

Żaklina Skrenty

Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 163-176

2012

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ŻAKLINA SKRENTY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych

Prawo do własności należy do grupy tradycyjnie wyróżnianych praw pierwszej generacji. Za prawa pierwszej generacji uważa się prawa obywatelskie, przez które rozumie się wolności jednostki od ingerencji państwa. Prawa człowieka drugiej generacji to prawa społeczne w sensie prawa do żądania świadczeń społecznych ze strony państwa, w tym również prawa do pracy i nauki. W ostatnich latach proponuje się również rozróżnienie praw trzeciej generacji, które obejmują przykładowo prawo do pokoju, prawo do samostanowienia, prawo do rozwoju, prawa mniejszości, prawo do czystego środowiska¹.

Prawo własności jest jednym z najstarszych praw, zdefiniowanym w prawie rzymskim i gwarantowanym w ustawodawstwie nieprzerwanie już od średniowiecza. Przejęcie w XX w. przez państwo wielu obowiązków ogólnospołecznych, niejednokrotnie kolidujących z prywatną własnością, spowodowało konieczność umieszczenia w aktach prawnych zapisów regulujących możliwość pozbawienia czy nawet odjęcia tego prawa². Umieszczenie tego rodzaju regulacji w aktach prawnych jest szczególnie istotne ze względu na fakt, iż pozbawienie prawa posiadanego przez jednostkę jest szczególnie dotkliwie, a także nadzwyczaj daleko ingerujące w sytuację prawną i faktyczną tej jednostki.

¹ J. Schriver, W.D. Verwey, *The Taking of Property under International Law; A new Legal Perspective*, Nowy Jork 1984, s. 210.

² G. Michałowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Warszawa 2000, s. 96.

Przepis art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, iż każda osoba fizyczna i prawna mają prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Organy władzy publicznej muszą więc przede wszystkim chronić prawo własności, podobnie jak wszystkie inne prawa przyznane jednostce, a ograniczać je lub ich pozbawiać mogą wyłącznie w ostateczności i wyłącznie na mocy jasno określonych przepisów, nie pozwalających w szczególności na dowolną interpretację.

Bez wątplenia bowiem, za słuszne trzeba uznać stwierdzenie, że postanowienia Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie naruszają prawa państwa do wydawania takich ustaw, jakie będą konieczne i niezbędne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym³.

Określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo własności traktowane jest między innymi jako zasada ustrojowa. Jednym z zamierzeń konstruowania zasad ustrojowych jest kształtowanie pewnych kierunków działania państwa, jego celów i zadań, w szczególności kierunków interpretacji innych przepisów. Takim zadaniem jest ochrona własności, niezależnie od przyznania jednostce indywidualnych uprawnień. Gwarancją dochowania przez państwo obowiązków względem własności są ogólne środki polityczne, w szczególności ustawodawstwo⁴. Zagwarantowanie ochrony własności poprzez działania faktyczne i stanowienie odpowiedniego prawa jest konstytucyjną powinnością państwa⁵. Takie ujęcie zapisane jest w art. 21 Konstytucji RP. W art. 64 Konstytucji mamy do czynienia z ujęciem własności jako prawem podmiotowym, czyli własnością w ujęciu subiektywnym, w przeciwieństwie do obiektywnie wskazanej zasady.

Zagwarantowanie jednostce prawa podmiotowego do własności stanowi podstawę do korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony przed ingerencją państwa. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP kształtuje bowiem równą dla wszystkich ochronę prawną własności.

³ A. Redelbach, *Natura praw człowieka; Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 264-265.

⁴ P. Sarnecki, *Prawo własności w Konstytucji*, referat wygłoszony na seminarium zorganizowanym przez Ośrodek Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Krakowie, 11 maja 1997 r., s. 15-16.

⁵ Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, publ. OTK 1999/1/2; por. np.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 253.

