

# Marian Wolanin

---

## Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczeniu praw rzeczowych

---

Palestra 39/1-2(445-446), 45-57

---

1995

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczaniu praw rzeczowych

I. Jedną z podstawowych cech charakteryzujących ustrój społeczno-gospodarczy państwa jest zakres ochrony przyznawany przez nie prawu własności. Rozstrzygające znaczenie dla charakteru ustroju gospodarczego mają wzajemne relacje między prawem własności przysługującym określonej grupie społecznej, bądź narodowej, a prawem własności przysługującym jednostce.

Istotą praw rzeczowych jest to, że nie są one abstrakcyjną konstrukcją prawną, a przysługują one zawsze skonkretyzowanemu podmiotowi. Oznacza to, że prawo rzeczowe istnieje tylko wtedy, kiedy istnieje podmiot, któremu takie prawo może przysługiwać.

Spośród katalogu praw rzeczowych wskazanych w Księdze II k.c. prawem najszerszym, skutecznym *erga omnes* jest prawo własności. Podmiot, któremu takie prawo przysługuje może je skutecznie przeciwstawić każdemu innemu podmiotowi w granicach zakreślonych przez art. 140 k.c. Zatem, że nawet prawo o najszerszym działaniu nie jest prawem absolutnym. Przesądza o tym art. 7 przepisów konstytucyjnych, pozostawionych w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rze-

czypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU Nr 84, poz. 426, z późn. zm.) stanowiący: *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

Natomiast Trybunał Konstytucyjny wyraził w swoim orzecznictwie następujący pogląd: *przepis art. 7 przep. konst. aczkolwiek mający podstawowe znaczenie w sprawach treści i zakresu ochrony prawa własności, nie jest zatem jedynym przepisem w Konstytucji RP przesądzającym o treści prawa własności (w granicach tego prawa) oraz o zakresie jego ochrony. Powinien być on odczytywany ponadto w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, w szczególności z jej art. 1 proklamującym Rzeczpospolitą Polską demokratycznym państwem prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Chodzi tu przede wszystkim o niewątpliwie bardzo szeroką w swojej treści zasadę sprawiedliwości społecznej. Mieści ona bowiem w sobie m.in. interesującą nas tu zasadę dobra ogółu (interesu ogólnego). Istotne znaczenie dla granic prawa własności i zakresu ochrony tego prawa ma też*

*zasada demokratycznego państwa prawnego. Obydwie te zasady powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu treści i zakresu ochrony prawa własności (...). Ustalenie przez prawo ograniczeń wyznaczających treść i zakres ochrony prawa własności jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego, niczym nie ograniczonego. Ustanowienie tego rodzaju ograniczeń wymaga ustanowienia wielu szczegółowych norm prawnych (...). W konsekwencji więc treść i zakres ochrony prawa własności są z reguły określone: w sposób ogólny – w przepisach Konstytucji, zaś w sposób szczegółowy – przez ustawy zwykłe<sup>1</sup>.*

Do szczegółowych regulacji prawnych – o jakich mówi Trybunał Konstytucyjny – należą przepisy kodeksu cywilnego, jak również przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: DzU z 1991 r., Nr 30, poz. 127, z późn. zm.), w której uregulowano całokształt postępowania wywłaszczeniowego.

W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zwanej dalej ustawą o g.g.) wywłaszczenie nieruchomości polega na odjęciu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. W istocie, wywłaszczenie jest pozbawieniem lub ograniczeniem prawa rzeczowego przysługującego określonej podmiotowi do nieruchomości. Inaczej mówiąc, jest to ingerencja państwa za pomocą środków administracyjnych w zakres wykonywania prawa rzeczowego.

Z pozbawieniem prawa rzeczowego wiąże się nierozzerwalnie jego przejęcie

przez podmiot wnioskujący o wywłaszczenie – co dotyczy praw zbywalnych – lub wygaśnięcie prawa, jeżeli prawo to nie jest zbywalne.

Z art. 7 przep. konst. wynika, że ustawodawca traktuje instytucję wywłaszczenia jako wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności, dopuszczalną wyłącznie dla realizacji celu publicznego. Wyjątkowość tej formy polega również na tym, że może ona dojść do skutku wyłącznie za słusznym odszkodowaniem, co oznacza, iż zasadniczym elementem ochrony prawa własności jest gwarancja jego wartości wyznaczona formą i zakresem wspomnianego słusznego odszkodowania.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawodawca w ustawie o g.g. zrównał wartość wywłaszczanego prawa rzeczowego z wartością przedmiotu tego prawa, co w konsekwencji oznacza, że o wartości wywłaszczonego prawa można rozważać w kontekście wartości przedmiotu prawa własności.

