiona jedynie po wyczerpaniu zwykłych środków zaskarżenia przysługujących w administracyjnym toku instancji (art. 52 p.p.s.a.). Tymczasem decyzja wywłaszczeniowa podlega zaskarżeniu odwołaniem (art. 119 u.g.n.). Powstaje wątpliwość, w jaki sposób ustalić termin wykonania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości w sytuacji, gdy strony nie odwołały się od decyzji organu pierwszej instancji. Termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie zaczyna biec ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej.

W związku z tym należy rozważyć dwie możliwości. Pierwsza to wynik braku wyraźnego uregulowania o charakterze normy szczególnej – można przyjąć, iż w sytuacji tej obowiązuje zasada ogólna wykonalności decyzji ostatecznej. Kierując się zasadą celowości i spójności regulacji, można przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było uzależnienie wykonania decyzji wywłaszczeniowej od uzyskania przez tę decyzję przymiotu prawomocności. Następuje to w momencie upływu terminu do wniesienia skargi (*expressis verbis* stanowi art. 9 u.g.n.)

lub na skutek niewyczerpania środków odwoławczych po upływie terminu do ich wniesienia. W sytuacji tej wykonanie decyzji wywłaszczeniowej mogłoby nastąpić po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął termin na wniesienie odwołania do wojewody. W związku z tym drugie rozwiązanie odpowiada rzeczywistości istoty decyzji wywłaszczeniowej, a także dążeniom do stworzenia mechanizmów maksymalnej ochrony podmiotów wywłaszczanych.

Zatem w sytuacji gdy od decyzji o wywłaszczeniu strona złożyła odwołanie, jednak nie wniesiono następnie w sprawie skargi do sądu administracyjnego, wypłata odszkodowania następuje nie wcześniej niż pierwszego dnia po upływie 44 dni od dnia doręczenia decyzji wojewody wydanej w postępowaniu odwoławczym i nie później niż po upływie 58 dni od jej doręczenia. Na ten ostatni termin składa się 30 dni na zaskarżenie rozstrzygnięcia zapadłego w związku z odwołaniem (art. 53 p.p.s.a.), termin 14 dni liczony od chwili upływu powołanego terminu trzydziestodniowego, z którego upływem decyzja podlega wykonaniu (art. 9 u.g.n.) i kolejne 14 dni wyznaczające końcowy termin wypłaty odszkodowania (art. 132 u.g.n.). Co do powołanego powyżej terminu początkowego, wynoszącego 44 dni od dnia doręczenia decyzji wojewody wydanej w postępowaniu odwoławczym, należy pamiętać, iż oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu; to samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku (art. 83 p.p.s.a.). Tak więc dokonanie wypłaty świadczenia odszkodowawczego już w 45 dniu od doręczenia stronie decyzji wojewody wydanej w postępowaniu odwoławczym może okazać się w niektórych sytuacjach przedwczesne, jako że skarga – złożona w przepisany terminie, jednak nie bezpośrednio we właściwym organie – może do tego dnia nie wpłynąć do wojewody.

Art. 9 u.g.n. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 61 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Na gruncie ustawy p.p.s.a. wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej następuje na wniosek strony, jest dokonane przez organ, który wydał decyzję, oraz przez sąd administracyjny. Instytucja ta, określana mianem ochrony tymczasowej, stanowi

635 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

zabezpieczenie przed wykonaniem wadliwego aktu⁶³⁶. W przypadku wniesienia skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości organ wstrzymuje jej wykonanie z urzędu w formie postanowienia. Artykuł 9 u.g.n. zawiera bezwzględnie obowiązującą samodzielną normę prawną nakazującą wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości z urzędu, niezależnie od woli i organu⁶³⁷.

Decyzja wywłaszczeniowa wywołuje skutek zobowiązujący w postaci ustalenia obowiązku zapłaty odszkodowania. Podmiotem zobowiązanym do wykonania tego obowiązku są wywłaszczający Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, z wyjątkiem sytuacji uregulowanych w art. 124–126 u.g.n., gdzie obowiązek zapłaty odszkodowania ciąży na podmiocie, który uzyskał zezwolenie na zajęcie nieruchomości. Zgodnie z art. 132 ust. 5 u.g.n. w przypadku wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa obowiązek ten ciąży na staroście wykonującym zadania zakresu administracji rządowej, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – na organie wykonawczym danej jednostki.

Powyższy obowiązek powinien zostać spełniony dobrowolnie oraz w ściśle określonym terminie. Obowiązek zapłaty odszkodowania orzeczony decyzją administracyjną może być egzekwowany w trybie egzekucji administracyjnej⁶³⁸. Zdaniem T. Wośa sytuacja ta jest iluzoryczna ze względu na ukształtowanie pozycji wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym⁶³⁹. A. Łukaszewska stwierdziła, że wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest podmiot wywłaszczony i związku z tym może on egzekwować należne mu odszkodowanie⁶⁴⁰.

Zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: p.e.a.)⁶⁴¹ wierzycielem obowiązku zapłaty odszkodowania orzeczonego decyzją administracyjną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości jest starosta, będący

na podstawie tej decyzji – zgodnie z art. 132 ust. 5 u.g.n. – zobowiązanym równocześnie do jego zapłaty, a także osoba lub jednostka organizacyjna, która uzyskała zezwolenie odpowiednio na założenie lub przeprowadzenie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 i 124b ust. 1 u.g.n. Egzekwowanie zapłaty odszkodowania w trybie egzekucji administracyjnej należy uznać za fikcję. W związku z tym trzeba przyjąć, że pomimo stworzenia licznych gwarancji: materialnoprawnych, procesowych, chroniących podmioty wywłaszczane przed ujemnymi następstwami dokonywanych wywłaszczeń, ustawodawca do chwili obecnej nie zabezpieczył należycie praw wywłaszczanego na etapie wykonania decyzji wywłaszczeniowej w zakresie wypłaty odszkodowania.

Podsumowanie

W demokratycznym państwie prawnym ingerencja państwa w prawo własności nieruchomości indywidualnego podmiotu w formie wywłaszczenia powoduje odjęcie lub ograniczenie tego prawa własności, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

Wywłaszczenie może nastąpić jedynie wtedy, gdy dana nieruchomość okaże się niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego, a jednocześnie nie da się jej pozyskać w drodze czynności cywilnoprawnych, np. sprzedaży. Gwarancją, że wywłaszczenie nastąpi tylko, jeśli nieruchomość będzie niezbędna, daje obowiązek wpisania nieruchomości jako niezbędnej na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z kolei decyzja wywłaszczeniowa jako decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a., choć z pewnymi odrębnościami, może być przedmiotem odwołania lub skargi do sądu administracyjnego.

Gwarancje ostateczności wywłaszczenia, tj. jego przeprowadzenia, gdy prawa do nieruchomości nie mogą być nabyte w drodze umowy, zapewniają przede wszystkim obowiązek przeprowadzenia rokowań, obowiązek wyznaczenia terminu do zawarcia umowy⁶⁴².

636 M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Toruń 2004, s. 143.

637 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 121.

638 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 380; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (2011), s. 165–166.

639 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 169–170.

640 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 380–381.

641 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

642 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 198.

Cel publiczny w instytucji wywłaszczenia stanowi konstytucyjną granicę dopuszczalności wywłaszczenia wiążącą ustawodawcę. Cel publiczny w instytucji wywłaszczenia rozumieć należy jako cel, którego efekt realizacji będzie skutkował jego powszechną dostępnością oraz jako cel służący ogółowi, czyli wszystkim obywatelom.

Kryterium słuszności odszkodowania jest podstawowym instrumentem ochrony interesu indywidualnego w instytucji wywłaszczenia. Ograniczenie wysokości odszkodowania wyłącznie do powstałej straty wynikającej z odjęcia lub ograniczenia nieruchomości jest wyrazem próby równoważenia interesu prywatnego z interesem publicznym, a także uznaniem teorii o społecznym charakterze własności. Wywłaszczenie, spełniając swoje cele społeczne, nie powinno bowiem prowadzić do nadmiernego obciążenia finansowego państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym wywłaszczenie powinno być traktowane wyłącznie jako środek ostateczny, który służy organom państwowym do zrealizowania celu publicznego, co prawda wbrew woli obywatela, ale w interesie społecznym.

Materialnoprawna ochrona interesu prywatnego

Wprowadzenie

Ochrona interesu prywatnego wobec działań administracji publicznej realizowana jest przede wszystkim za pomocą przepisów prawa materialnego. Tak jest też w przypadku procedury wywłaszczenia przeprowadzanej w celu realizacji konkretnego celu publicznego. Wywłaszczony nabywa prawo podmiotowe polegające na możliwości żądania odszkodowania. Obowiązek słusznego odszkodowania na rzecz osób pozbawionych praw własności do nieruchomości należy uznać za jeden z podstawowych elementów ochrony interesu prywatnego w procedurze wywłaszczenia nieruchomości. Jest to naczelna i niezmienna zasada leżąca u podstaw ingerencji władzy wykonawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w sferę praw własności. Konstytucja RP w art. 21 z jednej strony gwarantuje prawo własności, z drugiej zezwala na wywłaszczenie nieruchomości w słusznym celu. Stawia jednak wywłaszczeniu jeden istotny z punktu widzenia dotychczasowego właściciela warunek: wywłaszczenie może nastąpić jedynie za słusznym odszkodowaniem.

Odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia przysługuje zawsze, lecz może przybierać różne formy. Podstawową formą odszkodowania jest kwota pieniężna wypłacana dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, a jeżeli wywłaszczenie dotyczy prawa użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, to dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu lub beneficjentowi prawa rzeczowego (art. 128 ust. 1. u.g.n.). Za zgodą dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie może przybrać formę przekazania nieruchomości zamiennej (art. 131 ust. 1 u.g.n.).

Nieruchomość ta przysługuje odpowiednio z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, albo z zasobu jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki. Jeżeli jednak nieruchomość zamienna ma pochodzić z zasobu Skarbu Państwa, a jest nieruchomością rolną, można ją przyznać tylko w porozumieniu z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 131 ust. 3 u.g.n.).

Jeżeli wartość nieruchomości wywłaszczonej jest większa niż wartość nieruchomości zamiennej, podmiot dokonujący wywłaszczenia zobowiązany jest uiścić dopłatę pieniężną (art. 131 ust. 4 u.g.n.). Analogiczna zasada obowiązuje w przypadku, gdy nieruchomość zamienna ma wartość większą od nieruchomości wywłaszczonej. Należy jednak pamiętać, że nikt nie może zmusić wywłaszczonego do dopłaty, gdyż odszkodowanie poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej może odbyć się jedynie za zgodą wywłaszczonego. Cechą charakterystyczną odszkodowania w postaci zamiany nieruchomości jest zgoda wywłaszczonego, bez niej żaden organ nie może zmienić stosunków własnościowych. Jeżeli więc organ dokonujący wywłaszczenia oferuje nieruchomość zamienną, a podmiot wywłaszczony nie chce się zgodzić na taki sposób odszkodowania, wywłaszczający zobowiązany jest uiścić odszkodowanie w formie pieniężnej, a wywłaszczony nie może ponieść z tego tytułu żadnych negatywnych konsekwencji finansowych.

Należy zwrócić uwagę, iż wywłaszczony ma prawo żądać wykupu części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu (art. 113 ust. 3 u.g.n.), o ile wykaże, iż nie nadaje się ona do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Z *ratio legis* przepisu art. 113 ust. 3 wynika bowiem, że jeśli właściciel jest zainteresowany sprzedażą fragmentu pozostałej działki, a nie całej niewywłaszczonej części, żądanie jego jest uzasadnione. Nie ma powodu, aby ograniczać roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) o wykup pozostałej części nieruchomości tylko do sytuacji, w której cała pozostała po wywłaszczeniu działka nie może być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Ustalenie ceny za pozostałą po wywłaszczeniu część nieruchomości dokonywane jest w drodze negocjacji między właścicielem nieruchomości a właściwym organem. Jeśli strony nie dojdą do porozumienia, wywłaszczony może

wystąpić z powództwem cywilnym o stwierdzenie przez sąd obowiązku złożenia stosownego oświadczenia woli.

1. Odszkodowanie za wywłaszczenie

Dopuszczalność wywłaszczenia, czyli odjęcia prawa własności jednostce wyłącznie za odszkodowaniem – jako podstawowa cecha odróżniająca tę instytucję od nacjonalizacji z jednej strony, a konfiskaty z drugiej strony – stała się podstawowym elementem klasycznej konstrukcji wywłaszczenia. W konstrukcji tej odszkodowanie musi jednak odpowiadać określonym warunkom. Musi być zupełne, uprzednie w stosunku do wywłaszczenia i orzeczone w formie obowiązku świadczenia pieniężnego⁶⁴³.

Z punktu widzenia historycznego należy zauważyć, że pojęcie słusznego odszkodowania pojawiło się w systemie prawnym już w 1810 r. we francuskiej ustawie o wywłaszczeniu nieruchomości na podstawie wcześniejszej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, uchwalonej w 1789 r. przez Zgromadzenie Narodowe. Odszkodowanie to miało spełniać funkcje kompensacyjne, a podstawą do jego ustalenia była zwykła wartość rynkowa nieruchomości⁶⁴⁴. Koncepcja ta następnie została przejęta do innych systemów prawnych, w tym i polskiego.

1.1. KONCEPCJA ODSZKODOWANIA W ŚWIETLE ART. 21 UST. 2 KONSTYTUCJI RP

Zasada odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości została zagwarantowana przepisami rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Według M. Wolanina „[k]onstytucyjnym wyznacznikiem wielkości odszkodowania za odbieranie praw, w tym praw rzeczowych, do nieruchomości jest słuszne odszkodowanie (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Pojęcie słusznosci odszkodowania należy odnieść nie tyle do jego formy, ile do stopnia jego zamiennosci wobec odbieranego przedmiotu, którym

643 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 261–262.

644 G. Manssen, *Ewolucja gwarancji...*, s. 9.

jest określone prawo, w tym przypadku prawa rzeczowe przysługujące do nieruchomości. Odszkodowanie może więc przybrać formę pieniężną, jak i również inne formy. Forma pieniężna jest oczywiście najbardziej uniwersalna, skoro pieniądz stanowi powszechny i uniwersalny nośnik wartości⁶⁴⁵. W opinii B. Banaszkiwicza „wywłaszczenie z jednej strony oraz nakładanie danin z drugiej strony to dwa podstawowe kanały zaopatrzenia, sposoby władczego sięgnięcia państwa po cudze mienie dla realizacji jego zadań [...]. Ponieważ wywłaszczenie jest, inaczej niż podatek, nadzwyczajną ofiarą ze strony uprawnionego, na władzy publicznej spoczywa obowiązek indemnizacji w postaci słusznego odszkodowania⁶⁴⁶. W tej kwestii w wyroku z dnia 14 marca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia prawa własności⁶⁴⁷”.

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi założenia dla ustawodawcy co do obowiązku wprowadzenia uregulowań prawnych, których treść będzie dotyczyć odszkodowania za wywłaszczenie. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odszkodowanie musi być „odszkodowaniem słusznym”. W definicji słusznego odszkodowania zawarta jest ekwiwalentność w stosunku do poniesionego uszczerbku oraz musi być adekwatny do okoliczności sposób ustalenia i zapłaty odszkodowania, jednak nie wynika z niego obowiązek równoczesnego wywłaszczenia i odszkodowania. Zdaniem Leszka Nowopolskiego w akcie wywłaszczającym musi być zawarta regulacja określająca sposób i zakres odszkodowania, przy założeniu, że pojęcie aktu wywłaszczającego odnosi się do regulacji ustawowej. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przepisy ustawy regulującej wywłaszczenie muszą określać sposób i zakres odszkodowania. Nakazuje to dokonanie zgodności z Konstytucją RP konkretnych regulacji prawnych.

1.2. ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zasadę słusznego odszkodowania Trybunał Konstytucyjny rozwijał już przed nowelizacją Konstytucji PRL z 1989 r., „tj. w stanie prawnym, w którym Konstytucja nie normowała wprost instytucji wywłaszczenia. Trybunał w swoich orzeczeniach przyjął, iż tylko pełne odszkodowanie jest przejawem dochowania całkowitej ochrony własności osobistej⁶⁴⁸. Pojęcie słusznego odszkodowania zostało zdefiniowane w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r., w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że utożsamia się terminologicznie pojęcie słusznego odszkodowania z odszkodowaniem sprawiedliwym, rozumianym jako odszkodowanie ekwiwalentne, gdyż tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przyjętą własność⁶⁴⁹, oraz w wyroku z dnia 19 czerwca 1990 r., w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż odszkodowanie ekwiwalentne to takie, które równoważy gospodarczo wartość wywłaszczonej nieruchomości. W warunkach państwa demokratycznego sprowadza się to do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy przyjętej wskutek wywłaszczenia w systemie gwarantującym swobodę działalności gospodarczej, przyjmującym gospodarkę rynkową. Pojęcie słusznego odszkodowania sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych, chociaż nie można pomijać też aspektów prawnych i etycznych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za słuszne odszkodowanie w państwie prawa należy uznać odszkodowanie niekrzywdzące obywateli. Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, iż w pojęciu słusznego odszkodowania jest zawarty zakaz jego ograniczenia poprzez określony sposób obliczania lub tryb jego wypłaty. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odszkodowanie uzyskiwane w ratach z nieaktualną stopą procentową, jest oczywistym zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania i prowadzi do pokrzywdzenia właściciela, którego własność chroni Rzeczpospolita Polska⁶⁵⁰.

645 J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 816.

646 B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo...*, s. 49.

647 Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

648 Wyrok TK z dnia 31 maja 1989 r., K. 2/88, OTK 1989, poz. 1 z głosa J. Ignatowicza (OTK 1990, nr 2, s. 142); wyrok TK z dnia 26 września 1989 r., K. 3/89, OTK 1989, poz. 5.

649 Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., K. 1/90, OTK 1990, nr 2, poz. 2.

650 Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K. 2/90, OTK 1990, poz. 3.

W wyroku z dnia 23 września 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż każda ingerencja majątkowa we własność (szeroko rozumiana) zgodnie z Konstytucją RP będzie miała skutki odszkodowawcze, jednak nie zawsze będzie to prowadzić do pełnego odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (wedle Konstytucji RP) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody. W tym zakresie rekompensata musi odpowiadać kryterium «słuszności», co nie oznacza, że musi być ona «pełna». Konstytucji RP znane jest różnicowanie zakresu skutków odszkodowawczych co do zasady, na co wskazuje istnienie art. 21 ust. 1 [...]. Tym niemniej sama idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji RP obca. Nie można zatem stwierdzić, iż sam fakt braku pełności odszkodowania jako taki jest niekonstytucyjny”⁶⁵¹.

Zdaniem L. Nowopolskiego „odszkodowanie ma stanowić nie tyle konsekwencję zabrania, czy też ograniczenia prawa podmiotowego, będąc ekwiwalentem za uszczerbek poniesiony przez podmiot na skutek wywłaszczenia, ale warunek prawny samego dokonania wywłaszczenia”⁶⁵². Autor ten, odwołując się do poglądu Hartmuta Maurea⁶⁵³, stwierdził, iż z koncepcji budowy normy art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wynika wymóg zawarcia już w samym akcie wywłaszczającym regulacji przewidującej określenie sposobu i zakresu odszkodowania za wywłaszczenie⁶⁵⁴. L. Nowopolski przyjmuje, że wszelkie regulacje prawne przewidujące ustalenie odszkodowania za wywłaszczanie *ex post* są niezgodne z normą art. 21 ust. 2 Konstytucji RP⁶⁵⁵.

1.3. ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Definicja słusznego odszkodowania nie została bezpośrednio zawarta w treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jednak w orzecznictwie Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) potwierdza się jej obowiązywanie. Z art. 1 Protokołu nr 1 należy wyłonić trzy normy: prawo do poszanowania mienia, zakaz pozbawienia własności bez spełnienia dodatkowych warunków oraz warunkowe uprawnienie państwa do uregulowania sposobu korzystania z mienia⁶⁵⁶. Elementem poszanowania mienia stanowi odszkodowanie, które przysługuje w przypadku pozbawienia własności. Przyznanie rekompensaty jest zasadą, jednak należy pamiętać, że powinno to być odszkodowanie słuszne. Kontrowersyjną kwestią pozostaje konieczność szacowania, czyli miarkowania, odszkodowania. W obowiązującym orzecznictwie ETPCz nie został jednoznacznie sformułowana zasada, według której w każdym przypadku istniałby obowiązek przyznania pełnego odszkodowania w sytuacji wywłaszczenia. Mogą bowiem istnieć okoliczności związane z sytuacją gospodarczą państwa czy zasadami sprawiedliwości społecznej, które są zaliczane do kategorii zdarzeń określanych mianem dość pojemnego pojęcia interesu publicznego, mogące uzasadnić orzeczenie niepełnego odszkodowania.

Ponadto problem rekompensaty może dotyczyć mienia pozostawionego poza granicami kraju na skutek wydarzeń historycznych, jednak i w takich sytuacjach państwo nie jest zwolnione z wypełniania swoich obowiązków w zakresie odszkodowania. Przykładem mogą być tutaj odszkodowania za tzw. pozostawione mienie zabużańskie.

Obowiązek odszkodowania istnieje także, jeżeli mienie pozostawione było nie tylko przed objęciem danego państwa jurysdykcją Trybunału, ale także przed uchwaleniem Konwencji⁶⁵⁷. Kontrowersyjną kwestią jest sposób korzystania z własności, gdyż ograniczenia wprowadzane przez władze publiczne często blokują prawo własności do tego stopnia, że właściciel nie ma możliwości decydowania o swojej własności i w efekcie zachodzi faktyczne wywłaszczenie⁶⁵⁸. Ograniczenia te odnoszą się m.in. do określenia warunków najmu lokalu, zabudowy określonego rodzaju oraz warunków sprzedaży nieruchomości. Ograniczenia te mogą odnosić się także do kwestii uwarunkowanych problemami międzynarodowymi⁶⁵⁹.

651 Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K. 20/02, sygn. akt. OTK – A 2003, nr 7, poz. 76.

652 L. Nowopolski, *Odszkodowanie jako element normatywnej konstrukcji wywłaszczenia prawa a art. 161 k.p.a.*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 328.

653 H. Maurer, *Die Entschädigung für Beeinträchtigung des Eigentums*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Warszawa 2000, s. 706.

654 L. Nowopolski, *Odszkodowanie...*, s. 328.

655 Tamże.

656 S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności...*, s. 287.

657 Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Bromski v. Polska, skarga nr 31443/96.

658 Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth v. Szwecja, seria A, nr 52.

659 Wyrok ETPCz z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie w sprawie Loizidou v. Turcja, skarga nr 15318/89, seria A, nr 310.

Przykładem takiej sytuacji mogą być wygrane przez laburzystów wybory w 1974 r. w Zjednoczonym Królestwie, którzy realizując obietnice wyborcze, uchwalili w 1977 r. Aircraft and Shipbuilding Industry Act⁶⁶⁰, dokument nacjonalizujący niektóre firmy przemysłu lotniczego i stoczniowego⁶⁶¹. Termin nacjonalizacji (*vesting day*) miał być określony przez Departament Przemysłu (Secretary of State for Industry). Ustalono, że przedsiębiorstwa przemysłu lotniczego przejdą na własność skarbu państwa w dniu 29 kwietnia 1977 r., natomiast branża okrętowa – od dnia 1 lipca 1977 r.⁶⁶² Ustawa ta przewidywała, że odszkodowanie zostanie wypłacone w formie akcji państwowych. Wartość tych akcji określona została na podstawie wartości bazowej (*base value*)⁶⁶³, określonej na podstawie średniej wartości akcji tych przedsiębiorstw na giełdzie londyńskiej (London Stock Exchange)⁶⁶⁴ w sześciomiesięcznym okresie (*reference period*) między dniem 1 września 1973 r. a 28 lutego 1974 r.⁶⁶⁵ Wybranie tak odległego w czasie terminu podyktowane było chęcią dokonania wyceny na podstawie stabilnego kursu akcji. Zmiana ekipy rządzącej w 1974 r.

660 „An Act to provide for the establishment of two bodies corporate to be called British Aerospace and British Shipbuilders, and to make provision with respect to their functions; to provide for the vesting in British Aerospace of the securities of certain companies engaged in manufacturing aircraft and guided weapons and the vesting in British Shipbuilders of the securities of certain companies engaged in shipbuilding and allied industries; to make provision for the vesting in those companies of certain property, rights and liabilities; to provide for payments to British Aerospace and its wholly owned subsidiaries, for the purpose of promoting the design, development and production of civil aircraft; and for connected purposes”, [on-line:] <http://www.opsi.gov> – 30 IV 2023.

661 „Z branży lotniczej nacjonalizacji podlegały: British Aircraft Corporation (BAC), Hawker Siddeley Aviation, Hawker Siddeley Dynamics i Scottish Aviation. A spośród przedsiębiorstw przemysłu okrętowego nacjonalizacja objęła: Ailsa Shipbuilding Company, Appledore Shipbuilders, Austin & Pickersgill, Brooke Marine, Cammel Laird Shipbuilders, Clellands Shipbuilding Company, Ferguson Shipbuilders, Goole Shipbuilding & Repairing Company, Govan Shipbuilders, Hall, Russel & Company, Rob Caledon Shipbuilders, Scotts Shipbuilding and Engineering Company & Lithgows, Smiths Dock Company, Sunderland Shipbuilders, Swan Hunter Shipbuilders Ltd., Vickers Ltd. Shipbuilding Group, Vosper Thornycroft, Yarrow Shipbuilders, Barclay Curle and Company, George Clarke & NEM, Hawthorn Leslie and Company, John G. Kincaid and Company.

662 Section 19 i 20, *Aircraft and Shipbuilding Industry Act-Office of Public Sector Information*, [on-line:] http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1977/cukpga_19770003_en_1, 612 Section 35 (3) – 30 IV 2023.

663 Tamże, section 35 (3).

664 Jeżeli firma nie była notowana na giełdzie, wartość obliczana była na podstawie hipotecznych notowań giełdowych stanowiących symulację kursu, „gdyby firmy były notowane” (*if they had been listed*), tamże, section 38 (1).

665 Tamże, section 37 (1).

spowodowała, że kurs akcji przedsiębiorstw, które miały podlegać nacjonalizacji, uległ znacznej destabilizacji. Wysokość odszkodowania stanowiła wynik negocjacji prowadzonych między Departamentem Przemysłu a przedstawicielami firm podlegających nacjonalizacji. Do rozstrzygnięcia sporów dotyczących wysokości odszkodowania lub wyceny powołany został specjalny Trybunał Arbitrażowy (Arbitration Tribunal)⁶⁶⁶.

Proponowane rozwiązania wywołały sprzeciw wielu przedstawicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw. W związku z tym w latach 1977–1981 do Europejskiej Komisji Praw Człowieka wpłynęły skargi indywidualne w trybie art. 34 EKPCz⁶⁶⁷ przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Skargi te złożyli: sir William Lithgow, 9262/81: Vosper Ltd, 9263/81: The English Electric Company Ltd., Vickers Ltd, 9265/81: Banstonian Company, Northern Shipbuilding & G Securities Ltd., Mrs Monique Augustin-Normand, 9313/81: Vickers, 9405/81: Dowsett Securities Ltd., FFI (UK Finance) PLC, The Prudential Assurance Company Ltd.⁶⁶⁸ Nie kwestionując zasadności nacjonalizacji, skarżący zarzucali, że przewidziany w ustawie nacjonalizacyjnej system odszkodowań jest krzywdzący i dyskryminujący, dlatego stanowi naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji⁶⁶⁹. Twierdzili oni także, iż wymóg spełnienia warunków wynikających z ustawy wyrażony w drugim zdaniu Protokołu nr 1 nie został wypełniony, gdyż odszkodowanie nie obejmowało pełnej wartości nacjonalizowanych przedsiębiorstw⁶⁷⁰. Dowodzili, że Protokół w tym przypadku należy interpretować, łącząc go z art. 14 EKPCz, dotyczącym zakazu dyskryminacji⁶⁷¹. Zgłaszali naruszenie art. 6 § 1 EKPCz, dotyczącego prawa do rzetelnego procesu sądowego⁶⁷².

666 Council of Europe, *Case of Lithgow and Others v. The United Kingdom*, Strasbourg 1986, s. 5–37.

667 A. Redelbach, *Strasbourg bliżej. Skargi indywidualne do Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, Poznań 1996, s. 83–85.

668 Council of Europe, *Case of Lithgow...*, s. 2.

669 A. Bieńczyk-Missala, *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka. Wybór dokumentów*, Warszawa 2008.

670 M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, t. 2, s. 1316.

671 A. Bieńczyk-Missala, dz. cyt., s. 254; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 485–486.

672 Więcej na temat standardów dostępu do sądu, które wprowadza art. 6 Konwencji, por. J. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 124–126.

Sir William Lithgow dowodził, że naruszano ten artykuł zgodnie z interpretacją dokonaną przez Europejski Trybunał Konstytucyjny w sprawie Golder⁶⁷³. Skarżący miał zostać pozbawiony prawa do niezawisłego sądu w celu określenia zakresu swoich praw dotyczących odszkodowania⁶⁷⁴. W swoim raporcie ogłoszonym dnia 7 marca 1984 r. Europejska Komisja Praw Człowieka przedstawiła opinię, że nie naruszono żadnego z artykułów Konwencji, na które powoływali się skarżący, po czym skargi, jako połączona sprawa 2/1984/74/112-118: Lithgow i inni, zostały przedstawione do ich rozstrzygnięcia przed ETPCz⁶⁷⁵. Nie doszukując się naruszeń art. 1 Protokołu nr 1 oraz art. 14 i 6 § 1 Konwencji, Europejski Trybunał Praw Człowieka w składzie pod przewodnictwem sędziego Rolva Ryssadala w dniu 8 czerwca 1986 r. oddalił skargę w całości⁶⁷⁶.

Sprawa ta pozwala na postawienie pytania, kiedy państwo może odebrać własność swoim obywatelom i na jakich zasadach musi im to zrekompensować. Artykuł 1 Protokołu dodatkowego EKPCz wskazuje, że odebranie mienia może nastąpić jedynie „w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę”⁶⁷⁷. Treść tego artykułu nie wspomina o odszkodowaniu za utracone mienie. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że istnienie tego obowiązku wynika z przytoczonego artykułu, bez tego sformułowania art. 1 Protokołu

673 Golder v. Wielka Brytania, orzeczenie z dnia 21 lutego 1975 r., skarga nr 4451/70, A. 18; M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 21–65 i 67–75.

674 Więcej na ten temat: I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 163 i nn.; orzeczenie ETPCz w sprawie Aka v. Turcja (orzeczenie z dnia 23 września 1998 r., raport ETPCz z dnia 9 września 1998 r., skarga nr 19639/92). W związku ze specyficzną sytuacją część skarżących dowodziła, że zachodziło naruszenie także innych artykułów Konwencji: art. 13 – prawa do skutecznego środka odwoławczego, art. 17 – zakazu nadużycia prawa do skutecznego środka odwoławczego i art. 18 – granic stosowania ograniczeń prawa; por. M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, t. 2, s. 1316.

675 Sygnatura sprawy 2/1984/74/112-118. Druga liczba oznacza rok, w którym sprawa trafiła do sądu, pierwsza liczba jest numerem sprawy w danym roku. Dwie ostatnie liczby oznaczają odpowiednio jej miejsce na liście spraw i numer zgłoszenia przedstawionego Komisji.

676 Stwierdzenie braku naruszenia poszczególnych artykułów zapadło następującym stosunkiem głosów: art. 1 Protokołu nr 1 (w związku z tym, że brytyjska ustawa nacjonalizacyjna nie brała pod uwagę ewentualnego wzrostu wartości firmy w okresie między wyceną a samą nacjonalizacją) – 13 do 5; art. 1 Protokołu nr 1 (pod kątem zarzutów zgłaszanych przez skarżących) – 17 do 1; art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1 – jednomyślnie; art. 6 § 1 (tak jak wskazywał sir William Lithgow) – 14 do 4; art. 6 § 1 (w związku z zarzutami pozostałych skarżących) – 16 do 2; art. 13–15 do 3.

677 A. Bieńczyk-Missala, dz. cyt., s. 264.

dotatkowego ochrona własności gwarantowana przez Konwencję byłaby fikcją. W orzeczeniu tym Trybunał uznał rację państwa, jednakże nałożył obowiązek wypłaty odszkodowania odpowiadającego wartości nacjonalizowanego mienia, ale wyraźnie zaznaczył, że Europejska Konwencja Praw Człowieka nie gwarantuje pełnego odszkodowania. Pozostawił więc organom państwa szeroki zakres swobody w wyważeniu racji interesu publicznego (państwa) i tych obywateli, których własność jest nacjonalizowana⁶⁷⁸.

Według F. Zolla obowiązek odszkodowania wywodzi się z zasady konieczności wyważenia interesów publicznych i prywatnych⁶⁷⁹. Z kolei Izabela Nakielska stwierdziła, iż na gruncie stosowania art. 1 Protokołu orzecznictwo strasburskie wypracowało pojęcie zasady „słusznej równowagi”, której podporządkowane zostały, wynikające z treści tego artykułu, wszystkie trzy reguły poszanowania prawa własności⁶⁸⁰. Zasady te wymagają, aby pomiędzy interesem ogólnym danej społeczności a wymaganiami indywidualnej ochrony prawa człowieka została zachowana właściwa równowaga⁶⁸¹. Trybunał wskazał, że systemy prawne krajów-sygnatariuszy Konwencji uznają sytuację wyłączenia bez rekompensaty za wyjątkową i przyjmują, że pozbawienie własności musi zostać skompensowane. Podobna zasada musi obowiązywać na gruncie Konwencji, bez niej bowiem ochrona własności, którą gwarantuje art. 1 Protokołu dodatkowego, byłaby zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka iluzoryczna⁶⁸².

W sprawie Sporrong i Lönnroth Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że pozbawienie własności może być dokonane tylko w interesie publicznym, ale nawet wtedy musi istnieć proporcjonalność (*fair balance*) użytych środków w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty⁶⁸³. Skoro nie ulega wątpliwości, że istnieje obowiązek

678 Lithgow i inni v. Wielka Brytania, wyrok z 8 lipca 1986 r., seria A nr 102, § 69, s. 25–26.

679 F. Zoll, *Prawo własności...*, s. 33.

680 I. Nakielska, dz. cyt., s. 182.

681 C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1993, nr 5, s. 31.

682 I. Nakielska, dz. cyt., s. 193.

683 Wyrok z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth v. Szwecja, Publ. ECHR, seria A, nr 52, § 69, s. 26: „[...] For the purposes of the latter provision, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights [...]”. Na temat zakresu ingerencji państwa w prawo własności, orzeczenia: James i inni v. Wielka Brytania z dnia 21 lutego 1986 r., A. 98, § 38 oraz Poiss v. Austria z dnia 23 kwietnia 1987 r., A. 117, § 64.

wypłacenia odszkodowania za znacjonalizowane mienie, pojawia się pytanie o jego wysokość. Europejski Trybunał Praw Człowieka podzielił opinię Europejskiej Komisji Praw Człowieka (dalej: EKPC), że pozbawienie własności bez odszkodowania o wartości wystarczająco odpowiadającej (*reasonably related*) wartości zajmowanego mienia uznawane będzie za nieproporcjonalną ingerencję (*disproportionate interference*) w prawo własności⁶⁸⁴. Do podstawowych elementów oceny, czy zaskarżone środki są zgodne z zasadą „słusznej równowagi” i czy nie obciążąły skarżących nadmiernym ciężarem, należy ocena przyznania w danej sprawie odszkodowania. Istnienie odszkodowania wpływa na ocenę, czy zachowano proporcjonalny stosunek między zastosowanymi środkami a osiągniętymi za ich pomocą celami⁶⁸⁵. Gwarantowanie prawa do odszkodowania na podstawie EKPC oraz orzecznictwa ETPC nie jest tożsame z uznaniem prawa do pełnego odszkodowania, wystarczy, żeby pozostawało w racjonalnym stosunku do wartości danego mienia⁶⁸⁶. Trybunał stwierdził, iż w procesie wyceny własności państwo zachowuje szeroki margines swobody przy ocenie wartości kompensacji, ponadto państwo wyważyć musi racje indywidualnych podmiotów (uprawnionych do odszkodowania) i interesu publicznego⁶⁸⁷.