W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkami dopuszczalności ograniczeń prawa własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Ograniczenie musi odpowiadać także zasadzie proporcjonalności⁶. Zasada ta wyraża się w stosowaniu przez organy państwa jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu. Cel ten, jednoznaczny z dobrem ogółu społeczeństwa, z działaniem w interesie publicznym, musi być osiągnięty z możliwie najmniejszym ograniczeniem praw jednostki. Zasada ta wyrażać się powinna w szczególności w zakresie dotyczącym odszkodowania, nie może ono bowiem być w żaden sposób uszczuplane, zarówno przez sposób jego obliczania, jak i tryb wypłacania⁷. Proporcjonalność oznacza działanie jak najmniejszym kosztem jednostki i należy rozumieć tutaj również koszt w postaci obniżenia wartości jej majątku. Zasadę proporcjonalności można określić także jako zbiór trzech składowych. Postępowanie zgodnie z nimi gwarantuje przestrzeganie zasady proporcjonalności. Po pierwsze, regulacja danej instytucji następować powinna tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony interesu publicznego i dobra ogółu społeczeństwa, po drugie, kształtowanie i treść regulacji powinny zapewniać osiągnięcie zamierzonych skutków. Po trzecie, muszą ponadto być zachowane proporcje między efektami, celami regulacji, a ciężarami, niedogodnościami i ograniczeniami dla obywateli.

Instytucja wywłaszczenia jest sumą dwu podstawowych funkcji: społecznej funkcji własności i gwarancyjnej funkcji ochrony praw podmiotowych. Państwo musi skutecznie rozwiązywać konflikt interesu publicznego i interesu indywidualnego w przypadku, gdy prawa indywidualne uniemożliwiają realizację celów publicznych, ale również tworzyć gwarancje podmiotom prawa własności, że w ściśle określonych przez prawo przypadkach naruszenie ich praw stanowi wyjątek⁸.

W pozytywistycznej nauce prawa wyróżnia się 3 rodzaje ograniczeń własności: ograniczenia z tytułu wyższej konieczności – bez konkretnej podstawy prawnej, nałożone w przypadkach wystąpienia nagłych stanów zagrożenia: powódź, pożar; ograniczenia natury policyjno-administracyjnej, dla których pod-

⁶ Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, publ. OTK 1999/1/2, zob. również: J. Filipek, *op. cit.*, s. 131.

⁷ Wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, publ. OTK 2000/2/60, orzeczenie TK z 19.06.1990 r., K 2/90, publ. OTK 1990.

⁸ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 21.

stawę prawną stanowi norma kompetencyjna władzy⁹; ograniczenia z tytułu tzw. służebności legalnych (ustawowych), wynikające ze szczególnego przepisu prawnego, mogące polegać na zakazie podejmowania określonych czynności (*non facere*) albo nakazie dopuszczania jakiejś czynności lub stanu (*pati*), ale też na zakazie rozwinięcia określonej czynności (*facere*); ograniczenia te mogą tworzyć nie tylko przedmiotowe ograniczenia własności, ale też ustanawiać prawa podmiotowe dla osób trzecich¹⁰.

Inną klasyfikację przeprowadza Kasznica, wyróżniając następujące sposoby naruszenia własności prywatnej: zniszczenie rzeczy uznanej za niebezpieczną, konfiskata przedmiotów przestępstwa, naruszenie czyjegoś stanu posiadania wskutek przeprowadzenia legalnej działalności, pozbawienie wartości warsztatów pracy wskutek wprowadzenia monopolu państwa, naruszenie prywatnej własności w wypadkach wyższej konieczności¹¹.

Czołowe miejsce wśród publicznoprawnych ograniczeń zajmuje instytucja wywłaszczenia, która jest konstytutywnym aktem administracyjnym, w interesie publicznym i na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego¹², uchylającym lub ograniczającym czyjeś prawo na rzeczy za odszkodowaniem, w celu ustanowienia nowych praw dla osób trzecich¹³.