**II.** Według art. 50 ustawy o g.g. wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa lub gminy. W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o g.g. organem właściwym do orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu oraz o przyznaniu nieruchomości zamiennej (tytułem odszkodowania) jest rejonowy organ rządowej administracji ogólnej. Przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego ustawodawca nakazuje w art. 46 ust. 1 i ust. 3 oraz w art. 49 ust. 1 ustawy o g.g. podjęcie – z podmiotem mającym być wywłaszczonym – rokowań w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej. Dopiero obiektywna niemożliwość nabycia

nieruchomości w drodze cywilnoprawnej powoduje wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego mającego na celu przymusowe przejęcie tej nieruchomości.

Z powyższego wynika, że tryb ustalania odszkodowania przy wywłaszczaniu nieruchomości nie ma zastosowania do ustalania wartości nieruchomości przed wszczęciem takiego postępowania. Przy nabywaniu nieruchomości, która ma być wywłaszczona, w drodze cywilnoprawnej strony mogą swobodnie ustalić wartość tej nieruchomości, odzwierciedleniem której jest cena jej nabycia. Istotą ustalenia tej ceny jest zgodne oświadczenie woli obu stron. Dopiero brak zgodnego oświadczenia woli stron w zakresie ustalenia ceny nabycia (lub formy odszkodowania) nieruchomości stanowi obiektywną przesłankę do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, gwarantującego wypłatę odszkodowania odpowiadającego wartości – ustalonej w trybie ustawy o g.g. – wywłaszczanej nieruchomości.

Należy wskazać, że ustawodawca wypowiedział się w ustawie o g.g. o podejmowaniu – przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego – próby nabycia w drodze cywilnoprawnej tylko prawa własności i prawa użytkowania wieczystego. W świetle art. 46 ust. 1 i art. 49 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o g.g. należy stwierdzić, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego mającego za przedmiot każde prawo rzeczowe, które może być wywłaszczone, należy poprzedzić rokowaniami o wykorzystanie cywilnoprawnych form nabycia bądź ograniczenia tych praw. W przypadku niezbywalnych praw rzeczowych rokowania miałyby na

celu zrzeczenie się tego prawa za określonym wynagrodzeniem.

Jak już wcześniej opisano, w przypadku niemożliwości nabycia prawa rzeczowego w drodze cywilnoprawnej, bądź jego zrzeczenia się za zgodnie ustalonym wynagrodzeniem, wszczyna się postępowanie wywłaszczeniowe.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o g.g. o odszkodowaniu orzeka rejonowy organ rządowej administracji ogólnej po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej. Rozprawę administracyjną należy więc przeprowadzać zawsze wtedy, kiedy następuje wydanie decyzji o odszkodowaniu, niezależnie od tego, czy ustalenie odszkodowania następuje w decyzji o wywłaszczeniu, czy też w samodzielnej decyzji wydanej w oparciu o art. 53 ust. 3 ustawy o g.g.<sup>2</sup> Poandto, w świetle ust. 2 wskazanego wyżej przepisu, na rozprawie administracyjnej nie można zawrzeć ugody administracyjnej, z uwagi na arbitralny sposób ustalania odszkodowania z zastosowaniem przepisów ustawy o g.g., gdzie wyłączona jest możliwość negocjowania przez strony wysokości odszkodowania. Rola organu orzekającego sprowadza się do ustalenia odszkodowania według ściśle określonych kryteriów zawartych w ustawie o g.g. Nie jest więc tutaj dopuszczalne swobodne uznanie administracyjne, czy nawet woła podmiotu wywłaszczanego. Za wyłączeniem stosowania w postępowaniu wywłaszczeniowym możliwości zawarcia ugody administracyjnej przemawiają również względy natury formalnoprawnej wynikające z przepisów k.p.a. normujących opisywaną ugodę.

Przepis art. 53 ust. 1 ustawy o g.g. określa dodatkowe warunki (oprócz warunków wynikających z art. 107 k.p.a.),

jakie powinna spełniać decyzja zawierająca orzeczenie o wywłaszczeniu prawa rzeczowego. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu organ orzekający o wywłaszczeniu może za zgodą dotychczasowego właściciela nieruchomości odroczyć ustalenie odszkodowania na okres 3 miesięcy – od dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu – i wydać odrębną decyzję o odszkodowaniu. Możliwość odroczenia ustalenia odszkodowania w decyzji administracyjnej jest więc uzależniona od wyrażenia zgody przez podmiot wywłaszczany. Niezachowanie wymogu uzyskania zgody na odroczenie ustalenia odszkodowania należy traktować, jako zaniechanie ustalenia odszkodowania przez organ orzekający, co w konsekwencji powoduje nieważność takiej decyzji.

Z treści art. 66 ustawy o g.g. wynika, że mocą decyzji administracyjnej ulegają zmianie stosunki cywilnoprawne. To oznacza, że przy prawidłowym prowadzeniu postępowania wywłaszczeniowego podmiot wywłaszczany traci (bądź doznaje ograniczeń w wykonywaniu prawa) prawo rzeczowe skuteczne *erga omnes*, a pozostaje mu w dyspozycji roszczenie (o charakterze obligacyjnym, skutecznym tylko wobec podmiotu orzekającego o wywłaszczeniu) o odszkodowanie za wywłaszczone prawo.

