

Marta Zwierz

Wywłaszczenie jako subsydiarny instrument realizacji planu zagospodarowania przestrzennego

Uwagi wstępne

Zagospodarowanie przestrzenne w zasadzie od zawsze towarzyszyło człowiekowi na poszczególnych etapach rozwoju cywilizacyjnego, stąd też może być postrzegane jako pewnego rodzaju zjawisko społeczne. Niezależnie jednak od tego, czy przybierało ono bardziej prymitywne formy¹, czy też podlegało regulacji na mocy odpowiednich norm prawnych, to zawsze rządziło się tym samym, nadrzędnym celem, jakim jest racjonalizacja polityki zagospodarowania przestrzennego. W wymiarze prawnym oznacza to nic więcej, jak wdrożenie takich mechanizmów rozwiązań, które będą pozwalały na prawidłowe korzystanie z otaczającej nas przestrzeni oraz jej elementów składowych. Nierzadko wiąże się to nie tylko z koniecznością bezpośredniego zastosowania wynikających z poszczególnych aktów prawnych przesłanek materialnych, lecz również niezwykle, ostrożnego wyważenia interesów publicznych i prywatnych. Może się bowiem zdarzyć, że zaplanowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycja, będzie swoim zasięgiem obejmowała te nieruchomości, które nie wchodzą w skład poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, lecz stanowią odrębny przedmiot własności prywatnych podmiotów. Klasyczne cywilistyczne ujęcie prawa własności postrzega je jako naczelne i zarazem najsilniejsze prawo rzeczowe o charakterze bezwzględny i bezterminowy, gdyż przyznające właścicielowi najszerszy zakres uprawnień względem rzeczy stanowiących jego własność. Własność, jako kategoria prawa cywilnego jest (...) *jednym z filarów, na których wspiera się cały gmach, cała konstrukcja systemu prawa cywilnego. Jest to jeden z elementów statycznych, bez których byłaby trudna do pomyślenia dynamika obrotu, będąca nerwem, życiem cywilistyki*². Właścicielowi przysługuje bowiem prawo do korzystania z rzeczy, dokonywania czynności rozporządzających rzeczą oraz do jej posiadania. Na bezwzględny charakter tego prawa wskazuje także regulacja art. 140 k.c., która poprzez ujęcie go w sposób negatywny wyraża również uzasadnienie dla istnienia mechanizmów ochronnych przed jakąkolwiek ingerencją w tę sferę osób trzecich. Cywilistyczne ujęcie prawa własności, uznające je za najpełniejsze pod względem posiadanego zakresu prawo podmiotowe, nie ma jednak charakteru absolutnego.

¹ Zob. *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, W. Szwadler (red.), Warszawa 2013, s. 13-14.

² A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 260.

Zwrócił na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny wskazując, że: (...) *prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerzej treści i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Zarazem wszak nie jest prawem absolutnym (ius infinitum), a więc prawem niczym w swojej treści nieograniczonym. Przeciwnie – do istoty tego prawa należą – z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy własnej (...), z drugiej zaś strony pewne ograniczenia tej swobody, stanowiące swoistą granicę istoty prawa własności, a w konsekwencji – także granicę ochrony tego prawa. Pojmowanie bowiem prawa własności jako prawa absolutnego do rzeczy prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia interesów innych podmiotów. Mogłoby obrócić się także przeciwko samym właścicielom rzeczy*³. Posiadanie przez właściciela szeregu uprawnień względem rzeczy może zatem pociągać za sobą konsekwencje w postaci pewnych obowiązków (obciążeń) polegających na nakazie lub zakazie podjęcia określonego zachowania, bądź też znoszenia ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich ze strony osób trzecich⁴. Wszelkiego rodzaju ograniczenia prawa własności muszą jednak wynikać wyłącznie z całokształtu obowiązujących przepisów ustawowych, bądź też zostać zdeterminowane poprzez klauzule generalne: zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Nie dziwi zatem fakt, iż własność jest zjawiskiem wszechstronnym, odgrywającym istotną rolę we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Także w sferze prawa administracyjnego, gdzie mówi się o istnieniu tzw. władztwa planistycznego gminy, wskazuje się na konieczność zakreslenia sztywnych granic i zasad działania organów władzy publicznej w zakresie określania warunków zagospodarowania przestrzennego, albowiem – jak słusznie zauważył Z. Czarnik – stają się one równorzędnymi z innymi, uczestnikami obrotu prawnego, a co za tym idzie powinny mieć ograniczony zakres oddziaływania na ich prawa⁵. Należy mieć jednak na uwadze, że to oddziaływanie na posiadane przez prywatne podmioty uprawnienia, wynikające z ich prawa własności stanowi szczególną odmianę władztwa administracyjnego, które pozwala organom władzy publicznej na jednostronną zmianę statusu nieruchomości znajdujących się na terenie przeznaczonym zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego pod inwestycję. Mimo iż podkreśla się, że władztwo planistyczne nie jest nieograniczone, to prawodawca przyznał organom władzy publicznej takie kompetencje oraz