Bez względu na to, czy wywłaszczenie będzie prowadziło do odjęcia, czy ograniczenia prawa, jest to ingerencja najdalej idąca, naruszająca istotę prawa własności¹⁴.

Wywłaszczenie można scharakteryzować jako odebranie przez państwo prawa indywidualnego za odszkodowaniem, służące realizacji jego celów, ce-

⁹ W tej kategorii można również umieścić na przykład uszkodzenia mienia w wyniku ćwiczeń wojskowych. Zob.: M. Aust, [w:] M. Aust, R. Jacobs, D. Pasternak, *Die Enteignungsentschaedigung*, Berlin 2002, s. 90.

¹⁰ Podział wg: K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 897 i n.

¹¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 150.

¹² O bezwzględnej konieczności istnienia podstawy prawnej zob. także: M. Aust [w:] *Enteignungsentschaedigung...*, *op. cit.*, s. 89.

¹³ Podział wg: K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 899.

¹⁴ M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 660; również: K.M. Ziemiński, *Wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. II, red. Z. Leoński, Poznań 2000, s. 148.

łów użyteczności publicznej czy celów urzeczywistniających interes społeczny¹⁵. Stanowi przysporzenie i źródło korzyści ogółu, wobec czego wyrównanie tej szkody obciąża wszystkich obywateli poprzez partycypację w tworzeniu środków finansowych, którymi dysponuje państwo¹⁶.

Wywłaszczenie to odpłatne (za odszkodowaniem, względnie za dostarczeniem nieruchomości zamienną) zniesienie (całkowite odjęcie) lub ograniczenie czyjś prawa na rzeczy przy równoczesnym ustanowieniu nowego prawa na rzecz innej osoby – dokonane w interesie publicznym aktem administracyjnym przez władzę publiczną na podstawie upoważnienia ustawowego po przeprowadzeniu przepisanej postępowania¹⁷. Jak wyżej wspomniano, ograniczenie lub odjęcie prawa należącego do określonego podmiotu wiązać się będzie najczęściej z ustanowieniem nowego prawa dla innego podmiotu. W związku z tym, że wywłaszczenie dokonywane jest na rzecz ogółu, podmiotem nowego prawa będzie państwo lub inne podmioty prawa publicznego, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego.

Wywłaszczenie jest dopuszczalne dla realizacji celów użyteczności publicznej. Cele użyteczności publicznej obejmują wszystko to, co jest ogólnie dostępne dla całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jego członków¹⁸, ale nie może służyć realizacji celów prywatnych.

Konstytucyjną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia, wynikającą wprost z literalnego brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest cel publiczny. Cel publiczny rozumieć można jako cel, którego efekt realizacji będzie skutkował jego powszechną dostępnością¹⁹ oraz jako cel służący ogółowi – wszystkim. Cel publiczny służy pomyślności zbiorowości pojmowanej jako całość (służy

¹⁵ Por.: K. Jasińska, *Wywłaszczenie a prawo pierwokupu (wykupu) nieruchomości na rzecz państwa*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. W. Jaśkiewicz Warszawa – Poznań 1973, s. 70-76.

¹⁶ K. Świdorski, *Szkody legalnie wyrządzone przez administrację publiczną – zasada odpowiedzialności odszkodowawczej*, Casus – Zima 2008, s. 34.

¹⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 149; por. także Z. Truskiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Poznań, Kluczbork 1994, s. 125 oraz W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 296.

¹⁸ Por. wyrok NSA z 28.03.1996 r., IV SA 1500/94.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 07.03.2007 r., II SA/Wa 2037/06, publ. LEX nr 319149; także: Z. Truskiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, *op. cit.*, s. 126; oraz: H.J. Papier, *Recht der oeffentlichen Sachen*, Berlin 1998, s. 78.

pożytkowi publicznemu i dobru ogółu – całemu społeczeństwu lub społeczności lokalnej)²⁰.