W związku z tym Europejski Trybunał Praw Człowieka może orzekać na temat wysokości odszkodowań, tylko jeżeli uzna, że państwo przekroczyło ów szeroki margines swobody⁶⁸⁸. Do niedozwolonego przekroczenia marginesu swobody państwa dojdzie wówczas, gdy ocena państwa będzie „oczywiście pozbawiona racjonalnej podstawy”, gdy będzie oznaczać „zasadniczą redukcję sumy odszkodowania” w stosunku do wartości mienia⁶⁸⁹ lub gdy obniżenie odszkodowania

byłoby tak znaczne, iż naruszałoby istotę prawa do odszkodowania⁶⁹⁰. Art. 1 Protokołu dodatkowego stanowi, że pozbawienie własności musi być zgodne z zasadami ogólnymi prawa międzynarodowego. W związku z tym przyjmuje się, iż odszkodowanie musi być wypłacone szybko oraz być odpowiednie i skuteczne⁶⁹¹. W sprawie Akkaus v. Turcja ETPC podkreślił, iż pierwotnie adekwatne odszkodowanie może okazać się z różnych powodów niewystarczające, co dzieje się zwłaszcza wtedy, gdy następuje nieuzasadniona zwłoka w jego wypłacie. Nadmierne opóźnienie w otrzymaniu należnego właścicielowi odszkodowania powoduje powiększenie się jego finansowej straty, potęgowanej przez stan niepewności i postępującą dewaluacją pieniądza⁶⁹².

W świetle przedstawionej wykładni pojęcia słusznego odszkodowania na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, orzecznictwa TK oraz dorobku orzecznictwa ETPCz należy przyjąć, iż art. 21 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje kwalifikowaną formę odszkodowania za wywłaszczenie. Odszkodowanie za wywłaszczenie na gruncie prawa polskiego musi być odszkodowaniem słusznym. Kryterium słuszności co do odszkodowania stanowi podstawę oceny sposobu ustalenia wysokości odszkodowania, ale odnosi się do trybu ustalenia i wypłaty odszkodowania.

2. Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie

Dotychczasowa analiza przepisów prawa oraz orzecznictwa krajowego i ETPCz rodzi kolejną kwestię do rozwiązania, a mianowicie jaki charakter ma odszkodowanie za wywłaszczenie. Problematyka ta sprowadza do postawienia pytania, czy odszkodowanie za wywłaszczenie

684 T. Jasudowicz, C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. C. Mik, Toruń 1996, s. 220.

685 Sprawa Lithgow i inni v. Wielka Brytania, § 120.

686 Wyrok z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni v. Wielka Brytania, ECHR, seria A, nr 98, § 54 oraz sprawa Lithgow i inni v. Wielka Brytania, § 121.

687 M. Kępiński, *Prawo do posiadania własności*, [w:] *Prawa człowieka – model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 430.

688 Wyrok z dnia 8 lipca 1986 r., A. 102, § 122, s. 44–45: „[...] Accordingly, the Court's Power of review in the present case is limited to ascertaining whether the decisions regarding compensation fell outsider the United Kingdom's wide margin of appreciation; it will respect the legislature's judgement in this connection unless that judgement was manifestly without reasonable foundation”.

689 C. Mik, dz. cyt., s. 30–31.

690 Wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie Company X. v. Austrii, skarga nr 798/77; wyrok z dnia 7 sierpnia 1996 r. w sprawie Zubani v. Włochy; wyrok z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Tsomtsov v. Grecja; wyrok z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Kartikaridis v. Grecja; wyrok z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Papachelas v. Grecja; wyrok z dnia 25 marca 1999 r.; cyt. za: I. Nakielska, dz. cyt., s. 194.

691 Sprawa James i inni v. Wielka Brytania, § 58. W prawie międzynarodowym znany jest nurt żądający pełnego odszkodowania (pełne, natychmiastowe, skuteczne), a w obrębie nurtu domagającego się słusznego odszkodowania znany jest problem kontraktów z tzw. klauzulami stabilizacyjnymi, czyniącymi wyjątek na rzecz odszkodowania pełnego. J. Gilas, *Sprawiedliwość międzynarodowa gospodarcza*, Toruń 1991, s. 49–50.

692 Sprawa Akkus v. Turcja, wyrok z dnia 9 lipca 1997 r., *Reports of Judgements and Decisions 1997-IV*, § 29.

ma charakter cywilnoprawny lub administracyjnoprawny? W literaturze i w orzecznictwie sądowym prezentowane są w tym zakresie odmienne stanowiska. Uległy one zmianom w rozwoju historycznym.

2.1. POGLĄDY DOKTRYNY W II RP I W PRL

„W dogmatyce prawa instytucję wywłaszczenia umiejscawiano w obszarze zagadnień z zakresu prawa prywatnego: teorii sprzedaży przymusowej, czy teorii *quasi contractus* czy teorii *quasi delictu*, problem charakteru prawnego odszkodowania nie był tak eksponowany, gdyż teorie te opierały się na założeniu cywilnego charakteru całej instytucji wywłaszczenia, w tym również odszkodowania”⁶⁹³ – poglądy te należały jednak, już w okresie międzywojennym, do znikających, przytaczanych w ujęciu historycznym. W okresie międzywojennym szczególnego znaczenia nabrała złagodzona teoria prawa publicznego, która chociaż jest teorią prawa publicznego i w wywłaszczeniu widzi *quasi contractus* natury publicznoprawne, to jednak uważa, że skutki wywłaszczenia są prywatnoprawne. Taki charakter według tej teorii ma obowiązek zapłaty należytego odszkodowania⁶⁹⁴. Odwoływano się także do wyłącznie publicznoprawnego charakteru wywłaszczenia, stwierdzając, że skoro każde odszkodowanie publicznoprawne pochodzi ze stosunku prawpublicznego, to i samo roszczenie odszkodowawcze musi mieć taki charakter⁶⁹⁵.

W kwestii tej Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 listopada 1924 r. stwierdził, że jeśli państwo, które działa w celach gospodarczych jako podmiot praw majątkowych, to powstałe stosunki mają charakter cywilny. W przypadku gdy państwo działa jako podmiot władzy, nie mogą powstać cywilne stosunki prawne odszkodowawcze, chyba że taka odpowiedzialność została ukształtowana wyraźnym przepisem ustawy⁶⁹⁶. Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 2 grudnia 1931 r., stwierdzając, że według założeń art. 38 marcowej ustawy konstytucyjnej każde roszczenie odszkodowawcze przedstawia się jako roszczenie natury prywatnej,

693 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 260.

694 E. Muszalski, *Wywłaszczenie...*, s. 1156.

695 M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s. 177, przyp. 1.

696 Wyrok SN w Warszawie z dnia 26 listopada 1924 r., sygn. akt Rw 1231/24, OSP 1926, nr 5, poz. 74.

bez względu na tytuł prawny. Zdaniem Sądu Najwyższego każde roszczenie odszkodowawcze już ze swej istoty posiada cywilnoprawną naturę⁶⁹⁷.

2.2. CYWILNOPRAWNY CHARAKTER ODSZKODOWANIA W POGLĄDACH WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNY

W opinii F. Zolla wywłaszczenie stanowi jedną z instytucji prawa publicznego. Jednak sam fakt pozbawienia własności w trybie wywłaszczeniowym należy traktować jako zdarzenie prywatnoprawne, a to ze względu na skutki, w tym obowiązek wynagrodzenia szkód⁶⁹⁸. Autor ten wśród okoliczności, z których wynika obowiązek naprawienia wyrządzonych szkód, wyróżnia grupę czynów dozwolonych przez obowiązujące przepisy prawa, ale powodujących szkody, które należy wynagrodzić⁶⁹⁹.

Cywilnoprawny charakter odszkodowania podkreślany był przez Romana Longchamps de Bériera, który stwierdził, iż wypadku wywłaszczenia mamy do czynienia nie tyle z wyrządzeniem szkody, z odpowiedzialnością i odszkodowaniem, ile z przymusowym odstąpieniem pewnych praw na rzecz państwa uzasadniającym roszczenie o stosowne wynagrodzenie, które ma charakter nie odszkodowawczy, lecz zbliżone jest do roszczenia wzajemnego⁷⁰⁰. Z kolei według Witolda Warkały w przypadku wywłaszczenia mamy do czynienia z odpowiedzialnością, uregulowaną bardziej przepisami prawa administracyjnego niż cywilnego⁷⁰¹.

Przyjęciu tezy, że wywłaszczenie nieruchomości stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, towarzyszy założenie, że chociaż klasyczne rozróżnienie podstaw odpowiedzialności cywilnej na *ex contractu* i *ex delicto* nadal zachowało swój walor, to w prawie cywilnym nie do utrzymania jest dychotomiczny podział odpowiedzialności

697 Uchwała SN w Warszawie z dnia 2 grudnia 1931 r., cyt. za: S. Czuba, dz. cyt., s. 157.

698 F. Zoll, *Prawo cywilne*, Warszawa 2013, s. 123 i nn.

699 Tenże, *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1948, s. 123 i nn.

700 R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 285. Obok wywłaszczenia skutek taki, zdaniem tego autora, wywołuje ustanowienie drogi koniecznej, ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie przyrody i o pomiarach państwa.

701 W. Warkała, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 103.

odszkodowawczej⁷⁰². Dlatego w doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że wśród sytuacji, w których powstaje obowiązek naprawienia szkody, można obok sytuacji wywołujących odpowiedzialność deliktową lub kontraktową wyodrębnić sytuacje, w których obowiązek odszkodowawczy jest następstwem szkody poniesionej w skutek legalnego wykonania funkcji władczych przez organy państwowe⁷⁰³.

W opinii Ewy Łętowskiej w przypadku gdy szkoda jest rezultatem władczej działalności organów administracji, a rozstrzygnięcie dotyczące naprawienia szkody należy wyłącznie do organu administracyjnego, to w zakresie służącego poszkodowanemu roszczenia odszkodowawczego i istniejącego na tym tle stosunku brak jest elementów władczości, które decydowałyby o administracyjnoprawnym charakterze tego stosunku⁷⁰⁴. Zdaniem autorki organ orzekający nie ma swobody działania co do ustalenia przesłanek odpowiedzialności i zakresu naprawienia szkody, a to pozwala przyjąć, iż jest to stosunek o charakterze cywilnoprawnym, do którego są zastosowane wprost przepisy kodeksu cywilnego⁷⁰⁵. Zdaniem Elżbiety Lemańskiej w stosunku roszczenia o ustalenie odszkodowania zachodzi cywilistyczna relacja materialnoprawna oparta na zasadzie równorzędności stron między podmiotem wywłaszczonym a nowym właścicielem. W stosunku tym, zdaniem autorki, nie uczestniczy organ⁷⁰⁶, a jego źródłem nie jest decyzja administracyjna, ale art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 128 ust. 1 u.g.n. W braku kompleksowego uregulowania majątkowej odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wywołane legalnymi działaniami organów administracji publicznej konieczne jest zastosowanie reguł cywilistycznych⁷⁰⁷.

702 T. Dybowski, *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław 1981, s. 184.

703 Tamże, s. 185; A. Ohanowicz, *Zobowiązania. Zarys wykładu według Kodeksu Cywilnego. Część ogólna*, Warszawa–Poznań 1965, s. 73; W. Warkało, dz. cyt., s. 186; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 74; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 14–16.

704 E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979, s. 87 i nn.

705 Tamże, s. 88.

706 E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, PIP 2009, nr 10, s. 84.

707 Tamże.

2.3. PRAWNO-ADMINISTRACYJNY CHARAKTER ODSZKODOWANIA W POGLĄDACH WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNY

Teoria o cywilnoprawnym charakterze odszkodowania nie uzyskała pozytywnej opinii T. Dybowskiego. Autor ten stwierdził, że jest to koncepcja zbyt daleko idąca, gdyż trudno uznać za cywilnoprawny taki stosunek, w którym jedna ze stron występuje jako *iudex in causa sua*⁷⁰⁸. Argument ten odrzuca T. Woś, dokonując analizy charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie w odniesieniu do ogólnej teorii stosunku prawnego, w tym rozróżnienia stosunku cywilnego i administracyjnoprawnego. Punktem wyjścia rozważań tegoż autora jest przyjęcie ugruntowanej koncepcji teoretycznej, iż stosunek prawny zachodzi wtedy, gdy „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego”⁷⁰⁹. Należy uznać, iż stosunki prawne powstają i istnieją wcześniej, niż nastąpi działanie właściwego organu państwowego, konkretyzujące autorytatywnie uprawnienia i obowiązki stron stosunku. Zdaniem autora zawarta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami konstrukcja wywłaszczenia pozwala wyodrębnić dwa samodzielne stosunki materialnoprawne: stosunek wywłaszczenia i stosunek prawny odszkodowania. Stosunki te kreują odpowiednio dwie odrębne sprawy, które w obecnym stanie prawnym muszą być przedmiotem jednego, łącznego postępowania i jednej decyzji⁷¹⁰. Według Józefa Filipka: „W prawie administracyjnym powstają stosunki prawne już w sytuacjach poprzedzających zdarzenia, które by w całej rozciągłości konkretyzowały czyjeś uprawnienia lub obowiązki. Z mocy samego prawa powstają tu więzi prawne upoważniające w miarę ziszczenia się pewnych faktów do jednostronnych działań prawnych”⁷¹¹. M. Zimmermann jako kontrargument do swojej tezy przywołał stanowisko szwajcarskiego uczonego Fritza Fleinera, którego zdaniem „skoro każde odszkodowanie publiczno-prawne (powinno się tu mówić raczej o odszkodowaniu za szkody wyrządzone

708 T. Dybowski [w:] *System prawa...*, s. 180.

709 F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964, nr 19, s. 45.

710 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 126.

711 J. Filipek, dz. cyt., s. 95.

przez legalną działalność administracji, względnie szkody wyrządzone na podstawie przepisów prawnych) pochodzi ze stosunku prawnopublicznego, to i samo roszczenie odszkodowawcze musi mieć ten charakter”⁷¹².

2.4. PRÓBA UPORZĄDKOWANIA KWESTII

Proces wywłaszczenia kreuje odpowiednio dwie odrębne kwestie prawne, które w obecnym stanie prawnym są przedmiotem jednego, łącznego postępowania i jednej decyzji. Przy czym odnosi się to wyłącznie do tzw. klasycznej konstrukcji wywłaszczenia, czy też inaczej do wywłaszczenia w znaczeniu formalnym, kiedy to wywłaszczenie jest dokonywane poprzez decyzję wywłaszczeniową zgodnie z art. 119 u.g.n. Założenie o odrębności sprawy wywłaszczeniowej w rozumieniu odjęcia lub ograniczenia prawa rzeczowego oraz sprawy odszkodowawczej za to wywłaszczenie jest widoczne w przypadkach, w których wywłaszczenie dokonywane jest poza formalnym postępowaniem wywłaszczeniowym, a orzeczenie o odszkodowaniu wydawane jest jako odrębna decyzja odszkodowawcza. Z sytuacją tą mamy do czynienia np. przy przejęciu dróg na skutek podziału nieruchomości lub przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z art. 98 i 105 ust. 4 u.g.n., zajęciu nieruchomości w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa zakładu górniczego i jego ruchu oraz urządzeń użyteczności publicznej w związku z ruchem zakładu górniczego (art. 90 ustawy prawo geologiczne i górnicze), przejściem prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (art. 73 przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną).

Stosunek prawny wywłaszczenia ma typowy charakter stosunku administracyjno-prawnego, oparty jest na nierównorzędności jego stron, a uprawnieniu jednej strony (organu administracji publicznej) do władczego kształtowania jego treści odpowiada obowiązek drugiej strony stosunku zachowania się zgodnego z jego treścią. W opinii T. Wosia model stosunku prawnego wywłaszczenia jest identyczny niezależnie od tego, czy postępowanie wywłaszczeniowe toczy się z urzędu, czy też na wniosek: „W postępowaniu z urzędu nawiązuje

się on między organem prowadzącym postępowanie i podmiotem wywłaszczanym, a w postępowaniu na wniosek istnieją odrębne stosunki materialnoprawne między organem prowadzącym postępowanie a podmiotem wywłaszczanym oraz tym organem i podmiotem wywłaszczającym. Żadne stosunki materialnoprawne nie powstają między podmiotem wywłaszczanym i podmiotem wywłaszczającym”⁷¹³.

Inaczej kształtują się istota, charakter i treść stosunku prawnego odszkodowania. Podstawę prawną tego stosunku stanowią art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 128 i nn. u.g.n. Przepisy te ustalają *ex lege* obowiązek odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, będąc bezpośrednim źródłem stosunku prawnego, w wyniku którego nastąpiło wywłaszczenie, odszkodowania na rzecz podmiotu wywłaszczonego w zakresie określonym w tych przepisach. Stosunek ten kreuje samodzielną w sensie materialnoprawnym sprawę „odszkodowania za wywłaszczenie”, która powinna zostać rozstrzygnięta łącznie ze sprawą odjęcia lub ograniczenia praw do nieruchomości. Zdaniem T. Wosia ten stosunek prawny nie ma charakteru stosunku administracyjnoprawnego⁷¹⁴. Wynika to z faktu, iż materialnoprawny stosunek odszkodowawczy powstaje między podmiotem wywłaszczonym a wywłaszczającym. Według wspomnianego wyżej autora „stroną tego stosunku nie jest w żadnym wypadku organ administracyjny prowadzący postępowanie w sprawie wywłaszczenia i odszkodowania. Nie jest nim nawet wtedy, gdy postępowanie wywłaszczeniowe jest prowadzone z urzędu w celu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Stroną stosunku odszkodowawczego jest wówczas, obok podmiotu wywłaszczanego, Skarb Państwa, organ prowadzący to postępowanie (starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej) jedynie reprezentuje interesy Skarbu Państwa jako podmiotu prawa cywilnego”⁷¹⁵. Powszechnie przyjmuje się, iż nie istnieją stosunki administracyjnoprawne materialne, których jedną ze stron nie byłby organ administracyjny lub podmiot, który na mocy szczególnych przepisów został upoważniony do wykonywania funkcji administracyjnych państwa⁷¹⁶.

713 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 126–127.

714 Tamże, s. 128.

715 Tamże.

716 J. Filipek, dz. cyt., s. 95; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 38; Z. Leoński, dz. cyt., s. 26.

712 M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s. 178–179.

Jednak okoliczność ta stanowi podstawę wykluczenia możliwości uznania, iż odszkodowanie za wywłaszczenie jest elementem prawa administracyjnego. Stosunek odszkodowawczy nie posiada ponadto cechy nierównorzędności podmiotów, stanowiącej konstytutywną cechę stosunku administracyjnoprawnego. Zdaniem T. Wośa stosunek ten opiera się na zasadzie równorzędności stron: „Organ administracyjny orzeka w cudzej sprawie, ponieważ nie jest stroną stosunku materialnoprawnego, który jest przedmiotem tej sprawy. Jego wyłącznym obowiązkiem jest obiektywne i zgodne z prawem ustalenie odszkodowania”⁷¹⁷. Na ocenę charakteru sprawy odszkodowawczej za wywłaszczenie nieruchomości nie mają wpływu właściwość organu ani tryb postępowania jurysdykcyjnego⁷¹⁸.

Organ nie może być stroną stosunku odszkodowania, ponieważ nie ma osobowości prawnej, a co za tym idzie, nie jest zdolny do ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż nie jest stroną stosunku odszkodowania⁷¹⁹. W opinii Jerzego Parchomiuka: „Wyrządzenie szkody będzie się wiązało z działalnością określonego organu administracji publicznej, jednak z oczywistych względów odpowiedzialność ponosić będzie podmiot wyposażony w zdolność prawną na gruncie prawa cywilnego – Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną. Organ administracji publicznej może występować jedynie jako reprezentant procesowy podmiotu odpowiedzialnego za szkodę – jako tzw. *statio fisci* lub *statio communi*”⁷²⁰.

Zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególnie przekazują je do właściwości innych organów. Z kolei art. 1 pkt 1 k.p.a. stanowi, że stosuje się ten akt przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Nie zawiera sprzeczności pogląd, iż niektóre sprawy rozpatrywane przez organy administracji w trybie k.p.a. są równocześnie „sprawami zakresu administracji”,

717 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 128–229.

718 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Po 180/15, lex nr 1776696.

719 A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, PPP 2013, nr 92, s. 11–12.

720 J. Parchomiuk, E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 489–490.

a zarazem sprawami cywilnymi w rozumieniu k.p.c.⁷²¹ Uzasadnia to T. Woś, który stwierdził, że w przypadku orzekania o odszkodowaniu za wywłaszczenie w postępowaniu administracyjnym rozstrzygana jest sprawa mająca za przedmiot stosunek prawny o charakterze cywilnoprawnym⁷²².

W opinii J. Łętowskiego „nie istnieje żadna materialnie nieprzekraczalna granica między prawem cywilnym a administracyjnym, a o każdorazowej kwalifikacji konkretnego stosunku prawnego powinna decydować analiza jego treści i przyjętej przez ustawodawcę metody rozwiązywania powstających na jego tle konfliktów. Nie ma spraw z natury rzeczy cywilnych ani administracyjnych, które mogłyby mieć decydujące znaczenie dla kwalifikowania przynależności konkretnych stosunków prawnych. Trzeba więc odrzucić przekonanie, że stosunek prawny musi być albo prywatnoprawny, albo publicznoprawny, nie może być natomiast nigdy publicznoprawny i prywatnoprawny łącznie”⁷²³.

Inne stanowisko dotyczące charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie prezentował J. Boć, który jest za zakwalifikowaniem tegoż odszkodowania do sfery wyłącznego działania prawa administracyjnego. Autor ten, zaprzeczając cywilnemu charakterowi odpowiedzialności za szkody wynikłe z legalnych działań administracji, wskazał, iż powstanie szkody w tym przypadku nie mieści się w tradycyjnym ujęciu odpowiedzialności *ex contractu* i *ex delicto*. Tryb dochodzenia tego odszkodowania jest regulowany w sposób szczegółowy przez akty normatywne o charakterze norm prawa administracyjnego. Przyjęcie tezy o cywilnym z natury rzeczy charakterze spraw odszkodowawczych jest nie do przyjęcia⁷²⁴.

Eugeniusz Smoktunowicz akcentował całkowitą odrębność instytucji szkody wyrządzonej legalnymi działaniami administracji od prawa cywilnego⁷²⁵. Autorzy postulujący całkowitą niezależność prawa

721 E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław i in. 1978; s. 532, F. Longchamps de Bérier, *Problemy*, s. 17–18.

722 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 130.

723 J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 21; por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 34.

724 J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 175–177.

725 E. Smoktunowicz, *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, PiP 1962, nr 7, s. 82; K. Siarkiewicz, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1971, nr 8–9, s. 277

administracyjnego i prawa cywilnego, a tym samym opowiadający się za wyłącznie administracyjnoprawnym charakterem odszkodowania za wywłaszczenie uznają dopuszczalność skorzystania z przepisów prawa cywilnego w drodze analogi⁷²⁶. Według A. Agopszowicza fakt wyrządzenia szkody nie przesądza o tym, czy roszczenie o jej naprawienie jest roszczeniem cywilnoprawnym. Charakter ten wynika z przepisów regulujących obowiązek naprawienia szkody, w przypadku gdy stosunek powstający między poszkodowanym z obowiązkiem do jej naprawienia oparty jest na zasadzie równorzędności podmiotów, a więc ma cechy stosunku cywilnoprawnego. Jeśli między podmiotami stosunku, którego treścią jest obowiązek naprawienia szkody, brak jest równorzędności, w sytuacji gdy do naprawienia szkody obowiązany jest organ państwowy, który jest powołany do rozstrzygnięcia o odszkodowaniu, to występuje tu wyłącznie stosunek administracyjnoprawny⁷²⁷.

Rozbieżności stanowisk przedstawicieli doktryny w zakresie charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie odzwierciedla również orzecznictwo sądowe, w tym w szczególności ewolucja orzeczeń Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 29 września 1959 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż każde roszczenie o naprawienie szkody jest roszczeniem cywilnoprawnym⁷²⁸. W następnych orzeczeniach Sąd Najwyższy jednak przyjmował, iż prawo do odszkodowania jest roszczeniem administracyjnym, gdy wynika ono ze stosunku administracyjnoprawnego i tok postępowania został przekazany na drogę administracyjną⁷²⁹. W uchwale z dnia 7 kwietnia 1993 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że stosunek cywilnoprawny od administracyjnoprawnego odróżnia typ relacji między stronami, z których jedna jest organem administracji „w przypadku gdy stosunek prawny nosi cechy nierówności, podporządkowania, a świadczenia z nim związane

należą do zarządzającej wykonawczej działalności organu administracji, spór powstały na tle takiego stosunku ma charakter administracyjny”. Wywłaszczenie nieruchomości, w ocenie Sądu, tworzy stosunek prawny o cechach wyraźnie administracyjnych, a odszkodowanie stanowi tylko element tego stosunku, ze wszelkimi tego konsekwencjami⁷³⁰. W uzasadnieniu uchwały z dnia 12 maja 1993 r. Sąd Najwyższy stwierdził: „[...] o tym, że świadczenie jest uregulowane przez prawo administracyjne decyduje norma prawna kształtująca treść stosunku prawnego, określająca adresatów oraz formę ich działania, a także tryb rozstrzygnięcia sporów. Regulacja prawna określająca jako adresata organ administracji państwowej, upoważniająca do władczego kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu i przewidująca, że rozstrzygnięcie co do istoty nastąpi w formie decyzji, powoduje, że obowiązek i odpowiadające uprawnienie ma charakter administracyjnoprawny”⁷³¹.

Przedstawione w powyższych orzeczeniach stanowisko Sądu Najwyższego uległo w ostatnim czasie zmianie. Rozwój poglądów zarysował się na tle szerszego zagadnienia dopuszczalności drogi sądowej m.in. w sprawach roszczeń wynikających z władczych działań administracji publicznej. Zmiana poglądów Sądu Najwyższego zapoczątkowana została w postanowieniach z dnia 22 kwietnia 1998 r. oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., w którym wyrażono tezę, iż droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swe roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. W uzasadnieniu tegoż postanowienia Sąd przyjął, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy z zakresu prawa cywilnego. Fakty, z którymi prawo cywilne łączy powstanie stosunku cywilnoprawnego, są zdarzeniami z zakresu prawa cywilnego, do których zaliczamy zarówno czynności zmierzające do wywołania skutków cywilnoprawnych, jak też akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego⁷³². W kolejnych wyrokach Sądu

726 E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 174. Wśród przedstawicieli nauki prawa cywilnego możliwość taką podkreśla T. Dybowski [w:] *System prawa...*, s. 180.

727 A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego...*, s. 221–222.

728 Wyrok SN w Warszawie z dnia 29 września 1959 r., sygn. akt CR 742/58, OSPiKA 1960, poz. 273.

729 Wyrok SN w Warszawie z dnia 7 maja 1960 r., sygn. akt 3 CR 812/59, OSN 1961, poz. 53; postanowienie SN w Warszawie z dnia 12 lipca 1972 r., sygn. akt I CZ 79/72, OSNCP 1973, nr 4, poz. 63; postanowienie SN w Warszawie z dnia 26 czerwca 1990 r., sygn. akt IV CZ 126/90, OSNC 1991, nr 8–9, poz. 111.

730 Uchwała SN w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1993 r., sygn. akt III AZP 3/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 174.

731 Uchwała SN w Warszawie z dnia 12 maja 1993 r., sygn. akt III CZP 50/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 221.

732 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6; postanowienie SN w Warszawie z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 554/09, lex nr 738131.

Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r. oraz z dnia 11 stycznia 2017 r. stwierdzono dopuszczalność drogi sądowej w stanie faktycznym dotyczącym działań władczych administracji publicznej⁷³³.

Przedstawione powyżej stanowisko Sądu Najwyższego podzielił Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny, oceniając zgodność z Konstytucją RP art. 1 k.p.c., stwierdził, że „w zgodzie z art. 45 Konstytucji RP pozostaje tylko takie rozumienie sprawy cywilnej, które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za sprzeczne z Konstytucją RP należy uznać stosowanie przez sądy automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna”⁷³⁴. Uznając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wśród zdarzeń cywilnoprawnych cywiliści wyróżniają akty administracyjne. Akty te nie budziły wątpliwości, że mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Według Trybunału Konstytucyjnego za błędne należy uznać stanowisko, które niejako z góry wyklucza możliwość powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym⁷³⁵. Roszczenia cywilnoprawne wynikają z różnych źródeł i nie sposób nie przyjąć, że źródło przesądza o charakterze stosunku prawnego. Między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może dojść do ukształtowania się więzi, w której podmioty te posiadają równy status. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można wykluczyć, że roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego ma charakter cywilnoprawny, a opór dotyczący jego wykonania należy zakwalifikować jako sprawę cywilną.

733 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., I CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161; wyrok SN w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., IV CSK 112/16, lex nr 2261011; *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013.

734 Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTKZU 2000, nr 5, poz. 143; uchwała NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 1293/14, lex nr 1480856.

735 Tamże.

Stanowisko zajęte w dwóch przedstawionych postanowieniach Sądu Najwyższego oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego znalazło odzwierciedlenie w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, który potwierdził aktualność reprezentowanych tez⁷³⁶.

Przedstawione powyżej postanowienia Sądu Najwyższego, począwszy od postanowienia z dnia 22 kwietnia 1998 r., nie odnosiły się bezpośrednio do charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie, zawarte w nich tezy w sposób jednoznaczny świadczą o zmianie poglądów sądu co do charakteru roszczeń wynikających z decyzji administracyjnych. Poglądy te ewoluują w kierunku szerokiego definiowania sprawy cywilnej na gruncie k.p.c., a w szczególności odrzuceniu tezy, iż źródło stosunku prawnego przesądza o jego charakterze. Zmiana stanowiska Sądu Najwyższego w sprawie dopuszczalności drogi sądowej stanowi przewagę argumentów na rzecz poglądu, iż odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości ma charakter cywilnoprawny⁷³⁷.

3. Zasada odszkodowania w granicach poniesionej szkody

Zasada słusznego odszkodowania została przewidziana w treści art. 128 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tym artykułem odszkodowanie za wywłaszczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego odpowiada wartości tychże praw⁷³⁸. W przypadku gdy na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw (art. 128 ust. 2 u.g.n.). Oznacza to, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości uzyskują w ramach odszkodowania kwotę odpowiadającą jedynie części wartości ich praw, a pozostała część wypłacona zostanie osobom, którym służą ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, o ile oczywiście ich prawa zostaną naruszone w wyniku wywłaszczenia.

736 Uchwała SN w Warszawie z dnia 26 czerwca 2001 r., III CZP 30/2001, OSNC 2002, nr 2, poz. 16; uchwała SN w Warszawie z dnia 17 stycznia 2002 r., III CZP 79/2001, OSNC 2002, nr 10, poz. 120.

737 J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 373; A. Cebera, dz. cyt., s. 11.

738 Treść art. 128 u.g.n. została zmieniona ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492.

Zasady te znajdują zastosowanie w przypadku, gdy wywłaszczana nieruchomości stanowiła własność jednostki samorządu terytorialnego i jednocześnie ustanowione na niej zostało prawo użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tego prawa (art. 128 ust. 3 u.g.n.). Zestawienie unormowań art. 128 ust. 1 i art. 130 u.g.n. prowadzi do wniosku, że samą zasadę wywłaszczenia za odszkodowaniem według wartości tego prawa określa art. 128 ust. 1 u.g.n., a kryteria ustalenia tej wartości określa art. 130 ust. 2 u.g.n. Treść art. 128 ust. 1–3 u.g.n. wprost nie mówi, że odszkodowanie wypłaca się w kwocie pieniężnej, jednakże wynika to z istoty odszkodowania, polegającego na naprawieniu poszkodowanemu wyrządzonej szkody. Od tej zasady ustawa przywiduje wyjątek, w ramach odszkodowania należnego właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu może być przyznana, za jego zgodą, nieruchomości zamienna (art. 131 u.g.n.).

3.1. ŁĄCZONE ROZSTRZYGANIE O WYWŁASZCZENIU I ODSZKODOWANIU

Zgodnie z art. 129 ust. 1 u.g.n. odszkodowanie ustala starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości z zastrzeżeniem art. 129 ust. 5 u.g.n. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw⁷³⁹ wprowadził – jako bezwzględna zasadę postępowania wywłaszczeniowego – obowiązek łącznego rozstrzygnięcia sprawy wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania za dokonane wywłaszczenie. Zdaniem T. Wosia sprawa administracyjna wywłaszczenia nieruchomości ma szeroki zakres, tj. obejmuje zarówno wywłaszczenie nieruchomości, jak i ustalenie odszkodowania za wywłaszczone prawo, i od zasady tej nie jest dopuszczalny żaden wyjątek⁷⁴⁰. Została ona jednak ograniczona przez samego ustawodawcę w drodze kolejnej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁴¹. Zaktualizowana treść art. 129 ust. 1 u.g.n. powtarza dotychczasowe

uregulowanie⁷⁴² z zastrzeżeniem ust. 5 tego artykułu, zgodnie z którym starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n., art. 106 ust. 1 u.g.n., art. 124–126 u.g.n. oraz gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.

W związku z powyższym należy uznać, że zasada łącznego rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dotyczy formalnych decyzji wywłaszczeniowych. Decyzje te są wydawane w postępowaniu wywłaszczeniowym, a ich bezpośrednim i podstawowym skutkiem jest odebranie lub ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości. Wydawanie odrębnej decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie jest wyjątkiem od ogólnej reguły i jako takie powinno być ograniczone wyłącznie do sytuacji wyraźnie wskazanych w art. 129 ust. 5 u.g.n. lub przepisach szczególnych. Obowiązek ustalenia odszkodowania w decyzji wywłaszczeniowej, wyrażony *expressis verbis* w art. 129 ust. 1 u.g.n., wynika również z treści przepisu art. 119 ust. 1 u.g.n., który to określa obligatoryjne elementy decyzji wywłaszczeniowej. Nierozstrzygnięcie kwestii odszkodowania w decyzji wywłaszczeniowej należy ocenić jako rażące naruszenie prawa, skutkujące uchyleniem decyzji wywłaszczeniowej w postępowaniu odwoławczym lub stwierdzeniem jej nieważności w nadzwyczajnym trybie weryfikacji decyzji ostatecznej⁷⁴³.

742 Art. 129 ust. 1: odszkodowanie było ustalane w odrębnej decyzji wydawanej przez starostę w terminie miesiąca od dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu. Ustęp 4 tego artykułu dopuszczał możliwość, choć nie wskazywał żadnych przesłanek, kiedy mogło to nastąpić, a więc zawierał normę uznaniową, orzeczenia w jednej decyzji o wywłaszczeniu i o odszkodowaniu; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 256.

743 Sytuacja ta miała inny kształt na gruncie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości z 1985 r. oraz w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 1985 r. Obydwie te ustawy ustanawiały względny obowiązek orzekania o odszkodowaniu w decyzji wywłaszczeniowej. Na gruncie obydwu tych ustaw organ wywłaszczający mógł orzekać o odszkodowaniu w odrębnej decyzji. Wydanie decyzji o odszkodowaniu powinno nastąpić w odpowiednim terminie (do trzech miesięcy od dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu), przy czym termin ten nie był uważany za prawnomaterialny. Nie ustanawiał on prekluzji ani przedawnienia, lecz był terminem porządkowym, proceduralnym, określającym obowiązek wydania w oznaczonym czasie decyzji załatwiającej sprawę odszkodowania. Przekroczenie tego terminu nie powodowało wadliwości stwarzającej podstawę do zakwestionowania mocy prawnej decyzji o wywłaszczeniu. W uchwale Siedmiu Sędziów NSA w Warszawie z dnia 20 października 1997 r., sygn. akt OPS 5/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 5 stwierdzono, że w sytuacji gdy dopuszczalne było załatwienie sprawy wywłaszczeniowej dwiema odrębnymi decyzjami o wywłaszczeniu oraz odszkodowaniu,

739 T.j. Dz. U. Nr 4, poz. 70 z późn. zm.

740 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 137.

741 T.j. Dz. U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492 z późn. zm.

3.2. ZASADY OKREŚLENIA WYSOKOŚCI ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE

Treść art. 134 ust. 1 u.g.n. stwierdza, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Ustawodawca, określając obowiązek odszkodowania za wywłaszczenie, nie posługuje się pojęciem szkody. Odsyła on do wartości prawa mierzonej w sposób określony przepisami ustawy. Ustalenie wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości jest ustaleniem rzeczywistego uszczerbku majątkowego, jakiego doznał wywłaszczony *damnum emergens*⁷⁴⁴. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego określenie szkody i odpowiedniego do niej odszkodowania powinno wynikać z ustalenia, za jaką cenę mogłaby zostać nabyta wywłaszczona nieruchomość w obrocie cywilnoprawnym, niezwiązanym z celem dokonanego wywłaszczenia⁷⁴⁵. W wypadku gdy odszkodowanie ma uwzględnić wartość odtworzeniową nieruchomości, za podstawę odszkodowania należy przyjąć rzeczywiste koszty budowy, z uwzględnieniem normalnego czasu jej trwania i kształtujących się w tym czasie cen materiałów budowlanych i robocizny oraz innych wydatków związanych z budową, takich jak transport, ochrona, robocizna, z zastosowaniem wyłącznie cen wolnorynkowych⁷⁴⁶. Według T. Wosia ogólną zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej za wywłaszczenie jest obowiązek naprawienia szkody w granicach strat poniesionych przez wywłaszczanego, tzn. jego rzeczywistego uszczerbku majątkowego, czyli wartości odjętego prawa lub obniżenia wartości tego prawa na skutek jego ograniczenia⁷⁴⁷. Obowiązek odszkodowania nie

obejmuje korzyści, jakie wywłaszczony mógłby osiągnąć, gdyby nie dokonano wywłaszczenia *lucrum cessans*.