**III.** Konstytucyjną cechą odszkodowania za wywłaszczone prawo, zawartą w art. 7 przep. konst. jest zasada *ślusznego odszkodowania*.

Pojęcie *ślusznego odszkodowania* wskazuje, że odszkodowanie musi być *śluszne* zarówno z punktu widzenia interesów wywłaszczanego podmiotu, jak i z punktu widzenia celu publicznego,

dla realizacji którego dokonuje się wywłaszczenia.

Powołany przepis konstytucyjny jest nadrzędną normą w stosunku do całego systemu prawnego i stanowi punkt odniesienia nie tylko do tworzenia norm prawnych niższego rzędu, ale stanowi również jedną z podstawowych wskazówek interpretacyjnych, wskazujących na niedopuszczalność wywłaszczenia bez *ślusznego odszkodowania*.

By móc przeprowadzić pełniejszą interpretację pojęcia *ślusznego odszkodowania* należy sięgnąć do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który dokonał szczegółowej analizy tego pojęcia. I tak, w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r. sygn. akt K 1/90 TK stwierdza: *śluszne odszkodowanie – to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność*. Z kolei, w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1990 r. sygn. akt K 2/90 TK przedstawił następujący pogląd: *Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę całość treści art. 7 Konstytucji, uznał, że zawarta w nim konstytucyjna zasada ochrony własności w powiązaniu z zasadą ślusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia oznacza, że odszkodowanie stanowić powinno ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości, czyli powinno być równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny wyciągnął też dalszy wniosek (wynikający z treści art. 7 Konstytucji), że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania, lecz i trybu jego wypłacania (...). Pojęcie ślusznego od-*

szkodowania sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych. W warunkach natomiast demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo (...). Trybunał Konstytucyjny pragnie dodatkowo zaznaczyć, że już we wcześniejszym swym orzecznictwie dotyczącym wywłaszczenia (tj. przed nowelizacją Konstytucji z 29 grudnia 1989 r.) przy stanie prawnym, kiedy to Konstytucja nie zawierała norm *expressis verbis* odnoszących się do wywłaszczenia, Trybunał Konstytucyjny zajmował także stanowisko, że tylko pełne odszkodowanie, tj. tylko pełne wyrównanie praw (korzyści) utraconych przy wywłaszczaniu traktowane może być jako przejaw dochowania całkowitej ochrony własności (por. sygn. akt K 2/88 i K 3/89).

Podstawową zasadę ustalania odszkodowania ustawodawca wyraził w art. 56 ust. 1 ustawy, stwierdzając: *odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości*, jak również w art. 61 ust. 2 ustawy: *wartość nieruchomości zamiennej powinna odpowiadać wartości nieruchomości wywłaszczonej. Różnicę wartości nieruchomości wyrównuje się przez dopłatę pieniężną*. W tym miejscu warto przytoczyć wypowiedź sprawozdawcy komisji sejmowej rozpatrującej projekt zmian ustawy o g.g. w 1990 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a mianowicie: *przyjeliśmy zasadę, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości. Propozycje określenia warto-*

*ści tego odszkodowania były najróżniejsze. Przyjeliśmy zapis bardzo lakoniczny, ale taki, który w sposób chyba najbardziej jasny i prosty oddaje tę intencję, aby odszkodowanie pokryło rzeczywistą wartość rynkową. Wartość, która tylko przy umowie może być określona w sposób bardzo subiektywny, natomiast w tego typu wypadkach musi być określona w sposób zobiektywizowany*<sup>3</sup>. Taki pogląd został również przyjęty w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdza m.in.: *postępowanie wywłaszczeniowe bowiem ma charakter przymusu administracyjnego, wyrażającego się między innymi w tym, iż nabycie nieruchomości przez państwo następuje na zasadach odszkodowawczych przewidzianych w ustawie, a nie na zasadach ustalonych dowolnie przez strony*<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 55 ustawy o g.g. odszkodowanie wypłaca się jednorazowo w terminie nie dłuższym niż 14 dni (od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna) po zrealizowaniu na dzień wypłaty. Przepis ten zawiera cały katalog warunków, służących zrealizowaniu zasady słusznego odszkodowania przyznawanego podmiotowi w zamian za przymusową i b]ezwarunkową rezygnację przez niego z prawa własności stanowiącego trudną do wymierzenia wartość.

Z przytoczonych fragmentów orzeczeń i wypowiedzi wynika, że prawo własności jest traktowane jako jedno z podstawowych praw człowieka, którego odebranie może nastąpić za odszkodowaniem mającym zrekomensować stratę do takiego stopnia, by w zasadzie podmiot tracący prawo w drodze wywłaszczenia mógł swobodnie wyrównać

sobie uszczuploną wartość swego majątku. Podobne stanowisko zajął również NSA<sup>5</sup>.