Określenie zadania publicznego, celu publicznego, a szerzej – interesu publicznego ulega ciągłym przemianom, jest uzależnione w szczególności od sytuacji prawnej, politycznej, społecznej, gospodarczej oraz systemu wartości i zasad uznawanych w państwie²¹. Trudność definiowania tych pojęć wynika także z faktu, że ze względu na ich powiązania i wzajemne przenikanie niełatwe jest rozgraniczenie tych pojęć. Określenie „zadania publiczne” związane jest z celami publicznymi (użyteczności publicznej), jakie ma zrealizować administracja, a z kolei cele te utożsamiane są z interesem publicznym²². Przedsięwzięcie, na jakie dokonywane jest wywłaszczenie, musi mieścić się w pojęciu zadań i funkcji służących wykonywaniu zadań administracji publicznej. Cel ten ponadto musi być niezbędny, to znaczy, że w danym przypadku realizacja celu w inny sposób będzie niemożliwa²³.

Pojęcia celu publicznego, zadania publicznego, interesu publicznego występują w Konstytucji, ustawach zwykłych – ustrojowych, materialnych i proceduralnych; mają charakter pojęć prawnych, a zarazem pojęć – narzędzi badawczych. Spełniają rolę szczególną, determinując funkcjonowanie państwa i jednocześnie, stanowiąc podstawowe kryterium wyznaczania granic dopuszczalnej ingerencji państwa (administracji publicznej) w sferę praw jednostki, czyli w sferę interesu indywidualnego. Mimo utożsamiania pojęcia celu publicznego i pojęcia interesu publicznego, to ten ostatni jest zazwyczaj traktowany jako podstawowe kryterium wyznaczające pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki²⁴.

Cel publiczny musi zawierać się w pojęciu interesu publicznego. Działanie w interesie publicznym to działanie dla korzyści społecznej, natomiast cele pu-

²⁰ Wyrok TK z 17.12.2008 r., P 16/08, publ. OTK-A 2008/10/181, wyrok TK z 09.12.2008 r., K 61/07, publ. OTK-A 2008/10/174.

²¹ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95.

²² *Ibidem*.

²³ Por.: Z. Truskiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, *op. cit.*, s. 127.

²⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 82.

bliczne obejmują pewne kategorie działań, bez względu na to, komu przynoszą korzyść²⁵.

Zasady tej nie narusza treść art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którym pod pojęciem zadań własnych gminy rozumiane jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (gminnej). Zbiorowe potrzeby wspólnoty są to zarówno wspólne potrzeby grupy osób, jak i indywidualne potrzeby zaspokajane przez potencjalnie powtarzalne działania podmiotów publicznych²⁶. Każde zaspokajanie potrzeb wspólnoty, bez względu na to czy podejmowane jest na rzecz jednego podmiotu, czy większej grupy osób, będzie zadaniem publicznym²⁷.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (gminnej, powiatowej i wojewódzkiej), realizowane przez organy każdego z trzech szczebli podziału terytorialnego państwa dotyczy, zgodnie z regulacjami ustaw ustrojowych, czterech obszarów spraw:

1) urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej, w szczególności obejmujących drogi publiczne, organizację ruchu drogowego, urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, urządzenia służące zaopatrzeniu ludności w energię elektryczną, energię ciepłą oraz gaz, a także zaspokajanie potrzeb transportu zbiorowego²⁸;

2) podmiotów i instytucji infrastruktury społecznej, obejmujących między innymi kwestie oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, budownictwa mieszkaniowego, terenów rekreacyjnych i wypoczynkowych, urządzeń sportowych;

3) zagadnień porządku i bezpieczeństwa publicznego – w szczególności dotyczących zadań z zakresu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej;

²⁵ M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 24.

²⁶ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 332.

²⁷ *Ibidem*, s. 331-332.