Od przedstawionej powyżej zasady ustawodawca wprowadza jednak wyjątki. Zgodnie z art. 135 ust. 6 i 7 u.g.n. odszkodowanie za siewy, uprawy i inne zbiory jednoroczne powinno odpowiadać wartości przewidywanych plonów według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, po odliczeniu wartości nakładów, które właściciel poniósłby w związku ze zbiorem. Odszkodowanie za plantacje kultur wieloletnich powinno obejmować koszty ich złożenia, koszty pielęgnacji do czasu pierwszych zbiorów oraz wartość korzyści utraconych pożytków w okresie od dnia wywłaszczenia do dnia zakończenia pełnego plonowania, pomniejszone o sumę odpisów amortyzacyjnych od pierwszego roku planowania do dnia wywłaszczenia⁷⁴⁸. Przy określaniu wartości drzewostanu leśnego albo zadrzewień, jeżeli w drzewostanie znajdują się materiały użytkowe, szacuje się wartość drewna znajdującego się w tym drzewostanie. Jeżeli w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, szacuje się koszty zalesienia oraz koszty pielęgnacji drzewostanu do dnia wywłaszczenia (art. 135 ust. 5 u.g.n.). W sytuacji tej ustawodawca rozszerza obowiązek odszkodowawczy na wartość utraconych korzyści.

Wyjątek od zasady odszkodowania w wysokości wartości rynkowej nieruchomości wprowadza art. 128 ust. 4 u.g.n.⁷⁴⁹ Zgodnie z tym przepisem, odszkodowanie przysługuje za szkody powstałe w skutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126 u.g.n. Odszkodowanie to powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, chyba że zmniejszy się także wartość nieruchomości⁷⁵⁰. Twórca tego przepisu może wprowadzać w błąd co do charakteru prawnego sytuacji określonych w art. 124–126 u.g.n. Zdarzenia, które zawarto w treści wymienionych przepisów, sprowadzają się do ograniczenia prawa do nieruchomości i jako takie mieszczą się w pojęciu wywłaszczenia.

Posłużenie się w art. 128 ust. 4 u.g.n. pojęciem szkody, jako miernikiem wysokości odszkodowania, może stanowić podstawę wysunięcia wniosku, iż w sytuacjach objętych treścią art. 124–126 u.g.n.

każdą z tych decyzji należy zakwalifikować jako częściową w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. Wydanie decyzji częściowej nie kończy postępowania w sprawie, nawet gdy ta decyzja stanie się ostateczna. W sytuacjach, w których na gruncie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości oraz ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości zostały wydane decyzje o wywłaszczeniu, natomiast nie orzeczono o odszkodowaniu, należy uznać za sprawę w toku.

744 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lipca 2013 r., II FSK 2341/11, lex nr 1557929.

745 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1988 r., IV SA 782/88, niepubl.; „Gospodarka i Administracja Państwowa” 1989, nr 18–20, s. 74; wyrok NSA z 31 grudnia 1988 r., IV SA 757/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 69; wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2005 r., II SA/Bk 605/05, lex nr 890534.

746 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 1988 r., IV SA 702/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 100; wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 1988 r., IV SA 946/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 67.

747 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 133–134.

748 S. Rudnicki, *Prawo obrotu...*, s. 651.

749 *Nieruchomości. Zagadnienia...*, s. 132.

750 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 593.

odszkodowanie obejmuje zarówno straty, jakie poszkodowany poniósł, jak i korzyści, które mogłyby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono⁷⁵¹. Zdaniem A. Łukaszewskiej w sytuacjach określonych w art. 124–126 u.g.n. mamy do czynienia z sytuacją naprawienia szkody opartą *stricte* na zasadach kodeksu cywilnego⁷⁵².

Podstawę do określenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.). Legalną definicję wartości rynkowej nieruchomości, dla potrzeb ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷⁵³, zawiera art. 151 u.g.n., zgodnie z którym wartość rynkową nieruchomości stanowi jej cena możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu, iż:

1. strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy;
2. upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

Określenie wartości rynkowej nieruchomości następuje poprzez zastosowanie podejścia porównawczego lub dochodowego. Sposoby określania wartości nieruchomości, stanowiące podejścia do ich wyceny, są uzależnione od przyjętych rodzajów czynników wpływających na wartość nieruchomości (art. 152 ust. 1 u.g.n.). Wyceny nieruchomości dokonuje się przy zastosowaniu podejść: porównawczego, dochodowego lub kosztowego albo mieszanego, zawierającego elementy podejść poprzednich (art. 152 ust. 2 u.g.n.). Przy zastosowaniu podejścia porównawczego lub dochodowego określa się wartość rynkową nieruchomości. Jeżeli istniejące uwarunkowania nie pozwalają na zastosowanie podejścia porównawczego lub dochodowego, wartość rynkową nieruchomości określa się w podejściu mieszanym. Przy zastosowaniu podejścia kosztowego określa się wartość odtworzeniową nieruchomości (art. 152 ust. 3 u.g.n.).

W myśl art. 153 ust. 1 u.g.n. podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które

były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej.

Podejście dochodowe polega na określaniu wartości nieruchomości przy założeniu, że jej nabywca zapłaci za nią cenę, której wysokość uzależni od przewidywanego dochodu, jaki uzyska z nieruchomości. Stosuje się je przy wycenie nieruchomości przynoszących lub mogących przynosić dochód (ust. 153 ust. 2 u.g.n.).

Podejście kosztowe polega na określaniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada kosztom jej odtworzenia, pomniejszonym o wartość zużycia nieruchomości. Przy podejściu tym określa się oddzielnie koszt nabycia gruntu i koszt odtworzenia jego części składowych (art. 153 ust. 3 u.g.n.).

Wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. W przypadku gdy wymienione uwarunkowania nie pozwalają na ich zastosowanie, wartość nieruchomości określa się w podejściu mieszanym (art. 154 ust. 1 u.g.n.). Sposób ten pozwala uwzględnić elementy cenotwórcze wymienione w art. 134 ust. 2 u.g.n.

W myśl art. 155 ust. 1 u.g.n. rzeczoznawca przy szacowaniu nieruchomości wykorzystuje wszelkie niezbędne i dostępne dane o nieruchomościach, zawarte w szczególności w: księgach wieczystych, katastrze nieruchomości, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji numeracji porządkowej nieruchomości, rejestrach zabytków, tabelach taksacyjnych i na mapach taksacyjnych tworzonych na planach miejscowych, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleniach na budowę, wykazach prowadzonych przez urzędy skarbowe, dokumentach będących w posiadaniu agencji, którym Skarb Państwa powierzył w drodze ustaw wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz, w aktach notarialnych znajdujących się w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych dotyczących zbywania spółdzielczych praw

751 S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 270.

752 J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 375.

753 Definicję wartości rynkowej nieruchomości zawiera np. ustawa z dnia 26 listopada 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 658.

do lokali, umowach, orzeczeniach, decyzjach i innych dokumentach będących podstawą wpisu do ksiąg wieczystych, rejestrów wchodzących w skład operatu katastralnego, a także w wyciągach z operatów szacunkowych przekazywanych do katastru nieruchomości, świadectwie charakterystyki energetycznej. W operacie szacunkowym przedstawia się sposób dokonania wyceny nieruchomości, w tym: określenie przedmiotu i zakresu wyceny, określenie celu wyceny, podstawę formalną wyceny nieruchomości oraz źródła danych o nieruchomości, ustalenie dat istotnych dla określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wskazanie przeznaczenia wycenionej nieruchomości, przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości oraz wynik wyceny wraz z uzasadnieniem (art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego)⁷⁵⁴.

Wykorzystane w operacie szacunkowym dane poświadczane przez rzeczoznawcę majątkowego mogą mieć formę wypisów i wrysów z dokumentów lub rejestrów (art. 155 ust. 2 u.g.n.). Właściwe organy, agencje, o których mowa w ust. 1 pkt 6a, spółdzielnie mieszkaniowe, sądy oraz urzędy skarbowe są obowiązane udostępniać rzeczoznawcom majątkowym (art. 155 ust. 3 u.g.n.). Przy wycenie nieruchomości na potrzeby związane w szczególności z pozbawieniem lub ograniczeniem praw do nieruchomości, a także z ponoszeniem ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, rzeczoznawca majątkowy działający na zlecenie organów administracji publicznej lub sądów ma prawo wstępu na nieruchomość będącą przedmiotem wyceny oraz dokonywania niezbędnych czynności związanych z szacowaniem nieruchomości (art. 155 ust. 4 u.g.n.). Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 u.g.n.).

Zgodnie z dyspozycją art. 134 ust. 3 u.g.n. wartość rynkową nieruchomości określa się zgodnie z aktualnym sposobem jej użytkowania. Zasada ta ma zastosowanie wówczas, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. W sytuacji gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie wartości nieruchomości,

jej wartość rynkową określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia⁷⁵⁵. Powyższe rozwiązanie jest korzystne dla wywłaszczanego. Zmiana funkcji nieruchomości powoduje obniżenie jej wartości. Odszkodowanie ustala się w odpowiadającej dotychczasowemu sposobowi jej użytkowania, a jeżeli zmiana funkcji nieruchomości spowoduje podwyższenie jej wartości rynkowej, wywłaszczanemu przysługuje odszkodowanie w tej podwyższonej wartości⁷⁵⁶.

Przyjęta przez ustawodawcę zasada ustalenia odszkodowania za wywłaszczaną nieruchomość w granicach wartości rynkowej nieruchomości jest powszechnie akceptowana przez przedstawicieli doktryny i orzecznictwo⁷⁵⁷. Zdaniem Piotra Winczorka „słuszne odszkodowanie

⁷⁵⁵ B. Rudnicki, *Prawo obrotu...*, s. 650.

⁷⁵⁶ S. Kolanowski, A. Kolarski, dz. cyt., s. 208.

⁷⁵⁷ W Wielkiej Brytanii podstawę prawną do ustanowienia wysokości odszkodowania ustalają ogólne prawo do wywłaszczenia zwane „Upoważnieniem ustawowym” oraz zbiór przepisów prawa zwyczajowego. Ustawa o odszkodowaniach za wywłaszczenie gruntów przewiduje, że normalną zasadą szacowania odszkodowania jest ustalenie wartości gruntów na wolnym rynku. Mogą być również wysuwane roszczenia o „odprawy” i „szkodliwe wrażenia”. Odprawa jest wynikiem obniżenia wartości gruntu utrzymanego przez właściciela, ponieważ grunt nabyty poprzez wywłaszczenie wpływa na wartość gruntu utrzymanego, np. utrudniony dostęp. „Szkodliwe wrażenie” odpowiada spadkowi wartości utrzymanego gruntu w rezultacie wywłaszczenia i zamierzonego sposobu wykorzystania gruntów nabytych przez Organ Wywłaszczający, np. wywołującego hałas, zakłócenia itp. W przypadkach, w których grunty są nabywane od przedsiębiorców, zgłaszane mogą być także roszczenia o zwrot kosztów spowodowanych zakłóceniem działalności danego przedsiębiorstwa bądź kosztów przeniesienia przedsiębiorstwa, a w niektórych przypadkach kosztów całkowitej likwidacji przedsiębiorstwa, jeżeli nie może być ono przeniesione. Istnieją także inne ustawowe uprawnienia do wypłaty odszkodowania, np. wypłaty z tytułu utraty domu dokonywane na rzecz mieszkających właścicieli, którzy zostają wysiedleni; wypłaty z tytułu utraty gospodarstwa rolnego dokonywane na rzecz rolników, którzy zostali wysiedleni z ich terenów; roszczenia z tytułu spadku wartości prawa do gruntu spowodowane czynnikami fizycznymi, np. takimi jak: hałas, drgania, nieprzyjemne zapachy, opary, dym i sztuczne oświetlenie, powstające zazwyczaj, gdy teren wywłaszczony jest wykorzystywany w celu prowadzenia robót infrastrukturalnych. Od czasu uchwalenia ustawy o planowaniu i odszkodowaniu z 2004 r. płatna jest kwota 10% wartości jako dodatek do odszkodowania dla odzwierciedlenia faktu, że grunt został nabyty w drodze wywłaszczenia. Oprócz ustawowej podstawy odszkodowania prawo zwyczajowe określiło pewne fundamentalne zasady, które są stosowane, gdy szacowane jest odszkodowanie. Najważniejszymi z nich są: zasada *point gourde*, która stwierdza, że odszkodowanie za wywłaszczenie gruntów nie może uwzględniać wzrostu wartości gruntu, która wynika z projektu będącego podstawą wywłaszczenia; *Stokes-v-Cambridge* – (precedens) zasada ta stwierdza, że jeśli przejmowany grunt ma kluczowe znaczenie dla zagospodarowania innego gruntu i miałby je bez względu na to, że jest wywłaszczany, wówczas właściciel tego gruntu ma prawo do kwoty sięgającej 50% zrealizowanej wartości wynikającej z zagospodarowania gruntu w ramach projektu; zasada wyceny wartości

⁷⁵⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 207, poz. 2109.

to takie, którego wartość odpowiada rynkowej wartości mienia wywłaszczonego⁷⁵⁸. Przeciwny pogląd w tej kwestii przedstawia M. Szewczyk. Autor ten stwierdził, iż analiza art. 131 ust. 1 u.g.n. prowadzi do wniosku, że odszkodowanie ustalone według przyjętych tam kryteriów wartości rynkowej nieruchomości:

1. nie uwzględnia w dostatecznym stopniu korzyści i ekspektatywy utraconych w wyniku wywłaszczenia nieruchomości ani kosztów nabycia i innych kosztów związanych ze zmianą miejsca zamieszkania lub pracy;
2. uzależnia wysokość odszkodowania od nieprzewidywalnych okoliczności, od panującej w danym momencie hossy lub bessy na rynku nieruchomości, aktualnej mody czy trendów w nabywaniu nieruchomości⁷⁵⁹.

Z istoty wartości rynkowej wynika, iż może być ona ustalona wyłącznie dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu. Nieruchomości takie nie wyczerpują zakresu przedmiotowego wywłaszczanych praw. Ustawodawca w art. 135 ust. 1 u.g.n. dopuszcza możliwość posłużenia się wartością odtworzeniową dla określenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości niewystępujących w obrocie. Zgodnie z art. 151 ust. 2 u.g.n. wartość odtworzeniowa nieruchomości jest równa kosztom jej odtworzenia,

odszkodowania jest to, aby osoba nie była bardziej zamożna ani uboższa po wywłaszczeniu, niż była przed nim. Dodatkowo należy zdefiniować słuszne odszkodowanie, a jeśli tą podstawą ma być wartość rynkowa, to przy założeniu celu, dla którego nieruchomość jest wywłaszczona. Określenie rodzaju wartości jako podstawy odszkodowania, a jeśli tą podstawą ma być wartość rynkowa, to przy założeniu celu, dla którego nieruchomość jest wywłaszczona. Kolejność postępowania, czyli – czy najpierw proces wywłaszczenia, a później negocjacje, czy odwrotnie. Rolą rzeczoznawcy, w tym postępu, jest określenie wartości, a organu decydowanie o wysokości odszkodowania, uwzględniając indywidualną sytuację wywłaszczeniową. E. Parry, „Wywłaszczenie w Wielkiej Brytanii. Polsko-brytyjskie seminarium” pod hasłem: „Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości – aktualna praktyka i pożądane kierunki zmian”. Organizatorem seminarium była Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz The Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS). Patronat merytoryczny sprawowało Ministerstwo Infrastruktury, a naukowy Katedra Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu Łódzkiego, [on-line:] www.nieruchomosci.beck.pl – 30 IV 2023.

758 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 35.

759 M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycyca, Kraków 1999, s. 439.

z uwzględnieniem stopnia zużycia. Z artykułu tego wynika, że określenie wartości odtworzeniowej może dotyczyć tylko nieruchomości zabudowanych obiektami budowlanymi, tj. możliwymi do otworzenia. Ze swej istoty nie może ona dotyczyć nieruchomości gruntowych niezabudowanych.

Przy określeniu wartości nieruchomości niewystępujących w obrocie oddzielenie określa się wartość gruntu i wartość jego części składowych: dla gruntu określa się wartość rynkową, a dla części składowych wartość odtworzeniową. Ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na podstawie wartości odtworzonej stanowi dla wywłaszczonego lepszą gwarancję ochrony jego praw. W opinii M. Szewczyka wartość odtworzeniowa w znacznie większym stopniu gwarantuje ustalenie odszkodowania ekwiwalentnego, słusznego i sprawiedliwego, gdyż formuła „kosztów odtworzenia” pozwala na uwzględnienie ceny, lecz nie kosztów nabycia i innych kosztów związanych z nabyciem nowej nieruchomości, w tym i kosztów zmiany miejsca zamieszkania czy miejsca pracy⁷⁶⁰.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują możliwość ograniczenia obowiązku odszkodowawczego. W porównaniu z postanowieniami art. 57–60 i 62 u.g.g.w.n., które poprzez wprowadzenie szeregu wyjątków od ogólnej zasady ustalenia odszkodowania stosownie do rzeczywistego uszczerbku majątkowego ograniczała w istocie zakres jej obowiązywania do jednego rodzaju nieruchomości, czyli nieruchomości gruntowej, i jednej tylko formy jej wywłaszczenia, czyli odjęcia prawa własności, ustawa o gospodarce nieruchomościami w sposób wysoce wąski określa ograniczenia ogólnej zasady ustalenia odszkodowania w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej wywłaszczonego prawa⁷⁶¹. Zostały one ustalone w art. 128 ust. 3 i 4 u.g.n. i stosowane są np. w sytuacji, w której na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe (np. hipoteka⁷⁶²), gdy na wywłaszczanej nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego jest ustanowione prawo użytkowania wieczystego. W kwestii tej wypowiedział się w wyroku z dnia

760 Tamże.

761 T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...* (1998), s. 136.

762 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt SA 67/00, lex nr 54182.

2 kwietnia 2003 r. Sąd Najwyższy, który stwierdził, że obciążenie nieruchomości dożywociem powoduje obniżenie jej wartości, skoro do obciążenia nieruchomości prawem dożywocia „stosuje się odpowiednio przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych” (art. 910 § 1 k.c.)⁷⁶³. W przypadkach tych odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości ustanowionego prawa.

Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczanej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Przez stan nieruchomości (art. 130 ust. 1 u.g.n.) należy rozumieć zarówno stan prawny, tj. rodzaj prawa, jakie podlega wywłaszczeniu, jak i stan faktyczny, w jakim znajduje się nieruchomość⁷⁶⁴. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że stan nieruchomości określa się w celu stwierdzenia, jakie są jej granice i powierzchnia, jakie na danej nieruchomości znajdują się naniesienia budowlane i roślinne oraz jakie jest jej wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej⁷⁶⁵. Rozwiązanie to pozwala stwierdzić, że zmiany, nakłady oraz inwestycje poczynione na nieruchomości do dnia wydania decyzji wywłaszczeniowej powinny zostać uwzględnione przy ustaleniu wartości odszkodowania. W szczególności należy uznać, iż w okresie trwania postępowania wywłaszczeniowego właściciel (użytkownik wieczysty) jest uprawniony do prowadzenia na niej normalnej bieżącej działalności gospodarczej, której nie można oceniać jako działań zmierzających do uzyskania wyższego odszkodowania⁷⁶⁶.

W odmienny sposób ustawodawca uregulował sytuację, w której – zgodnie z art. 129 ust. 5 u.g.n. – starosta wydawać będzie odrębną od wywłaszczeniowej decyzję w sprawie odszkodowania. Wprowadzone to zostało ustawą z dnia 23 września 2004 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej o gospodarce nieruchomościami⁷⁶⁷.

W myśl art. 130 ust. 1 zd. 2 u.g.n. w przypadku wydawania odrębnej decyzji o odszkodowaniu wysokość odszkodowania ustala się

według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu pozbawienia lub ograniczenia praw, a w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3 i art. 106 ust. 1, według stanu przeznaczenia nieruchomości odpowiednio w dniu wydania decyzji o podziale lub podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału oraz jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu⁷⁶⁸. W powyższych przypadkach wartość nieruchomości, stanowiąca podstawę odszkodowania, ustalana jest na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu. Ustawodawca, ustalając regulacje instytucji odrębnej decyzji odszkodowawczej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wiążących momentów ustalenia stanu i wartości nieruchomości w związku z wydaniem takiej decyzji, nie dokonał koniecznych zmian w przepisach szczególnych. Kontrowersyjnym uregulowaniem w kwestii odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pozostał art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o przepisach wprowadzających ustawę reformującą administrację publiczną (dalej: ustawa reformująca administrację publiczną)⁷⁶⁹. Zgodnie z powyższym przepisem, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Instytucja uregulowana w tym przepisie została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za wywłaszczenie dokonane *ex lege*. Ustawodawca, określając zasady i tryb ustalenia i wypłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość w art. 73 ust. 5 ustawy reformującej administrację publiczną, wprowadził zasadę, iż podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, nie uwzględnia więc wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

763 Wyrok SN w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt RN 55/02, MP 2003, nr 11, poz. 484.

764 J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 376.

765 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 124/2001, OSNAPiUS 2002, nr 23, poz. 562.

766 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 1981 r., sygn. akt SA 748/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 5; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 1986 r., I SA 1088/85, ONSA 1986, nr 1, poz. 10.

767 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 z późn. zm.

768 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 595.

769 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o przepisach wprowadzających ustawę reformującą administrację publiczną (dalej: ustawa reformująca administrację publiczną), t.j. Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

3.3. RZECZOZNAWCA JAKO GWARANT USTALENIA SŁUSZNEJ WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Gwarancję słusznego ustalenia wartości nieruchomości, będącej podstawą odszkodowania za wywłaszczenie, stanowi obowiązek uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego (art. 130 ust. 2 u.g.n.), która jest wiążąca dla organu orzekającego. Według A. Łukaszewskiej „ustawodawca nie zdecydował się na związanie organu ustaleniami uzyskanej opinii rzeczoznawcy. Brak tego sprawia, że opinia rzeczoznawcy nie ma znaczenia procesowego, gdyż w razie sporu nie będzie można się na nią powołać. W istocie zatem decyzja organu wywłaszczeniowego o ustaleniu wysokości odszkodowania ma charakter arbitralny, ponieważ może nie uwzględnić opinii rzeczoznawcy majątkowego”⁷⁷⁰. W kwestii tej zbieżny pogląd zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., który stwierdził, iż opinia wydawana przez rzeczoznawcę majątkowego o wysokości odszkodowania nie ma charakteru wiążącego⁷⁷¹.

Podstawę wyrażanych poglądów stanowił wyłącznie art. 130 ust. 2 u.g.n. w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta w swych przepisach charakteryzuje pozycję rzeczoznawcy majątkowego oraz sporządzonej przez niego opinii w procesie szeroko rozumianego gospodarowania nieruchomościami. W art. 7 u.g.n. ustanowiona została zasada, że ilekroć na gruncie ustawy istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. Dokonują oni zgodnie z art. 150 ust. 5 u.g.n. określenia wartości rynkowej lub odtworzeniowej nieruchomości oraz powszechnej taksacji. Prócz tego art. 157 ust. 1 u.g.n. mieści określenie sposobu rozstrzygania sporów wynikających z istotnych rozbieżności w wycenie nieruchomości dokonanej przez dwóch rzeczoznawców. W sytuacji takiej oceny prawidłowości wycen dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych.

Zdaniem J. Szachułowicza przyjęte rozwiązanie ma przeciwdziałać przedłużeniu procedury wyceny i ponoszeniu nadmiernych kosztów z tym związanych. Ponadto ma spełniać funkcję wewnętrzną

kontroli członków zrzeszenia i wymagać od rzeczoznawców przestrzegania systemu wartości w ich działalności⁷⁷². Na podstawie przytoczonych przepisów nie powinno budzić wątpliwości, iż celem ustawodawcy było przekazanie, na zasadach wyłączności, prawa ustalenia wartości nieruchomości rzeczoznawcom majątkowym. *Ratio legis* tych unormowań wynika z potrzeby zabezpieczenia rzetelnego i opartego na najwyższych kwalifikacjach procesu wyceny nieruchomości. Nie powoduje to, iż organ wydający decyzję wywłaszczeniową, rozstrzygając o odszkodowaniu, nie ma prawa dokonywania oceny przedłożonego mu operatu szacunkowego. Wyłącznym kryterium oceny opinii może być spełnianie przez nią wymogów formalnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, w już wspomnianym art. 56 ust. 1.

Ustawodawca, nakładając na organ wydający decyzję obowiązek uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego, określił jednocześnie, jakie warunki formalne musi spełniać dokument, ażeby mógł pełnić funkcję operatu szacunkowego w sprawie wartości nieruchomości. Tym samym organ zlecający wykonanie operatu musi dokonać oceny, czy przedłożony mu dokument spełnia warunki określone w tym rozporządzeniu. W przypadku oceny negatywnej należy jw. przyjąć, że niezbędna w procesie orzekania o odszkodowaniu opinia rzeczoznawcy majątkowego nie została sporządzona. Sytuacja taka obliuguje do ponownego zlecenia wykonania operatora szacunkowego, w zależności od stwierdzonych uchybień, bądź wykonanie nowej wyceny.

Operator szacunkowy odpowiadający warunkom określonym w rozporządzeniu może stanowić podstawę ustalenia wartości nieruchomości, a jednocześnie wyczerpuje obowiązek uzyskania opinii biegłego w procesie ustalenia odszkodowania. W przypadku braku uchybień formalnych operatu szacunkowego organ orzekający może powziąć wątpliwość co do prawidłowości wyceny wartości nieruchomości, np. w związku ze znacznymi różnicami cen innych podobnych nieruchomości powinien zastosować procedurę określoną w art. 157 u.g.n., a więc zlecić wykonanie drugiej opinii innemu rzeczoznawcy majątkowemu, a w przypadku rozbieżności – poddać te opinie weryfikacji organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

⁷⁷⁰ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 376.

⁷⁷¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2001 r., SA 833/00, lex nr 81735; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/GO 112/15, lex nr 1784340.

⁷⁷² J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 157.

Wyczerpanie tego toku postępowania gwarantuje spełnienie ustanowionej przesłanki prawidłowego ustalenia odszkodowania, jaką stanowi wymóg ustalenia wartości nieruchomości przez biegłego. Ustawodawca odróżnił dwie kwestie. Ustalenie odszkodowania, którego dokonuje organ orzekający w procesie wydania decyzji wywłaszczeniowej lub odrębnej decyzji o odszkodowaniu, oraz ustalenie wartości nieruchomości, której dokonać można tylko i wyłącznie rzeczoznawca majątkowy. W związku z tym organ administracyjny, który wydaje decyzję, jest związany z opinią rzeczoznawcy zawartą w prawidłowo sporządzonym operacie szacunkowym w taki sposób, iż nie może dokonać ustalenia innej wartości nieruchomości. Odmienny pogląd stanowiłby obejście przepisów ustanawiających obowiązek dokonywania wycen nieruchomości wyłącznie przez rzeczoznawców majątkowych.

3.4. ZASADA JEDNORAZOWEJ WYPŁATY ODSZKODOWANIA

Zasada jednorazowej wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie została wprowadzona do polskiego powojennego ustawodawstwa wywłaszczeniowego ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości⁷⁷³.

W myśl art. 132 ust. 1 u.g.n. zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu, a w sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna⁷⁷⁴.

W związku z powyższym należy tu ewentualnie wstrzymanie wykonania decyzji, o których mowa w art. 9 u.g.n. Termin jego wypłaty wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja organu odwoławczego stała się ostateczna. W art. 132 u.g.n. została określona analogiczna regulacja odnosząca się do wypłaty odszkodowania ustalonego w odrębnej decyzji administracyjnej o odszkodowaniu.

W przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości na wniosek osoby wywłaszczanej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji

w decyzji o wywłaszczeniu. Zapłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 50 dni, licząc od dnia złożenia wniosku o wypłatę zaliczki. Wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki (art. 132 ust. 1b u.g.n.). Regulacja ta powstała w związku z możliwością wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, w przypadku gdy zostało złożone odwołanie od decyzji wywłaszczeniowej wydanej przez organ pierwszej instancji lub wpłynęła skarga do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję organu drugiej instancji. W myśl 9 u.g.n. powoduje wydanie z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania tej decyzji. Potrzeba wprowadzenia art. 132 ust. 1b u.g.n. wynikała z konieczności wypłacenia odszkodowania w dacie faktycznego przyjęcia nieruchomości, a nie dopiero wtedy, gdy decyzja wywłaszczeniowa podlegać będzie wykonaniu. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie zwracał uwagę na niedopuszczalność faktycznego przejęcia nieruchomości bez odszkodowania. Zgodnie z treścią komentowanego artykułu zapłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 50 dni, licząc od dnia złożenia wniosku o jej wypłatę. W ostatnim zdaniu art. 132 ust. 1b u.g.n. stwierdzono, że wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki. Wydaje się to wskazywać na konieczność weryfikacji decyzji o wywłaszczeniu w części dotyczącej odszkodowania w przypadku, gdy wypłacona została zaliczka, co może nie być wykonalne, jeśli w wyniku złożenia skargi do sądu administracyjnego nie dojdzie do podważenia ostatecznej decyzji organu drugiej instancji. Zgodnie z charakterem zaliczki jako takiej skutkiem tej regulacji powinno być jedynie skorygowanie kwoty wypłaconego odszkodowania, która powinna być pomniejszona o wysokość wypłaconej wcześniej zaliczki. Na korzyść tego wniosku przemawiać może także umieszczenie omawianej regulacji w artykule dotyczącym wypłaty odszkodowania.

W sytuacji gdy uchylono decyzję o wywłaszczeniu lub stwierdzono nieważność decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, osoba, której wypłacono zaliczkę, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tej zaliczki po jej waloryzacji na dzień zwrotu, chyba że cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, w związku z czym starosta obowiązany jest wydać decyzję o nabyciu praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo właściwej

773 A. Zieliński, *Zagadnienie prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 4, s. 438.

774 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2009 r., I OSK 218/08, lex nr 2217556.

jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Zaliczka ma zostać zwrócona w wysokości zwaloryzowanej. Waloryzacji zaliczki dokonuje się na dzień jej zwrotu i dotyczy ona okresu między datą wydania decyzji o wywłaszczeniu, w której ustalono wysokość odszkodowania, a datą zwrotu zaliczki (art. 132 ust. 1c u.g.n.)⁷⁷⁵.

Odszkodowanie wypłacane jest w formie pieniężnej i odpowiada wysokości odszkodowania ustalonego w tej decyzji w oparciu o wartość rynkową nieruchomości (art. 134 u.g.n.). Zapłata odszkodowania powinna zawsze nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Dokonana przez ustawodawcę zmiana w znaczny sposób modyfikuje wzajemne relacje między skutkiem wywłaszczenia w postaci odjęcia lub ograniczenia praw rzeczowych do nieruchomości a kompensacją wynikłych z tego szkód. Zgodnie z art. 121 u.g.n. prawnorzeczowy skutek wywłaszczenia w postaci przejścia prawa własności oraz przejścia lub wygaśnięcia innych praw rzeczowych do nieruchomości następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. W myśl art. 9 u.g.n. wykonanie decyzji wywłaszczeniowej następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie termin do wniesienia skargi na decyzję wstrzymującą z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Artykuł 9 u.g.n. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 61 § 2 p.p.s.a., który stosuje zasady tzw. ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym⁷⁷⁶.

Szczegółowość regulacji zawartej w art. 9 u.g.n. odnosi się do obligatoryjnego charakteru wstrzymania wykonania decyzji wywłaszczeniowej w związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Przyjęcie przez ustawodawcę zasady stanowią podkreślenie funkcji ochronnej przepisów procesowych przy wywłaszczeniu nieruchomości. Wykładnia literalna tego przepisu „wniesienia skargi do sądu administracyjnego” i wykładnia funkcjonalna pozwalają przyjąć, iż wstrzymanie wykonania decyzji wywłaszczeniowej winno nastąpić do dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi kasacyjnej obejmować powinno okres postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zapłata odszkodowania w przypadku zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, powinna nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym wyrok sądu administracyjnego, utrzymujący decyzję w mocy, stał się prawomocny. Stwierdzenie to jest odmienne od przyjętego w ustawie p.p.s.a., na gruncie której obowiązuje zasada, że wstrzymanie wykonania aktu lub czynności upada w razie wydania przez sąd orzeczenia kończącego postępowanie w pierwszej instancji⁷⁷⁷.

Problemy z wypłatą odszkodowania pojawiają się w przypadku braku środków finansowych gminy oraz przewlekłości wypłat odszkodowania. Jest to skutkiem m.in. faktu, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie określa terminu, w którym organ administracji publicznej powinien przystąpić do negocjacji w sprawie ustalenia tego odszkodowania. Należy zauważyć, że do pierwszego cywilnoprawnego etapu ustalenia wysokości odszkodowania nie mają również zastosowania przepisy regulujące terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie nieprzeprowadzenie negocjacji wyklucza możliwość przejścia do etapu drugiego – ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym. W związku z tym w przypadku niepodejmowania negocjacji przez organy administracji publicznej osoby zainteresowane nie mają możliwości dochodzenia swoich roszczeń w trybie sądownoadministracyjnym. Powstaje swoista blokada, bardzo niekorzystna dla wywłaszczonego.

Opisany wyżej stan narusza konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Przejęcie własności działek wydzielanych pod drogi publiczne jest rodzajem wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Odszkodowanie za te nieruchomości stanowi konstytucyjny warunek dopuszczalności takiego wywłaszczenia i nie może być interpretowane dowolnie. Zasada słusznego odszkodowania nie odnosi się wyłącznie do samej kwoty odszkodowania, ale także do procedury jej ustalania i wypłacania. Rażąco długa procedura przyznawania odszkodowania narusza prawa majątkowe wywłaszczonego, który w okresie między pozbawieniem go nieruchomości a przyznaniem odszkodowania nie może czerpać pożytków ani ze swojej nieruchomości, ani ze środków finansowych należnych do niego. Te potencjalnie utracone korzyści nie

775 Art. 132 ust. 1c u.g.n. został zmieniony przez art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 24 września 2010 r., t.j. Dz. U. Nr 200, poz. 1323, ustawy z dnia 27 listopada 2010 r.

776 Z. Kmieciak, *Ochrona tymczasowa postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2003, nr 5.

777 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 284.

mogą też zostać zrekompensowane w odszkodowaniu, gdyż zgodnie z przepisami powinny one ograniczać się „wyłącznie do wartości wyłączonej nieruchomości”. Okres pomiędzy utratą możliwości rozporządzania i korzystania z nieruchomości przez właściciela a momentem przyznania odszkodowania powinien być jak najkrótszy, jeśli norma konstytucyjna nie ma się stać iluzoryczną.

4. Waloryzacja odszkodowania i zapłata odsetek

4.1. WALORYZACJA ODSZKODOWANIA

Zasada waloryzacji odszkodowania w przypadku opóźnienia w jego zapłacie stanowi dla wywłaszczającego gwarancję, że otrzymane odszkodowanie będzie realnie odpowiadało wartości wywłaszczanego prawa. W przypadku tym wywłaszczający nie poniesie dodatkowego uszczerbku majątkowego na skutek zmiany siły nabywczej pieniądza lub nieterminowej zapłaty przysługujących mu należności. Zasada ta wywołuje poważne kontrowersje i rozbieżności co do jej praktycznego zastosowania, wzajemnych relacji między waloryzacją a zapłatą odsetek, formą dokonania waloryzacji oraz dopuszczalności drogi sądowej w przypadku sporu.

Waloryzacja odszkodowania na dzień jego zapłaty (art. 132 ust. 3 z 1 u.g.n.) jest dla podmiotu wywłaszczonego gwarantem urealnienia wysokości odszkodowania za odjęte prawo⁷⁷⁸. Z kolei art. 132 ust. 2 u.g.n. stanowi, że do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Zdaniem T. Wosia waloryzacja dotyczy sytuacji, gdy odszkodowanie nie zostanie wypłacone po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się wykonalna. Autor ten stwierdził, iż postanowienia z art. 132 ust. 3 u.g.n. stanowi *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 148 k.c., określającego skutki opóźnienia w spełnieniu świadczenia pieniężnego oraz zwłoki w jego spełnieniu i w tym zakresie wyłącza stosownie ogólnych postanowień kodeksu cywilnego⁷⁷⁹. Odmienne zdanie w tej kwestii prezentuje G. Bieniek, który twierdził,

że waloryzacja dotyczy okresu między datą wydania decyzji o wywłaszczeniu (na ten dzień ustala się stan oraz wartość nieruchomości, stanowiącą podstawę ustalenia odszkodowania) a datą wypłaty tego odszkodowania, jeżeli w tym czasie nastąpi istotna zamiana siły nabywczej pieniądza⁷⁸⁰. Podobną myśl w tej kwestii prezentuje A. Łukaszewska – jej zdaniem, niezależnie od odsetek, które są związane z opóźnieniem lub zwłoką w zapłacie odszkodowania, kwota odszkodowania może podlegać waloryzacji w razie podwyższenia albo obniżenia siły nabywczej pieniądza w stosunku do innych dóbr majątkowych a dniem zapłaty odszkodowania⁷⁸¹.