Z uwagi na to, że tryb wywłaszczeniowy jest trybem arbitralnym, to odszkodowanie musi być tak ustalone, by nie tylko wyrównywało stratę ponoszoną przez podmiot wywłaszczany, ale również zmuszało organy prowadzące postępowanie wywłaszczeniowe do racjonalnego korzystania z takiej formy nabywania praw rzeczowych.

Zasada słuszności odszkodowania oznacza, że podmiot wywłaszczany nie może żądać więcej, aniżeli by otrzymał odstępując prawo własności dobrowolnie. Górną granicą jego żądania jest zasada słuszności. Istotą przepisów regulujących zasady ustalania odszkodowania jest to, by ustąpienie interesu jednostkowego przed interesem publicznym nie krzywdziło podmiotu wywłaszczanego, a zarazem, by podmiot wywłaszczany miał zagwarantowaną możliwość otrzymania takiego odszkodowania, które pozwoliłoby mu zrekompensować poniesioną stratę wskutek wywłaszczenia.

W konkluzji prowadzonych rozważań o zasadach odszkodowania należy stwierdzić, że odszkodowanie jest w istocie naprawieniem szkody, która nie wynika z utraty konkretnego dobra materialnego, lecz powstaje w zakresie przysługujących określonemu podmiotowi praw podmiotowych. Odszkodowanie służy zatem wynagrodzeniu przymusowej ingerencji państwa w sferę wolności podmiotu wywłaszczanego.

IV. Nieodłącznie z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania łączy się również forma, w jakiej powinno być ono wypłacone. W ustawie o g.g. uregulowa-

ne zostały dwie formy odszkodowania: obligatoryjna – odszkodowanie pieniężne (art. 55), i fakultatywna – przyznanie nieruchomości zamiennej (art. 61).

Jak już wskazano, odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości. W myśl art. 56 ust. 4 ustawy o g.g. w razie potrzeby ustalenie odszkodowania następuje po zasięgnięciu opinii biegłych, bądź innych osób posiadających uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości. Według tego przepisu organ orzekający powinien zwracać się o opinię do osób uprawnionych wtedy, kiedy istnieje taka potrzeba (a nie dowolnie, według uznania organu orzekającego). Ponadto, opinia biegłego nie może w istocie stanowić wyłącznej podstawy ustalenia odszkodowania. Taka opinia – jako akt pozbawiony mocy wiążącej – może stanowić tylko jeden z elementów ustalania odszkodowania dokonywanego przez organ orzekający w decyzji administracyjnej.

Odszkodowanie za wywłaszczone prawo powinno odpowiadać rzeczywistej szkodzi, jaką ponosi podmiot wywłaszczany, a co za tym idzie, jako wartość wywłaszczanego prawa należy przyjmować jego rzeczywistą wartość z dnia wywłaszczenia, nie obejmując wartości korzyści, jakie to prawo mogłoby przynieść w przyszłości, z uwagi na niezobiektywizowaną formę ich ustalania. Taki pogląd znalazł uznanie w orzecznictwie NSA<sup>6</sup>.

Przepisy art. 56 ust. 2 i 3 oraz art. 58 ust. 4 i art. 60 ustawy o g.g. stanowią samodzielną podstawę do ustalania wartości gruntów, budynków i lokali. To oznacza, że nawet przy zasięgnięciu opinii biegłych, nie jest dopuszczalne stosowanie przepisu art. 38 ustawy o g.g.<sup>7</sup>

Z art. 52 ust. 2 ustawy o g.g. wynika, że ustalanie formy i wysokości odszkodowania nie może być w żaden sposób związane ze zmianą stanu prawnego, dokonaną w trakcie postępowania wywłaszczeniowego. Taka regulacja stanowi gwarancję otrzymania odszkodowania równoważącego ponoszoną rzeczywistą szkodę przez każdy podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe w chwili jego wywłaszczenia. W przytoczonym wyżej przepisie można również upatrywać gwarancję obrotu prawem rzeczowym i swobody w jego obciążeniu, z zaznaczeniem, że ustalenie wartości wywłaszczanego prawa następuje według stanu z dnia przejęcia (czy też wygaśnięcia) tego prawa. Opisany przepis zawiera dyspozycję dla organu orzekającego (o odszkodowaniu) do obiektywnego ustalania zarówno formy, jak i wysokości odszkodowania, nie bacząc na subiektywne cechy charakteryzujące wywłaszczany podmiot.

Odszkodowanie pieniężne – zgodnie z art. 55 ustawy o g.g. – wypłaca się jednorazowo w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja zawierająca orzeczenie o odszkodowaniu stała się ostateczna. W ust. 3 tego przepisu zawarto klauzulę waloryzacyjną, wedle której odszkodowanie podlega waloryzacji na dzień jego wypłacenia. Takiej waloryzacji podlegają również dopłaty pieniężne wyrównujące wartość nieruchomości wywłaszczonej i nieruchomości zamiennej przyznanej tytułem odszkodowania, o czym stwierdza NSA w swoim orzecznictwie<sup>8</sup>.