³ Orzeczenie TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92.

⁴ Zob. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 306.

⁵ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2010 nr 3, s. 9-10.

adekwatne do nich instrumenty prawne, które mogą rodzić wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z pewnymi fundamentalnymi standardami, jakimi powinny się one kierować, wkraczając w tak delikatną materię, jaką są elementarne prawa i wolności człowieka i obywatela. Wszelkie ich ograniczenia powinny bowiem stanowić ostateczność i podlegać szczególnej kontroli prawnej. Także normy prawne, uprawniające organy władzy publicznej do jakiegokolwiek ingerencji w sferę tych uprawnień, powinny być wyrazem racjonalnej polityki legislacyjnej prawodawcy i odznaczać się w miarę sztywnym charakterem, wyłączającym możliwość zbytowego rozszerzania granic tej ingerencji i swobodnego kształtowania sytuacji prawa własności na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego. Takim niebezpiecznym zabiegiem legislacyjnym jest zwłaszcza transpozycja na grunt norm prawa administracyjnego instytucji, o wydawałoby się znaczeniu *stricte* cywilnoprawnym, jaką jest wyłączenie i przyznanie jej roli subsydiarnego środka prawnego, względem celów założonych w planie zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ze względu na swoją konstrukcję i wyrażaną treść, normy prawne statuujące możliwość zastosowania tego szczególnego instrumentu prawnego stają się niezwykle skutecznym narzędziem w rękach organów administracji publicznej, a ich zbytne nadużywanie może prowadzić nie tylko do utraty zaufania obywateli do państwa, ale również podważyć wszelkie fundamenty, na których powinno opierać się państwo praworządne, w tym także konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Trudno natomiast oprzeć się wrażeniu, że aktualny kształt przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ wskazuje na ich zbytnią instrumentalizację. Problem instrumentalizacji prawa jest obecnie zjawiskiem powszechnym, zwłaszcza w sferze prawa administracyjnego, które odznacza się znacznym rozczłonkowaniem i różnorodnością aktów prawnych, regulujących szereg stanów faktycznych, a przy tym także brakiem należytej kontroli ze strony prawodawcy, który w sposób doraźny i nieprzemyślany przyznaje podmiotom administrującym coraz to nowe uprawnienia i środki prawne niezbędne do realizacji konkretnych celów. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której organy administracji publicznej w sposób świadomy i nieradko bezwzględny wykorzystują swoje kompetencje i uprawnienia, wynikające z przyznanego im władztwa administracyjnego, kosztem zwykłych obywateli. Należy mieć bowiem na uwadze, że cechą charakterystyczną prawa administracyjnego jest jego automatyczność, odznaczająca się szybkim wydawaniem decyzji oraz ich realizacją, co może być nieodwracalne w skutkach dla podmiotu poszukującego i

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

domagającego się sprawiedliwości w trybie sądowej kontroli legalności działań administracji. Z tego względu, niniejsze opracowanie stanowi analizę obecnego stanu prawnego pod kątem oceny, czy regulacje prawne stanowiące kompetencje do podjęcia procedury wywłaszczeniowej względem tych nieruchomości, które zostały objęte inwestycją w planie zagospodarowania przestrzennego oraz zasady rządzące tą procedurą, na należyтым poziomie realizują konstytucyjne i międzynarodowe standardy w zakresie stosowania tego środka prawnego. Zwłaszcza w kontekście wymogu potraktowania go jako środek ostateczny, konieczne wydaje się przeprowadzenie rozważań, czy kształt tych przepisów nie prowadzi do zaburzenia równowagi pomiędzy władczą sferą uprawnień organów administracji publicznej oraz statuowanymi w poszczególnych aktach prawnych gwarancjami niezakłóconego wykonywania prawa własności przez podmioty prywatne.