²⁸ Budowa dróg, obiektów użyteczności publicznej oraz rozwój infrastruktury to standardowe przesłanki legalności wywłaszczenia. Zob. np.: M. Aust [w:] *Die Enteignungsentschaedigung...*, *op. cit.*, s. 90.

4) zagadnień ładu przestrzennego, a więc spraw dotyczących zagospodarowania i przeznaczenia terenu, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej²⁹.

Nieunikniona i stale pojawiająca się w stosunkach społecznych kolizja między interesem publicznym, wynikająca z konieczności pogodzenia wyżej wymienionych potrzeb zbiorowości społecznej z interesem prywatnym poszczególnej osoby, powoduje konieczność ograniczania własności prywatnej w zakresie rzeczowych stosunków prawnych³⁰.

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, 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 bezzwłocznego, adekwatnego i skutecznego³¹.

Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na dotkliwość skutków oraz fakt, że wywłaszczenie stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe, traktowane jest ono w naszym systemie prawa jako rozwiązanie wyjątkowe, a także jako rozwiązanie ostateczne. Korzystanie przez podmiot władzy publicznej z instytucji wywłaszczenia powinno wiązać się z jasno określonymi i rygorystycznymi ograniczeniami. W szczególności przesłanki wywłaszczenia powinny wynikać z aktu rangi ustawowej, a procedura jego przeprowadzenia nie powinna zawierać luk i chronić obywatela przed nadużyciami władzy³².

W sytuacji, gdy dochodzi do uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez podmiot władzy publicznej, na podstawie decyzji administracyjnej, następuje zespolenie jego funkcji władczych, podejmowanych na podstawie prawa publicznego (*imperium*), z działaniami dokonywanymi na płaszczyźnie cywil-

²⁹ Por. np.: Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 37.

³⁰ S. Wachholz, [w:] *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, red. K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, Kraków – Warszawa 1939, s. 538.

³¹ P. Malanczuk, *Expropriation and standard of compensation*, [w:] *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, red. P. Malanczuk, Nowy Jork 2002, s. 235.

³² Por. np.: A. Łukaszewska, [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 314.

noprawnej, właścicielskimi (*dominium*). W demokratycznym państwie prawnym granice między tymi dwiema dziedzinami powinny być ściśle przestrzegane, a w związku z tym powinno się ograniczać wykorzystywanie instytucji prawa cywilnego w sferze władztwa należnego państwu³³.

Wywłaszczenie jest wyjątkiem od cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności nieruchomości i może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w mniej dotkliwy sposób niż pozbawienie albo ograniczenie prawa do nieruchomości. Sposobem tym będzie przede wszystkim nabycie nieruchomości z wykorzystaniem instytucji prawa cywilnego. Z tych względów ustawa o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) przewiduje obowiązek wyczerpania możliwości doprowadzenia drogą rokowań do zawarcia umowy o przeniesienie własności³⁴. Obowiązek prowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie właścicielowi nieruchomości oświadczenia woli, w rozumieniu prawa cywilnego o charakterze zaproszenia do prowadzenia rokowań w sprawie zawarcia stosownej umowy, w którym zostają określone warunki nabycia własności nieruchomości. To podmiot, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie, powinien wystąpić z inicjatywą i zaproponować właścicielowi nieruchomości warunki, na których jest gotów nabyć daną nieruchomość przeznaczoną na realizację celu publicznego w drodze umowy³⁵.

Rokowania prowadzone przez organ administracji publicznej z właścicielem nieruchomości polegają na ustalaniu interesów i oczekiwań obu stron ewentualnej przyszłej transakcji. Każda kwestia, która podlega rozstrzygnięciu na drodze ustaleń stron, a nie jednostronnej decyzji organu, musi wiązać się z obopólnymi ustępstwami. Określeniu możliwych granic tych ustępstw służą właśnie prowadzone rokowania. Jeżeli strony nie ustalą stanowiska pozwalającego na zaspokojenie interesu podmiotu prawa publicznego i właściciela nieruchomości, niezbędne będzie sięgnięcie do rozstrzygnięcia o charakterze władczym i w sposób jednostronny decydującego o sytuacji prawnej obywatela. Ale bez wątplenia musi być to środek ostateczny, wykorzystywany po negatywnym

³³ Postanowienie SN z 29.10.1996r., III CKU 8/96, publ. OSNIC z 1997r., nr 4, poz. 38.