Wspomniana klauzula waloryzacyjna – stanowiąca samodzielną podstawę waloryzacji świadczeń odszkodowawczych uregulowanych w ustawie o g.g.

– znajduje zastosowanie jedynie wtedy, kiedy wypłacane odszkodowanie utraciło realną wartość z uwagi na upływ czasu od dnia jego ustalenia. Istotne jest przy tym określenie wskaźnika waloryzacyjnego, stanowiącego podstawę do przywrócenia odszkodowaniu wartości ekwiwalentnej. Dla określenia takiego wskaźnika niebagatelne znaczenie będzie miał pogląd Sądu Najwyższego wypowiedziany w jednym z orzeczeń o następującej treści: *z istoty swojej waloryzacja świadczenia powinna zmierzać do przywrócenia mu rzeczywistej, wynikającej z treści stosunku prawnego wartości ekonomicznej*<sup>9</sup>.

Dla podkreślenia znaczenia waloryzacji odszkodowania warto ponadto przytoczyć wypowiedź prof. A. Zielińskiego z posiedzenia komisji sejmowej zajmującej się nowelizacją ustawy o g.g. (w 1990 r.), a mianowicie:  *rząd proponuje, żeby odszkodowania były wypłacane jednorazowo. Zwracam na to uwagę dlatego, że dotychczasową praktyką było, przy tak ogromnej dewaluacji pieniądza, przeciąganie momentu wypłaty odszkodowania lub dzielenia go na raty. Rzecz jasna, czyniło to ogromne szkody w finansach ludzi wywłaszczanych. Jako podkomisja opowiadamy się za tym, żeby odszkodowanie było jednorazowe i żeby podlegało ono rewaloryzacji na dzień wypłaty. Jest to zgodne ze zmianami, które chcemy wprowadzić w art. 59 ust. 1 (numeracja artykułów sprzed ujednoczenia tekstu ustawy – przyp. autora), który ma brzmienie: „odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości”. Można to osiągnąć jedynie poprzez rewaloryzację tej wartości na dzień wypłaty odszkodowania*<sup>10</sup>.



W związku z powyższym można wyrazić pogląd, iż przy ustalaniu odszkodowania należy ujmować wartość prawa rzeczowego z chwili możliwie najbliższej wydawaniu stosownej decyzji<sup>11</sup>. Ponadto, ustalone odszkodowanie powinno być jak najszybciej wypłacone uprawnionemu podmiotowi. W tym względzie dyscyplinujący charakter posiadają przepisy art. 55 ust. 4 ustawy o g.g. odsyłające w istocie do odpowiedniego stosowania przepisu art. 477 k.c. (w zakresie zwłoki) lub art. 481 k.c. w razie opóźnienia, przy wypłacaniu odszkodowania pieniężnego. Cytowany przepis ustawy o g.g. umożliwia wywłaszczoneму podmiotowi kwestionowanie wysokości samego odszkodowania, jeżeli zostało ono ustalone w decyzji, ale nie zostało jeszcze wypłacone. Zaniechanie wypłacenia ustalonego odszkodowania podważa jego realną wartość mającą stanowić ekwiwalent za utraconą wartość wywłaszczonego prawa rzeczowego.

Gwarancją nienaruszania uzasadnionego interesu publicznego (na realizację którego następuje wywłaszczenie) przez stosowanie zasady ekwiwalentności jest instytucja złożenia kwoty odszkodowania – zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o g.g. – do depozytu sądowego. Kwotę odszkodowania składa się do depozytu sądowego, jeżeli osoba uprawniona do odebrania odszkodowania odmawia jego przyjęcia, bądź gdy wypłata odszkodowania osobie uprawnionej natrafia na przeszkody (w znaczeniu przeszkód obiektywnych). Ponadto, złożenie odszkodowania do depozytu sądowego może nastąpić dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji, w której je ustalono. Nie można więc stosować tej formy spełnienia świadczenia odszkodowawczego, dopóki stro-

na może kwestionować jego wysokość w odwoławczym toku instancji.

W świetle art. 470 k.c. w związku z art. 7 ustawy o g.g. złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego należy traktować jako wypłatę tego odszkodowania uprawnionemu do jego otrzymania, co w konsekwencji powoduje zwolnienie Skarbu Państwa czy gminy z odpowiedzialności wynikającej ze zwłoki lub opóźnienia w odebraniu – przez uprawnionego – odszkodowania. Złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego wywiera i ten skutek, że przy prawidłowo ustalonej wysokości odszkodowania nie jest możliwe jego zwaloryzowanie, chyba że złożenia takiego dokonano z powodów przez uprawnionego niezawinionych. Poza tym, stosowanie instytucji depozytu sądowego służy – zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o g.g. – ochronie interesów innych osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania, a także zapewnieniu realizacji celu publicznego, która nie może być obciążona ujemnymi skutkami nieuregulowania stanu prawnego wywłaszczonego prawa rzeczowego.