W kwestii tej wyraził pogląd Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2002 r., który stwierdził, że waloryzacja i skutki zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników dotyczą okresu między datą, kiedy decyzja o ustaleniu odszkodowania stała się ostateczna a datą wypłaty odszkodowania. W ocenie sądu rozwiązanie to zabezpiecza interes wierzyciela. Zabezpieczenie to gwarantuje otrzymanie opóźnionego zwaloryzowanego odszkodowania⁷⁸². O ile pierwsza teza orzeczenia, o niezależności instytucji waloryzacji za opóźnienie w razie popadnięcia w zwłokę, nie budzi wątpliwości, o ile połączenie waloryzacji z opóźnieniem w spełnianiu świadczenia oraz koncepcja dokonania waloryzacji za okres od momentu, gdy decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna do momentu wypłaty odszkodowania, wywołuje poważne kontrowersje.

W głównej mierze przedstawiona przez sąd teza nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 132 ust. 3 u.g.n. Przepis ten wskazuje na obowiązek waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu lub odszkodowaniu. Od dnia ustalenia odszkodowania do chwili, gdy decyzja o wywłaszczeniu stanie się ostateczna, może upłynąć czas, który przy gwałtownych zmianach cen konsumpcyjnych spowoduje zmniejszenie realnej wartości odszkodowania. Instrumentem zapobiegającym tego typu zjawisko będzie waloryzacja, która gwarantuje wywłaszczonemu wypłatę odszkodowania, które posiada wartość nabywczą odpowiadającą wartości doznanego uszczerbku majątkowego.

778 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 182.

779 T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 140.

780 G. Bieniek, *Komentarz...*, s. 154.

781 J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, dz. cyt., s. 380.

782 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 maja 2002 r., SA 2378/00, lex nr 81740.

Zasadę tę utwierdza wprowadzona reguła, iż wypłata odszkodowania następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się wykonalna, co w związku z art. 9 u.g.n. znacznie oddali od siebie moment ustalenia odszkodowania od momentu powstania obowiązku zapłaty. Waloryzacja odszkodowania następuje zawsze od momentu jego ustalenia do dnia zapłaty odszkodowania, bez względu na to, czy podmiot zobowiązany opóźnia się w jego zapłacie⁷⁸³. Niezależnie zatem od tego, jaki czas upłynął od dnia ustalenia odszkodowania (daty wydania decyzji wywłaszczeniowej), powinno ono zostać zwaloryzowane na dzień wypłaty.

W myśl art. 132 ust. 2 u.g.n. do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się art. 476–477 k.c. i 481 § 1 k.c. Roszczenia z tytułu należnych odsetek oraz naprawienia szkody, jako roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, są dochodzone niezależnie od roszczenia głównego o odszkodowanie wyłącznie na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym⁷⁸⁴. Według art. 476 k.c. dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela, ale nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. W myśl art. 481 § 1 k.c. osoba uprawniona do odszkodowania może żądać odsetek za zwłokę w zapłacie, choćby nawet nie poniosła żadnej szkody na zasadach ogólnych. Z kolei według art. 477 § 1 i 2 k.c. w razie zwłoki dłużnika, mimo że świadczenie utraciło dla wierzyciela całkowicie lub w przeważającym stopniu znaczenie, wierzyciel może świadczenia nie przyjąć i żądać naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania.

Odszkodowanie zostanie wypłacone z przekroczeniem terminów określonych w art. 132 ust. 1 i 1a u.g.n. Uznanie tego przekroczenia za zwłokę powoduje konieczność ustalenia i wypłaty odszkodowania za szkodę wywołaną tą zwłoką. Osoba żądająca odszkodowania musi przy tym wskazać, że rzeczywiście poniosła z tego tytułu szkodę. Odpowiedzialność dłużnika za szkodę wyrządzoną wypłatą odszkodowania ze zwłoką jest wyłączona, gdy zwłoka wyniknęła z okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Z taką okolicznością

mamy do czynienia np. w przypadku złożenia odszkodowania do depozytu sądowego na podstawie art. 133 pkt 1 u.g.n. Przekroczenie ustawowych terminów do odbioru odszkodowania roszczenia o wypłatę odsetek z tytułu opóźnienia w wysokości ustawowej (art. 481 § 1 i 2 k.c.) nie jest zależne od wystąpienia szkody (spowodowanej opóźnieniem w zapłacie) i nie zależy od przyczyny opóźnienia.

W przypadku potrzeby zastosowania art. 133 pkt 1 u.g.n. należy uzyskać orzeczenie sądu cywilnego o zezwoleniu na złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego. Konieczność złożenia odszkodowania do depozytu sądowego nie wyłącza odsetkowej odpowiedzialności dłużnika za opóźnienie w wypłacie odszkodowania, jeżeli kwota ta nie została złożona do depozytu sądowego. Odsetki należą się za okres opóźnienia liczony od dnia, w którym miała nastąpić wypłata odszkodowania, do dnia, w którym wypłata rzeczywiście nastąpiła. W sprawie cywilnoprawnego trybu oceny skutków i dochodzenia roszczeń wynikających ze zwłoki w zapłacie odszkodowania zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie prezentowane są różne poglądy. W sytuacji tej należy konsekwentnie przyjmować zasadę administracyjnego trybu dochodzenia roszczeń związanych z opóźnieniem (zwłoka) w wypłacie odszkodowania, a więc że starosta działający jako organ pierwszej instancji zobowiązany jest wydać na podstawie art. 104 k.p.a. w związku z art. 132 ust. 2 u.g.n. decyzję administracyjną o ustaleniu zobowiązania do wypłaty odsetek we wskazanej w tej decyzji kwocie albo odszkodowania za szkodę wyrządzoną zwłoką w wypłacie odszkodowania za wywłaszczenie. Postępowanie w sprawie wydania takich decyzji wszczyna się na wniosek osób uprawnionych do odebrania odszkodowania za wywłaszczenie⁷⁸⁵.

Ustawodawca, określając w ustawie zasady waloryzacji i podając wskaźniki, jakimi należy się kierować przy jej dokonywaniu, przyjął swoiste reguły sposobu urealnienia ustalonego odszkodowania. Jedną z podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego jest zasada nominalizmu (art. 3581 § 1 k.c.). Zgodnie z nią, jeżeli przedmiotem zobowiązania od chwili jego powstania jest suma pieniężna, spełnienie świadczenia następuje przez zapłatę sumy nominalnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Wyjątek od tej zasady stanowi art. 3581 § 3 k.c., który dopuszcza możliwość waloryzacji świadczenia

783 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2009 r., II SA/Po 237/09, lex nr 573824; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2014 r., I SA/Wa 299/14, lex nr 1752417.

784 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2006 r., I SA/Wa 1841/05, lex nr 23291; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Po 830/14, lex nr 1584703.

785 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 marca 2006 r., I OSK 525/05, lex nr 198159.

pieniężnego przez sąd, jeżeli po powstaniu zobowiązania nastąpiła istotna zmiana siły nabywczej pieniądza.

Artykuł 132 ust. 3 u.g.n. stanowi *lex specialis* w stosunku do przedstawionych przepisów k.c. i wyłączają ich stosowanie. Treść tego przepisu stanowi samoistną podstawę waloryzacji odszkodowania za wywłaszczenie, nakładającą na podmiot zobowiązany do jego zapłaty obowiązek przeszacowania wartości odszkodowania według zasad obowiązujących na gruncie tej ustawy. Waloryzacja ustalonego odszkodowania pieniężnego może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych w art. 132 ust. 3 u.g.n., przy czym dokonanie waloryzacji następuje niezależnie od tego, czy podmiot zobowiązany pozostaje w zwłoce w zapłacie odszkodowania.

W opinii J. Szachułowicza dla zapewnienia realności świadczeń wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przyjął własne, jednolite kryteria waloryzacji w odniesieniu do stanów związanych z wywłaszczeniem i zwrotem wywłaszczonych nieruchomości⁷⁸⁶. Wyłączono tu możliwość dokonania waloryzacji świadczenia pieniężnego w sposób wynikający z art. 3581 § 1 k.c. Zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacja ta może dotyczyć terminu pomiędzy ustaleniem wysokości odszkodowania w decyzji a ustawowym terminem wypłaty odszkodowania, jeżeli odszkodowanie zostało wypłacone w terminie, a wystąpiły przyczyny waloryzacji odszkodowania, i terminu między datą ustalenia wysokości odszkodowania w decyzji a datą wypłaty odszkodowania z opóźnieniem. Ustawodawca, przyjmując zasadę waloryzacji odszkodowania za wywłaszczenie, uregulował kwestię wskaźników waloryzacyjnych w art. 5 u.g.n. Zgodnie z tym artykułem – są ogłaszane na podstawie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS). W kwestii tej w wyroku z dnia 28 października 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że: „1. Wartość rzeczywiście wypłaconego odszkodowania ma odpowiadać wartości nabywczej odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu, a nie wartości nominalnej, 2. Waloryzacja odszkodowania następuje zawsze od momentu jego ustalenia do dnia zapłaty odszkodowania, bez względu na to, czy

podmiot zobowiązany opóźnia się w jego opłacie⁷⁸⁷. Istnienie decyzji ustalającej odszkodowanie przy braku jego wypłaty warunkuje możliwość waloryzacji⁷⁸⁸.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje jednak formy, w jakiej powinny zostać dokonane waloryzacja i naliczenie ewentualnych odsetek za zwłokę, w przeciwieństwie np. do spraw związanych z wywłaszczeniem, odszkodowaniem za wywłaszczenie czy też zwrotem wywłaszczonej nieruchomości, w tym zakresie orzeka się w formie decyzji administracyjnej. Według zdania drugiego art. 132 ust. 3 u.g.n. waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Zgodnie z powyższym dokonywanie waloryzacji odszkodowania następuje na podstawie decyzji administracyjnej jako domniemanej formy rozstrzygnięcia spraw przez organy administracji reprezentujące podmioty publicznoprawne, odpowiednio do art. 104 k.p.a. W związku z tym, jeżeli zobowiązana do wypłaty odszkodowania jest osoba inna niż organ administracji publicznej, to ta osoba musi dokonać waloryzacji i nie może to nastąpić w formie decyzji. Osoba uprawniona do otrzymania odszkodowania może w takiej sytuacji żądać waloryzacji w drodze powództwa cywilnego o zapłatę na podstawie art. 132 ust. 3 u.g.n. Roszczenie waloryzacyjne z art. 132 ust. 3 u.g.n. ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny⁷⁸⁹.

O tym, czy dany akt jest decyzją, nie przesądzają jego nazwa czy forma, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu powołanego do załatwienia sprawy⁷⁹⁰. Niejednokrotnie bowiem przepisy prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwienia sprawy przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygnięcia sprawy, np. zezwała, stwierdza, przydziela⁷⁹¹. W celu wyjaśnienia formy prawnej, w jakiej powinno

787 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2009 r., II SA/Po 237/09, lex nr 573824; wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 marca 2011 r., I OSK 621/10, lex nr 107978.

788 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2008 r., SA/Gd 118/08, lex nr 566746; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2010 r., I SA/Wa 423/10, lex nr 750814.

789 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2009 r., II SA/Po 999/08, lex nr 553183; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2015 r., II SA/Kr 694, lex nr 18822138.

790 Wyrok SN w Warszawie z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCA 1986, nr 10, poz. 158.

791 Uchwała składu pięciu sędziów NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

786 J. Szachułowicz, *Odszkodowanie...*, s. 35.

nastąpić zwaloryzowanie odszkodowania i naliczenie odsetek, w pierwszej kolejności należy ocenić charakter prawny żądania. Zagadnienie to doczekało się stosunkowo bogatego orzecznictwa. Trudno jednak przy tym uznać, by problem ten był jednolicie postrzegany. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 grudnia 1992 r. stwierdził, że roszczenie o odsetki od świadczeń mających swe źródło w stosunku administracyjnoprawnym nie ma charakteru cywilnego, ale administracyjny⁷⁹². W późniejszej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r. wskazano, że rozstrzygnięcie o rewaloryzacji niewypłaconych części odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości oraz o odsetkach za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania następuje przez wydanie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu swego stanowiska sąd stwierdził, że jest to załatwienie sprawy co do jej istoty przez orzeczenie o skonkretyzowanych uprawnieniach strony postępowania administracyjnego. Postępowanie to zakończyło się w zakresie wywłaszczenia, ale strona zyskała nowe roszczenie, które powinno być skonkretyzowane co do wysokości. Konkretyzacja ta powinna nastąpić po wszczęciu postępowania z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.) w drodze decyzji organu, a nie czynności technicznej urzędnika⁷⁹³.

Przyjęte rozwiązanie nie odpowiada istocie i funkcji zasady waloryzacji i zapłaty odsetek. Ustawodawca przyjął, że wartość rzeczywiście wypłaconego odszkodowania ma odpowiadać wartości nabywczej odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu, a nie wartości nominalnej. Uregulowanie to odpowiada konstytucyjnej zasadzie słusznego odszkodowania. Przyjęcie zasady, iż skutkiem opóźnienia w zapłacie odszkodowania jest obowiązek zapłaty odsetek, wiąże się z koniecznością ich ustalenia na dzień rzeczywistego spełnienia świadczenia. Przyjęcie opinii Sądu Najwyższego, iż waloryzacja odszkodowania i ustalenie odsetek winno nastąpić w odrębnej decyzji administracyjnej, przekreśla możliwość spełnienia dyspozycji art. 132 ust. 3 u.g.n. Nigdy data wydania decyzji, a więc data waloryzacji i ustalenia odsetek, nie będzie datą zapłaty odszkodowania. Wynika to z upływu terminu do wniesienia odwołania od decyzji, warunkującego

uzyskanie przez tę decyzję przymiotu ostateczności, a tym bardziej ewentualnego okresu trwania postępowania odwoławczego⁷⁹⁴. Wysłuchana przez sąd teza nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 132 ust. 3 u.g.n., ponieważ wskazuje on na obowiązek waloryzacji odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu. Ustalenie odszkodowania następuje na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu. Od momentu ustalenia odszkodowania do chwili, gdy decyzja o wywłaszczeniu stanie się ostateczna, może upłynąć termin, który przy zmianach cen konsumpcyjnych spowoduje zmniejszenie realnej wartości odszkodowania. Narzędziem zapobiegającym tego typu sytuacji będzie waloryzacja, która gwarantuje wywłaszczonemu, że należne do wypłaty odszkodowanie będzie posiadało wartość nominalną, ale i nabywczą odpowiadającą wartości doznanego uszczerbku majątkowego.

Zgodnie z art. 132 ust. 3 u.g.n. waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Ustawodawca stwierdził, że waloryzacja nie jest dokonana w drodze decyzji administracyjnej organu orzekającego o wywłaszczeniu. Waloryzacja odszkodowania oraz ustalenie odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania stanowi czynność faktyczną, techniczną związaną z prawidłowym spełnieniem świadczenia głównego wynikającego z decyzji administracyjnej. Rozwiązanie to ma znaczenie dla przyjęcia, czy w sprawie waloryzacji odszkodowania za wywłaszczenie oraz ustalenia odsetek za opóźnienie w zapłacie właściwy będzie sąd administracyjny na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czy sądy powszechnie.

4.2. ZASADA ZAPŁATY ODSETEK

W kwestii wysokości odszkodowania, w tym ustalenia odsetek, wypowiedziały się w postanowieniu z dnia 12 lipca 1972 r. Naczelny Sąd Administracyjny oraz w postanowieniu z dnia 26 czerwca 1990 r. Sąd Najwyższy. Sądy te stwierdziły, że sprawy dotyczące wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości należy zakwalifikować do spraw administracyjnych⁷⁹⁵. Z kolei w wyroku z dnia 17

792 Uchwała SN w Warszawie z dnia 18 grudnia 1992 r., III APZ 27/92, OSNC, nr 9, poz. 141.

793 Uchwała składu siedmiu sędziów SN w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 174.

794 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 maja 2002 r., I SA 2378/00, lex nr 81740.

795 Uchwała składu siedmiu sędziów SN w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 174.

czerwca 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż roszczenie waloryzacyjne w związku z ustaleniem odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości jest roszczeniem cywilnoprawnym, do którego rozstrzygnięcia właściwe są sądy powszechne⁷⁹⁶. W kwestii tej odmienne zdanie wyraził Sąd Najwyższy dnia 18 grudnia 1992 r., gdy stwierdził, że roszczenie o odsetki od świadczeń administracyjnych nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjny⁷⁹⁷. Pogląd ten utwierdził w uchwale z dnia 7 kwietnia 1993 r. Sąd Najwyższy, stwierdzając, że skoro spór o odszkodowanie za wywłaszczenie nie jest sprawą cywilną, ponieważ nie powstaje na tle stosunku cywilnoprawnego, nie może być odmiennie zakwalifikowany spór o waloryzację. Roszczenie o odsetki jest roszczeniem akcesoryjnym, a obowiązek zapłaty odsetek jest obowiązkiem pochodnym od obowiązku zapłaty sumy głównej. W sytuacji tej obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnoprawnego, tym samym obowiązek zapłaty odsetek od tegoż odszkodowania zachowuje administracyjny charakter⁷⁹⁸. Pogląd ten potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 maja 1993 r. oraz w postanowieniu z dnia 23 lutego 2017 r., stwierdzając, iż regulacja prawna określa jako adresata organ administracji państwowej, upoważnia do władczego kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu. Rozstrzygnięcie odnośnie do istoty nastąpi w formie decyzji, co powoduje, że obowiązek i odpowiadające mu uprawnienie mają charakter administracyjnoprawny, dotyczą świadczenia głównego i bocznego, jeżeli jego źródłem jest norma należąca do dziedziny prawa administracyjnego⁷⁹⁹.

Sąd Najwyższy w obydwu powyżej omawianych uchwałach stwierdził niedopuszczalność drogi sądowej przed sądami powszechnymi w sprawach waloryzacji odszkodowania oraz ustalenia odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się ogólny pogląd, iż prawo do odsetek z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wypłacie świadczeń wynikających ze

stosunku administracyjnoprawnego nie jest zdarzeniem cywilnoprawnym rodzącym obowiązek świadczenia pieniężnego⁸⁰⁰. W uchwale z dnia 26 maja 1995 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo do uposażenia i innych świadczeń pieniężnych oraz należności pieniężnych wraz prawem do odsetek są przewidziane w ustawie i wynikają ze stosunku administracyjnego, to dla rozpatrzenia tych spraw właściwa jest droga postępowania administracyjnego, a nie droga przed sądami powszechnymi przewidziana dla spraw cywilnych⁸⁰¹.

4.3. WSPÓLNE ZASADY DLA WALORYZACJI ODSZKODOWANIA I ZAPŁATY ODSETEK

Zgłębiając problematykę waloryzacji odszkodowania i odsetek od nieterminowej wypłaty odszkodowania mających swe źródło w decyzji administracyjnej, wyrażono pogląd w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż regulacja prawna określa jako adresata organ administracji państwowej, upoważnia do władczego kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu. Rozstrzygnięcie odnośnie do istoty nastąpi w formie decyzji, co powoduje, że obowiązek i odpowiadające mu uprawnienie mają charakter administracyjnoprawny, dotyczą świadczenia głównego i bocznego, jeżeli jego źródłem jest norma należąca do dziedziny prawa administracyjnego⁸⁰².

Z kolei w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia sprawy cywilnej nie mogą mieścić się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁸⁰³. Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku argumentował również, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1

796 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 1992 r., IV SA 17/92, lex nr 1688353.

797 Wyrok SN w Warszawie z dnia 18 grudnia 1992 r., AZP 27/92, OSNCP 1993, nr 9, poz. 141; uchwała SN w Warszawie z dnia 11 września 1991 r., II UZP 11/91 OSP 1992, nr 7–8, poz. 147.

798 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 174.

799 Uchwała SN w Warszawie z dnia 12 maja 1993 r., III CZP 50/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 221; postanowienie SN w Warszawie z dnia 23 lutego 2017 r., I CSK 578/16, lex nr 2242157.

800 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 17 maja 1997 r., I PKN 66/96, OSNAPiUS 1997, nr 20, poz. 401.

801 Uchwała SN w Warszawie z dnia 26 maja 1995 r., I PZP 13/95, OSNAPiUS 1995, nr 23, poz. 286.

802 Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

803 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2006 r., I OSK 762/05, lex nr 209639; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/GI 432/05, lex nr 866878.

k.c. Trybunał nie stwierdził niezgodności z przepisami Konstytucji RP art. 2 k.p.c., zwłaszcza § 3, pozwalającego na przekazanie spraw cywilnych do rozpoznania innym organom, wyjaśniając, że zagwarantowane w art. 45 Konstytucji RP „prawo do sądu” nie wyłącza swobody ustawodawcy w ramach statuowania kompetencji.

Cywilnoprawny charakter roszczenia o wypłatę zwaloryzowanego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, a także ustawowe wskazanie podmiotów kompetentnych do dokonania waloryzacji nie zmieniają decyzji administracyjnej⁸⁰⁴. W kwestii tej w wyroku z dnia 8 lipca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro w celu dokonania waloryzacji odszkodowania ustawa nie zastrzega formy decyzji (forma decyzji przewidziana jest tylko dla ustalenia odszkodowania), to wyłączona jest droga postępowania administracyjnego: „Nadto jeżeli z woli ustawodawcy waloryzacji może dokonać nie tylko organ administracji, ale osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania, a oczywistym jest, że osoba lub jednostka organizacyjna nie mają kompetencji do wydawania decyzji (tylko sprawa cywilna o odszkodowanie została przekazana do kompetencji organu administracji i to wyłącznie do kompetencji starosty), to oznacza, że sprawa waloryzacji nie jest sprawą cywilną przekazaną ustawą do właściwości organu i w sprawie tej nie jest wydana decyzja”⁸⁰⁵. Jak się wydaje, choć przeważa interpretacja, że waloryzacja jako uaktualnienie wysokości odszkodowania także wymaga wydania decyzji administracyjnej⁸⁰⁶, przepis może być nadal przedmiotem sprzecznych interpretacji⁸⁰⁷. Z kolei w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że waloryzacja odszkodowania, o której mowa w art. 132 ust. 3 u.g.n., jest niewątpliwie pochodną ustalonego przez starostę odszkodowania, niemniej jednak właściwym do tej czynności jest nie starosta

804 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 122/08, lex nr 478286; wyrok WSA z dnia 19 października 2011 r., II SA/Kr 845/11, lex nr 3090614; wyrok WSA z dnia 3 lutego 2011 r., I SA/Wa 1354/10, lex nr 991501.

805 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 122/08.

806 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2009 r., II SA/Lu 46/09, lex nr 556010; powoływany już wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 122/08; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt. II SA/Lu 440/08, lex nr 530549.

807 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2009 r., II SA/Kr 673/09, lex nr 553105 oraz powoływany już wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 122/08; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 1229/09, lex nr 594974.

ustalający odszkodowanie, ale podmiot zobowiązany do jej dokonania. Odmienność, o której mowa w art. 9a u.g.n., dotyczy tylko starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej wskazane w u.g.n., do nich waloryzacja odszkodowania nie jest zaliczona, zaś fakt, że jest ona związana z ustaleniem odszkodowania, nie przynosi na wojewodę właściwości jako organu odwoławczego⁸⁰⁸. Waloryzacja, o której mowa w art. 132 u.g.n., dotyczy także dopłat pieniężnych w przypadku przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamiennej⁸⁰⁹.

Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony, ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego⁸¹⁰. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sądu Najwyższego i doktryny, przyjmując dopuszczalność drogi sądowej, gdy powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych⁸¹¹.

Za przyjęciem dopuszczalności drogi sądowej w tego rodzaju sprawach przemawiają nadto względy konstytucyjnoprawne wynikające z brzmienia art. 177 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach kilkakrotnie podkreślał, iż prawo do sądu oznacza materialną, a nie formalną dostępność drogi sądowej⁸¹². Podzielając ten pogląd, Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym w postanowieniu z dnia 8 marca 2001 r. przyjęło, że do rozpoznawania

808 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 203/11, lex nr 1122897.

809 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115.

810 Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12-99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

811 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6; postanowienie SN w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161. Wśród przedstawicieli doktryny, potwierdzających pogląd o szerokiej dostępności powództwa cywilnego, można wymienić: W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 164–165; H. Pietrzykowski, *Prawo do Sądu*, „Przeгляд Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 11–12. Zdaniem K. Korzana szeroka dostępność powództwa jest „poważnym orężem w walce o przestrzeganie w demokratycznym państwie prawa zasady, że państwo jako organizacja polityczna pełni funkcję służebną wobec obywateli, co wyklucza traktowanie ich jak wasali” – K. Korzan, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa*, [w:] *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, red. A. Marciniak, Łódź 1998, s. 182–184.

812 Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

sprawy o odsetki z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wypłacie odszkodowania, o którym mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n., właściwy jest sąd powszechny (aczkolwiek w wymienionym przepisie mowa jest o odszkodowaniu za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne, to jednak wypłata odszkodowania następuje według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczeniu nieruchomości)⁸¹³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Odpowiedzialność dłużnika określa się mianem kontraktowej, przyjmuje się powszechnie, iż odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności jedno- i dwustronnych aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia oraz innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązań⁸¹⁴.

Rozważania te skłaniają do konkluzji, iż żądanie wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości przy zastosowaniu mechanizmów waloryzacyjnych stanowi roszczenie cywilnoprawne. Chociaż źródłem tego roszczenia (stosunku cywilnoprawnego) jest akt administracyjny – decyzja o odszkodowaniu – załatwienie tej sprawy nie jest prawnie możliwe w postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji. Nie jest to sprawa z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c., ewentualny zaś spór między stronami co do wysokości dokonanej waloryzacji i odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania może zostać rozstrzygnięty przed właściwym miejscowo i rzeczowo sądem powszechnym. Dodatkowym argumentem potwierdzającym tezę, iż waloryzacja niewypłaconego odszkodowania oraz wypłata odsetek za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania nie następuje w drodze decyzji administracyjnej jest nowelizacja przepisu art. 132 ust. 3 u.g.n., dokonana ustawą z dnia 28 listopada 2003 r.⁸¹⁵, która weszła w życie z dniem 22 września 2004 r. Do wymienionego przepisu dodano zdanie drugie o treści: „[...] waloryzacji dokonuje

organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania”. W literaturze przedmiotu wypowiedziany jest słuszny pogląd, że „w ten sposób ustawodawca przesądził, iż waloryzacja nie jest dokonywana w drodze decyzji administracyjnej organu orzekającego o wywłaszczeniu”, zaś samo dokonanie waloryzacji oraz ustalenie odsetek za zwłokę ma charakter „czynności techniczno-obrachunkowej, dokonywanej na etapie spełnienia świadczenia przez podmiot zobowiązany do zapłaty odszkodowania”⁸¹⁶.

Wadliwie dokonana waloryzacja lub nieprawidłowe ustalenie odsetek skutkować będzie nienależyтым spełnieniem świadczenia zapłaty odszkodowania, a spór co do wysokości waloryzacji lub odsetek rozstrzygać będzie sąd powszechny. W kwestii tej w wyroku z dnia 28 stycznia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż „zapłata odszkodowania należy do sfery wykonania decyzji wywłaszczeniowo-odszkodowawczej, w stosunku do której ani ustawa o gospodarce nieruchomościami, ani kodeks postępowania administracyjnego nie przewidują prowadzenia postępowania w sprawie wypłaty odszkodowania. Wypłata odszkodowania powinna nastąpić w drodze czynności cywilnoprawnej w imieniu Skarbu Państwa i nie wymaga dodatkowego orzeczenia, dlatego nie ma podstaw w niniejszej sprawie do stosowania kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 129 ust. 1 u.g.n. reguluje kwestię ustalenia przez starostę w drodze decyzji administracyjnej odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Żaden przepis tej ustawy nie uprawnia organów administracji do prowadzenia postępowania i orzekania o wypłacie ustalonego odszkodowania. Jest to bowiem kwestia wykonalności decyzji o ustaleniu odszkodowania. Jeżeli dłużnik – Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego – nie wykonuje zobowiązania odszkodowawczego, tzn. nie świadczy na rzecz wierzyciela sumy odszkodowania określonej w orzeczeniu o odszkodowaniu, należność ta powinna zostać od niego wyegzekwowana w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Jest to kwestia wykonalności roszczenia o ustalenie odszkodowania, uregulowana w przepisach u.p.e.a. Brak jest zatem umocowania do wydania merytorycznej decyzji administracyjnej w wyniku rozpoznania wniosku o wypłatę odszkodowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu wywłaszczenia

813 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 8 marca 2001 r., III KKO 5/00, OSNP 2002, nr 5, poz. 128; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/GL 1250/10, lex nr 1096881.

814 Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2014 r., OSK 1293/14, lex nr 1480856.

815 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

816 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 284.

nieruchomości jest rodzajem odpowiedzialności cywilnoprawnej o charakterze obligacyjnym, oznacza to, że decyzja o odszkodowaniu konkretyzuje stosunek prawny zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Roszczenie o wypłatę ustalonego odszkodowania jako cywilnoprawne roszczenie majątkowe jest przedmiotem przedawnienia i podlega wprost działaniu przepisów art. 117 oraz art. 127 k.c.⁸¹⁷.

W przypadku gdy szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Obarczenie odpowiedzialnością organu administracji publicznej za niewydanie decyzji musi bezsprzecznie wynikać z przepisu prawa, który nakłada wprost na ten organ taki obowiązek. Obowiązku tego z całą pewnością nie można jednak domniemywać.

5. Odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości

Podmioty realizujące cele publiczne częstokroć nie potrzebują do realizacji konkretnego zamierzenia całości nieruchomości i pełni praw do niej. Tak jest chociażby wtedy, kiedy przedsięwzięcie polega na budowie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. W takich sytuacjach, zgodnie z postanowieniami kodeksu cywilnego, powinny one występować o ustanowienie na nieruchomości służebności przesyłu zgodnie z postanowieniami art. 305² k.c. Ponieważ jednak droga administracyjna jest prostsza i tańsza, przedsiębiorcy przesyłowi korzystają z administracyjnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Obowiązek zapłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek zdarzeń wymienionych w art. 124 u.g.n., art. 124b u.g.n., art. 125 u.g.n. i art. 126 u.g.n. oraz za zmniejszenie wartości nieruchomości obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie⁸¹⁸. W art. 11f ust. 2 u.s.z.d.k. przewiduje, że do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. g (ograniczenia w korzystaniu

z nieruchomości dla obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i obowiązku przebudowy dróg innych kategorii), stosuje się odpowiednio art. 124 ust. 4–8 i art. 124a u.g.n. Ustawa gazowa z dnia 24 marca 2003 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁸¹⁹ określa w art. 24 ust. 1, że art. 124 ust. 2 i 4–8 u.g.n. stosuje się odpowiednio do wskazanych zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 u.s.z.d.k. w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia budowy inwestycji w zakresie terminalu, prac związanych z konserwacją lub usuwaniem awarii. W sytuacji tej ogranicza się sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji oraz podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Takich ograniczeń nie przewiduje specustawa kolejowa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁸²⁰.

W przypadkach tych należy stosować przepisy, do których odwołanie znajduje się w przywołanych specustawach i które mają zastosowanie do spraw o odszkodowanie. Przykładem będzie art. 124 ust. 2 u.g.n., który dotyczy trybu udzielania samego zezwolenia i stanowi, że na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Stan ten należy przywrócić niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń. W sytuacji gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio art. 128 ust. 4 u.g.n. Stosownie do art. 128 ust. 5 u.g.n., jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej

817 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2008 r., II SA/Kr 914/07, lex nr 957517.

818 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, dz. cyt., s. 525.

819 Ustawa gazowa z dnia 24 marca 2003 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, t.j. Dz. U. Nr 84, poz. 700.

820 Ustawa kolejowa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1003.

dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub występujący z wnioskiem o zezwolenie nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Pozostałe ustępy art. 124 u.g.n., do których odsyłają odpowiednie przepisy specustaw, nie dotyczą kwestii odszkodowawczych, ale są związane ze sprawami dostępu do nieruchomości w celu konserwacji oraz usuwania awarii ciągów, przewodów i urządzeń, wpisu ograniczenia w księdze wieczystej i wyłączenia organu z prowadzenia postępowania. Z treści art. 124 ust. 4 u.g.n. jasno wynika, że podstawowym obowiązkiem inwestora jest niezwłoczne przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego. Założeniem jest, że takie działanie odtworzy sytuację faktyczną na nieruchomości, a w konsekwencji nie powstanie stan stałego wpływu przeprowadzonych prac na wykonywanie prawa własności. Przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego może być jednak niemożliwe (zakres ingerencji w prawo własności ma charakter trwały i nieusuwalny, np. posadowienie odpowiednich urządzeń na powierzchni gruntu) albo powodować nadmierne trudności lub koszty. W ostatnim przypadku przywrócenie do stanu poprzedniego jest wprawdzie możliwe, jednak sposób przeprowadzenia tych działań jest problematyczny, długotrwały, skomplikowany lub kosztowny i pozostaje w wyraźnej dysproporcji do uzyskanego efektu w postaci przywrócenia stanu poprzedniego.

W przypadku braku okoliczności wyłączających obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego właściciel nieruchomości ma możliwości dochodzenia swojego roszczenia w trybie prawa cywilnego. W przypadku tym art. 124 ust. 4 u.g.n. stanowi materialnoprawną podstawę roszczenia⁸²¹. Działanie w kierunku przywrócenia stanu poprzedniego jest podstawowym obowiązkiem inwestora, który nie może się z niego zwolnić poprzez prostą zapłatę odszkodowania, jeżeli nie zachodzą ustawowo wskazane przesłanki wyłączające taki obowiązek⁸²². Stwierdzić należy, że dopiero nieprzywrócenie stanu poprzedniego wynikającego z faktycznej niemożliwości, ekonomicznej nieopłacalności albo, w skrajnych przypadkach, uchylania się

inwestora od tego obowiązku powoduje powstanie po stronie właściciela nieruchomości roszczenia odszkodowawczego. Zasadność tego roszczenia podlega ocenie przez organ administracji w toku postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji odszkodowawczej. W toku prowadzonego postępowania odszkodowawczego obowiązkiem organu administracji jest ustalenie okoliczności warunkujących możliwość oceny zaistnienia i wysokości szkody z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości, np.: czy upłynął termin zajęcia nieruchomości, zakończono budowę budowli lub urządzeń, jaki był stan nieruchomości przed rozpoczęciem na niej działań, jaki jest stan nieruchomości po dokonaniu działań przywracających stan poprzedni, jakich szkód i w jakim rozmiarze doznał właściciel. Po dokonaniu tych ustaleń organ powinien przystąpić do powołania odpowiedniego biegłego w celu ustalenia wysokości poniesionych szkód (art. 130 ust. 2 u.g.n.), a następnie wydać decyzję o odszkodowaniu. Podmiotami uprawnionymi do otrzymania należnego odszkodowania są te podmioty, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości i które w wyniku posadowienia urządzeń infrastruktury technicznej poniosły szkodę.

Kwestia dochodzenia przez właściciela nieruchomości roszczenia wynikającego z art. 124 ust. 5 u.g.n. możliwości żądania wykupu nieruchomości, jeśli dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem jest niemożliwe z powodu założenia lub przeprowadzenia ciągów, przewodów i urządzeń roszczenie to ma charakter odszkodowawczy, gdyż zmierza w tym trybie do uzyskania przez właściciela pieniężnej równowartości nieruchomości, która straciła dla niego znaczenie, jednak jako roszczenie realizowane w drodze umownej pozostaje poza zainteresowaniem organów prowadzących administracyjne postępowanie odszkodowawcze. Zgodnie z art. 128 ust. 4 u.g.n. odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126 u.g.n. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. W przypadku gdy wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Na tle powyższej regulacji rodzi się pytanie odnośnie do rozumienia pojęcia szkody, za którą przyznawane jest odszkodowanie

821 J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, dz. cyt., s. 804.

822 Tamże, s. 802.

na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. Nie dotyczy to samego pojęcia szkody, ale również jej zakresu; u.g.n. nie definiuje pojęcia szkody na potrzeby stosowania jej przepisów. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie, do jakiego działu prawa należy się odwołać, aby móc prawidłowo ustalić znaczenie tego pojęcia, a w konsekwencji – w jaki sposób prawidłowo ustalić odszkodowanie przez organ administracji publicznej. W kwestii tej istnieje kilka poglądów. Pierwszy z nich odwołuje się wprost do faktu, że skoro mowa jest o szkodzie i odszkodowaniu, to mamy tu do czynienia z instytucjami prawa cywilnego, ze wszelkimi konsekwencjami z tego wynikającymi, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych u.g.n. dotyczących tej materii⁸²³. Charakter stosunku prawnego odszkodowania nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym, gdyż jego cechy przemawiają za uznaniem go za typowy stosunek cywilnoprawny z uwagi na równorzędną pozycję jego stron (wywłaszczonego i zobowiązanego do odszkodowania) i występowanie organu administracji w roli podmiotu rozstrzygającego tę sprawę, a nie strony tego stosunku⁸²⁴. Wskazuje się, że przepisy u.g.n. o odszkodowaniu (art. 128–135 u.g.n.) stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych przepisów o zobowiązaniach. Przepisy k.c. stosuje się wprost w sprawach nieuregulowanych w u.g.n.⁸²⁵

Kolejny z poglądów, uznając cywilnoprawny charakter odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., zastrzega jednak, aby przy ustalaniu tego odszkodowania nie stosować przepisów k.c.⁸²⁶ Uznaje się, że wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale V działu III u.g.n., gdzie nie przewidziano żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. Zagadnienie wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość (lub jej część) jest wyczerpująco uregulowane przepisami u.g.n. Przepisy odszkodowawcze zamieszczone w tej ustawie mają charakter *lex specialis* wobec przepisów k.c.