³⁴ A. Łukaszewska, *Gospodarka...*, op. cit., s. 316; Zob. także M. Aust, [w:] *Die Enteignungsentschaedigung...*, op. cit., s. 90.

³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 22.04.2009 r., II SA/Kr 1307/08, publ. LEX nr 550504.

wyniku negocjacji i braku możliwości zawarcia umowy na kompromisowych warunkach.

Jeżeli określony cel może być osiągnięty bez jego wykorzystania, oznacza to niedopuszczalność wywłaszczenia³⁶. Potwierdza ten pogląd teoria stopniowania ingerencji, według której środki władcze winny być stosowane w zhierarchizowanym porządku – od najmniej po najbardziej uciążliwe³⁷.

Wywłaszczenie jest dopuszczalne dopiero wtedy, gdy wymaga tego dobro publiczne, a osiągnięcie tego celu w inny, rozsądny sposób nie jest możliwe. Zakres wywłaszczenia musi ponadto być ściśle być związany z zakresem planowanej inwestycji³⁸. Należy więc mieć na uwadze powierzchnię nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, która musi być adekwatna do obszaru niezbędnego dla realizacji planowanej inwestycji. Zasadniczo powinny się one pokrywać, jednakże w praktyce może być to znacznie utrudnione. Wywłaszczenie powinno być możliwie w minimalnym stopniu dolegliwe, toteż nieruchomość będąca przedmiotem decyzji wywłaszczeniowej powinna ograniczać się do granic inwestycji. W każdym przypadku posiadać winna jak najmniejszy obszar, niezbędny jednak dla prawidłowej realizacji inwestycji celu publicznego. Nieczęsto jednak poza obszarem podlegającym wywłaszczeniu, we władaniu właściciela pozostanie część jego dotychczasowej nieruchomości. W takich przypadkach, o ile nie może zostać ona gospodarczo czy na potrzeby mieszkaniowe wykorzystana (chodzi tu o dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości), organ władzy publicznej zobowiązany jest, na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami, do jej wykupienia.

Pojęcie zakresu wywłaszczenia zobowiązuje nadto organ do wykazania okoliczności, że w przypadku, gdy realizacja celu publicznego, na przykład w postaci drogi publicznej, będzie musiała naruszać prawo własności, lokalizacja tej drogi jest niezbędna dokładnie w tym miejscu³⁹. Nie tylko więc sam cel wywłaszczenia musi być uzasadniony. Obiektywne okoliczności muszą przemawiać także za wywłaszczeniem konkretnej nieruchomości, a nie innej, mającej przykładowo podobne parametry techniczne.

³⁶ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 42.

³⁷ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4.

³⁸ Regulacja przepisu § 87 niemieckiego Prawa budowlanego; zob. np. G. Henze, *Die nicht planakzessorische Enteignung. Prüfung der Voraussetzungen durch die Enteignungsbehörde*, Osnabrueck 2008, s. 31.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 31.01.2007r., VIII SA/Wa 72/07, publ. LEX nr 372505.