Przy ustalaniu wysokości odszkodowania – co wynika z art. 63 ust. 1 ustawy o g.g. – od wartości wywłaszczonej nieruchomości odlicza się ciążące na niej kwoty stanowiące należność Skarbu Państwa, gminy i banków. W zakresie unormowania powyższego przepisu znajdują się te wszystkie należności, które są należnościami wymagalnymi w chwili wywłaszczenia<sup>12</sup>. Takie odliczenie może być dokonywane jedynie przy stosowaniu pieniężnej formy odszkodowania.

Według art. 61 ust. 1 ustawy o g.g. właścicielowi wywłaszczonej nierucho-

mości należy w miarę możliwości przyznać z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na jego żądanie tytułem odszkodowania odpowiednią nieruchomością zamienną. Z cytowanego przepisu wynika, że podmiot wywłaszczony może żądać przyznania nieruchomości zamiennej wyłącznie wtedy, kiedy przedmiotem wywłaszczenia jest objęta cała nieruchomość<sup>13</sup>. O tym, co należy rozumieć przez pojęcie całej nieruchomości przesadzają dane zawarte w dziale I księgi wieczystej (lub dane ze zbioru dokumentów określające położenie i obszar nieruchomości wywłaszczanej). W braku księgi wieczystej i zbioru dokumentów stosowne dane ustala się w oparciu o ewidencję gruntów i budynków.

W świetle wskazanego wyżej przepisu można stwierdzić, że nie zawsze wywłaszczenie mające za przedmiot określoną, wyodrębnioną fizycznie działkę gruntu skutkować będzie możliwością żądania przyznania nieruchomości zamiennej. Tylko bowiem wywłaszczenie działki gruntu stanowiącej wyodrębnioną nieruchomość może stanowić podstawę do ustalenia odszkodowania w formie przyznania nieruchomości zamiennej.

Treść art. 61 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 1 ustawy o g.g. wskazuje, że przyznanie nieruchomości zamiennej jest możliwe wyłącznie po złożeniu odpowiedniego wniosku przez właściciela nieruchomości, bądź jego spadkobierców. Z tej formy odszkodowania nie może więc skorzystać użytkownik wieczysty, na co wskazuje treść art. 61 ust. 1, jak i treść art. 57 ustawy o g.g.

Organ orzekający o odszkodowaniu z urzędu ustala odszkodowanie w formie pieniężnej, dopiero złożenie wniosku

o przyznanie nieruchomości zamiennej rodzi obowiązek rozważenia możliwości realizacji takiego żądania.

Przyznanie nieruchomości zamiennej jest wyznaczone możliwością jego realizacji oraz odpowiednością nieruchomości zamiennej. Kryterium *możliwości przyznania* musi być oceniane w sposób obiektywny, co oznacza, że w razie odmowy przyznania nieruchomości zamiennej musi istnieć obiektywna niemożliwość dokonania tego. Zarazem, ocena tej niemożliwości nie może być uzależniona od swobodnego uznania organu orzekającego o odszkodowaniu. Możliwość przyznania nieruchomości zamiennej powinna być oceniana w oparciu o przysługujące kompetencje i rzeczywisty stan dysponowania – przez organ orzekający – nieruchomościami spełniającymi kryterium odpowiedności co do ich charakteru – wyznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – jak i wartości ustalonej (w myśl art. 61 ust. 3 ustawy o g.g.) według zasad obowiązujących przy ustalaniu odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną, przy zastosowaniu tych samych metod szacunkowych, według których ustalono wartość wywłaszczonej nieruchomości<sup>14</sup>. Realizacja możliwości przyznania nieruchomości zamiennej jest również wyznaczona wolą podmiotu uprawnionego do jej nabycia.

Istotnym ograniczeniem stosowania opisywanej formy odszkodowania jest obowiązek pozyskiwania na ten cel nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa unormowanymi przepisami ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

(DzU Nr 107, poz. 464, z późn. zm.). Z analizy treści przepisów art. 1, art. 2, art. 5 ust. 4, art. 12 ust. 1 i ust. 2, art. 27 i art. 33 wspomnianej wyżej ustawy wynika, że w opisywanym zasobie znajdują się w zasadzie nieruchomości rolne. Oznacza to, iż *odpowiedniość* nieruchomości zamiennej będzie znajdowała zastosowanie jedynie w przypadku wyłączenia nieruchomości rolnych. Nie jest bowiem możliwe, by zamienną nieruchomość rolną traktować jako nieruchomość odpowiednią do wyłączonej nieruchomości o innym przeznaczeniu.

Można sformułować pogląd, iż w celu umożliwienia realizacji roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej (za wyłączonej nieruchomości nierolniczą) organ orzekający o odszkodowaniu powinien podjąć czynności w zakresie zmiany przeznaczenia określonej nieruchomości zamiennej z zasobu na cele nierolnicze, a spełniającej warunek *odpowiedniości* co do nieruchomości wyłączonej.