823 Wyrok WSA z dnia 12 maja 2011 r., I Sa/Wa 1671/10, lex nr 113183; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 1993 r., IV Sa 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115; wyrok WSA z dnia 5 maja 2005 r., II SA/Gd 995/02, lex nr 698940.

824 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 275.

825 Tamże, s. 168.

826 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2009 r., II SA/BD 326/09, lex nr 563616; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Gd 2799/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 88; wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2008 r., I OSK 1302/07, lex nr 498329.

Istotą odszkodowania za wywłaszczenie jest wyrównanie uszczerbku majątkowego, jakiego doznaje właściciel nieruchomości wskutek legalnego działania administracji, w przeciwieństwie do odszkodowania funkcjonującego w prawie cywilnym. Świadczenie to powoduje straty spowodowane nienależytym wykonaniem umowy. W konsekwencji zrozumiąca jest odmiennność uregulowania odpowiedzialności za szkody spowodowane działaniem legalnym od odpowiedzialności za skutki niewykonania zobowiązań lub czynów niedozwolonych. Skrajnym poglądem jest stwierdzenie, że odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego. Użyty termin „odszkodowanie” jest tylko językowo zbieżny z takim samym określeniem z k.c. Wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości przedmiotowego odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale V działu III u.g.n. Regulacja tam zawarta nie przewiduje żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. i nie daje podstaw do stosowania w drodze analogii rozwiązań cywilnoprawnych do instytucji prawa administracyjnego⁸²⁷.

W wyniku analizy ww. poglądów nie można się zgodzić z dominującym stwierdzeniem, iż w zakresie tego odszkodowania nie stosuje się przepisów k.c., gdyż całość materii (*lex specialis*), dotycząca tego odszkodowania, jest zawarta w art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 u.g.n.⁸²⁸ Odszkodowanie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. jest odszkodowaniem cywilistycznym, do którego będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy k.c., niewyłączone przepisami u.g.n., o których mowa w art. 124b ust. 4 u.g.n. Przepis ten stanowi, że za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, o których mowa w art. 124b ust. 1 u.g.n., należy się odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości określony w decyzji, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji

827 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Rz 397/11, lex nr 1086627; wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 460/08, lex nr 515984.

828 Tamże.

rządowej wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania. Przyznanie pierwszeństwa w ustalaniu odszkodowania działaniom właściciela i podmiotu, któremu udostępniono nieruchomości, świadczy o typowo cywilistycznych działaniach tych podmiotów.

Mając na uwadze ich równorzędność, mogą one własnym działaniem ustalić wysokość i sposób spełnienia odszkodowania. W tym zakresie nie są związane przepisami u.g.n., które mają zastosowanie tylko w przypadku prowadzenia odszkodowawczego postępowania administracyjnego przez właściwy organ. Równorzędność podmiotów i swoboda w podjęciu decyzji o wysokości odszkodowania są typowe dla stosunków cywilnych. Dodatkowo przyjęte uzgodnienie, jako rodzaj umowy, będzie podlegało w razie sporu co do jego stosowania ocenie przez sądy powszechne, które zastosują w tym zakresie stosowne przepisy prawa cywilnego, nie wyłączając np. przepisów o odszkodowaniu. Należy uznać, że instytucja odszkodowania uregulowana w art. 128 ust. 4 u.g.n. odnosi się w taki sam sposób do każdego przypadku ujętego w art. 120, 124–126 u.g.n.⁸²⁹

Przyjmując powyższe założenie o cywilistycznej konstrukcji odszkodowania ustalanego na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n, koniecznym jest ustalenie, czy szkoda w art. 128 ust. 4 u.g.n. jest rodzajowo (zakresowo) tą samą szkodą, o jakiej mowa w k.c. Wskazano to wcześniej, żaden przepis u.g.n. nie określa tego pojęcia. Brak jest również przepisów, które wprost zawężyłyby odszkodowanie do szkód określonego rodzaju lub w określonym zakresie. Tym samym pozostaje do rozważenia, czy charakter ograniczeń prawa w trybie art. 120 i 124–126 u.g.n., jako instytucja wywłaszczeniowa, nie powoduje konieczności odrębnego zdefiniowania i ustalenia rodzaju i zakresu szkód objętych art. 128 ust. 4 u.g.n. Na tle art. 128 ust. 1 u.g.n. ukształtował się jednolity pogląd orzecznictwa sądowego mówiący, iż odszkodowanie to odpowiada tylko wartości nieruchomości, a nie obejmuje innych szkód, jakie są związane z faktem wywłaszczenia. Uzasadnieniem takiego podejścia jest okoliczność, że wywłaszczenie stanowi przymusowy, dokonywany wbrew woli właściciela, sposób nabycia prawa własności nieruchomości.

W związku z tym uzasadnione jest określenie wysokości odszkodowania jako swoistego substytutu ceny sprzedaży nieruchomości.

Przy doprowadzeniu do przymusowego pozbawienia własności, koniecznym jest określenie zastępczego sposobu wynagrodzenia właściciela. Uczyniono to w sposób zbiektywizowany poprzez wartość rynkową. W normalnej sytuacji właściciel eksponuje nieruchomość na rynku w celu jej zbycia, określa jej cenę z subiektywnego punktu widzenia, jakie korzyści mu przynosi, a poprzez sprzedaż określa, jaka kwota będzie go satysfakcjonowała, aby zrekompensować mu jej brak. Właściciel uwzględnia tu wszelkie elementy związane z daną nieruchomością, tak potencjalne, np. możliwość jej zainwestowania, jak i rzeczywiste, występujące na danej nieruchomości, np. przynosząca zyski umowę najmu. Sprzedając nieruchomości, właściciel nie żąda od nabywcy ceny oraz odszkodowania za wszystkie związane ze sprzedażą ubytki w majątku. Elementy te będą uwzględniane przy ustalaniu ceny. W procesie wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia odszkodowania wszystkie te aspekty są uwzględniane poprzez ich ocenę z punktu widzenia rynkowego (tj. najbardziej prawdopodobną cenę do uzyskania). W takim wypadku to nabywcy i sprzedający jako uczestnicy rynku obrotu nieruchomościami decydują, jakie elementy stanu nieruchomości wpływają na jej wartość.

Powyższe rozważania są konieczne, aby zaakcentować różnicę pomiędzy sytuacją pozbawienia prawa w wyniku wywłaszczenia a ograniczeniem tego prawa. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy kwota odszkodowania ma stanowić rekompensatę za utratę prawa. Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi odszkodowanie ma być słuszne, co nie oznacza pełne⁸³⁰. W tym przypadku celem jest uzyskanie takiego samego stanu, jak w przypadku dobrowolnego zbycia nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia. Właściciel ma otrzymać taką kwotę, która rekompensuje mu zarówno wartość, jak i wszystkie obecne i przyszłe korzyści z tej nieruchomości. W przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości właściciel utrzymuje się w swoim prawie. Szkody wywołane ograniczeniem wystąpią czasowo albo na stałe, jednak właściciel nadal będzie mógł korzystać z tej nieruchomości z jej ograniczeniami i skutkami z tych ograniczeń. Z tego względu nie wydaje się uzasadniony pogląd, że szkoda, o której mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., musi dotyczyć tylko samej wartości nieruchomości, jej substancji. Określono to w treści. zd. 2 w art. 128 ust. 1

829 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 271.

830 Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK – A 2004, nr 7, poz. 66.

u.g.n., gdyż obniżenie wartości nieruchomości jest tylko jedną ze szkód podlegających naprawieniu. Stany faktyczne objęte dyspozycją art. 120 i 124–126 u.g.n. występują na tle innych zdarzeń, niemających źródła w decyzjach organu⁸³¹.

6. Nieruchomość zamienna

W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana za jego zgodą odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 u.g.n.)⁸³². Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, może być przyznana nieruchomość zamienna z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jednakże starosta musi działać w porozumieniu z Prezesem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 131 ust. 3 u.g.n.).

Przeniesienie praw do nieruchomości zamiennej na rzecz osoby, której zostało przyznane odszkodowanie, następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej (art. 131 ust. 5 u.g.n.)⁸³³.

Nieruchomość zamienna jest alternatywą odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, często postrzegana jako postać zbliżona do restytucji naturalnej utraconego prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego. Restytucja naturalna polega nie tylko na naprawieniu lub zastąpieniu naruszonego dobra, lecz także na odtworzeniu stanu istniejącego przed tym naruszeniem. Na nieruchomość zamienną musi być uzyskana zgoda dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego. Oznacza to, że właściciel lub użytkownik wieczysty dysponuje jedynie prawem do przyjęcia albo odrzucenia propozycji przyznania nieruchomości zamiennej, nie ma tu roszczenia o jej przyznanie. Zastosowanie tej formy odszkodowania, tj. przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej, pozostawiono organowi

orzekającemu. Organ ten nie jest związany wnioskiem strony, a także strona nie jest zobowiązana do przyjęcia nieruchomości zamiennej. Przepisy u.g.n. nie zobowiązują organu do szczegółowego wyjaśnienia przesłanek, jakimi kierował się przy odmowie przyznania konkretnej nieruchomości zamiennej⁸³⁴.

Ustalenie wartości nieruchomości zamiennej powinno następować na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 149–159 u.g.n. przez rzeczoznawcę majątkowego. Nie stosuje się przy tym § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁸³⁵. Dokonując wykładni językowej tego przepisu, trzeba stwierdzić, że dotyczy on tylko wyceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne oraz wewnętrzne, jako szczególny sposób wyceny nieruchomości. Intencją ustawodawcy było uregulowanie stanu pożądanego, jakim jest przyrównanie wartości nieruchomości tego samego rodzaju⁸³⁶.

W zależności od tego, na czyją rzecz nastąpiło pozbawienie prawa, nieruchomość przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa bądź gminy, powiatu, województwa (art. 131 ust. 2 u.g.n.). Nieruchomość przyznana w drodze zamiany powinna być podobna pod względem sytuacji prawnej: prawo własności za pozbawienie tego prawa, nadanie użytkowania wieczystego za poprzednie użytkowanie wieczyste oraz innych cech, które mogą wpływać na jej wartość, stosownie do art. 4 pkt 16 u.g.n.

W przypadku różnic w wartościach między nieruchomością przejętą a nieruchomością zamienną lub różnic w rodzaju przyznanego prawa (własność za użytkowanie wieczyste) stosuje się dopłaty wyrównawcze (art. 131 ust. 4 u.g.n.). Decyzja odszkodowawcza powinna określać wartość ustalonego odszkodowania oraz dodatkowo wartość nieruchomości zamiennej w celu dokonania ewentualnych dopłat pieniężnych. W decyzji tej winna być wskazana data przeniesienia praw do nieruchomości zamiennej. W tym przypadku dopłatę

831 Tamże.

832 A. Błaszczak i in., dz. cyt., s. 620.

833 *Nieruchomości. Zagadnienia...*, s. 130.

834 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., I SA/Wa 10366/11, lex nr 3888991; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2008 r., II SA/Gd 73/08, lex nr 566749; A. Błaszczak i in., dz. cyt., s. 620.

835 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.

836 Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 537/08, lex nr 569679.

pieniężną dokonuje się w formie pieniężnej. Obowiązek dopłaty może dotyczyć organu, na którego rzecz zostało dokonane wywłaszczenie, jak i wywłaszczonego podmiotu, zależnie od tego, co miało większą wartość – wywłaszczone prawo czy nieruchomości zamienna⁸³⁷. W przypadku gdy wartość nieruchomości zamiennej jest równa wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, w tym także gdy jest wyższa, różnicę między nimi wyrównuje się przez dopłatę pieniężną na rzecz wywłaszczonego lub wywłaszczającego⁸³⁸.

7. Wykupienie pozostałej części nieruchomości

Jedną z podstawowych, a zarazem najbardziej dotkliwą formą władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych osób trzecich jest wywłaszczenie. W polskim prawie jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy przejęcie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości jest niezbędne dla realizacji celów publicznych. W związku z tym może powstać obowiązek wykupu przez wywłaszczającego pozostałej części nieruchomości, jeżeli nie nadaje się ona do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W związku z powyższym Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mają pierwszeństwo do nabycia nieruchomości, czyli prawo pierwokupu⁸³⁹.

Zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość lub jej część, jednak w sytuacji gdy wywłaszczeniem objęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności na czyją rzecz następuje wywłaszczenie⁸⁴⁰.

Podstawowym elementem konstrukcji obowiązkowego wykupu pozostałej nieobjętej wywłaszczeniem części nieruchomości jest brak

możliwości jej prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2003 r. stwierdził, iż podstawowym elementem zawartego w art. 113 ust. 3 u.g.n. nakazu zbycia w drodze umowy pozostałej części takiej zorganizowanej całości gospodarczej jest niemożność racjonalnego wykorzystania reszty nieruchomości na dotychczasowe cele, mimo że stanowiłaby ona odrębną nieruchomość. Drugą podstawową przesłanką obowiązku nabycia w drodze umowy części nieruchomości zbędnej na cele wywłaszczenia jest żądanie właściciela nieruchomości – i jeśli ten żąda jej nabycia w granicach większych, niż jest to niezbędne wnioskodawcy wywłaszczenia, zasadność tego żądania powinna być rozważona przez organ administracyjny w płaszczyźnie ochrony interesów właściciela nieruchomości, o których mowa w tym przepisie, a nie interesów wnioskodawcy wywłaszczenia. Niewątpliwie rozwiązanie takie służy dodatkowej ochronie interesu prywatnego w wywłaszczeniu nieruchomości⁸⁴¹.

Po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości powstanie roszczenie cywilnoprawne⁸⁴² wykupu części niewykorzystanej nieruchomości na cele publiczne. Roszczenie to może być dochodzone na drodze sądowej w sytuacji, gdy wywłaszczający Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego uchylają się od zawarcia umowy. W konsekwencji powyższego stwierdzić należy, że roszczenie o wykup nie jest elementem administracyjnego postępowania wywłaszczeniowego i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Nabywanie na żądanie właściciela tzw. resztówek, tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która wskutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele, nie jest kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Czynność prawna polegająca na nabyciu nieruchomości jest kategorią prawa cywilnego, która następuje przez zawarcie umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego. Z tego powodu sprawy dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być załatwiane w drodze decyzji administracyjnej⁸⁴³.

837 *Nieruchomości. Zagadnienia...*, s. 130.

838 A. Błaszczak i in., dz. cyt., s. 621; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 321.

839 A. Malarewicz-Jakubów, *Pierwszeństwo nabycia udziałów i akcji a prawo pierwokupu w świetle kodeksu cywilnego*, [w:] *Institucje prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2012, s. 592.

840 M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, s. 211.

841 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r., II SA/Kr 2414/2001, lex nr 2414/2001.

842 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 477/08, lex nr 563050.

843 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., II FSK 381/14, lex nr 2017100.

W związku z tym, zgodnie z art. 64 k.c., wywłaszczony może wystąpić do sądu o zobowiązanie wywłaszczającego do złożenia stosownego oświadczenia woli nabycia nieruchomości.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 6 u.s.z.d.k.⁸⁴⁴ jednym z elementów decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest oznaczenie nieruchomości lub ich części według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Według art. 12 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy drogowej nieruchomości te stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych i własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Zatem przejście prawa własności nieruchomości zajętej pod daną inwestycję drogową z dotychczasowego właściciela na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego odbywa się na mocy decyzji administracyjnej, bez konieczności podejmowania jakichkolwiek innych działań, w szczególności przez podmiot wywłaszczany.

Obowiązkowi wykupu resztówki przez zarządcę drogi odpowiada roszczenie jej właściciela, które może być dochodzone tylko na drodze postępowania przed sądem powszechnym. Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13 sierpnia 2008 r., wskazując, że żądanie nabycia części nieruchomości, w warunkach określonych w art. 13 ust. 3 u.s.z.d.k., nie jest elementem administracyjnego postępowania wywłaszczeniowego i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie tego przepisu ma bowiem charakter cywilnoprawny, dlatego też może być dochodzone tylko i wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym⁸⁴⁵. Analogiczne stanowisko zawierają też inne orzeczenia, m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2012 r.⁸⁴⁶, postanowienie WSA w Rzeszowie z 14 lutego 2012 r.⁸⁴⁷ oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2011 r.⁸⁴⁸ Stanowisko zarządcy drogi nie

zawsze jest zbieżne z oceną właściciela nieruchomości, toteż nie wszystkie sprawy z zakresu nabycia resztówek kończą się zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości na umówionych warunkach. Powodem tego mogą być zarówno nieuzasadnione żądania właścicieli, jak i zbyt zachowawcza polityka zarządców dróg, prowadzona z powodu braku zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie przy planowaniu inwestycji, mogących generować dodatkowe i trudne do oszacowania koszty, lub też obawa przed możliwością narażenia się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W rezultacie zarządcy niejednokrotnie decydują się na odmowę nabycia wnioskowanej resztówki i powierzenie rozstrzygnięcia zaistniałego sporu sądowi powszechnemu. Z punktu widzenia wnioskującego o wykup sytuacja taka nie jest korzystna, ponieważ naraża go na często długotrwałą i kosztowną drogę sądową. Dodatkowo, zgodnie z zasadami prawa cywilnego, to na nim spoczywa obowiązek udowodnienia zasadności swojego roszczenia, czyli w przedmiotowej sprawie spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 13 ust. 3 specustawy drogowej. Natomiast z punktu widzenia zarządcy drogi w ogólnym rozrachunku tego typu rozwiązanie jest korzystniejsze, a z całą pewnością bezpieczniejsze niż załatwienie sprawy bez wyroku sądowego, ponieważ zarówno ocena zasadności żądania osoby wnioskującej o wykup resztówki w sytuacjach niejednoznacznych, jak i samo określenie należnej kwoty ewentualnego wykupu jest dokonywane przez sąd powszechny, a co za tym idzie, wyłącza możliwość kwestionowania prawidłowości wydatku w kontekście dyscypliny finansów publicznych.

Osobnym zagadnieniem jest niejednolity, jak do tej pory, sposób interpretacji określonej w u.s.z.d.k. przesłanki roszczenia właściciela nieruchomości o nabycie resztówki, czyli niemożności prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele⁸⁴⁹. Z formalnego punktu widzenia nieruchomości nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, ale wskutek realizacji inwestycji właściciele zostaną narażeni na uciążliwość, które za terminologią z art. 144 k.c. można by zdefiniować szeroko – jako „wykraczające ponad przeciętną miarę”. Powstaje zatem pytanie, czy wywołanie trwałej ingerencji (znaczących

844 Dz. U. z 2017 r., poz. 1496.

845 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 477/08, lex nr 563050.

846 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2012 r., I SA/Wa 2289/11, lex nr 1137354.

847 Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 14 lutego 2012 r., II SAB/Rz 84/11, lex nr 1109516.

848 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., I OSK 1351/11, lex nr 1133458.

849 Uchwała SN w Warszawie z dnia 11 września 2013 r., III CZP 35/13, lex nr 1371438, w której stwierdzono, że przesłanką tego roszczenia jest niemożność wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele, będąca następstwem odłączenia od niej części wywłaszczonej.

uciążliwości) w prawo do niezakłóconego korzystania z mieszkania oznacza utratę możliwości prawidłowego wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele, a w konsekwencji obliguje zarządcę drogi do wykupu nieruchomości. U.s.z.d.k. w zakresie, w jakim sytuacje postępowanie w stosunku do resztówek, nie zapewnia efektywnego mechanizmu dochodzenia przymusowego wykupu niewyłączonej części nieruchomości, ponieważ nie uwzględnia w całym procesie wywłaszczeniowym takich czynników, jak: pogorszenie warunków życia, obniżenie wartości rynkowej nieruchomości, utratę w wyniku wywłaszczenia głównego źródła dochodów. Organy administracji powinny działać z niezwykłą skrupulatnością, sprawnie oraz w sposób odpowiedni i konsekwentny szczególnie wtedy, gdy zajmują się sprawami o istotnym znaczeniu dla jednostek. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż pierwszoplanowe znaczenie ma dla nich ściśle, literalne stosowanie przepisów, nawet jeśli miałyby to prowadzić do naruszenia praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji RP i EKPCz. Tymczasem stosowanie Konstytucji i konwencji wymaga podejścia bardziej indywidualistycznego, uwzględniania konkretnych, istotnych dla sprawy okoliczności, co z pewnością jest dalece bardziej wymagające od schematycznego stosowania literalnie interpretowanych przepisów prawa.

8. Zwrot wywłaszczonej nieruchomości

Regulacja prawna instytucji zwrotu wywłaszczenia określona została w art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. Przepis ten określa przesłanki zwrotu oraz krąg podmiotów, które mogą się domagać zwrotu nieruchomości. Instytucja zwrotu nieruchomości winna wypełniać zasadę zawartą w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP: „[...] wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”⁸⁵⁰. Z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że wywłaszczenie jest władczą ingerencją na tyle głęboko wkraczającą w sferę praw i wolności jednostki, że dopuszczalne jest tylko jako środek *ultima ratio*, tzn. gdy jest jedynym sposobem realizacji interesu publicznego. Dlatego jednym z kluczowych warunków dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność przedmiotu

władczej ingerencji, czyli nieruchomości, na określony cel publiczny. Związek między potrzebą poświęcenia interesu jednostki poprzez pozbawienie lub ograniczenie prawa własności lub innego prawa rzeczowego na realizację interesu publicznego jest na tyle silny, że jego zerwanie oznacza niedopuszczalność władczej ingerencji. W przypadku gdy nieruchomość stała się zbędna, w celu zachowania interesu jednostki właściwy organ powinien o tym powiadomić wywłaszczonego lub jego spadkobiercę, jednocześnie informując go o możliwości złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Z tego względu nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości (art. 136 ust. 1 u.g.n.).

W myśl art. 136 ust. 3 u.g.n. zwrotowi podlega nieruchomość wywłaszczona lub jej część. Zgodnie z art. 136 ust. 4 u.g.n. postanowienia tego przepisu stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zawartej stosownie do postanowień art. 113 ust. 3 u.g.n., a więc części nieruchomości, która nie została objęta wywłaszczeniem, ale nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Z kolei art. 216 ust. 1 u.g.n. rozszerza zakres stosowania instytucji zwrotu na nieruchomości nabyte lub przejęte na rzecz Skarbu Państwa pod rządem innych przepisów ustaw określonych taksatywnie w tym przepisie oraz do nieruchomości na rzecz określonych podmiotów (państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej) przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸⁵¹. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lutego 2012 r. stwierdził: „Art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie zawęża tak, jak ma to miejsce w art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 u.g.n., podstaw prawnych nabycia nieruchomości do konkretnych norm wymienionych w nich ustaw. Oznacza to, że zakresem swym obejmuje całość tego aktu prawnego, a więc wszelkie sposoby nabycia nieruchomości w tej ustawie ujęte, czyli nie ogranicza się do nabycia nieruchomości w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu, ale obejmuje też i cywilnoprawną formę umowy”⁸⁵². Wojewódzki

⁸⁵⁰ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

⁸⁵¹ Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., SK 9/08, OTK – A 2011, nr 4, poz. 34; K. Flisek, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, t. 19, nr 30, s. 31.

⁸⁵² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2012 r., I OSK 278/11, lex nr 1113270.

Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2012 r. stwierdził, że: „Art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. obejmuje swym zakresem nie tylko formę administracyjną nabycia nieruchomości w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu, ale także cywilnoprawną formę umowy. Z treści wskazanego przepisu mogą być wyłączone tylko te sytuacje, w których umowa była podstawą nabycia nieruchomości bez żadnego związku z realizacją celu publicznego”⁸⁵³.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził: „Nie jest wykluczone, że osoba, której odmówiono zwrotu nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, będzie mogła je odzyskać na podstawie przepisów u.g.n.”⁸⁵⁴. Pogląd swój w tej sprawie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2012 r., w którym stwierdził, że: „Art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów tam wskazanych, dotyczy także nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości, po wyznaczeniu przez organ, na podstawie art. 53 ust. 2 w związku z art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, terminu do zawarcia umowy”⁸⁵⁵.

Przedstawiona powyżej konstrukcja art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. determinuje wykładnię pojęcia wywłaszczenia nieruchomości, zawartego w art. 136 ust. 3 u.g.n. Przez to pojęcie należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyły prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia rozumianej *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących przepisów ustaw, regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem. Artykuł ten nie stwarza możliwości odzyskiwania nieruchomości znacjonalizowanych przejętych na rzecz państwa w drodze reformy rolnej oraz przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub innych podmiotów *ex lege* lub na

podstawie aktów administracyjnych innych niż decyzja wywłaszczeniowa, w szczególności aktów generalnych wydawanych na podstawie odrębnych szczególnych przepisów, jeżeli nie są one wymienione w art. 216 u.g.n.⁸⁵⁶ Podobnie nie można na podstawie tego przepisu żądać zwrotu nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na mocy indywidualnej, wydanej na podstawie przepisów szczególnych, decyzji administracyjnej, której przesłanki materialnoprawne nie wiążą się jednak z realizacją określonych celów publicznych, ale w istocie stanowią konsekwencję naruszenia przez właściciela nieruchomości określonych przepisów. W tych przypadkach nie jest możliwe, aby wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniu, skoro cel taki nie zostaje w ogóle w decyzji wywłaszczeniowej określony⁸⁵⁷.

Zwrot jest możliwy także wówczas, gdy niektórzy wywłaszczeni współwłaściciele wyraźnie rezygnują z tego uprawnienia lub wyznaczają jedną osobę, na której rzecz ma nastąpić zwrot⁸⁵⁸. W tym celu osoba uprawniona, o której mowa, powinna wystąpić z wnioskiem o zwrot nieruchomości do właściwego starosty, który zawiadamia o tym właściwy organ. Takie samo uprawnienie przysługuje poprzedniemu właścicielowi lub spadkobiercy, gdy przedmiotem wywłaszczenia była część nieruchomości. Przepis ten stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. Gdyby jednak wniosku tego nie złożono w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasa. Należy tu pamiętać, że uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest prawem, a nie obowiązkiem. Jeżeli uprawniony podmiot uważa, że zwracana nieruchomość nie przedstawia dla niego żadnej wartości lub też że w wyniku jej zwrotu poniesie jedynie szkodę majątkową, to może ze swojego prawa zrezygnować.

W myśl art. 139 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu zwrotu. Oznacza to, że poprzedniemu właścicielowi odzyskującemu nieruchomość nie

853 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Rz 56/12, lex nr 1810980.

854 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Lu 32/12, lex nr 1138621.

855 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 lutego 2012 r., II SA/Łd 1327/11, lex nr 1139060.

856 Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., SK 9/08, OTK – A 2011, nr 4, poz. 34; K. Flisek, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, t. 19, nr 30, s. 31.

857 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 383.

858 Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK – A 2015, nr 7, poz. 101; G. Bieniek, S. Rudnicki, dz. cyt., s. 1028.

przysługują roszczenia o przywrócenie jej do stanu istniejącego przed wywłaszczeniem, o odszkodowanie za zmianę stanu nieruchomości oraz za pozbawienie go możliwości korzystania z nieruchomości. Właściciel jest zobowiązany zwrócić ustalone i wypłacone odszkodowanie oraz nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana, czy dopłatę pieniężną.

Kwota, jaką właściciel musi zwrócić Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, musi uwzględniać stan faktyczny nieruchomości w momencie orzekania o jej zwrocie (art. 139 u.g.n.). Oznacza to, że w wyniku zmniejszenia się lub zwiększenia wartości nieruchomości wskutek podjętych na niej działań po wywłaszczeniu kwota podlegająca zwrotowi ulega zmianie. Przy określeniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 października 2011 r. stwierdził, że: „Byłoby naruszeniem wszelkich zasad państwa prawa zobowiązanie byłego właściciela do zapłaty odszkodowania za działania poczynione na wywłaszczonej nieruchomości po dniu złożenia wniosku o jej zwrot”⁸⁵⁹. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 maja 2012 r. stwierdził: „Wskazane w art. 140 ust. 4 u.g.n. zwiększenie wartości nieruchomości na skutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości, powiększające wysokość odszkodowania zwracanego Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego przez byłego właściciela lub jego spadkobierców, określonego według zasad wskazanych w art. 140 ust. 2 tej ustawy, może obejmować tylko te nakłady, które zostały poczynione dla realizacji celu, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie. Zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane nakładami niezwiązanymi z realizacją celu wywłaszczeniowego nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu wysokości odszkodowania”⁸⁶⁰.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2010 r. stwierdził, że: „W świetle przepisów art. 140 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) brak jest podstaw do przyznania właścicielowi zwracanej, uprzednio wywłaszczonej, nieruchomości

odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, gdy kwota zmniejszenia wartości tej nieruchomości przewyższałaby kwotę zwaloryzowanego odszkodowania, wyliczoną zgodnie z art. 140 ust. 2 tej ustawy”⁸⁶¹.

W myśl art. 140 ust. 4 u.g.n. nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. W razie zwiększenia wartości nieruchomości nie ustala się, kto dokonał nakładów na nieruchomości, czy podmiot, na którego rzecz zostało dokonane wywłaszczenie, czy inny podmiot, np. dzierżawca lub najemca. W związku z powyższym w decyzji o zwrocie nieruchomości nie ustanawia się, jaki podmiot dokonał nakładów, ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 140 ust. 1 i 4 u.g.n., czyli rozliczeń z udziałem osób trzecich z tytułu nakładu na nieruchomości⁸⁶².

Sposób i termin zwrotu należności powinna w każdym przypadku określić decyzja o zwrocie nieruchomości. Zgodnie z art. 141 ust. 1 u.g.n. należności, jakie podmiot otrzymujący zwracaną nieruchomość musi zwrócić Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, mogą być na jego wniosek rozłożone na raty nie dłuższej niż na 10 lat. W takim przypadku, zgodnie z art. 141 ust. 3 u.g.n., podlegają one oprocentowaniu. Oprocentowanie to jest równe stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. W przypadku gdy dłużnik nie wykonuje powyższego zobowiązania, należność określona w decyzji o zwrocie nieruchomości może zostać od niego wyegzekwowana w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, przewidzianego dla egzekucji należności pieniężnych. Wyegzekwowanie wykonania obowiązku następuje w trybie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, uregulowanej przepisami ogólnymi (art. 1–66) i przepisami działu II art. 67–115g u.p.e.a.

Instytucja zwrotu nieruchomości wywłaszczonej stanowi jedną i nierozzerwalną całość. Art. 136 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do nieruchomości przyjętych lub nabytych przez Skarb Państwa na podstawie wymienionych w art. 216 u.g.n. Oznacza to, że przedmiotowy zakres stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. jest wyznaczony przez

859 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 października 2011 r., I OSK 1836/10, lex nr 1149256.

860 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 maja 2012 r., I OSK 816/11, lex nr 1218902.

861 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2010 r., II SA/GI 453/10, ONSA/WSA z 2013, nr 3, poz. 42.

862 T. Woś, *Wywłaszczenie...* (2011), s. 552.

pojęcie nieruchomości wywłaszczonej rozumiane *sensu largo*. Podstawowym elementem jest ustalenie, iż nieruchomość, której dotyczy wniosek o zwrot, mieści się w kategorii nieruchomości objętych zakresem roszczenia z art. 136 ust. 3 u.g.n. Z kolei stwierdzenie, iż wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel, na jaki została wywłaszczona, nie stanowi sprawy administracyjnej, która mogłaby być przedmiotem rozstrzygnięcia odrębną decyzją administracyjną, lecz jest przesłanką faktyczną decyzji o zwrocie nieruchomości, która musi zostać ustalona w toku postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji w przedmiocie zwrotu nieruchomości⁸⁶³.

Podstawowym elementem jest ustalenie, że nieruchomość, której dotyczy wniosek o zwrot, mieści się w kategorii nieruchomości objętych zakresem roszczenia z art. 136 ust. 3 u.g.n. Z kolei stwierdzenie, iż wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel, na jaki została wywłaszczona, nie stanowi sprawy administracyjnej, która mogłaby być przedmiotem rozstrzygnięcia odrębną decyzją administracyjną, lecz przesłanką faktyczną decyzji o zwrocie nieruchomości, która musi zostać ustalona w toku postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji w przedmiocie zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 140 ust. 1 i art. 142 u.g.n. decyzja o zwrocie nieruchomości powinna orzekać o zwrocie Skarbowi Państwa lub określonej jednostce samorządu terytorialnego wyłaconego odszkodowania, w tym nieruchomości zamiennej, w przypadku przyznania jej w ramach odszkodowania oraz w rozliczeniach z tytułu zwrotu. Stosownie do tych przepisów należy przyjąć, że sprawa zwrotu nieruchomości zawiera dwa elementy: uregulowanie stosunków własnościowych wywłaszczonej nieruchomości przez restytucję jej stanu prawnego z okresu przed wywłaszczeniem, a także rozstrzygnięcie w sprawie zwrotu orzeczonego odszkodowania.

Należy pamiętać, iż oba te elementy stanowią samodzielne, z punktu widzenia materialnoprawnego, sprawy administracyjne, które podobnie jak w przypadku wywłaszczenia, przy którym istnieje jako zasada określona w art. 129 ust. 1 i 5 u.g.n. obowiązek ustalenia odszkodowania w decyzji o wywłaszczeniu, muszą być rozstrzygane łącznie. Niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie tylko w przedmiocie

zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i pozostawienie dokonania rozliczeń w odrębnym postanowieniu po uzyskaniu cech ostateczności przez decyzję o zwrocie nieruchomości. W związku z materialnoprawną odrębnością obu spraw możliwe jest kwestionowanie przez strony w toku instancji, jak i przy użyciu środków prawnych nadzwyczajnych samego rozstrzygnięcia w sprawie rozliczeń zawartego w decyzji orzekającej o zwrocie nieruchomości i nie ma przeszkód, aby decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości i zwrocie odszkodowania mogła być uchylona tylko w części dotyczącej zwrotu odszkodowania w postępowaniu administracyjnym odwoławczym, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym⁸⁶⁴.

Podsumowanie

Dopuszczalność wywłaszczenia wyłącznie za odszkodowaniem jako podstawowa cecha odróżniająca tę instytucję od nacjonalizacji z jednej strony, a konfiskaty z drugiej strony stała się podstawowym elementem klasycznej konstrukcji wywłaszczenia. Odszkodowanie spełnia podstawową funkcję odszkodowania za szkody, funkcję kompensacyjną, i jest nastawione wyłącznie na ochronę interesów podmiotu wywłaszczonego. Przyjęcie przez ustrojodawcę zasady, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko za słusznym odszkodowaniem, stanowi gwarancję kwalifikowanej formy odszkodowania.

Kryterium słuszności odszkodowania stanowi funkcję kontrolną ustawodawstwa, zarówno w zakresie oceny sposobu przyjętych zasad określenia wysokości odszkodowania, jak i trybu jego ustalenia i wypłaty. Wśród zasad tych należy w szczególności wymienić: zasadę rekompensaty poniesionych strat, zasadę ustalenia odszkodowania w decyzji wywłaszczeniowej, zasadę jednorazowej wypłaty odszkodowania oraz zasadę jego waloryzacji. Powinno zatem obejmować zadośćuczynienie za stratę i za pozbawienie podmiotu wywłaszczonego możliwości nabycia przez niego z przedmiotu wywłaszczenia korzyści.

863 K. Muzyczka, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, Legnica 2016, Nr 20 (3), s. 72–73.

864 Tamże, s. 510; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 798/08, lex nr 552326.

Procesowa ochrona interesu prywatnego

Wprowadzenie

Istnienie rozwiniętego katalogu praw człowieka w ustawie zasadniczej jest zjawiskiem charakterystycznym dla państw demokratycznych. Można odnotować zróżnicowaną liczbę wolności i praw, które są regulowane na poziomie konstytucyjnym. Umowy międzynarodowe narzucają państwom je ratyfikującym pewne minimum, które stanowi katalog praw podlegających ochronie. Dla jednostki podstawowe znaczenie ma przede wszystkim możliwość skorzystania ze środków prawnych, za pomocą których stanie się możliwe wyegzekwowanie realizacji jej uprawnień czy też ich ochrony. Przy czym środki te powinny być jednostce znane, łatwo dostępne, skuteczne, a skorzystanie z nich nie powinno się wiązać z możliwością narażenia jednostki na jakiegokolwiek dolegliwości czy sankcje z tego tytułu.