Tak długo jednak jak przedstawiciele organów władzy będą przekonani, że prawo własności przeszkadza w realizacji inwestycji⁴⁰, tak długo akty administracyjne będą zastępować umowy cywilnoprawne. Niebezpieczna tendencja ujawniła się w ostatnich latach w stanowieniu przez polskiego ustawodawcę regulacji o charakterze specjalnym, przejściowym, mających na celu przyspieszenie realizacji ważnych publicznych celów. Przykładem regulacji o takim szczególnym charakterze są: Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz.U. z 2008 r. Nr 193 poz. 1194 ze zm.), rozdział 2b (Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym) Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (t. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16 poz. 94), Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego* (Dz.U. Nr 42 poz. 340 ze zm.), Ustawa z dnia 07 września 2007 r. *o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012* (Dz.U. Nr 173 poz. 1219 ze zm.), Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. *o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu* (Dz.U. Nr 84 poz. 700 ze zm.). W ustawach tych zawarte są regulacje, które całkowicie pomijają regulowaną ustawą o gospodarce nieruchomościami możliwość nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej poprzedzonej przeprowadzeniem rokowań. Skutkiem wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji o charakterze publicznym na podstawie specustawy, a także jej obligatoryjnym elementem jest bowiem rozstrzygnięcie decydujące o pozbawieniu prawa własności dotychczasowego właściciela.

Nie jest to rozwiązanie zgodne z utrwalonymi w porządku prawnym zasadami, gdyż ustawodawca, w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza, że w sferze działań administracji, uzasadnionych interesem publicznym, nabycie praw do nieruchomości powinno nastąpić według ogólnych cywilnoprawnych zasad ich przenoszenia⁴¹.

⁴⁰ Zob. np. wypowiedź B. Komorowskiego w kontekście projektu ustawy przeciwpowodziowej, *Prawo własności blokuje budowę wałów*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/423187.prawo_wlasnosci_blokuje_budowe_walow.htm.

⁴¹ M. Szalewska, *Wywłaszczenie...*, *op. cit.*, s. 112; por. art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami: 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.

Mówiąc o instytucji wywłaszczenia i jej dotkliwym wpływie na sytuację jednostki, uwzględniając w szczególności brzmienie przepisów Konstytucji RP, należy stwierdzić, że legalne wywłaszczenie nie jest możliwe bez odszkodowania.

Odszkodowanie to wartość ekonomiczna za odebranie prawa własności. Nie chodzi bowiem o to w instytucji wywłaszczenia, aby pozbawić jednostkę majątku, lecz aby odebrać prawo własności. Jeśli odebranie to nastąpiłoby bez odszkodowania, byłoby konfiskatą, która ma charakter przestępczy⁴². Zasada słuszności i równości wobec prawa wymaga, aby szkoda materialna wyrządzona jednostce została możliwie w pełni wynagrodzona; ogólna wartość jej majątku nie powinna ulec zmniejszeniu⁴³.

Z całą pewnością, zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia prawa własności⁴⁴. Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe i jednocześnie ekwiwalentne, gdyż takie tylko nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność⁴⁵. Odszkodowanie ekwiwalentne równoważy gospodarczo wartość wywłaszczonej nieruchomości i sprowadza się do możliwości odtworzenia rzeczy przejętej wskutek wywłaszczenia⁴⁶. Odszkodowanie to nie może być uszczuplone przez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłaszczonym⁴⁷ lub poprzez wypłacanie odszkodowania na raty, na skutek działania inflacji powodującej jego realne obniżenie⁴⁸. Odszkodowanie rozłożone na raty, w przypadku, gdy nie będzie o to wnioskował zainteresowany, nie spełnia przesłanek odszkodowania ekwiwalentnego, chociażby ze względu na inflację. Zasada ta bowiem obejmuje również tryb wypłaty⁴⁹.

⁴² K. Jasińska, *Wywłaszczenie...*, *op. cit.*, s. 46.

⁴³ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 152; zob. także M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycyca, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 435.

⁴⁴ Orzeczenie TK z 19.06.1990 r., K 2/90, publ. OTK 1990/1/3.

⁴⁵ Orzeczenie TK z 08.05.1990 r., K 1/90, publ. OTK 1990/1/2, wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, publ. OTK 2000/2/60, wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, publ. OTK – A 2005/6/65; zob. Także: F. Merli, *Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebrauch*, Wiedeń 1995, s. 213-214.