Na podkreślenie zasługuje ponadto fakt, że nieruchomość zamienną pozyskuje się wyłącznie z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez względu na to, na czyją rzecz następuje wyłączenie. To oznacza, że roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej zawsze będzie obciążać Skarb Państwa, natomiast wypłata odszkodowania w formie pieniężnej obciąża ten podmiot, na którego rzecz następuje wyłączenie (Skarb Państwa lub gminę). Przy dokonywaniu wyłączenia na rzecz gminy, podmiot wyłączany nie będzie mógł skutecznie przedstawić swojego roszczenia wobec gminy, która może dysponować odpowiednią nieruchomością zamienną.

Wymóg przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej jest również określony treścią art. 61 ust. 2 ustawy o g.g., według którego wartość nieruchomości zamiennej powinna odpowiadać wartości nieruchomości wyłączonej. Powyższy przepis należy odczytywać w świetle zasady ekwiwalentności odszkodowania, co wskazuje na porównywanie wartości obu nieruchomości w kategoriach ekonomicznych i kategoriach użyteczności gospodarczej. Stwierdzenie użyte w zdaniu drugim (różnicę wartości nieruchomości wyrównuje się poprzez dopłatę pieniężną) wspomnianego wyżej przepisu wskazuje na to, iż różnica wartości obu nieruchomości nie może w znaczącym stopniu przewyższać wartości nieruchomości wyłączonej. Forma dopłaty pieniężnej stanowi w istocie formę uzupełniającego odszkodowania pieniężnego. Biorąc pod uwagę treść art. 56 ust. 1 ustawy o g.g. należy postawić tezę, że odpowiednią nieruchomością zamienną jest nieruchomość o takiej wartości, której konieczność wyrównania z wartością nieruchomości wyłączonej jest możliwa poprzez dopłatę pieniężną w wysokości nie przekraczającej wartości którejkolwiek z nieruchomości.

W świetle przeprowadzonych wyżej rozważań wydaje się, że skuteczne stosowanie przepisu art. 61 ustawy o g.g. w praktyce będzie następowało niezwykle rzadko.

Podkreślić należy i to, że zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy o g.g. wykonanie decyzji o wyłączeniu nie może nastąpić przed wydaniem wyłączonej nieruchomości zamiennej. Z tego wynika, że wykonanie decyzji zawierającej orzeczenie o wyłączeniu przed wydaniem nieruchomości zamien-

nej może być traktowane jako samowolne naruszenie własności nieruchomości wywłaszczanej, a to skutkuje możliwością zgłoszenia roszczenia o odszkodowanie za samowolne zajęcie nieruchomości (realizowanego w drodze postępowania przed sądem powszechnym).

Istotnym zagadnieniem jest również sytuacja, kiedy wywłaszczana nieruchomość jest obciążona hipoteką. Wydaje się, że w takim przypadku należałoby zastosować *per analogiam* art. 64 ust. 1 ustawy o g.g., według którego nadanie nieruchomości zamiennej byłoby uzależnione od wyrażenia zgody przez wierzyciela, któremu przysługują prawa z hipoteki. W braku takiej zgody, wydaje się, że nie można uprawnionemu przyznać nieruchomości zamiennej z uwagi na występującą niemożliwość dokonania tego, chyba że hipoteka zostanie wykreślona z księgi wieczystej przed wydaniem decyzji ustalającej odszkodowanie.

W myśl art. 65 ust. 2 ustawy o g.g. przejście prawa własności nieruchomości zamiennej następuje z dniem, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie w takiej formie stała się ostateczna, co oznacza, że decyzja ta nabrała cech niewzruszalności w administracyjnym toku instancji.

V. Przy wywłaszczaniu innych praw rzeczowych odszkodowanie może być ustalone tylko w formie pieniężnej, zaś wskazówkę ustalania jego wysokości zawiera przepis art. 54 ust. 4 ustawy o g.g., który stanowi: *odszkodowanie za odjęcie lub ograniczenie innego niż własność prawa rzeczowego na nieruchomości nie może przekraczać wysokości odszkodowania, jakie przysługiwałoby za odjęcie prawa własności.*

W świetle art. 67 ustawy o g.g. rejonowy organ rządowej administracji ogólnej może udzielić zezwolenia (po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, ale przed wydaniem decyzji o wywłaszczeniu) na zajęcie nieruchomości, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi względami, a zwłoka poważnie zagrażałaby interesowi społecznemu. Należy w tym miejscu wskazać, iż zajęcie nieruchomości bez takiego zezwolenia, bądź zajęcie wykraczające poza ramy wyznaczone zezwoleniem powoduje zmianę trybu ustalania odszkodowania z postępowania administracyjnego na postępowanie cywilne przed sądem powszechnym<sup>15</sup>. Działanie – wyrządzające szkodę – dokonywane w ramach udzielonego zezwolenia rodzi obowiązek odszkodowawczy realizowany – zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o g.g. – w trybie administracyjnym, jeżeli strony samodzielnie nie dokonały uzgodnień w celu zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego.