Sądowa ochrona praw jednostki ma swój początek w aktach prawa międzynarodowego. Art. 6 ust. 1 zd. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyznaje każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą do rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, karnym czy administracyjnym⁸⁶⁵. Podobnie zredagowane prawo do sądu zostało zawarte w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸⁶⁶. Artykuł

47 KPP, który statuuje prawo każdego, czyje prawa i wolności zagrożone przez prawo Unii Europejskiej zostały naruszone, do skorzystania za skutecznego środka prawnego przed sądem.

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest jawność postępowania sądowego. Stąd wyłączenie jawności ma charakter wyjątkowy, np. w przypadku postępowań z udziałem nieletnich czy dotyczących spraw z życia prywatnego stron lub bezpieczeństwa państwa. Jawność postępowania umożliwia kontrolę niezależności i bezstronności sądu. Jednostce przyznaje się prawo do korzystania z pomocy obrońcy, którego obecność poprawia w sensie procesowym sytuację wyłączonego oraz prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego w sytuacji, w której jego prawa i obowiązki zostały naruszone. Sformułowana została także zasada powagi rzeczy osądzonej *res iudicata*, a przed osobami niesłusznie skazanymi otworzono możliwość dochodzenia odszkodowania. Należy też zauważyć, że normy prawa międzynarodowego wymagają, aby rozprawa odbyła się bez nieuzasadnionej zwłoki⁸⁶⁷.

Wszystkie te gwarancje służą w szczególności ochronie interesu prywatnego podmiotu, którego nieruchomości została wywłaszczona w drodze decyzji administracyjnej.

1. Rola sądów administracyjnych w ochronie interesu prywatnego

Uprawnienie wyłączonego do wnoszenia środków odwoławczych od decyzji administracyjnych jest podstawowym źródłem ochrony interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym. Brak przedmiotowego uprawnienia byłby jednoznaczny z pozbawieniem jednostki efektywnej ochrony przed ingerencją w prawa majątkowe na skutek wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Prawo do zaskarżenia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości objęte zostało bezpośrednią ochroną konstytucyjną i znalazło wyraz w art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym: każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej i drugiej instancji. Wyjątki

865 M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016, s. 263–269.

866 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

867 Zdaniem M. Kania rozpatrzenie sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki jest najistotniejszą gwarancją wśród normatywnych standardów postępowania; zob. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 19.

od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Dodatkowo można zaznaczyć, że osobie dotkniętej skutkami decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości przysługuje prawo do sądu znajdujące konstytucyjną podstawę w art. 45 Konstytucji RP.

W procedurze administracyjnej (a więc również w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości) prawo to jest wykonywane przed sądami administracyjnymi, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP). Prawo do zaskarżenia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości nie stoi w sprzeczności oraz nie zastępuje prawa do sądu. W szczególności prawo do zaskarżenia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości nie powinno być zastępowane prawem zaskarżenia do sądu, albowiem sąd nie jest instytucją tej samej natury co organ administracji⁸⁶⁸. Zasady szybkości postępowania, podziału władzy oraz demokratycznego państwa prawnego zawierają postulaty, aby zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego istniała obok prawa do sądu⁸⁶⁹. Nie jest prawidłową taka wykładnia art. 78 Konstytucji RP, która „prowadziłaby do uznania, iż materialnie równoważnym korelatem środka odwoławczego od decyzji organu pierwszej instancji jest skarga do sądu administracyjnego”⁸⁷⁰.

Podobnie jak prawo do sądu, również prawo do wnoszenia odwołań od decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości zaliczane jest do publicznych praw podmiotowych⁸⁷¹. Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji ma zastosowanie do wszystkich rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych – rozumianych jako kwalifikowanych i mających procesową formę czynności wszelkich organów władzy publicznej, nie tylko organów administracyjnych, lecz także i sądów⁸⁷². Szeroka interpretacja analizowanego przepisu prowadzi do wniosku, że w obszarze prawa administracyjnego podmiotem, od którego rozstrzygnięcia przysługuje odwołanie będzie „zatem każdy podmiot, który wyposażony jest przez normy kompetencyjne do rozstrzygnięcia

w pierwszej instancji, niezależnie, czy stanowi on część struktury państwa, czy też podmiotu innego niż państwo”⁸⁷³.

Prawo do zaskarżenia obejmuje wszystkie rozstrzygnięcia, a więc także mające charakter incydentalny i niekończący postępowania w danej sprawie. Na gruncie prawa administracyjnego zakres analizowanego przepisu odnosił się do rozstrzygnięć indywidualnych, z których wynikają określone prawa lub obowiązki dla stron. Nie będą objęte jego treścią czynności materialnotechniczne, zaświadczenia oraz zawiadomienia, które nie prowadzą do indywidualnej i konkretnej normy⁸⁷⁴. Na gruncie u.g.n. zasada wskazana w art. 78 Konstytucji RP będzie odnosiła się do prawa zaskarżenia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości i wysokości odszkodowania, a także do poszczególnych postanowień wydawanych w toku postępowania w sprawie lokalizacji i budowy drogi publicznej.

Ochroną konstytucyjną na podstawie art. 78 Konstytucji RP objęta jest „strona” – wywłaszczony, a więc każdy uczestnik postępowania, który został formalnie dopuszczony do udziału w postępowaniu dotyczącym jego praw, obowiązków lub sytuacji prawnej (podmiot mający interes prawny)⁸⁷⁵. Art. 78 Konstytucji RP nie przewiduje szczegółowych wymagań dotyczących postępowania odwoławczego, pozostawiając ten zakres ustawodawcy zwykłemu⁸⁷⁶. Dokonując wykładni powyższego przepisu, przyjmuje się, że to „konstytucyjny standard zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji wymaga, aby w postępowaniu przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, zagwarantowano w szczególności: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność wewnętrzną jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd”⁸⁷⁷.

868 J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, nr 5, s. 9.

869 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 1997 r., K. 1/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 68.

870 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 1997 r., K. 1/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 68; wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K. 4/03, OTK – A 2004, nr 5, poz. 41.

871 P. Dąbrowski, *Zagadnienie prawa do odwołania administracyjnego – źródło, istota i granice*, „Casus” 2010, nr 57, s. 29–34.

872 Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 2012, nr 5, s. 6.

873 M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Warszawa 2012, s. 282.

874 Tamże.

875 *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Warszawa 1998, s. 109.

876 M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, dz. cyt., s. 282–813; T. Wiśniewski, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego S. Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 6.

877 Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.

Na gruncie procedury administracyjnej ochrona, o której mowa powyżej znajduje odzwierciedlenie w treści art. 15 k.p.a. Powyższy przepis formułuje zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia⁸⁷⁸. Przyjmuje się, że wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa⁸⁷⁹.

Prawo do sądu w procedurze administracyjnej znajduje potwierdzenie w art. 52 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a). Warunek skorzystania z prawa do sądu na podstawie powyższego przepisu co do zasady polega na wyczerpaniu środków zaskarżenia przysługujących wywłaszczoneму zgodnie z regulacjami k.p.a.

Prawo do zaskarżania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, jak również zasada dwuinstancyjności nie znajdują wyłączenia na gruncie u.g.n., odwołanie do organu wyższego stopnia, którym jest wojewoda (w przypadku wydania decyzji przez starostę) lub minister właściwy do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (w przypadku wydania decyzji przez wojewodę) (art. 11g ust. 1 pkt 2 u.s.z.d.k.). Należałoby przyjąć, że przyznanie prawa odwołania od decyzji administracyjnej na gruncie u.s.z.d.k. wobec k.p.a. jest zbędne, zważywszy na okoliczność obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania.

Ustawa g.n. nie przewiduje również wyłączenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydawanych w procedurze wywłaszczenia do sądu administracyjnego. Zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie należy rozumieć wyłącznie w sposób formalny. Dla prawidłowej realizacji przedmiotowej zasady nie wystarczy stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnego stopnia. Nieodzowne jest również, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z tych

organów postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone⁸⁸⁰.

Organ odwoławczy nie tylko bada decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości pod względem formalnym, ale również rozpatruje materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu przed organem I instancji. Powyższe stwierdzenie ma dużą doniosłość na gruncie problematyki ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu wywłaszczeniowym, albowiem zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna w sposób praktyczny służyć możliwości ochrony tego typu interesów. W tej sytuacji działanie organu odwoławczego nie ma wyłącznie charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym⁸⁸¹. Przy czym można zauważyć, że powyższe nie oznacza koniczności przeprowadzania przez organ II instancji pełnego postępowania dowodowego⁸⁸². Organ odwoławczy jest uprawniony wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, o ile zachodzi potrzeba przeprowadzenia takiego postępowania w szerszym zakresie, konieczne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji⁸⁸³.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna zapewnić stronie pełne oraz wszechstronne rozpoznanie sprawy, w tym podnoszonych przez stronę twierdzeń oraz wniosków dowodowych. W kwestii tej NSA w wyroku z dnia 22 marca 1996 r. stwierdził, że „istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji. Skoro organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego i nie rozpatrzył sprawy merytorycznie, organ odwoławczy, uchylając zaskarżone postanowienie, powinien był przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania. Organ odwoławczy, bowiem – w ramach kontroli instancyjnej – «rozstrzyga ponownie sprawę pod względem merytorycznym, przeprowadzając w miarę potrzeby dalsze postępowanie wyjaśniające», nie może natomiast rozstrzygać

878 Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36; wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 r., SA/WR 1699/94, lex nr 26588.

879 Wyrok NSA w Warszawie z 10 marca 1995 r., SA/WR 1699/94, lex nr 26588.

880 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4 poz. 95.

881 T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN w Warszawie z dnia 23 września 1986 r.*, III AZP 11/86, PiP 1989, nr 8, s. 147.

882 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95.

883 B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, dz. cyt., komentarz do art. 136, system legalis.

sprawy co do istoty w sytuacji, gdy organ I instancji nie badał sprawy merytorycznie, lecz jedynie załatwił ją⁸⁸⁴.

Z zasady dwuinstancyjności postępowania nie wynika wniosek, iż stronie przysługuje odwołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc nieuwzględniających w całości lub w części żądania zawartego we wniosku. Wywłaszczony w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości broni swojego interesu prawnego, a ochrona tego interesu może w niektórych przypadkach polegać na wniesieniu odwołania od decyzji pozytywnej (przyznającej określone prawo). W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że konkretyzacja zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach k.p.a., w tym w szczególności w treści rozdziału 10 k.p.a., zatytułowanego „Odwołania”. Z zastrzeżeniem przepisu dotyczącego organów uprawnionych do rozpoznania odwołań od decyzji wydawanych w postępowaniu wywłaszczeniowym opisanych w rozdziale 10 k.p.a.

Jak zauważa Andrzej Wróbel: „[...] w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym przyjęty jest pogląd, że odwołanie służy nie tylko od decyzji nieostatecznej wydanej w postępowaniu zwyczajnym, lecz także od decyzji wydanej w pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 156), decyzji odmawiającej wznowienia postępowania (art. 149 § 3), decyzji wydanej w wyniku wznowienia postępowania (art. 151 § 1) lub decyzji stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 2), decyzji w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 154, 155, 161 i 163) oraz od decyzji wydanych na podstawie art. 162⁸⁸⁵. Zgodnie z art. 128 k.p.a. odwołanie od decyzji o wywłaszczeniu nie musi zostać szczegółowo uzasadnione, lecz wystarczy, że z jego treści wynika, iż strona nie jest zadowolona z rozstrzygnięcia podjętego przez organ. Oczywiście powyższe stanowi wyłącznie warunek formalny odwołania⁸⁸⁶.

1.1. LEGITYMACJA PROCESOWA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Uprawniona do wniesienia odwołania będzie więc co do zasady strona postępowania wywłaszczeniowego. Stroną postępowania będzie każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Interes prawny w postępowaniu odwoławczym będą posiadali w szczególności właściciele i użytkownicy wieczystości gruntów. Interes prawny wywłaszczony wywodzić powinien ze swojego prawa majątkowego. Skuteczna ochrona interesu prawnego będzie jednakże wymagała nie tylko wykazania w toku postępowania odwoławczego prawa do nieruchomości, ale również że doszło do naruszenia konkretnego przepisu (głównie prawa materialnego) z tym prawem związanym⁸⁸⁷.

Wniesienie odwołania powoduje konieczność wszczęcia postępowania odwoławczego, natomiast weryfikacja stanowiska dotyczącego interesu prawnego następuje w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie przed organem odwoławczym. Postulat szerszej ochrony interesów indywidualnych w postępowaniu administracyjnym przemawiałby za subiektywnym pojmowaniem interesu prawnego w postępowaniu odwoławczym, za czym może również przemawiać treść art. 78 Konstytucji RP. Zbigniew Kmiecik twierdzi, że „[p]onieważ omawiane uregulowanie nie wskazuje kryteriów zaskarżenia wydanego w pierwszej instancji aktu, można założyć, że wystarczającą w tym względzie przesłanką jest niezadowolenie z niego strony (art. 78 zdanie drugie Konstytucji RP powierzył ustawodawcy tylko określenie trybu zaskarżenia oraz wyjątków od kształtującej prawo każdej ze stron zasady; w odniesieniu do zakresu sprawowanej przez NSA i inne sądy administracyjne, respektującej w pełni założenia skargowości kontroli działalności administracji publicznej, do zwykłego ustawodawstwa odsyła art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Interes w zaskarżeniu zapadłego aktu występuje więc zawsze w razie uznania niezgodności rozstrzygnięcia ze stanowiskiem (żądaniem) strony. Ustalenie, że orzeczenie lub decyzja są dla niej niekorzystne, wyłamuje się spod rygorów zobiektywizowanych ocen. Jest ono

884 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 marca 1996 r., SA/Wr 1996/95, OSNA 1997 r., nr 1, poz. 35.

885 J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy...*, s. 126.

886 Tamże.

887 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2012 r., II OSK 1203/12, lex nr 1251766.

raczej wynikiem indywidualnego, subiektywnego przekonania o tym, co (jakie rozstrzygnięcie) zaspokaja potrzeby strony. Podejście to odpowiada założeniom charakterystycznej dla procedur sądowych wielu europejskich systemów prawa idei *gravamen*⁸⁸⁸.

Organ wywłaszczający nie może wyłączyć lub ograniczyć legitymacji strony do wniesienia odwołania poprzez szczególne zapisy zawarte w decyzji wywłaszczeniowej. W kwestii tej NSA w wyroku z dnia 19 maja 2003 r. stwierdził, że „z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwołania się od tej decyzji na zasadach ogólnych, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej – to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się”⁸⁸⁹.

Interesu prawnego w postępowaniu odwoławczym od decyzji wywłaszczającej nie będą posiadały osoby uprawnione do nieruchomości na podstawie praw obligacyjnych (np. najem lub dzierżawa). Decyzja wywłaszczająca nie oddziałuje bowiem bezpośrednio na te prawa. Prawo do wniesienia odwołania w postępowaniu wywłaszczeniowym (i to niezależnie od wcześniejszego wzięcia udziału w postępowaniu przed organem I instancji) posiada również prokurator – na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w związku z art. 129 § 2 k.p.a. 841. Na tożsamy sposób legitymacja do wniesienia odwołania przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich – na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, oraz Rzecznikowi Praw Dziecka – na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.

Uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia przez wskazane podmioty jest niezależne od istnienia po ich stronie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, lecz stanowi konsekwencję przyznania tym podmiotom przez właściwe przepisy prawa tzw. zdolności proceduralno-administracyjnej. Prawo strony do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego udziału w postępowaniu administracyjnym. Prawo wniesienia odwołania

na decyzję wywłaszczeniową ma nie tylko osoba, która brała udział w postępowaniu zakończonym tą decyzją, ale również osoba, która wprawdzie nie brała w nim udziału, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.

1.2. ZAKRES OCHRONY

W idei państwa prawnego na pierwszym miejscu stawia się prawa i wolności człowieka i obywatela, których ważnym elementem są gwarancje proceduralne oraz instytucjonalne. Do najważniejszych środków ochrony praw i wolności należy prawo do sądu, zapewniające dostęp do wszelkich konstytucyjnie ustanowionych sądów oraz rzetelne prowadzenie postępowania przed nimi, bez możliwości zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

W myśl art. 78 Konstytucji RP „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczenia i decyzji wydawanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Oznacza to, że wywłaszczony ma prawo do co najmniej dwukrotnego rozpoznania jego sprawy przez niezależny i niezawisły sąd (art. 173 § 3 p.p.s.a.). Pozwala to na poprawienie błędów i naruszeń prawa, jakie pojawiły się przy rozpoznaniu danej sprawy w postępowaniu przed sądem I instancji. Zasada dwuinstancyjności, podobnie jak prawo do sądu, należy do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Zatem wywłaszczony ma prawo do II instancji, czyli prawo do zainicjowania kontroli wobec niesprawiedliwego, niesatysfakcjonującego lub naruszającego orzeczenia. Jest to prawo podmiotowe, a zatem nie wynika z niego obowiązek, lecz uprawnienie.

O skorzystaniu lub nieskorzystaniu z tego uprawnienia decyduje tylko zainteresowany podmiot, a nie sąd⁸⁹⁰. Niemniej dokonując wykładni tego przepisu, przyjmuje się, że to „konstytucyjny standard orzeczeń wydanych w pierwszej instancji wymaga, aby w postępowaniu przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, zagwarantowano w szczególności: możliwość bycia wysłuchanym; jawność wewnętrzną jako zasadę; udział podmiotu, którego to postępowanie

888 Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, system lex; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 226.

889 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 maja 2003 r., OPK 31/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 122.

890 M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Witkowska, dz. cyt., s. 412–413.

dotyczy; ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przed sądem”⁸⁹¹.

Wywłaszczony w postępowaniu przed sądem posiada jednakowe środki ochrony i jednakową możliwość ich wykorzystywania poprzez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych. Zasada ta traktowana jest jako jeden z aspektów zagwarantowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości obywateli wobec praw. Zgodnie z tym przepisem wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W postępowaniu sądowno-administracyjnym rozstrzygany jest nie spór między obywatelami, lecz między organami administracji publicznej i podmiotami wobec administracji zewnętrznej, czyli wywłaszczającym a wywłaszczanym.

Z obowiązku równego traktowania przeciwników procesowych można wyprowadzić zasadę rzetelnego i sprawiedliwego procesu, w którym spierające się o prawo strony mają możliwość wykorzystania takich samych instrumentów dla wykazania zasadności swoich racji.

Zasada równości stron w postępowaniu procesowym opiera się na dwóch przesłankach, a mianowicie równej dla stron i uczestników postępowania możliwości korzystania z przewidzianych przez prawo środków zaczepnych (zgłaszanie żądań lub wniosków) i obronnych (zgłaszanie zarzutów) oraz wysłuchania obu stron, a w szczególności zapewnienie stronie przeciwnej możliwości złożenia wyjaśnień co do istoty sprawy, zanim dojdzie do wydania rozstrzygnięcia⁸⁹². Ogólna reguła odnosząca się do tej zasady oparta jest na przepisie art. 6 p.p.s.a., który zobowiązuje sąd do udzielenia stronom i uczestnikom występującym bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych i pouczenia ich o skutkach tych czynności lub skutkach zaniedbań. Uzupełnieniem tej regulacji jest przewidziany w art. 140 § 1 p.p.s.a. obowiązek pouczenia strony działającej bez adwokata lub radcy prawnego o terminie i trybie zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Podobny charakter ma ustanowiony w art. 163 § 1 p.p.s.a. obowiązek doręczenia z uzasadnieniem oraz z pouczeniem o terminie

i sposobie wniesienia środka zaskarżenia postępowania, jeśli zostało ono wydane na posiedzeniu niejawnym, a jest zaskarżane. Sąd poucza wywłaszczonego zarówno o skutkach prawnych czynności procesowych, które na danym etapie postępowania powinna ona podjąć, jak i o skutkach prawnych niedokonania tych czynności w ogóle lub w określonym terminie. W myśl art. 210 p.p.s.a. stroną działającą bez adwokata lub radcy prawnego sąd jest upoważniony pouczyć o skutkach niezgłoszenia wniosku o przyznanie należnych kosztów, a czyni to, gdy orzeka o kosztach na rozprawie. W przypadku gdy orzeczenie ma zapaść na posiedzeniu niejawnym, sąd o kosztach należnych stronie orzeka z urzędu⁸⁹³.

1.3. ŚRODKI ZASKARŻENIA

1.3.1. SKARGA

Wywłaszczony skargę do sądu administracyjnego może wnieść jedynie po wyczerpaniu zwykłych środków zaskarżenia przysługujących w administracyjnym toku instancji (art. 52 § 2 p.p.s.a.). Niewyczerpanie obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia może spowodować, że sąd odrzuci skargę na decyzję na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.⁸⁹⁴ Z analizowanych przepisów nie wynika, że przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której strona nie złożyła odwołania od decyzji administracyjnej, a decyzja na skutek upływu terminu stała się ostateczna. Wykładnię art. 58 § 1 p.p.s.a. należałoby stosować z uwzględnieniem konstytucyjnego prawa do sądu, co przemawia za przyznaniem uprawnienia do złożenia skargi na rzecz osób, które wcześniej nie skorzystałyby z możliwości złożenia odwołania na podstawie art. 127 k.p.a.⁸⁹⁵

Brak możliwości natychmiastowego skorzystania z drogi sądowej może sprawiać wrażenie ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu natomiast faktycznie obowiązek wyczerpania przedsądowych środków zaskarżenia został również ustanowiony w interesie jednostki. Ochrona przedsądowa wiąże się z mniejszymi wydatkami

891 Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.

892 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 152.

893 K. Muzyczka, *Zwrot wywłaszczonej...*, s. 108–109.

894 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25 września 2007 r., II GSK 136/07, lex nr 374841.

895 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2007 r., I GSK 1202/06, lex nr 311005; wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1253/04, lex nr 189254.

dla strony (brak opłat w postępowaniu odwoławczym), jak również powoduje pewne odciążenie sądów administracyjnych, co w efekcie pozwala na szybsze rozpoznanie spraw sądowych. Wskazany system kontroli rozstrzygnięć administracyjnych jest ponadto zgodny z postulatami prawa europejskiego⁸⁹⁶.

Z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych strony postępowania w sprawie o wywłaszczenie mają obowiązek wyczerpania środków odwoławczych, co umożliwi stronie dokładniejszą kontrolę danego aktu administracyjnego – nie tylko przez niezależny i niezawisły sąd, ale również przez organ administracji w postępowaniu przed sądownym. W literaturze słusznie podkreśla się, że „rozmaite formy *administrative preliminary proceedings* wzmacniają efektywność kontroli sprawowanej przez sądy, gdyż zwiększają szanse dostarczenia im kompletnego, poddanego już wcześniej badaniu w toku prowadzonych z udziałem strony czynności oraz uporządkowanego materiału”⁸⁹⁷. Konieczność wyczerpania zwyczajnych środków odwoławczych wynika również z zasady, że sąd administracyjny nie zastępuje organów odwoławczych, a jego działania nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

W sytuacji gdy od decyzji o wywłaszczeniu wywłaszczony złożył odwołanie, jednak nie wniósł w sprawie skargi do sądu administracyjnego, wypłata odszkodowania następuje nie wcześniej niż pierwszego dnia po upływie 44 dni od dnia doręczenia decyzji wojewody wydanej w postępowaniu odwoławczym i nie później niż po upływie 58 dni od jej doręczenia⁸⁹⁸. Na ten ostatni termin składa się 30 dni na zaskarżenie rozstrzygnięcia zapadłego w związku z odwołaniem (art. 53 p.p.s.a.), termin 14 dni liczony od chwili upływu powołanego terminu trzydziestodniowego, z którego upływem decyzja podlega wykonaniu (art. 9 u.g.n.) i kolejne 14 dni wyznaczające końcowy termin wypłaty odszkodowania (art. 132 u.g.n.).

896 J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 34 i nn., wraz ze wskazanym orzecznictwem oraz przepisami prawa UE.

897 Z. Kmieciak, *Odwołania...*, system lex.

898 Wynika to z obliczenia: 30 dni (art. 9 u.g.n. i art. 53 § 1 p.p.s.a.) + 14 dni (art. 9 u.g.n.) + 14 dni (art. 132 ust. 1 u.g.n.) = 58 dni.

W sytuacji gdy od decyzji wywłaszczeniowej nie wniesiono odwołania w terminie 14 dni od dnia doręczenia (art. 130 § 1 k.p.a.), to odszkodowanie należy wypłacić pierwszego dnia po upływie tego terminu, jednak nie później niż po upływie 28 dni od dnia jej doręczenia. Powołany termin czternastodniowy rozpoczyna swój bieg z chwilą doręczenia decyzji o wywłaszczeniu wydanej w pierwszej instancji. W kontekście terminu początkowego, przypadającego na dzień kolejny po upływie 14 dni od doręczenia decyzji wywłaszczeniowej, podkreślenia wymaga, iż termin na wniesienie odwołania uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: wysłane w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informacji działalności podmiotów realizujących działania publiczne⁸⁹⁹, za poświadczeniem przedłożenia, do organu administracji publicznej; nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego; złożone w polskim urzędzie konsularnym; złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego (art. 57 § 1 k.p.a.).

W związku z powyższym wypłacenie odszkodowania w 15 dniu po doręczeniu decyzji może okazać się przedwczesne, ponieważ odwołanie wysłane za pośrednictwem placówki pocztowej operatora publicznego w ostatnich dniach czternastodniowego terminu odwołania spowoduje doręczenie odwołania od decyzji wywłaszczeniowej do właściwego organu później niż w 15 dniu.

Nawiązując do powołanego powyżej terminu początkowego, wynoszącego 44 dni od dnia doręczenia decyzji wojewody⁹⁰⁰ wydanej w postępowaniu odwoławczym, należy pamiętać, iż oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.). To samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku (art. 83 § 4 p.p.s.a.). Tak więc dokonanie wypłaty

899 T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 570.

900 Wynika to z obliczenia: 30 dni (art. 9 u.g.n. i art. 53 § 1 p.p.s.a.) + 14 dni (art. 9 u.g.n.) = 44 dni.

świadczenia odszkodowawczego już w 45 dniu od doręczenia stronie decyzji wojewody wydanej w postępowaniu odwoławczym może okazać się w niektórych sytuacjach przedwczesne, jako że skarga złożona w przepisany termin, jednak niebezpośrednio we właściwym organie, może do tego dnia nie wpłynąć do wojewody.

Samo wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje jednak wykonania zaskarżonej decyzji (art. 61 § 1 p.p.s.a). Rozstrzygnięcie odwoławcze jest więc wykonalne. Niemniej w razie zaskarżenia go do sądu administracyjnego wojewoda, działający jako organ wyższego stopnia, może wstrzymać jej wykonanie. Działanie to podejmowane jest z urzędu i ma charakter obligatoryjny. Wstrzymanie wykonalności decyzji następuje w drodze niezaskarżalnego postanowienia, chyba że zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 122 u.g.n. W przypadku niewydania przez organ administracji publicznej z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania oskarżonej decyzji, wyłączonej może, po uprzednim wniesieniu zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a., na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 149 § 1 p.p.s.a. wnieść skargę na bezczynność organu odwoławczego lub przewlekłe prowadzenie przez niego postępowania w tym zakresie. Bezczynność organu administracji publicznej w wydaniu z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w całości oraz niewniesienie przez wyłączonego odrębnej skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie pozbawia możliwości złożenia wniosku o wstrzymanie przez sąd wykonania zaskarżonej decyzji, lecz wyłączenie w trybie i na podstawach określonych w art. 61 § 2 p.p.s.a. Postanowienie organu administracji w sprawach wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, wydane na podstawie art. 9 u.g.n., nie może być zmienione lub uchylone przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a.⁹⁰¹

W myśl art. 145 § 1 k.p.a., 145a § 1 k.p.a. i 156 § 1 k.p.a. występuje nadzwyczajny tryb zaskarżenia przez wyłączonego rozstrzygnięć. Przedmiotem postępowania nadzwyczajnego, w przeciwieństwie do postępowania jurysdykcyjnego, nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy według określonych w prawie kryteriów, ale zbadanie prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym. Dla przykładu: jeżeli doszło do oddalenia

przez sąd administracyjny skargi na decyzję wydaną w postępowaniu wyłączeniowym, wznowienie postępowania jest możliwe tylko w przypadku, gdy zostaną ujawnione lub wystąpią przesłanki do wznowienia postępowania wymienione w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7 i 8 k.p.a.⁹⁰² Nie wynikają przeszkody wznowienia postępowania, jeżeli sąd odrzucił skargę lub umorzył postępowanie. W takim przypadku podstawą rozstrzygnięcia sądowego nie są okoliczności merytoryczne opisane w art. 145 § 1 k.p.a., ale przyczyny formalne⁹⁰³.

Wznowienie postępowania ma na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której została już wydana decyzja ostateczna. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji w postępowaniu wyłączeniowym następuje wznowienie postępowania z uwagi na wady tkwiące w samej decyzji. Celem tego postępowania jest derogowanie z porządku prawnego decyzji nieprawidłowych, sprzecznych z zasadami tego porządku (art. 154 § 1 k.p.a.). Barbara Adamiak stwierdziła, że „należy mieć na uwadze, że pomimo ogólnej tożsamości przedmiotu tych dwóch trybów postępowania – weryfikacja decyzji, uruchomienie omawianych trybów ma zasadniczo odmienne następstwa dla weryfikowanej decyzji i dla sprawy administracyjnej będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w weryfikowanej decyzji. Tryb wznowienia postępowania powoduje nie tylko wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego przez jej uchylenie, ale zapewnia również możliwość ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, o której rozstrzygała weryfikowana decyzja. Tryb stwierdzenia nieważności decyzji nie tylko ogranicza się do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, ale powoduje uznanie, iż decyzja od samego początku nie była zdolna do wywołania skutków prawnych, a więc następstwem nie jest tylko przerwanie wywoływania dalszych skutków prawnych, jak jest w przypadku uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania”⁹⁰⁴. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 sierpnia 1990 r. stwierdził, że

902 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 1986 r., sygn. akt SA/Wr137/86, ONSA 1986, nr 1, poz. 29.

903 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 881/07, lex nr 496175; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 515/15, lex nr 1806197.

904 B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, dz. cyt., komentarz do art. 145, system legalis.

901 T. Woś, dz. cyt., s. 344.

nie ma przeszkód do stwierdzenia nieważności decyzji wyłączeniowej w sprawie, w której zostało wszczęte i toczy się postępowanie o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną⁹⁰⁵. Kodeks postępowania administracyjnego także nie reguluje skutków prawnych zbiegu dwóch trybów weryfikacji decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym.

Tryb wznowienia postępowania powoduje z jednej strony wyeliminowanie zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego przez jej uchylenie, z drugiej zaś zapewnia ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy i zakończenie postępowania co do istoty. Tym samym, w razie stwierdzenia nieważności decyzji, bezprzedmiotowe staje się postępowanie w sprawie o wznowienie postępowania, skoro zachodzą przesłanki do całkowitego wykluczenia zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego. Nie budzi zatem wątpliwości, iż zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności niesie za sobą dalej idące skutki prawne niż wznowienie postępowania. W konsekwencji wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie o wznowienie powoduje konieczność zawieszenia postępowania wznowieniowego⁹⁰⁶.

Opisany zakres oraz treść rozstrzygnięć mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu osób dotkniętych skutkami decyzji wyłączeniowej. O ile bowiem w postępowaniu wyłączeniowym znajdowałyby pełne zastosowanie wskazane regulacje prawne, o tyle rola organu rozpatrującego dany środek zaskarżenia sprowadzałaby się nie tylko do formalnego stwierdzenia, czy decyzja wyłączeniowa została wydana w sposób zgodny z prawem, ale również mogłaby zasadniczo polegać na wydaniu rozstrzygnięcia merytorycznego lub kasacyjnego.

1.3.2. SKARGA KASACYJNA

W myśl art. 174 p.p.s.a. skarga kasacyjna może być rozpatrywana z urzędu lub na żądanie wyłączonego. Winna opierać się na takich przesłankach, jak: naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; naruszenie przepisów

postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Błędna wykładnia to mylne zrozumienie treści przepisu. Naruszenie prawa przez właściwe zastosowanie to tzw. błąd subsumcji, czyli wadliwe uznanie, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej. Jednak nie można stwierdzić, że obie formy naruszenia prawa materialnego wykluczają się wzajemnie, ponieważ: niewłaściwe zastosowanie prawa jest często konsekwencją jego błędnej wykładni; przy podwójnym, niezależnym, polegającym na tym, że dokonujący wykładni nie tylko wadliwie przyjął, iż ustalony stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej, ale także stosując ją, błędnie odczytał dyspozycję lub sankcję⁹⁰⁷.

Grzegorz Rząsa stwierdził, że w przypadku posługiwania się przez ustawodawcę ogólnymi pojęciami prawnymi, np. pojęciem interesu publicznego, wykładnia i subsumcja wiążą się ściśle ze sobą, w związku z czym wytyczenie granicy między nimi może napotykać poważne trudności⁹⁰⁸. Przejawem obecności interesu publicznego w skardze kasacyjnej jest uczynienie go przez ustawodawcę bezpośrednim i samoistnym przedmiotem ochrony, a w konsekwencji dopuszczenie dochodzenia tej ochrony przez złożenie skargi kasacyjnej przez wyłączonego. Równie ważne jest uwzględnienie go przez sąd przy rozpoznawaniu skargi i rozstrzygnięciu sporów między wyłączonym a wyłączającym, z których każdy reprezentuje swoje własne, indywidualne, prywatne interesy. Organ drugiej instancji bada nie tylko legalność zaskarżonej decyzji wyłączeniowej, ale także celowość (słuszność) jej wydania, ocenianą przede wszystkim z punktu widzenia interesu społecznego i interesu strony. Obowiązek uwzględniania przez organ administracji publicznej z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania (w tym przy wydawaniu decyzji) wynika wprost z art. 7 k.p.a., mającego walor zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Oczywiście posługiwanie się tą zasadą jest ograniczone zakresem swobody, jaki w procesie stosowania prawa wyznaczają organom

905 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 sierpnia 1990 r., sygn. akt IV SA 543/90, ONSA 1991, nr 1, poz. 1, glosa B. Adamiak, J. Borkowski, OSP 1992, nr 5, poz. 120.

906 B. Adamiak, J. Borkowski, dz. cyt., s. 613–615.

907 B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 538.

908 G. Rząsa, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8, s. 64.

prowadzącym postępowanie przepisy prawa. Celowość nie może bowiem uzasadniać naruszenia prawa, w imię celowości uzasadnionej interesem społecznym czy indywidualnym nie można działać wbrew prawu⁹⁰⁹.

1.3.3. ZAŻALENIE

W ramach interesu prywatnego wyłączeni może złożyć zażalenie na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zapadające w formie postanowień oraz zarządzeń przewodniczącego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a także na postanowienia enumeratywne wymienione w art. 194 § 1 p.p.s.a. Zażalenia określa się jako ostateczne rozstrzygnięcie zagadnień o charakterze wпадkowym oraz kwestii dotyczących toku procesu wynikłych w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, niemających charakteru rozstrzygnięcia sprawy co do istoty⁹¹⁰.

Zażalenie jest środkiem odwoławczym o charakterze względnie suspensywnym i względnie dewolutywnym. Jego wniesienie nie zawieszka mocy prawnej zaskarżonego postanowienia. W przypadku tym występuje możliwość wstrzymania go przez wojewódzki sąd administracyjny, ale tylko do czasu rozstrzygnięcia zażalenia (art. 196 p.p.s.a.). Skutek dewolutywny zażalenie wywołuje, gdy nie występują okoliczności przewidziane w art. 195 § 2 i 3 p.p.s.a. Zgodnie z treścią art. 195 § 2 p.p.s.a., jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przysyłając akt NSA, uchylić zaskarżone postanowienie i sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych. W przypadku gdy postępowanie zażaleniowe stało się bezprzedmiotowe przed przedstawieniem zażalenia wraz z aktami sprawy NSA, wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym umarza to postępowanie. Na postanowienie przysługuje zażalenie⁹¹¹.

909 Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 239–248.

910 J. Chlebny i in., *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2015, s. 220.

911 Tamże, s. 222.

2. Rola sądów powszechnych w ochronie interesu publicznego

Sądy powszechne stanowią trzon sądownictwa sprawującego wymiar sprawiedliwości w Polsce i posiadają zasadniczą właściwość w rozpatrywaniu spraw z zakresu ochrony praw człowieka⁹¹².