Konstrukcja wywłaszczenia

Jak już zostało wspomniane, z istoty procedury wywłaszczenia, jako najbardziej drastycznego środka prawnego, jaki mają do dyspozycji organy administracji publicznej w odniesieniu do ekonomicznych praw jednostki, wynika konieczność istnienia takich podstaw prawnych, które będą wyznaczały sztywne granice ich ingerencji w sferę tych uprawnień⁷. Z tego względu, wszelkie zagadnienia prawne regulujące sposób z jego korzystania można odnaleźć zarówno na poziomie konstytucyjnym i międzynarodowym, gdzie pełnią one przede wszystkim funkcję ochronną, jak również na poziomie ustawodawstwa zwykłego, które w sposób szczegółowy określa podmiotowe i przedmiotowe kryteria zastosowania tego środka prawnego, jak również w kompleksowy sposób określa przebieg procedury wywłaszczeniowej. I tak, pierwszorzędne znaczenie odgrywają tutaj przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸, które w istotny sposób przyczyniły się do dookreślenia znaczenia tego instrumentu prawnego w polskim systemie prawnym, wprowadzając jego definicję legalną, zgodnie z którą wywłaszczenie nieruchomości polega na *pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości*⁹. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest jednak o wiele szersze niż treść, jaką nadał temu pojęciu art. 112 u.g.n.¹⁰. Wielokrotnie

⁷ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 41.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.

⁹ Art. 12 ust. 2 u.g.n.

¹⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 805.

podkreślał to także Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie poprzez stwierdzenie, że sformułowanie zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinno być rozumiane szeroko, jako wszelkie pozbawienie własności, bez względu na formę, co nie oznacza jednak niczym nieograniczonej swobody prawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu celu publicznego i słusznego odszkodowania¹¹. Stąd też, zgodnie z ogólną definicją przyjętą w doktrynie, wskazuje się, że pojęcie wywłaszczenia należy rozumieć, jako instytucję, na którą składają się trzy podstawowe elementy:

- 1) odebranie prawa podmiotowego;
- 2) za pomocą przymusu państwowego – czy to w drodze indywidualnego aktu (decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym), czy też aktu ogólnego (ustawa, dekret z mocą ustawy, rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, wskutek których wywłaszczenie następuje *ex lege*);
- 3) za odszkodowaniem¹².

Trafnie podkreśla się zarazem, że najistotniejszym elementem tej definicji jest konstatacja, że aparat państwowy nie może odebrać prawa podmiotowego bez odszkodowania¹³. Pojęcie słusznego odszkodowania było przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których uznał, że: *Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność*¹⁴. Oznacza to, że nie może być ono w żaden sposób uszczuplane. Wnioskując *a contrario* należy uznać, że ograniczenie tego uprawnienia poprzez wprowadzanie potrąceń z innych tytułów niż tych istniejących na nieruchomości w chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej, będzie istotnym pogwałceniem zasady do sprawiedliwego odszkodowania. Trafnie zauważył bowiem Trybunał Konstytucyjny, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego, ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do stworzenia wywłaszczonemu podmiotowi prywatnemu możliwości odtworzenia rzeczy w stanie przejętym przez państwo¹⁵. Należy zauważyć, że przytoczona wyżej definicja ogólna wywłaszczenia nie uwzględnia swoim zakresem przedmiotowym jeszcze jednej, jakże istotnej przesłanki, od której uzależnione jest w zasadzie

¹¹ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99.

¹² A. Hetko, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012, s. 3.

¹³ A. Hetko, *Dekret Warszawski...*, s. 4.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 19 marca 1990 r., sygn. akt K 2/90.