Z treści przytoczonego wyżej przepisu wynika, że ustawodawca dopuścił możliwość naruszenia (przymusowej ingerencji państwa) prawa własności jeszcze przed jego wywłaszczeniem, jeżeli zwłoka w zajęciu nieruchomości poważnie zagrażałaby interesowi społecznemu. Stworzenie możliwości ingerowania w prawo własności jeżeli uzasadnia to interes społeczny (choć ingerencja taka następuje w toku toczącego się postępowania wywłaszczeniowego) może budzić wątpliwości w świetle treści art. 7 przep. konst. traktującego o możliwości ingerencji w prawo własności jedynie dla realizacji celu publicznego, nie zaś w celu ochrony interesu społecznego. Cel społeczny nie zawsze jest zbieżny z celem publicznym, dla realizacji które-

go dokonuje się wywłaszczenia. Dlatego też istotnym wskazaniem dla możliwości dokonywania ingerencji w takim trybie w prawo własności jest możliwość udzielania zezwolenia tylko w trakcie toczącego się postępowania wywłaszczeniowego kończącego się wydaniem decyzji o wywłaszczeniu tego prawa. Przy czym, zajęcie nieruchomości może nastąpić przed wywłaszczeniem tylko wtedy, kiedy dla realizacji celu publicznego (dla której dokonuje się wywłaszczenia) istotną rolę odgrywa czas, w jakim ma nastąpić ta realizacja. Nie jest więc możliwe zajęcie nieruchomości przed jej wywłaszczeniem, jeżeli realizacja celu publicznego jest niepewna, bądź samo postępowanie wywłaszczeniowe może zakończyć się w inny sposób, aniżeli przez wydanie decyzji o wywłaszczeniu.

VI. Według art. 87 ust. 1 ustawy o g.g. sprawy wszczęte, lecz nie zakończone decyzją o odszkodowaniu przed

dniem wejścia w życie ustawy o g.g. prowadzi się na podstawie przepisów ustawy o g.g. z wykorzystaniem zebranego materiału. Z tego wynika, że zasady ustalania odszkodowania uregulowane w ustawie o g.g. mają zastosowanie do wszystkich tych spraw wywłaszczeniowych, w których do dnia wejścia w życie ustawy o g.g. nie zostały wydane decyzje o ustaleniu odszkodowania, choćby wydane zostały decyzje o wywłaszczeniu. Ustawa o g.g. ma również zastosowanie do wszystkich tych spraw, w których wydana została decyzja o ustaleniu odszkodowania, ale następnie została ona uchylona, bądź stwierdzono jej nieważność. Koniecznymi przesłankami do zastosowania przepisu art. 87 ustawy o g.g. są: sprawa musi wynikać z przepisów regulujących wywłaszczanie praw rzeczowych (unormowania poprzedzające ustawę o g.g.) oraz brak ważnej decyzji ustalającej odszkodowanie<sup>16</sup>.

## Przypisy:

<sup>1</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; podobnie w orzeczeniach: z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; z dnia 4 grudnia 1990 r., sygn. akt K 12/90; z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92.

<sup>2</sup> Podobnie w wyroku NSA z dnia 1 lutego 1988 r., sygn. akt IV SA 667/87.

<sup>3</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu RP X kadencji, łam 28.

<sup>4</sup> Podobnie: wyrok NSA z dnia 6 października 1983 r., sygn. akt I SA 968/83; wyrok NSA z dnia 15 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 782/88; wyrok NSA z dnia 29 listopada 1989 r., sygn. akt IV SA 814/89.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 31 grudnia 1988 r., sygn. akt IV SA 757/88.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 15 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 787/88; wyrok NSA z dnia 31 grudnia 1988 r., sygn. akt IV SA 757/88.

<sup>7</sup> Patrz przyp. 9 oraz wyrok NSA z dnia 17 marca 1987 r., sygn. akt IV SA 972/86.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1667/92.

<sup>9</sup> Wyrok SN z dnia 16 września 1993 r., sygn. akt I PRN 70/93.

<sup>10</sup> Biuletyn Nr 602/X kad. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących zmian systemowych w gospodarce narodowej, str. 28.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 1981 r., sygn. akt SA 748/80.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90.

<sup>13</sup> Podobnie: wyrok NSA z dnia 6 października 1983 r., sygn. akt I SA 968/83.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 675/87.

<sup>15</sup> Wyrok SN z dnia 30 maja 1962 r., sygn. akt IV CZ 47/62; wyrok SN z dnia 14 lutego 1967 r., sygn. akt I CR 443/66; wyrok SN z dnia 28 listopada 1968 r., sygn. akt II CZ 153/68; wyrok NSA z dnia 26 marca 1993 r., sygn. akt SA/Lu 1339/92.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lutego 1986 r., sygn. akt I SA 1088/85; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1987 r., sygn. akt IV SA 216/87; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1667/92.