Dla wyłączonego droga sądowa pozostaje właściwa w przypadku wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona wskutek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, a więc z naruszeniem prawa i wolności dokonanych także przez władzę wykonawczą (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). W związku z tym obszar obowiązkowego zabezpieczenia w postanowieniu sądowym jest najszerszym w historii, gdyż „przekracza zakres zastosowań wszystkich dotychczasowych postępowania przed wszystkimi sądami w Polsce”⁹¹³. Sąd może zostać zatem wykorzystany jako instytucja prewencyjna, do której obowiązków należy zabezpieczenie przed naruszeniem praw i wolności, jak również jako organ działający w sposób następczy, którego zadaniem będzie wówczas odwracanie negatywnych skutków zachowań władzy poprzez wynagrodzenie wyrządzonych szkód. W ten sposób rozstrzygnięcia dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela zyskują rangę państwową. Państwo staje się w związku z tym zobowiązane do realizacji zapadłych na drodze sądowej orzeczeń.

2.1. LEGITYMACJA PROCESOWA W POSTĘPOWANIU CYWILNYM

Legitymacja procesowa, zwana merytoryczną lub materialną, wynika ze stosunku cywilnoprawnego i uprawnia wyłączonego (dotychczasowych właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz osoby, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe) do dokonania czynności procesowych i materialnoprawnych w postępowaniu cywilnym, w charakterze powoda (legitymacja czynna) lub pozwanego – wyłączonego (legitymacja bierna). Jej brak stanowi podstawę oddalenia powództwa

912 J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 736–737.

913 J. Boć, *Art. 77...*, s. 139.

– problem braku legitymacji procesowej i materialnej, ale także formalnej, występuje w art. 194 § 1 – 198 § 1 k.p.c.⁹¹⁴

Wywłaszczony wywodzi swe uprawnienia do zajęcia stanowiska ze stosunku cywilnoprawnego. W trybie art. 510 § 1 k.p.c. sąd bada jego legitymację procesową, tj. materialną (interes prawny), na co – w przypadku oddalenia jego wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – powinna przysługiwać apelacja lub zażalenie. W trybie zażalenia możliwe jest rozpatrzenie jego braku legitymacji według systemu apelacyjnego lub rewizyjnego albo kasacyjnego, a zatem możliwe jest orzeczenie merytoryczne co do istoty sprawy (odnośnie do żądania wywłaszczonego).

Legitymacja formalna przysługuje również wywłaszczonemu w przypadku oddalenia powództwa, apelacji, kasacji, a także wniosku o przywrócenie terminu. W braku legitymacji procesowej następuje oddalenie powództwa; brak legitymacji formalnej również skutkuje oddaleniem powództwa, rzadziej odrzuceniem pozwu.

2.2. ZAKRES OCHRONY

Wywłaszczony w instytucji wywłaszczenia ma prawo rościć swoje prawa przed sądem powszechnym w sytuacji, gdy zostanie zrealizowany cel publiczny bez wydania decyzji wywłaszczeniowej (art. 244–231 k.c.), w przypadku odmowy wykupu pozostałej części nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na warunkach określonych w art. 13 ust. 3 ustawy drogowej. W myśl art. 417 k.c. w związku z art. 417¹ § 3 k.c. wywłaszczony ma prawo wnieść powództwo cywilne przeciwko organom administracji w sprawie wypłaty dodatkowego odszkodowania w wysokości odsetek ustawowych z tytułu szkody poniesionej na skutek przewlekłego prowadzenia postępowania i wydania decyzji administracyjnej we właściwym ustawowo terminie (art. 481 k.c.). W kwestii tej w wyroku z dnia 11 września 2013 r. SN stwierdził, że „właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wykup pozostałej części działki tylko wówczas, gdy nie ma możliwości prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele, co wynika bezpośrednio z faktu wywłaszczenia (przejścia)

przez Skarb Państwa pierwszej części. Utrata możliwości prawidłowego wykorzystania pozostałej części działki na dotychczasowe cele wynika z faktu szeroko ujętej realizacji inwestycji drogowej (np. budowa samej drogi, przebudowa innych dróg, dojazdów czy też realizacja innych obiektów towarzyszących danej inwestycji) i w wyniku tego działka nie może być wykorzystywana jak dotychczas (np. jest za głośno, zbyt dużo spalin, dużo trudniej dojechać, bo zmienił się układ komunikacyjny itp.), to właścicielowi nie przysługuje roszczenie”⁹¹⁵.

Jest to roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, którego zgłoszenia dokonuje wywłaszczony, dlatego na nim spoczywa ciężar dowodu (art. 6 k.c.), iż pozostająca przy nim część nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W roszczeniu tym ochrona praw podmiotowych to sfera praw zabezpieczonych normą prawną przewidzianych przez prawo środków zaskarżenia, z których wywłaszczony może korzystać w obronie swoich praw. Zakres tej ochrony wywodzi się z generalnej zasady konstytucyjnej stwierdzającej, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP; oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”).

Wywłaszczony w toku postępowania cywilnego posiada prawa procesowe, czyli możliwość korzystania z jednakowych środków prowadzących do obrony swoich interesów w postępowaniu cywilnym *non debet actori licere, quod reo non permittitur*. Źródłem powyższej zasady jest art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, według którego wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Istotnym gwarantem zasady równości stron w postępowaniu cywilnym jest zasada wysłuchania stron *audiatur et altera pars*, znajdująca swój wyraz w art. 210 § 1 k.p.c. Do grupy przepisów, w których pojawia się poszanowanie tej zasady, należą takie przepisy, jak: art. 224 § 1, art. 214 § 1 k.p.c. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku naruszenie albo zagrożenie interesu prywatnego wywłaszczonego może stanowić podstawę objęcia ochroną interesu

914 K. Gajda-Roszczyńska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 254.

915 Wyrok SN w Warszawie z dnia 11 września 2013 r., III CZP 35/13, lex nr 1371438, w którym stwierdzono, że przesłanką tego roszczenia jest niemożność wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele, będąca następstwem odłączenia od niej części wywłaszczonej.

indywidualnego poprzez wszczęcie postępowania cywilnego przed sądem. W przypadku konieczności uwzględnienia interesu publicznego w procesie, którego przedmiotem jest spór o prawo, który wynikł między wywłaszczonym a wywłaszczającym, ochrona udzielona jest temu interesowi w konsekwencji rozstrzygnięcia owego sporu o prawo⁹¹⁶.

Można zatem stwierdzić, że najdalej idącym przejawem obecności interesu publicznego w procesie cywilnym jest uczynienie przez ustawodawcę bezpośrednim i samoistnym przedmiotem ochrony, a w konsekwencji dopuszczenie dochodzenia udzielenia tej ochrony poprzez wytoczenie powództwa przez wywłaszczonego, co traktowane jest jako rzecznictwo tego interesu. Jednakże ważne jest uwzględnienie go przez sąd przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sporów pomiędzy wywłaszczonym i wywłaszczającym, z których każdy reprezentuje swoje własne indywidualne, prywatne interesy.

2.3. ŚRODKI ZASKARŻENIA

Według art. 363 § 1 k.p.c. można wyróżnić środki odwoławcze i inne środki zaskarżenia. Do środków odwoławczych należą apelacja i zażalenie, charakteryzuje je dewolutywność i suspensywność. Pierwsza cecha oznacza, że jego wniesienie przenosi rozpoznawanie sprawy do sądu wyższej instancji, natomiast druga rozumiana jest jako cecha polegająca na tym, że wniesienie środka odwoławczego wstrzymuje uprawomocnienie się zaskarżonego orzeczenia⁹¹⁷. Do innych środków zaskarżenia w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego zalicza się: sprzeciw od wyroku zaocznego, sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, skargę na czynności komornika, specjalne zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym, skargę na orzeczenie referendarza sądowego⁹¹⁸. Cechują się jedynie suspensywnością, nie korzystają z przymiotu dewolutywności.

Dokonuje się podziału środków zaskarżenia na zwyczajne, czyli apelacja oraz skarga, i nadzwyczajne, czyli skarga kasacyjna oraz skarga o wznowienie postępowania, które w tym podrozdziale poddane zostaną analizie. Zwyczajne są środki, które wnoszone są od orzeczeń

nieprawomocnych. Zaliczyć tu należy środki odwoławcze i inne środki zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1 k.p.c. Nadzwyczajne środki zaskarżenia wnoszone są od orzeczeń prawomocnych. Wyjątkiem jest uznanie skargi o wznowienie postępowania jako środek nadzwyczajny, ponieważ co do zasady skarga ta kryterium tego nie spełnia, gdyż jej rozpoznanie może wyjątkowo prowadzić do uchylecia zaskarżonego orzeczenia (art. 424¹¹ § 3 k.p.c.). Skarga ta jednak posiada charakterystyczny dla środków zaskarżenia element kontroli orzeczenia i dlatego można uznać, że jest szczególnym środkiem prawnym o charakterze nadzwyczajnym, gdyż przysługuje od orzeczeń prawomocnych.

2.3.1. APELACJA

W myśl art. 367 § 1 k.p.c. wywłaszczonemu przysługuje od wyroku sądu pierwszej instancji apelacja do sądu drugiej instancji w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia wyroku z uzasadnieniem (art. 369 § 1 i 2 k.p.c.). Apelację od wyroku sądu rejonowego rozpoznaje sąd okręgowy, a od wyroku sądu okręgowego, jako sąd pierwszej instancji, sąd apelacyjny (art. 367 § 2 k.p.c.)⁹¹⁹. Przepis ten nie rozróżnia rodzaju wyroku, należy przyjąć, że apelacja dotyczy wyroków kontradyktoryjnych i zaocznych, w tym wypadku przysługuje ona tylko wywłaszczonemu, wywłaszczający może natomiast wnieść sprzeciw od wyroku zaocznego, ale także od wyroku częściowego, wstępnego i uzupełniającego. W przypadku postępowań nieprocesowych apelacja przysługuje od postanowień orzekających w pierwszej instancji o istocie sprawy (art. 518 k.p.c.). Ponadto, zgodnie z art. 1148 § 1 k.p.c., apelacja przysługuje na postanowienie sądu pierwszej instancji (sądu okręgowego) w przedmiocie uznania orzeczenia zagranicznego.

Wywłaszczony w ramach uzasadnienia własnego interesu prywatnego może bez ograniczeń składać zarzuty. Stanowiąc je może wszystko to, co bezpośrednio lub pośrednio, zdaniem wywłaszczającego, wpłynęło negatywnie na treść orzeczenia⁹²⁰. Przez zarzuty, na których opiera się apelacja, można rozumieć stwierdzenie

916 Wyrok SO z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt XXV C 1726/12.

917 S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 12.

918 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 204.

919 A. Bodio i in., *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017 r., s. 581.

920 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt ACa 320/14, lex nr 1551937, w którym Sąd stwierdził, że: „Sąd Apelacyjny oparł się na materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji, ponieważ, skarżący nie zgłosił żadnych zarzutów apelacyjnych dotyczących prawidłowości postępowania dowodowego przed sądem ani nie powołał w postępowaniu apelacyjnym nowych faktów lub dowodów”.

przez wyłączonego wad materialnoprawnych, niewłaściwego ustalenia faktów⁹²¹ lub wadliwej ocenę postępowania dowodowego oraz nieważność postępowania dowodowego (art. 379 k.p.c.). Można również przyjąć, że zarzuty apelacji są to przesłanki, na których oparty jest wniosek o zmianę lub uchylenie wyroku, a więc stanowią uzasadnienie wniosku zawierającego poszczególne zarzuty przeciwko wyrokowi. Przyczynę apelacji mogą więc stanowić też nowe fakty i dowody nieprzytoczone w pierwszej instancji *beneficium novorum* (art. 368 § 1 pkt 4 k.p.c.).

Interes publiczny uwzględniany jest przez sąd przy rozpoznawaniu sporu. Zgodnie z art. 378 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji. Sąd nie jest związany wnioskiem wyłączonego dotyczącym rodzaju rozstrzygnięcia. Oznacza to, że jeżeli wyłączonego wniósł w apelacji o zmianę zaskarżonego wyroku, a sąd drugiej instancji stwierdził, że istnieje podstawa do uchylenia orzeczenia, to może to uczynić bez względu na treść wniosku zawartego w apelacji. W przypadku gdy w apelacji zawarty był jedynie wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku, to sąd jest władny dokonać jego zmiany, jeżeli przyjmie, że nie ma podstaw do uchylenia. Sąd nie może, zgodnie z żądaniem wyłączonego, uchylić orzeczenia i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, jeżeli materiał zebrany w pierwszej instancji jest wystarczający do wydania orzeczenia merytorycznego. Sąd drugiej instancji jest związany zakresem zaskarżenia (art. 378 § 1 k.p.c.), czyli interesem prywatnym wyłączonego⁹²².

921 Wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt I ACa 817/13, lex nr 1391991: „Zdaniem Sądu Okręgowego, zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności pozwanego, a mianowicie zaistnienie szkody, wystąpienia faktu, za który ustawa czyni odpowiedzialnym określony podmiot (czynu niedozwolonego), oraz zaistnienia związku przyczynowego pomiędzy czynem a szkodą. Nie budzi żadnych wątpliwości fakt zaistnienia szkody, tj. szkodą jest utrata możliwości odzyskania wyłączonego prawa. W ocenie Sądu spadkobiercy właścicieli nieruchomości mieli prawnie zapewnioną możliwość zwrotu wyłączonej nieruchomości, jednakże w wyniku działań Wojewody [...] taką możliwość utracili. Wydanie decyzji z naruszeniem prawa, co stwierdzone zostało prawomocnymi orzeczeniami, oraz zignorowanie obowiązku z art. 136 ust. 2 u.g.n. pozwala przyjąć, że organ władzy popełnił czyn niedozwolony. Gdyby te działania nie miały miejsca, poprzednicy prawni powoda uzyskaliby możliwość realizacji swego uprawnienia do zwrotu wyłączonej nieruchomości”.

922 Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt I ACa 1732/15, lex nr 2023634.

Uznanie postępowania cywilnego za prywatną sprawę strony i dominację pierwiastka zarówno interesu prywatnego, jak i publicznego uczyniło sąd odpowiedzialnym za przebieg i wynik procesu. Zgodnie z tym interes publiczny przejawiać się będzie tym, że proces ten będzie przeprowadzony zgodnie z prawem. Do sądu należy formalne i materialne kierownictwo procesu wyrażające się w obowiązku skupienia i koncentracji dowodów⁹²³.

2.3.2. ZAŻALENIE

Zażalenie jest środkiem odwoławczym w ścisłym znaczeniu *sensu stricte* i w zasadzie ma charakter dewolutywny. Wyjątek od charakteru dewolutywnego zażalenia wprowadza art. 395 § 2 k.p.c., który pozwala na rozpoznanie zażalenia przez sąd pierwszej instancji⁹²⁴. Zażalenie nie przysługuje od orzeczeń rozstrzygniętych co do istoty sprawy. Środek ten przysługuje od rozstrzygnięć, czyli dotyczących kwestii procesowych. Zażalenie przysługuje na: postanowienia kończące postępowanie w sprawie (art. 394 § 1); na zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest zwrot pozwu (art. 394 § 1 pkt 1 k.p.c.); na postanowienia sądu taksatywnie wymienione w art. 394 § 1 pkt. 1–12. Zażalenie przysługuje tylko na zarządzenia przewodniczącego i postanowienia sądu pierwszej instancji. Zażalenie do Sądu Najwyższego, na zasadzie wyjątku, przysługuje w następujących wypadkach: na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 394¹ § 1 k.p.c.); w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹ k.p.c., a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznawania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji (art. 394¹ § 2 k.p.c.)⁹²⁵. Zażalenie należy wnieść w terminie tygodniowym, liczonym od doręczenia postanowienia, a gdy strona nie zażądała w terminie przepisany doręczenia postanowienia

923 Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2015 r., I ACa 1729/14, lex nr 1754218; wyrok SA w Wrocławiu z dnia 7 lutego 2014 r., ACa 1518/13, lex nr 1504542; wyrok SA w Warszawie z dnia 21 marca 2014 r., VI ACa 571/12, lex nr 1552121.

924 *Kodeks postępowania cywilnego...*, dz. cyt., s. 616.

925 Tamże.

zapadłego na rozprawie – od ogłoszenia postanowienia (art. 394 § 2 k.p.c.). Jest to termin ustawowy, procesowy i zawity.

Wywłaszczony wnosi zażalenie do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 369 § 1 k.p.c. zw. z art. 397 § 2 k.p.c.). Sąd pierwszej instancji przedstawia akta sprawy wraz z zażaleniem sądowi drugiej instancji po doręczeniu zażalenia stronie przeciwnej, a w wypadkach wskazanych w art. 394 § 1 pkt 2 i 5 k.p.c. – niezwłocznie po złożeniu zażalenia bez doręczenia go stronie przeciwnej (art. 395 § 1 k.p.c.). Nie doręcza się odpisu zażalenia stronie przeciwnej w sprawach: odmowy zwolnienia od kosztów lub cofnięcia takiego zwolnienia oraz odmowy ustanowiona adwokata, radcy prawnego lub ich odwołania (art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c.); skazania świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę; zarządzenia przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka oraz odmowy zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia (art. 394 § 1 pkt 5 zw. z art. 395 § 1 k.p.c.).

Sąd drugiej instancji rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 397 § 1 k.p.c.), jednak może on skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę w celu rozpoznania zażalenia (art. 148 § 2 k.p.c.). Rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji zapada w formie postanowienia wraz z uzasadnieniem (art. 397 § 1 k.p.c.). W postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia stosuje się przepisy o postępowaniu apelacyjnym (art. 397 § 2 k.p.c.). Rozpoznanie zażalenia na postanowienie w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcia takiego zwolnienia, odrzucenia wniosku i skazania na grzywnę następuje w składzie jednego sędziego (art. 397 § 2 zd. 2 k.p.c.).

2.3.3. SKARGA KASACYJNA

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, ustanowionym w celu realizacji interesu publicznego, przejawiającego się w ujednoczeniu orzecznictwa sądów powszechnych oraz w rozstrzyganiu spraw precedensowych oraz wpływających na rozwój prawa i judykatury sądowej. W ramach skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy dokonuje kontroli zaskarżonego orzeczenia wyłącznie pod względem prawnym. Poza zakresem kontroli Sądu Najwyższego pozostają kwestie dotyczące prawidłowości ustaleń faktycznych oraz oceny dowodów⁹²⁶. Skarga kasacyjna charakteryzuje się tym, iż sąd

kasacyjny po dokonaniu kontroli legalności zaskarżonego orzeczenia nie orzeka nigdy co do istoty sprawy, lecz w wypadku stwierdzenia naruszenia prawa uchyla zaskarżone orzeczenie *iudicium rescindens*, przekazuje sprawę sądowi merytorycznemu do ponownego rozpoznania *iudicium rescissorium*, jednakże w procesie polskim w sytuacji uwzględnienia skargi kasacyjnej, przy naruszeniu prawa materialnego, może orzec co do istoty sprawy (art. 398¹⁶ k.p.c.). Tymczasem, stosownie do art. 398²⁰ k.p.c., sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia, jest związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. Prostą konsekwencją tego stanu rzeczy jest art. 398²⁰ zd. 2, który stanowi, że nie można oprzeć skargi kasacyjnej od wyroku wydawanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. W związku z tym w polskim prawie cywilnym przyjęto skargę kasacyjną z pewnymi modyfikacjami w stosunku do modelu teoretycznego takiego środka zaskarżenia⁹²⁷.

Skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie (art. 398¹ §1 k.p.c.). Skarga ta przysługuje od wyroku kończącego postępowanie w sprawie w całości lub w części, a więc także od wyroku częściowego, wstępnego i końcowego⁹²⁸.

2.3.4. WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA

Chroniąc swój interes prywatny, wywłaszczony może złożyć skargę o wznowienie postępowania, która jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o charakterze mieszanym. Wnosi się ją do sądu, który wydał zaskarżony wyrok. O wznowienie postępowania można wnieść skargę od wyroku drugiej instancji uchylającego zaskarżony wyrok i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Poza tym skarga przysługuje od każdego wyroku częściowego, wstępnego, uzupełniającego i zaocznego.

926 A. Bodio i in., dz. cyt., s. 630.

927 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 244/15, lex nr 2052528; J. Jodłowski i in., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 478.

928 A. Bodio i in., dz. cyt., s. 631.

W ramach interesu publicznego leży rozpoznanie przez sąd sprawy na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia (art. 412 § 1 k.p.c.). Oznacza to, że w toku postępowania o wznowienie wywłaszczony nie może powołać się na inną, aniżeli zgłoszona w skardze podstawę wznowienia, chyba że jeszcze nie upłynął termin do powołania innej podstawy. Po dokonaniu sprawdzenia prawidłowości przesłanki wznowienia przez sąd wszczyna się zwykły proces cywilny, w którym to sąd rozpoznaje pierwotne powództwo w aspekcie zgłoszonej w skardze podstawy wznowienia postępowania. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy sąd, stosownie do okoliczności, może wydać następujące wyroki: oddalić skargę; zmienić zaskarżony wyrok i w zależności od poczynionych ustaleń uwzględnić roszczenie w całości, w części lub oddalić powództwo; uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić pozew lub umorzyć postępowanie (art. 412 § 2 k.p.c.). Sąd może również umorzyć postępowanie o wznowienie wskutek cofnięcia skargi przez wywłaszczonego (art. 203 w zw. z art. 406 i art. 355 k.p.c.).

Sąd, uchylając lub zmieniając wyrok na wniosek wywłaszczonego, w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego. W ramach interesu prywatnego wywłaszczony ma możliwość dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej w skutek wykonania wyroku (art. 415 k.p.c.). Zgłoszenie przez wywłaszczonego wniosku restytucyjnego z art. 415 k.p.c. ma charakter fakultatywny.

Wniesienie skargi o wznowienie nie tamuje wykonania zaskarżonego wyroku. Sąd na wniosek wywłaszczonego, uprawdopodobniony zagrożeniem wystąpienia niepowetowanej szkody, może wstrzymać wykonanie wyroku, chyba że strona przeciwna złoży odpowiednie zabezpieczenie. Postanowienie w tym przedmiocie może być wydane na posiedzeniu niejawnym (art. 414 k.p.c.).

Wyrok sądu wydany w postanowieniu o wznowieniu postępowania podlega zaskarżeniu apelacją, jeżeli o wznowieniu rozstrzygnął sąd pierwszej instancji, wówczas przysługuje skarga kasacyjna, jeżeli orzeczenie kończy postępowanie w sprawie.

2.3.5. SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

Wywłaszczony może żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie została mu wyrządzona szkoda lub uchylenia tego wyroku w drodze przysługujących środków prawnych nie jest możliwe (art. 424¹ § 1 k.p.c.). W sytuacji tej wyjątkowo dopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia także od prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji lub sąd drugiej instancji. W sytuacji gdy wywłaszczony nie skorzystał z przysługujących mu środków prawnych, możliwa jest zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących im środków prawnych, w przypadku niezgodność z prawem wynika to z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (art. 424¹ § 2 k.p.c.).

Podstawę skargi może stanowić naruszenie prawa materialnego i naruszenie przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, a jednocześnie skutkowały wyrządzeniem stronie szkody (art. 424¹ k.p.c.).

Wywłaszczony może złożyć skargę w terminie dwóch lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia skargi do rozpoznania, jeżeli jest ona oczywiście bezzasadna (art. 424⁹ k.p.c.). Obowiązuje tu zasada jednej skargi, co oznacza, że od tego samego orzeczenia strona może wnieść jedną skargę (art. 424³ k.p.c.).

W zakresie interesu publicznego Sąd skargę rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym, chyba że ważne względy przemawiają za wyznaczeniem rozprawy (art. 424¹⁰ k.p.c.). Granicami rozpoznania są granice zaskarżenia oraz granice podstaw skargi (art. 424¹⁰ k.p.c.). Rozpoznając skargę, Sąd Najwyższy orzeka o oddaleniu skargi, jeżeli okazała się ona nieuzasadniona, lub wyrokiem stwierdzającym, że orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem (art. 424¹¹ § 1 i 2 k.p.c.). W sytuacji kiedy sprawa ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądów, w chwili orzekania Sąd Najwyższy stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia i uchyla zaskarżone orzeczenie oraz orzeczenie sądu pierwszej instancji i odrzuca pozew albo umarza postępowanie (art. 424¹¹

§ 3 k.p.c.). Do przedmiotowego postępowania w przypadkach nieuregulowanych omawianymi przepisami stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.

W związku z powyższym instytucja wywłaszczenia składa się z dwóch podstawowych funkcji: funkcji społecznej oraz funkcji własności gwarantujących ochronę praw podmiotowych, czyli ochronę interesu prywatnego wywłaszczonego.

Podsumowanie

Prawo do sądu jest uznawane za jedno z fundamentalnych praw wywłaszczonego. Określone jako prawo do wymiaru sprawiedliwości, a także jako prawo do ochrony prawnej interesu prywatnego wywłaszczonego, wyraża rolę zapewnienia każdemu wywłaszczonemu upoważnienia do przedstawienia swej sprawy przed organem państwa stanowiącym gwarancję podejmowania decyzji sprawiedliwych, obiektywnych i słusznych. Wywłaszczonego prawo do sądu jest prawem podmiotowym, które tworzy podstawę roszczenia jednostki, zwłaszcza przy bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), a także może być samodzielną podstawą prawa.

Uprawnienie wywłaszczonego do wnoszenia środków odwoławczych od decyzji administracyjnych jest podstawowym źródłem ochrony interesu prywatnego. Brak podmiotowego uprawnienia byłby jednoznaczny z pozbawieniem wywłaszczonego efektywnej ochrony przed ingerencją w prawa majątkowe na skutek wydania decyzji wywłaszczeniowej (art. 78 i art. 45 Konstytucji RP).

Zakończenie

Konflikty wartości, jakie towarzyszą ludzkości od zarania powstawania organizacji społecznych, bardziej lub mniej sformalizowanych, są przyczyną nie tylko wielu sporów, zwłaszcza wojen i rewolucji, ale także rozważań filozoficznych czy prawnych nad możliwymi sposobami ich rozwiązania. Niewątpliwie jeden z obszarów takich sporów znajduje się na granicy między interesem publicznym a interesem prywatnym w kontekście kwestii wywłaszczenia na cele publiczne. Z jednej strony mamy do czynienia z potrzebami ogólnospołecznymi, jak np. drogi, lotniska, obiekty sportowe, kolej, z drugiej jednak jawi się interes jednostki, obywatela. Jednym z przejawów możliwego konfliktu interesów jest uprawnienie i jednocześnie obowiązek władzy publicznej do zaspakajania potrzeb ogólnospołecznych, nawet kosztem naruszenia w jakiś sposób interesu jednostki. Budowa dróg, lotnisk czy obiektów sportowych wymaga pozyskiwania przez właściwe organy administracji publicznej terenów pod realizację celów publicznych. Drogą do realizacji tych celów jest stosowanie w praktyce instytucji wywłaszczenia, dzięki której zawsze dochodzi lub może dochodzić do konfliktu interesu publicznego i interesu indywidualnego.

Ingerencja władzy publicznej w stosunki własności istniejące w społeczeństwie cechuje się różnym stopniem intensywności w poszczególnych państwach i w różnych okresach ich rozwoju.

Antyczny Rzym był pierwszym dobrze zorganizowanym państwem, które może być porównywane ze współczesnymi strukturami państwa. Wykształcił się wówczas system administracji publicznej i system prawa, który do dzisiaj jest podstawą tzw. kontynentalnego systemu prawa. Już wówczas koncepcja państwa i tym samym

organizacji społeczeństwa zależała w dużej mierze od ustroju politycznego. W państwie rzymskim wywłaszczeniu podlegały zarówno nieruchomości, jak i ruchomości, chociaż procedury i metody znacząco różniły się od współczesnych⁹²⁹.

W prawie rzymskim pojęcie wywłaszczenia oznaczało nabycie prawa osobistego (własności) na rzecz władzy publicznej. Trzeba jednak być świadomym, że częściej niż wywłaszczenie stosowano konfiskatę majątku, która była karą dodatkową obok kary głównej, najczęściej kary śmierci, albo była aktem politycznym, czyli proskrypcji. Realizację celów publicznych w antycznym Rzymie przeprowadzano nierzadko na podstawie umowy dzierżawy. Jednocześnie na właściciela gruntu nakładano szereg obowiązków, m.in. dokonywanie drobnych napraw w biegnącym przez pole akwedukcie.

Dominacja instytucji konfiskaty gruntów nad instytucją wywłaszczenia pod realizację celu publicznego dominowała właściwie przez całe średniowiecze aż po pierwszą połowę XX wieku. Przykładem mogą być konfiskaty mienia, w tym gruntów wraz ze stojącymi na nich obiektami, w faszystowskich Niemczech czy też w państwach komunistycznych. Pozostałością tej filozofii i rozwiązań prawnych są w Polsce problemy, jakie pozostały po tzw. dekreście Bieruta, na podstawie którego przedwojenni właściciele utracili swoje prawo własności.

W okresie po II wojnie światowej, a przed 1990 r., w Polsce wywłaszczanie nieruchomości, obok nacjonalizacji, było jednym z podstawowych prawnych instrumentów przebudowy systemu ekonomicznego i przekształcenia stosunków własności w odniesieniu do nieruchomości gruntowych. Szeroko ujęte cele, na które mogło być dokonywane wywłaszczenie, oraz nieekwiwalentność odszkodowania za wywłączoną nieruchomość spowodowały, że instytucja wywłaszczenia była szeroko stosowana. W praktyce prowadziło to do jej nadużywania, dokonywania wywłaszczenia nieruchomości bez rzeczywistego gospodarczego uzasadnienia.

Radykalna zmiana nastąpiła dopiero z końcem lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Wprowadzono wtedy zasadnicze zmiany w ustawodawstwie wywłaszczeniowym. W szczególności dokonana w dniu 29 września 1990 r. nowelizacja ustawy z dnia 29 kwietnia

1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁹³⁰, wprowadzając do art. 56 ust. 1 generalną zasadę, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość powinno odpowiadać jej wartości. Przesłanka ta w sposób zasadniczy ograniczyła zakres stosowania instytucji wywłaszczenia nieruchomości, chroniąc prawa jednostki do nieruchomości oraz do właściwego i słusznego odszkodowania.

Ustalenia dokonane w niniejszej monografii pozwalają stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym wywłaszczenie może być dokonywane tylko dla realizacji celu publicznego. Nie są brane pod uwagę interesy polityczne decydentów. Ustawodawca został upoważniony do nadania pojęciu „cel publiczny” rzeczywistej treści normatywnej przez uznanie realizacji określonych wartości za taki cel. Ustawowe określenie celów publicznych stanowi skuteczne narzędzie kreowania granic dopuszczalności władczej ingerencji państwa w sferę prawa własności jednostki. Normatywne ustalenie katalogu celów publicznych decyduje o faktycznej intensywności zastosowania instytucji wywłaszczenia. Nie zmienia to faktu, że zawsze ostateczną granicę ingerencji wywłaszczającej stanowić będzie kryterium publiczności realizowanych celów, eliminujące możliwość stosowania wywłaszczeń dla celów prywatnych czy indywidualnych. Cel ten rozumieć można jako cel, którego efekt realizacji będzie skutkował jego powszechną dostępnością⁹³¹ oraz jako cel służący ogółowi, czyli wszystkim obywatelom lub społeczności lokalnej⁹³². W związku z tym wywodzony jest wniosek, że konstrukcja wywłaszczenia nie jest możliwa do zastosowania w celach reprivatyzacyjnych⁹³³. Cel publiczny stanowi klauzulę generalną, której praktyczne znaczenie zmienia się w zależności od przemian politycznych i gospodarczych państwa. Cechą celu publicznego jest więc jego zależność od gospodarczej, politycznej oraz społecznej sytuacji państwa, a wraz ze zmianą tych sytuacji mogą pojawiać się nowe określenia celów publicznych, mające

930 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.

931 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt II/Wa 2037/06, lex nr 319149; Z. Truszkiewicz [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, dz. cyt., s. 126; H. J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin 1998, s. 78.

932 Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt. P. 16/08, OTK – A 2008, nr 10, poz. 181; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt. K. 61/07, OTK – A 2008, nr 10, poz. 74.

933 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjne...*, s. 251–253.

929 B. Sitek, *Proscriptions and Nationalization...*, s. 190–205.

za zadanie lepiej oddać naturę tych zmian⁹³⁴. Cel publiczny musi być zawarty w pojęciu interesu publicznego. Działanie w interesie publicznym to działanie dla korzyści społecznej, natomiast cele publiczne obejmują prawne kategorie działań, bez względu na to, komu przynoszą korzyść⁹³⁵.

Interpretacja rozwiązań konstytucyjnych wskazuje, iż szczególne znaczenie dla konstrukcji wywłaszczenia ma jej odniesienie do tzw. publicznoprawnych ograniczeń prawa własności uregulowanych w art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 31 Konstytucji RP. W przypadku wywłaszczenia, stanowiącego zasadniczo odjęcie prawa własności, naruszenie istoty tego prawa zawarte jest immanentnie. Ingerencja publicznoprawna w sferę prawa własności, naruszająca jego istotę, może być oceniana wyłącznie w kategoriach wywłaszczenia za uszkodzeniem.

Oporając się na przeprowadzonej w treści pracy analizie obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, można wskazać następujące wnioski *de lege ferenda*. Wyraźnym problemem będzie brak dostosowania instytucji wywłaszczenia w zakresie podmiotowym do bieżących potrzeb społecznych związanych z przeobrażeniem w funkcjonowaniu administracji. Podjęta przez ustawodawcę próba uregulowania pozycji prawnej tych podmiotów w procesie wywłaszczeniowym nie rozwiązuje adekwatnie zarysowanego problemu. Ustawodawca, zmierzając w kierunku rozwiązania tego problemu, powinien rozważyć możliwość dopuszczenia wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych realizujących cel publiczny, gdyż budową dróg czy obiektów sportowych nie zajmuje się państwo, ale prywatni koncesjonariusze. W celu zabezpieczenia praw jednostki ustawodawca musiałby dokonać zmiany przepisów w zakresie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości poprzez zakazanie zbycia wywłaszczonej nieruchomości w oznaczonym czasie. Zagwarantuje to możliwość wystąpienia poprzednich właścicieli o zwrot nieruchomości w sytuacji, w której cel publiczny nie zostałby zrealizowany.

Następnym problemem do zasygnalizowania będzie realizacja celów publicznych w instytucji partnerstwa publicznoprawnego przez władzę publiczną. Stanowi ona nowość w naszym systemie prawnym

934 M. Wyrzykowski, dz. cyt., s. 11.

935 M. Gdesz, dz. cyt., s. 24.

i wciąż ulega powolnemu rozwojowi w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, gdzie dostosowanie usług publicznych odbywa się na zasadach obowiązujących na wolnym rynku, co przyniosło wymierne korzyści w zakresie infrastruktury. Na słabe zainteresowanie tą inwestycją wpływają przepisy u.g.n., które nie dają odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji przedsięwzięć publicznych bezpośrednio przez podmioty prywatne. Inwestycje infrastrukturalne, stanowiące realizację celów publicznych określonych u.g.n., cechują się długoterminowością, jednakże samorządom uniemożliwiono zaciąganie zobowiązań długoterminowych, tak charakterystycznych dla partnerstwa publiczno-prywatnego, które można stosować w realizacji celu publicznego określonego w art. 6 u.g.n.

Odnosząc się do zawartej we wstępie hipotezy rozprawy doktorskiej, należy stwierdzić, że przepisy wywłaszczenia nieruchomości co do zasady równoważą interes prywatny i publiczny. Konieczność respektowania konstytucyjnie rozumianego interesu publicznego wiąże administrację również w procedurze opartej na przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niedopuszczalne jest udzielenie administracji w szeroko rozumianym interesie publicznym legitymacji do wydawania decyzji o wywłaszczeniu w sposób dowolny, bez wzięcia pod uwagę wszystkich interesów społecznych, a w dalszej kolejności także interesów indywidualnych. Ilekroć dochodzi do konfliktu między interesem indywidualnym a interesem publicznym, ustawodawca odpowiedzialny za ustanowienie przepisów prawa ma obowiązek przeprowadzenia tzw. ważenia interesów. Przy czym przez ważenie należałoby rozumieć ocenę dokonaną przez ustawodawcę w procesie prawotwórczym i skierowanym na wskazanie, który z interesów w konkretnym przypadku wymaga pierwszeństwa, a tym samym większej ochrony prawnej. Obowiązek oceny ważności interesów w konkretnej sprawie administracyjnej ciąży na organach stosujących prawo.

W świetle obecnie obowiązującej w prawie polskim procedury wywłaszczenia należy stwierdzić, że rokowania są proceduralnym mechanizmem ochrony jednostki w postępowaniu wywłaszczeniowym. Pozwalają one uniknąć ostatecznego rozwiązania, czyli wywłaszczenia. Rokowania polegają na dialogu pomiędzy jednostką a Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, którego celem jest wypracowanie wspólnych ustaleń. Jednostka ma zatem tutaj wpływ na warunki nabycia jej nieruchomości przez Skarb Państwa

lub jednostkę samorządu terytorialnego. Dzieje się to dzięki zrównaniu pozycji między jednostką a wywłaszczającym, czyli Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, biorących udział w rokowaniach.