⁴⁶ Orzeczenie TK z 19.06.1990 r., K 2/90, publ. OTK 1990/1/3.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

Podobnie, o słusznym odszkodowaniu nie można mówić w sytuacji, gdy pozbawionemu prawa własności obywatelowi uniemożliwia się dokonania wyboru co do formy odszkodowania – kwoty pieniężnej czy nieruchomości zamiennej⁵⁰.

Znamienne jest jednak to, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem pełnego, lecz słusznego odszkodowania. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne⁵¹. Mimo jednak wypłaty odszkodowania, które nie zawiera w sobie przecież w szczególności elementu rekompensaty za utratę dotychczasowych warunków mieszkaniowych lub warunków dla wykonywania działalności gospodarczej, wywłaszczenie zawsze będzie wiązać się z pogorszeniem sytuacji życiowej obywatela.

Wywłaszczenie to ingerencja dalece zmieniająca sytuację prawną i faktyczną jednostki. Dlatego też powinno ono następować w ostatniej kolejności, gdy niemożliwe jest zastosowanie instytucji prawa cywilnego. Prawo cywilne bowiem jest szczególnie predestynowane do przenoszenia prawa własności. Dopiero gdy drogą cywilnoprawną, to jest poprzez prowadzone przez organ władzy publicznej z właścicielem negocjacje nie uda się doprowadzić do nabywania nieruchomości na zasadach równouprawnienia podmiotów, państwo lub jednostka samorządu terytorialnego jest zmuszona skorzystać ze swoich kompetencji władczych.

Expropriation as an ultimate instrument of acquisition for implementing public purposes

Summary

Right to ownership is a first-generation right, for centuries protected by law. When the state bodies took over numerous duties serving general social pur-

⁵⁰ Orzeczenie TK z 31.05.1989 r., K 2/88, publ. OTK 1989/1/1.

⁵¹ Wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, publ. OTK – A/2004/7/66 – w kontekście ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i jej postanowienia w zakresie odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publicznej, uzasadniając powyższe jednorazowością i koniecznością ujednolicenia stanu faktycznego ze stanem prawnym.

poses, whose implementation frequently collides with private ownership, it became necessary to complement legal regulations with provisions concerning the possibility of restricting or even suspending this right. Expropriation is an institution serving the purpose of depriving a person of a right to ownership of property for the needs of the tasks implemented by the state. It is universally accepted that this institution is admissible on condition of meeting two premises – implementation of a public purpose and payment of an appropriate compensation. As an extreme means of interference with the rights of the individual expropriation should be implemented as the last resort when it is impossible to acquire a property with the help of the institution of civil law.

Enteignung als endgültiges Instrument, für die Ausführung öffentlicher Zwecke zu gewinnen

Zusammenfassung

Das Eigentumsrecht ist das Recht der ersten Generation, seit Jahrtausenden geschützt durch rechtliche Regulierungen. Die Übernahme zahlreicher allgemein sozialer Pflichten, die häufig mit dem Privateigentum im Widerspruch stehen, durch Organe des Staates hatte zur Folge, dass es notwendig wurde, in den Rechtsvorschriften die Möglichkeit zu berücksichtigen, dieses Recht entweder zu begrenzen oder sogar zu entziehen. Die Enteignung ist eine Institution, die der Übernahme des Immobilieneigentumsrechts für den Bedarf der durch den Staat verfolgten Zwecke dient. Den internationalen Standard stellt die Zulässigkeit dieser Institution unter der Bedingung dar, dass zwei folgende Voraussetzungen erfüllt werden: es wird ein öffentlicher Zweck verfolgt und es wird ein angemessener Schadensersatz ausgezahlt. Die Enteignung, als ein Mittel, das am weitesten in die Rechte der Einzelperson eingreift, sollte als letztes eingesetzt werden, wenn es nicht mehr möglich ist, die Immobilie über die Institutionen des Zivilrechts zu erwerben.