Należy tu podkreślić, iż istotny element funkcjonowania instytucji wywłaszczenia stanowi proces realizacji norm prawa materialnego. Zarówno procedura wywłaszczenia, jak i ostateczna forma dokonania wywłaszczenia nie stanowią elementu konstruktywnego instytucji wywłaszczenia, lecz są istotnym mechanizmem realizacji tej instytucji w danym miejscu i czasie. Konstrukcja ta, zawarta w przepisach prawa materialnego, może zostać zniweczona poprzez wadliwie ukształtowane zasady postępowania służącego realizacji tego prawa. Postępowanie wywłaszczeniowe, będące pochodną samej instytucji wywłaszczenia i jej funkcji, musi stanowić pełną gwarancję ochrony praw podmiotu wywłaszczeniowego wobec norm prawa materialnego. Wprawdzie z natury wywłaszczenie wkracza w interes prywatny jednostki, to jednak procedura wywłaszczenia oraz materialnoprawna i procesowa ochrona interesu prywatnego równoważą konflikt interesu publicznego z interesem prywatnym. W instytucji wywłaszczenia ingerencja publicznoprawna w interes jednostki jest kierowana zasadą proporcjonalności, co oznacza, że wywłaszczenie jest dopuszczalne dopiero wówczas, gdy tego wymaga dobro publiczne, a osiągnięcie tego celu w inny rozsądny sposób nie jest możliwe. Zakres wywłaszczenia musi ponadto być ściśle związany z zakresem planowanej inwestycji celu publicznego. W każdym przypadku podlegać wywłaszczeniu powinien jak najmniejszy obszar, niezbędny jednak dla prawidłowej realizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku gdy poza obszarem wywłaszczenia pozostaje część wywłaszczonej nieruchomości, organ władzy publicznej zobowiązany jest do jej wykupienia. Pojęcie zakresu wywłaszczenia zobowiązuje nadto organ do wykazania okoliczności, iż w tym miejscu realizacja celu publicznego jest niezbędna, w przeciwnym razie będzie podlegać zwrotowi. Nie tylko więc sam cel musi być uzasadniony.

Kryterium słuszności odszkodowania spełnia funkcję dodatkowego wzorca kontroli regulacji ustawowej w zakresie oceny sposobu przyjętych zasad określania wysokości odszkodowania, trybu jego ustalenia i wypłaty. Realizacja słusznego odszkodowania następuje na gruncie ustawodawstwa zwykłego, jednolitych zasad odszkodowania

za wywłaszczenie nieruchomości. Wśród tych zasad należy wymienić np.: zasadę rekompensaty poniesionych strat, zasadę ustalenia odszkodowania w decyzji wywłaszczeniowej, zasadę jednorazowej wypłaty odszkodowania oraz zasadę jego waloryzacji. Znamienne jest jednak to, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem pełnego, lecz słusznego odszkodowania. W związku z tym należy przyjąć, iż mogą zaistnieć szczególne sytuacje, gdy inna, ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne⁹³⁶.

Wywłaszczony w celu ochrony interesu prywatnego posiada uprawnienie wnoszenia środków odwoławczych od decyzji o wywłaszczeniu. Brak przedmiotowego uprawnienia byłby jednoznaczny z pozbawieniem wywłaszczonego ochrony przed ingerencją w prawa majątkowe na skutek wydania decyzji o wywłaszczeniu. Prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych objęte zostało bezpośrednią ochroną konstytucyjną i znalazło wyraz w art. 78 Konstytucji RP. Prawo to wykonywane jest przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

W związku z powyższym jednostka na każdym etapie wywłaszczenia ma prawo do czynnego udziału w postępowaniu, od możliwości prowadzenia rokowań do żądania odszkodowania, a następnie do bronięcia swoich praw przed sądem cywilnym i administracyjnym. Zatem na każdym etapie postępowania jednostka nie jest pozbawiona praw wynikających z Konstytucji RP czy ustawy. Dlatego też interesowi publicznemu nie można przypisać wyższości nad interesem indywidualnym, a oba interesy muszą być zawsze wyważone w każdej sytuacji. Pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem rozumianym tylko i wyłącznie w taki sposób, że interes publiczny stanowi wynik sumowania interesów indywidualnych poszczególnych jednostek. Interesem indywidualnym będą określone korzyści lub dążenie do osiągnięcia korzyści, które mają wpływ na pozycję danej jednostki w społeczeństwie, przy czym ambiwalentne z punktu widzenia prawa są te korzyści, które znajdują odzwierciedlenie w określonej normie prawnej. Interes publiczny zawiera w sobie również słuszne interesy jednostki. Obydwie kategorie interesu nie są więc sobie całkowicie

936 Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK – A 2004, nr 7, poz. 66.

przeciwstawne. Pojęcie interesu publicznego ma charakter zmienny, a jego zakres znaczeniowy zależy m.in. od czasu, miejsca oraz konkretnego ustroju politycznego.

Bibliografia

Źródła prawa

PRAWO MIĘDZYNARODOWE I OBCE

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Europejska Konwencja Praw Człowieka – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UEC303/01.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Protokół nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

PRAWO OBCE

KONSTYTUCJE

Francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. V Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych z dnia 15 grudnia 1791 r.

Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tłum. G. i W. Uliccy [w:] *Konstytucja Grecji*, Warszawa 2005.

Konstytucja Rumunii z dnia 28 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, „Monitorul Oficial României” 1991, nr 233.

Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r., tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. Konstytucja Królestwa Szwecji, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.

Ustawa z dnia 23 maja 1949 r. Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec, oprac. S. Bożyk, Warszawa 1993.

PRAWO POLSKIE

KONSTYTUCJE

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja marcowa, Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

USTAWY

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2023r., poz. 326.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 852.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1966 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679.

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 8.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 760.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 803.

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 760.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1954.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 572.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 572.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

Ustawa z dnia 19 października 2001 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 967.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

Ustawa z dnia 24 marca 2003 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1831.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1003.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 162.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 951.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 59, poz. 369.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2375.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1349.

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2070.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1655.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego Turnieju Mistrzów Europy, t.j. Dz. U. Nr 173, poz. 1219.
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 733.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przemysłowej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 595.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2015 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 203.

ROZPORZĄDZENIA

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste, Dz. U. Nr 95, poz. 843 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2002 w sprawie polskiej klasyfikacji obiektów budowlanych, Dz. U. Nr 18, poz. 170 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 w sprawie wysokości oraz szczególnych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyliczenia nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów o dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.

Orzecznictwo

ORZECZNICTWO MIĘDZYNARODOWE I OBCE

MIĘDZYNARODOWY TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

- Wyrok MTS z dnia 22 lipca 1952 r. w sprawie Angło-Iran Oil Co (Preliminary).
- Wyrok MTS z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Nottebohm (Second Phase).

- Wyrok MTS z dnia 5 maja 1970 r. w sprawie Barcelona Traction Light and Power Co., Ltd.

STAŁY TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

- Wyrok STSP z dnia 25 maja 1926 r. w sprawie Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Merits), repetytorium nr A-7.

TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

- Wyrok TSUE z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie J. Nold Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Ruhrkohle Aktiengesellschaft, skarga nr 4/73.
- Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie The Irish Farmers Association i inni v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland I Attorney General, skarga nr C-22/94.
- Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie Booker Aquaculture Ltd i Hydro Seafood GSP Ltd v. The Scottish Ministers, skarga nr C-20/00, C-64/00.
- Wyrok TSUE z dnia 3 września 2008 r. w sprawie Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation v. Rada Europejska i Komisja Wspólnot Europejskich, skarga nr C-402/05 P, C-415/05.
- Wyrok TSUE z dnia 9 września 2008 r. w sprawie Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio Technologies LLC Giorgio Fedon & Figli SpA i Fedon America, Inc. v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich, skarga nr C-120/06 i C-121/06.
- Wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie Hauptzollamt Koblenz v. Kurt und Thomas Etling in GIR i Hauptzollamt Oldenburg v. Theodor Aissen i Hermann Rohaan, skarga nr C-230/09, C-231/09.
- Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie Bank Melli Iran v. Rada Unii Europejskiej, skarga nr C-548/09.

TRYBUNAŁ ARBITRAŻOWY

- Wyrok TA z dnia 19 grudnia 1983 r. w sprawie Tippetts, Abbett, McCarthy, Stratton v. TAMS-AFFA Consulting Engineers of Iran i in., wyr. MTRIA.
- Wyrok TA z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Meksyk.
- Wyrok TA z dnia 3 października 2006 r. w sprawie LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., LG&E International Inc. v. Republika Argentyńska.
- Wyrok TA z dnia 14 sierpień 2007 r., § 84, w sprawie Parkerings-Compagniet AS v. Republika Litewska.

Wyrok TA z dnia 3 listopada 2008 r. w sprawie National Grid P.L.C. v. Republika Argentynska.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Wyrok ETPCz z dnia 23 lipca 1968 r. w sprawie Belgian Linguistic v. Belgia, skargi nr 1474/62, 1677/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth v. Szwecja, A. 52, skargi nr 7151/75 i 7152/75A.

Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni v. Wielka Brytania, §45, skarga nr 8793/73, seria A.

Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1986 r. w sprawie AGOSI v. Wielka Brytania, skarga nr 9118/80, seria A 108.

Orzeczenie ETPC z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie Håkansson i Stuesson v. Szwecja, seria A, nr 171.

Orzeczenie ETPCz z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie Loizidou v. Turcja, skarga nr 15318/89, ECHR, seria A, nr 310.

Wyrok ETPCz z dnia 28 września 1995 r. w sprawie Scollo v. Italy, skarga nr 19133/91.

Orzeczenie ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski v. Polska, skarga nr 31443/96.

SĄD FEDERALNY USA

Wyrok SF z dnia 30 czerwca 1982 r. w sprawie Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Crop., skarga nr 458 U.S.

ORZECZNICTWO KRAJOWE

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Wyrok TK z dnia 31 maja 1989 r., sygn. akt K. 2/88, OTK 1989, poz. 1 z glosą J. Ignatowicza, PiP 1990, nr 2, s. 142.

Wyrok TK z dnia 26 września 1989 r., sygn. akt. K. 3/89, OTK 1989, poz. 5.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K. 2/90, OTK 1990, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K. 6/94, OTK 1986-1995/t5/1994/cz. 2/39.

Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K. 14/96, OTK 1997, nr 2, poz. 16.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTKZU 1998, nr 4, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTKZU 2000, nr 5, poz. 143.

Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P. 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. akt K. 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K. 33/2002, OTKZU 2003, nr 7a, poz. 97.

Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K. 20/02, sygn. akt. OTK – A 2003, nr 7, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK – A 2004, nr 7, poz. 66.

Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05, OTK – A 2006, nr 8, poz. 108.

Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08, OTK – A 2011, nr 4, poz. 34.

Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P12/11, Dz. U. z 2012 r., poz. 1472.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14, OTK – A 2015, nr 7, poz. 101.

SĄD NAJWYŻSZY

Wyrok SN w Warszawie z dnia 30 kwietnia 1987 r., sygn. akt III CzP 19/87, OSNC 1988, nr 7–8, poz. 96.

Wyrok SN w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt III CKN 812/98, OSNC, nr 10, poz. 193.

Wyrok SN w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2000 r., sygn. akt I CKN 843/00, lex nr 52651.

Wyrok SN w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 81/07, SN 2007, nr 12, poz. 11.

Postanowienie SN w Warszawie z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II UZ 21/09, lex nr 536853.

Postanowienie SN w Warszawie z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV CSK 554, lex nr 738131.

Uchwała SN w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt III CZP 70/10, lex nr 604068.

Wyrok SN w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II CSK 346/11, lex nr 1102850.

Postanowienie SN w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt VCZ 54/13, lex nr 1391991.

Uchwała SN w Warszawie z dnia 11 września 2013 r., sygn. akt III CzP 35/13, lex nr 1371438.

Postanowienie SN w Warszawie z dnia 13 maja 2016 r., sygn. akt III CSK 244/15, lex nr 2052528.

Wyrok SN w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt IV CSK 112/16, lex nr 2261011.
 Postanowienie SN w Warszawie z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt I CSK 578/16, lex nr 2242157.

SĄDY APELACYJNE

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt ACa 817/13, lex nr 1391991.
 Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. akt ACa 1518/13, lex nr 1504542.
 Wyrok SA w Warszawie z dnia 21 marca 2014 r., sygn. akt VI ACa 571/12, lex nr 1552121.
 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt ACa 320/14, lex nr 1551937.
 Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt I ACa 1729/14, lex nr 1754218.
 Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt I ACa 1732/15, lex nr 2023634.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 marca 1983 r., sygn. akt SA/Kr 1179/82, OSPiKA 1984, nr 7–8, poz. 40.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1983 r., sygn. akt I SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 782/88, niepubl.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 1989 r., sygn. akt II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 maja 1992 r., sygn. akt SA 111/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 4.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 marca 1995 r., sygn. akt SA/WR 1699/94, lex nr 26588.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. akt IV SA 933/95, lex nr 687793.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 1996 r., sygn. akt IV SA 1706/94, niepubl.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 1996 r., sygn. akt IV SA 949/95, niepubl.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 lipca 1997 r., sygn. akt I SA 1509/98, lex nr 48728.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1331/97, lex nr 47877.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 1089/98, lex nr 4407.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 2414/2001, lex nr 2414/2001.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 września 2003 r., sygn. akt II SA/Gd 1552/00, lex nr 298527.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt OSK 495/05, niepubl.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 811/05, lex nr 236467.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 335/06, lex nr 471050.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1583/06, lex nr 416607.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 224/08, lex nr 435125.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1302/07, lex nr 498329.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 477/08, lex nr 563050.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 735/08, lex nr 519780.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 559/08, lex nr 555789.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1519/08, lex nr 595179.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II FSK 380/09, lex nr 596425.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 859, lex nr 597916.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1612/09, lex nr 745102.
 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 777/10, lex nr 1079826.

- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1125/10, lex nr 1082567.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II FSK 330/10, lex nr 99297.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1702/11, lex nr 1149219.
- Wyrok TK w Warszawie z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, Dz. U. Nr 272, poz. 1613.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 278/11, lex nr 1113270.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 203/11, lex nr 1122897.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 56/12, lex nr 1810980.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1203/12, lex nr 1251766.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1602/12, lex nr 1457663.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1793/12, lex nr 1497867.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 339/13, lex nr 1495302.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 515/15, lex nr 1806197.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt II FSK 381/14, lex nr 2017100.

WOJEWÓDZKIE SĄDY ADMINISTRACYJNE

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 1994 r., sygn. akt SA/Gd 2799/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 88.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Rz 426/01, lex nr 685399.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt II SA/Op 15/04, ZNSA 2006, nr 1.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/GI 432/05, lex nr 866878.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2443/05, lex nr 205725.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1841/05, lex nr 23291.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2006/06, lex nr 302531.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 2066/06, lex nr 355045.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 914/07, lex nr 957517.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 73/08, lex nr 566749.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2008 r., sygn. akt SA/Gd 118/08, lex nr 566746.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 477/08, lex nr 563050.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 1866/08, lex nr 522609.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 440/08, lex nr 530549.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 46/09, lex nr 556010.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/BD 326/09, lex nr 563616.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt SA/Kr 673/09, lex nr 553105.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Po 999/08, lex nr 553183.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt II SA/Po 237/09, lex nr 573824.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1256/09, lex nr 589431.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 294/10, lex nr 676394.
- Wyrok WSA w Gorzowie z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 497/10, lex nr 1942909.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 423/10, lex nr 750814.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 453/10, ONSA/WSA 2013, nr 3, poz. 42.

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/GL 1250/10, lex nr 1096881.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1671/10, lex nr 1131832.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 397/11, lex nr 1086627.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1036/11, lex nr 388891.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt II SAB/Rz 84/11, lex nr 1109516.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 1327/11, lex nr 1139060.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 56/12, lex nr 1810980.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 32/12, lex nr 1138621.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa, 2289/11, lex nr 1133458.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 692/12, lex nr 1331927.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt I SA/Rz 426/13, lex nr 346585.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Bd 561/13, lex nr 2042496.
- Wyrok w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 1138/14, lex nr 1552806.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Po 830/14, lex nr 1584703.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 299/14, lex nr 1752417.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 294/10, lex nr 676394.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Po 180/15, lex nr 1776696.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/GO 112/15, lex nr 1784340.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 sierpień 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 515/15, lex nr 1806197.

Literatura

- Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1990, nr 1022.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.
- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986.
- Antoniolli W., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1954.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Barnat T., *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, nr 9.
- Biedrzycka A., *Nowoczesne budownictwo inżynierskie* (raport marzec-kwiecień 2012 r.), „Nowoczesne Budownictwo Inżynierskie” 2012, nr 2.
- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bieniek G., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.
- Bieniek G., *Urządzenie Przesyłowe*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2004.
- Bieńczyk-Missala A., *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka. Wybór dokumentów*, Warszawa 2008.
- Błaszczak A., Chałchowski A., Czechowski P., Hopfer A., Jaroszyński A., Marciński K., Możdżeń-Marcinkowski M., Niewiadomski A., Wojciechowski P., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Błaś A., *W sprawie sądowej kontroli czynności faktycznych podejmowanych przez administrację*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.
- Boć J., *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.
- Bodenheimer E., *Prolegomena to a Theory of the Public Interest*, [w:] *The Public Interest*, ed. C. J. Friedrich, New York 1962.

- Bodio J., Demendecki T., Jakubecki A., Mercewicz O., Telenga P., Wójcik M., *Kodeks postępowania cywilnego, t. 1: Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017.
- Borkowski A., *Interes publiczny a partnerstwo publiczno-prywatne*, [on-line:] http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40022/26_Andrzej_Borkowski.pdf.
- Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Borkowski J., Adamiak B., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1999.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.
- Borkowski J., *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, nr 5.
- Borkowski J., *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. S. Zawadzki, Warszawa 1980.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Bors M., *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21, s. 181–203.
- Buján A.F., *Derecho público romano*, Pamplona 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.
- Caballos A., Rufino A.C., Eck W., Fernández F., Gomez F.F., *El senadoconsulto de Gneo Pisón padre*, Sevilla 1996.
- Cebera A., *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, PPP 2013, nr 9.
- Chlebny J., Chróścielewski W., Dańczek P., Kmieciak Z., Knaczyk A., Wegner-Kowalewska J., *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2015.
- Chlebny J., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
- Christie G.C., *What Constitutes a Taking of Property under International Law*, „*British Yearbook of International Law*” 1962, t. 38.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., Tarno P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.
- Ciechanowicz-McLean J., Biernat K., Mierzejewski P., Trzcńska D., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006.
- Crawford J., *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006.
- Cymerman R., Hopfer A., *System szacowania nieruchomości*, Olsztyn–Zielona Góra 2003.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994.
- Czech M., *Działania starosty w procedurze wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z ochroną środowiska*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2015, nr 18.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP. Ogólna charakterystyka*, Warszawa 1997.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980.
- Dadańska K.A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bériér F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2013.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- Dawidowicz W., *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, nr 3.
- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, nr 10.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dąbrowski P., *Zagadnienie prawa do odwołania administracyjnego – źródło, istota i granice*, „*Casus*” 2010, nr 57.
- Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2005.
- Digesta justyniańskie*, t. 1, tłum. B. Szolc-Naradowski, Warszawa 2007.
- Drela M., *Rozważania nad art. 124 u.g.n.*, Kluczbork 2002.
- Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa–Kraków 1979.
- Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Poznań–Kluczbork 1994.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawa*, Kraków 1998.
- Dybowski T., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r. w Popowie*, Popowo 1992.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969.
- Epstein R.A., *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge 1985.

- Erichsen H.-U. i in., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1986.
- Evans H.B., *Water Distribution in Ancient Rome: The Evidence of Frontinus*, Michigan 1994.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Fischel W. A., *Regulatory Takings: Law, Economics and Politics*, Cambridge 1995.
- Flisek K., *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, t. 19, nr 30, s. 27–38.
- Foighel I., *Nationalization: A Study in the Protection of Alien Property in International Law*, London 1957.
- Friedman S., *Expropriation in International Law*, London 1953.
- Gajda-Roszczyńska K., *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Gajl N., *Skarb państwa*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 77 Konstytucji RP*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
- Gill A., Nowak-Far A., *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, „Prawo Spółek” 1999, nr 7–8, s. 73–81.
- Gill A., *Pozycja procesowa strony na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 27–45.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
- Gniewek E., *O ustanowieniu służebności przez użytkowników wieczystych*, „Rejent” 2007, nr 2.
- Gniewek E., *O znaczeniu prawnym decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości – dalszy głos w dyskusji*, „Rejent” 1996, nr 1.
- Gorszczyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wyborczy problematyki perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] *O pojęciu interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006.
- Gruszczyńska Ł., *Ograniczenie prawa własności na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 2001, nr 6.
- Grzybowski S., *Stosunki cywilnoprawne powstające w związku z aktem administracyjnym*, Katowice 1969/1970.
- Haak H., *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002.
- Hanausek S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- Herber F.-R., *On the Importance of Expropriation in the Roman Empire and in Modern Europe*, „European Scientific Journal” 2015, t. 11, nr 1, s. 1–22.
- Hippel E. von, *Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte*, Berlin 1965.
- Hołda J., Ostrowska D., Rybczyńska J.A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004.
- Huber E.R., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen 1954.
- Ignatowicz J., *Mienie komunalne – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Agopszowicza*, Katowice 1992.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- Iserzon E., *Kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, Warszawa 1963.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Izdebski H., *Podstawy prawa publicznego*, [w:] *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, red. T. Giaro, Warszawa 2013, s. 99–104.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Jaskiernia J., *Sądownictwo powszechne – założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Jasudowicz T., Mik C., *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. C. Mik, Toruń 1996.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt. 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP 1999, nr 11.
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Toruń 2004.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucja prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Jaśkowska M., *Związananie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

- Jaworski J., *Komentarz do art. 118 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Jeżewski M., *Międzynarodowe prawo inwestycyjne*, Warszawa 2011.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016.
- Jurewicz A., Sajkowski R., Szczerbowski J., Świętoń A., Sitek B., *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane Zagadnienia*, Olsztyn 2011.
- Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- Katzenstein K., *Festschrift für Zeidler*, t. 1, Berlin 1987.
- Kelly D.B., *The „Public Use” Requirement in Eminent Domain Law: Rationale Based on Secret Purchasers and Private Influence*, „Cornell Law Review” 2006, nr 92, s. 1–65.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kępiński M., *Prawo do posiadania własności*, [w:] *Prawa człowieka – model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4.
- Kimminich O., *Artikel 14. Eigentum – Erbrecht – Enteignung*, [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 1992.
- Kisielowska K., Godlewski R., Skoneczny J., Kotowska E., Zakrzewska M., Nosek W., Kiśłowskiej H., *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kiśłowska, Warszawa 2011.
- Klein A., *Ewolucja pojęcia nieruchomości w polskim prawie cywilnym*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora J. S. Piątkowskiego*, red. B. Kordasiewicz, E. Łętowska, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985.
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 2012, nr 5.

- Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa postępowania sądownoadministracyjnego*, PiP 2003, nr 5.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne, oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988.
- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2009.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1996.
- Kolanowski S., Kolarski A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Warszawa 1998.
- Kopyna J., Krawiec G., Bacía B., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Kopyra J., *Podział nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2008.
- Korzan K., *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa*, [w:] *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, red. A. Marciniak, Łódź 1998.
- Kowalczyk A., *Jest coraz więcej sporów między Polską a zagranicznymi inwestorami. Giełda Waluty Finanse*, [on-line:] <https://forsal.pl/artykuly/347471,jest-coraz-wiecej-sporow-miedzy-polska-a-zagranicznymi-inwestorami.html>.
- Krause P., *Eigentum an subjektiv – öffentlichen Rechten*, Berlin 1982.
- Kulick P.J., *Rolling the Dice: Determining Public Use in Order to Effectuate a „Public-Private Taking”. A Proposal to Redefine „Public Use”*, Detroit 2000.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
- Kuryłowicz M., *Zur Marktpolizei der römischen. Ädilen*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, red. M. Zabłocka, Warszawa 2000, s. 438–456.
- Lach I., *Europejskie aspekty prawa własności*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza*, Toruń, 19–20 listopada 1998 r., red. C. Mik, Toruń 1999.
- Lang W., *Teoretyczna charakterystyka pojęcia przestrzegania prawa*, PiP 1980, nr 12.

- Lemańska E., *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, PiP 2009, nr 10, s. 83–91.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001.
- Lesiński B., Rozwadowski W., *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1985.
- Leszczyński L., Liżewski B., *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Levy E., *West Roman Vulgar Law: The Law of Property*, Philadelphia 1951.
- Levy R.A., Mellor W., *The Dirty Dozen: How Twelve Supreme Court Cases Radically Expanded Government and Eroded Freedom*, Washington 2008.
- Lewandowski P., *Zagadnienie podmiotowe służebności przesyłu*, PiP 2010, nr 6, s. 80–91.
- Litewski W., *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001.
- Longchamps de Bérier F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964, nr 19.
- Longchamps de Bérier F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
- Longchamps de Bérier R., *Zobowiązania*, Poznań 1948.
- Longo G., *Utilitas publica*, [w:] *Atti del Seminario Romanistico Internazionale*, Perugia 1972.
- López E.J., Clark J.R., *The Problem with the Holdout Problem*, „Review of Law and Economics” 2013, t. 9, nr 2, s. 151–167.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łętowska E., *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979.
- Łętowska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji*, [w:] *Systemem prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łętowski J., *Wpływ Konstytucji na prawo administracyjne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Maglia S., *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, Milano 2011.
- Malarewicz-Jakubów A., *Klauzule generalne i zasady słuszności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, z. 17.
- Malarewicz-Jakubów A., *Pierwszeństwo nabycia udziałów i akcji a prawo pierwokupu w świetle kodeksu cywilnego*, [w:] *Instytucja prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, red. T. Mróz, M. Stec, Warszawa 2012.
- Manssen G., *Ewolucja gwarancji prawa własności w Niemczech na przykładzie stosunku do praw podmiotowych powstałych na gruncie prawa publicznego*, [w:] *Prawa człowieka: geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993.
- Manssen G., *Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften*, Berlin 1990.
- Marmaj Z., Hopfer A., Mzyk E., Żróbek R., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. G. Bieniek, Warszawa–Zielona Góra 1998.
- Martysz C., *Instytucja ugody jako gwarancja prawa strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Masternak M., *Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Maurer H., *Die Entschädigung für Beeinträchtigung des Eigentums*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Warszawa 2000.
- Mik C., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1993, nr 5.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Muszalski E., *Wywłaszczenie*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1931.
- Muzyczka K., *Normy procesowego prawa administracyjnego jako gwarancje uprawnień stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Wybrane problemy administracji. Prawo – Zarządzanie – Polityka*, red. W. Mikołajczewska, P. Kierończyk, Gdańsk 2015.
- Muzyczka K., *Ochrona jednostki przed bezczynnością organu publicznego w Polsce*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1, s. 154–176.
- Muzyczka K., *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2016, nr 20(3), s. 57–76.
- Mzyk E., Piętka H., *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Zagadnienia wybrane*, Warszawa–Katowice 1994.

- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- Navarra M., „*Utilitas publica – utilitas singulorum*” tra IV e V sec. D.C., „SDHI” 1997, nr 63, s. 269–292.
- Nicolaysen G., *Festschrift für Schack*, Hamburg 1966.
- Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2004.
- Niewiadomski Z., Szreniawski J., *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991.
- Nowakowski Z.K., *System prawa cywilnego*, [w:] *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 2: *Prawo do życia i inne prawa*, Kraków 2002.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009.
- Nowopolski L., *Odszkodowanie jako element normatywnej konstrukcji wyłączenia prawa a art. 161 k.p.a.*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1998.
- Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013.
- Ohanowicz A., *Zobowiązania. Zarys wykładu według Kodeksu Cywilnego. Część ogólna*, Warszawa–Poznań 1965.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Oppenheim L., *International Law: A Treatise*, t. 1: *Peace*, London 1905, [online:] <https://www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm>.
- Ossenbühl F., *Festschrift für Zeidler*, t. 1, Berlin 1987.
- Ożóg K.S., *Pomniki Lublina*, Lublin 2014.
- Panasiuk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, „Urząd Zamówień Publicznych”, Warszawa 2010.
- Papier H.J., *Notwendigkeit neuer Ansätze und Differenzierungen*, [w:] *Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle*, München 1985.
- Papier H.J., *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin 1998.
- Parchomiuk J., Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowania w administracji*, Warszawa 2010.
- Petrucci A., *Corso di diritto pubblico romano*, Torino 2012.

- Piątkowski J.S., *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Pietrzykowski H., *Prawo do Sądu*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12.
- Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Rabska T., *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, red. T. Aziewicz, Gdańsk–Lubin 1994.
- Radecki W., *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Radwański Z., *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego a prawo lokalowe*, PiP 1966, nr 2, s. 216–230.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993.
- Radwański Z., *W sprawie skutków prawnych nowelizacji art. 128 k.c.*, PiP 1990, nr 4.
- Radziwiński P., *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i nieruchomościami stanowiącymi własność gminy*, AUWr 1997, nr 38.
- Ramus W., *Prawo wyłączeniowe. Komentarz*, Warszawa 1970.
- Ramus W., *Wyłączenie nieruchomości*, Warszawa 1988.
- Ratajski S., *Niematerialne dziedzictwo kulturowe w świetle ochrony i promocji różnorodności form wyrazu kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 5–18.
- Redelbach A., *Strasbourg bliżej. Skargi indywidualne do Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, Poznań 1996.
- Rodgers R. H., *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae*, Cambridge 2004.
- Romańska M., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Rozwadowski W., *Definicja prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2, s. 1–26.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie*, Poznań 2011.
- Rudnicki S., Dmowski S., *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga pierwsza, część ogólna*, Warszawa 1998.
- Rudnicki S., *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996.
- Rudnicki S., *O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 6.

- Rząsa G., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8, s. 54–65.
- Safjan M., *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita” 1999 (12 VII).
- Scevola R., *Utilitas publica*, t. 1: *Emergence nel pensiero greco e Romano*; t. 2: *Elaborazione della giurisprudenza severiana*, Padova 2012.
- Schmidt D., *Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht*, Baden-Baden 1985.
- Siarkiewicz K., *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1971, nr 8–9.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987.
- Sierpowska I., *Wywłaszczeniowe postępowanie administracyjne. Wybrane zagadnienia*, AUWr 2007, nr 76.
- Sitek B., „*Utilitas publica*” z perspektywy prawa rzymskiego i polskiego, „*Themis Polska Nova*” 2014, nr 1(6).
- Sitek B., *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.
- Sitek B., *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007.
- Sitek B., *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016.
- Sitek B., *Proscriptions and Nationalization: Politics and the Right of Property*, [w:] *Private Interest and Public Interest in European Legal Tradition*, Olsztyn 2015.
- Sitek B., *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane Zagadnienia*, Olsztyn 2011.
- Sitek B., *Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Olsztyn 2006.
- Sitek B., *Władza absolutna cesarzy rzymskich okresu Dominatu na tle współczesnych koncepcji władzy*, [w:] *Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bériet, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012.
- Sitek M., *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unijnego*, Olsztyn 2007.
- Skowrońska-Bocian E., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1997.
- Skowrońska-Bocian E., *Komentarz do artykułów 1–44910*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–44910*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011.
- Skrzydło W., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

- Smoktunowicz E., *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, PiP 1962, nr 7.
- Sornarajah M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge 2004.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Stawicki M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, [on-line:] www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/.../2012_stawecki_221_229.pdf.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Stoebuck W.B., *A General Theory of Eminent Domain*, „*Washington Law Review*” 1972, t. 47, nr 4.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości. Studia prawnicze*, Warszawa 2011.
- Suwaj P.J., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2009.
- System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław 1981.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002.
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005.
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i Komentarz*, Warszawa 2002.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, red. J. Szachułowicz, Warszawa 2002.
- Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.
- Szalewska M., *Odszkodowanie według ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Konalska, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Szalewska M., *Postępowanie wywłaszczeniowe*, „*Samorząd Terytorialny*” 1998, nr 7–8.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
- Szer S., *Użytkowanie wieczyste*, PiP 1964, nr 1.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Szewczyk M., *Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw*, „*Opinie i ekspertyzy*” 2004, nr 19.

- Szewczyk M., *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, „Rejent” 1992, nr 7–8.
- Szmulik B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydły, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Szpunar A., *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975.
- Świrgoń-Skok R., *Nieruchomość i zasady akcesji według prawa rzymskiego*, Rzeszów 2007.
- Świrgoń-Skok R., *Rzymska superficies a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzeczowego*, „Zasopismo Prawno-Historyczne” 2014, nr 66(2), s. 31–43.
- Taylor R., *Public Needs and Private Pleasures: Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000.
- Tokarczyk R., *Prawo Amerykańskie*, Warszawa 2009.
- Truszkiewicz Z., *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczanej nieruchomości*, „Rejent” 1993, nr 12.
- Trzaskowski R., *Korzystanie przez przedsiębiorstwa energetyczne z cudzych nieruchomości (cz. I)*, „Rejent” 2003, nr 11.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Victorin A., *Expropriation for Telecom and Other Infrastructure – the Swedish Experience*, „Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957–2010”.
- Walaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995.
- Walcik M., *Opracowanie zasad ustalenia wysokości słusznego odszkodowania za nieruchomości przyjęte na cele publiczne*, Olsztyn 2014.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972.
- Waszczyński J., *Ustrój organów ochrony prawnej w zarysie*, Łódź 1971.
- Watson A., *The Spirit of Roman Law*, London 2008.
- Wąsiewicz A., *Prawa rzeczowe ograniczone*, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Wendt R., *Eigentum und Gesetzgebung*, Hamburg 1985.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000.
- Winiarz J., *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970.
- Wiśniewski T., *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego S. Rudnickiego*, Warszawa 2005.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968.
- Wolanin M., *Cel publiczny, jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarowaniu nieruchomościami*, cz. 1, „Nieruchomości” 2009, nr 9.
- Wolanin M., *Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości*, Warszawa 1999.
- Wolanin M., *Wywłaszczenie praw rzeczowych pod autostrady*, Warszawa 1996.
- Wolff M., *Reichsverfassung und Eigentum*, [w:] *Festgabe für Wilhelm Kahl*, Tübingen 1923.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1977.
- Wortley B.A., *Expropriation in International Law*, „American Journal of International Law” 1959, t. 53, nr 4.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1996.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
- Woś T., Zimmermann J., *Glosa do uchwały SN w Warszawie z dnia 23 września 1986 r.*, sygn. akt III AZP 11/86, PiP 1989, nr 8.
- Wróbel A., Garlicki L., Hofmański P., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Warszawa 2010.
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Warszawa 2012.
- Zabłoccy M. i J., *Ustawa XII Tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, Warszawa 2000.
- Zabłocki J., Tarwacka A., *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005.
- Zattara A.F., *La dimension constitutionnelle et europeenne do droit de propriete*, Paryż 2001.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.
- Zdyb M., *Wywłaszczenie*, [w:] *Prawo administracyjne część szczegółowa*, red. J. Szreniewski, Bydgoszcz 1997.
- Zdyb M., *Wywłaszczenie. Komentarz. Orzecznictwo*, Lublin 1993.
- Zeidler K., *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011.
- Zieliński A., *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2009.
- Zieliński A., *Zagadnienie prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 4.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
- Zieliński M., *Zagadnienie prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, Kraków 1993.
- Ziemski K.M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Z. Leoński, Poznań 2000.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998.
- Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1939.
- Ziniewicz M.A., *Decyzja administracyjna w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Studia i materiały Towarzystwa Naukowe Nieruchomości*, red. S. Żróbek, Olsztyn 2010.
- Zirk-Sadowski M., *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Łódź 1998.
- Zoll F., *Prawo cywilne*, Warszawa 2013.
- Zoll F., *Prawo własności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przeгляд Sądowy” 1998, nr 5.

- Zoll F., *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1948.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa TKPS*, Warszawa 2005.

Publikacja, jako jedyna w Polsce zawiera w sposób usystematyzowany procedurę ochrony interesu prywatnego w procesie wywłaszczenia nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w trybie i na zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W publikacji szeroko przedstawione zostały materialne i procesowe aspekty wywłaszczenia nieruchomości oraz zasady przyznawania odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, problematyka wykonania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, czy odrębności postępowania administracyjnego.

Karolina Muzyczka, doktor nauk prawnych, adiunkt Pomorskiej Szkoły Wyższej w Starogardzie Gdańskim, specjalizująca się w problematyce prawa administracyjnego, wykładowca prawa oraz postępowania administracyjnego, prawa administracyjnego, sądowno administracyjnego, autor licznych prac naukowych.

twojestudia.pl



ISBN 978-83-965575-0-6



9 788396 557506 >