wszczęcie procedury wywłaszczeniowej. Mianowicie, nie może ono nastąpić, jeżeli będzie dokonane w realizacji celu innego niż cel publiczny. Wynika to z treści normy konstytucyjnej zawartej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego wywłaszczenie może nastąpić jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Takim ustawowym wyznacznikiem sposobu rozumienia celu publicznego jest katalog umieszczony w art. 6 u.g.n., albowiem szczegółowo dookreśla on sytuacje warunkujące zgodne z prawem wydanie decyzji wywłaszczeniowej. I tak, do celów publicznych zalicza on między innymi: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, linie kolejowe bądź lotniska, jak również budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów oraz urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, sieci transportowej dwutlenku węgla, publicznych urządzeń służących do zaopatrywania ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania, czy też budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych. Warto zauważyć, iż wskazana wyżej regulacja prawna, nie określa przy tym kryteriów ani sposobu uznawania czegokolwiek za cel publiczny, statuując jednocześnie zamknięty katalog celów publicznych, ale jedynie w ramach ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż art. 6 pkt 10 wprost stanowi, że kolejne cele publiczne mogą wynikać z innych ustaw¹⁶. Tak też prawodawca uczynił w odniesieniu do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie w art. 5 pkt 2 wprowadził częściową definicję „inwestycji celu publicznego”, przez którą należy rozumieć działania o znaczeniu gminnym, powiatowym, wojewódzkim oraz metropolitalnym, bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Taki sposób unormowania celu publicznego niewątpliwie utrudnia określenie charakteru tego katalogu, lecz jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich orzeczeń, taka jego konstrukcja, przyjęta przez prawodawcę w polskim systemie prawnym, nie łączy się automatycznie z uznaniem, że jest on nieograniczony, gdyż niedopuszczalne jest nieuzasadnione jego poszerzanie w

¹⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 81.

drodze wykładni. Wskazał bowiem, iż: *W katalogu tym znajdują się, co prawda pewne «furtki» interpretacyjne, takie jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą być tłumaczone w sposób zawężający, opierając się na przepisach innych ustaw, zgodnie z ratio legis art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania terminu «celu publicznego»*¹⁷.

Odnosząc się zaś do formułowanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia inwestycji celu publicznego, uznał Naczelny Sąd Administracyjny, że jest ono oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym lub funkcjonalnym, co oznacza, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to, czy inwestor będzie podmiotem publicznym, czy prywatnym i z jakich środków finansowana będzie inwestycja¹⁸. Trafnie zarazem wskazał Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń, że cel publiczny musi, co do zasady zostać określony w ustawie, gdyż coś, co nie zostało wskazane w żadnej z ustaw, jako cel publiczny, czy to w ustawie o gospodarce nieruchomościami, czy w innej, to niezależnie od tego należy uznać, że celem publicznym nie jest¹⁹. Elementem, w znacznym stopniu dookreślającym pojęcie publicznego, jest także funkcjonująca na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicja obszaru przestrzeni publicznej, która określa go jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne²⁰. Pośrednio, podkreśla bowiem publiczny charakter celu, związany z powszechnym korzystaniem jakiegoś dobra, a więc o znaczeniu dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Tak też postrzega cel publiczny Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z 7 marca 2007 r.²¹ stwierdził, że oznacza on cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, będzie zatem zależało od tego, czy zamierzenia inwestycyjne, wymagające uzyskania stosownej decyzji, posiadają „pierwiastek publiczny”²². Wiąże się to zarazem z wymogiem stawianym przed organami administracji publicznej,

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 222/07.

¹⁹ Uchwała SN z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt III CZP 46/03.

²⁰ Art. 2 pkt 6 u.p.z.p.

²¹ sygn. akt IV SA/Wa 2037/06.

²² E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83.

zgodnie z którym wyłączenie może nastąpić wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego²³.

Przebieg procedury wyłączeniowej podejmowanej na mocy indywidualnego aktu administracyjnego

Odnosząc się zaś *in concreto* do samej procedury wyłączeniowej, uważam za stosowne przyrzeć się w pierwszej kolejności samej konstrukcji decyzji administracyjnej. Rozpatrując ten akt administracyjny z punktu widzenia kryterium posiadanej przez niego treści, należy go uznać za akt o charakterze konstytutywnym i zarazem podstawową, prawną formę działania administracji publicznej, w pełni odzwierciedlającą jej władcze uprawnienia, albowiem za jego pomocą organy administracji publicznej mogą tworzyć lub zmieniać istniejące już stosunki administracyjnoprawne, które wywołują skutki prawne od chwili jej wydania, tj. *ex nunc*. Istota decyzji administracyjnej wynika z faktu, iż ma ona charakter twórczy względem praw i obowiązków adresatów²⁴, na co nierzadko w swoim orzecznictwie zwracają uwagę także sądy administracyjne, formułując stanowisko, w myśl którego: *Decyzja administracyjna jest zewnętrznym aktem władczym, określającym sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu w konkretnie oznaczonej sprawie. W ujęciu materialnym pod pojęciem decyzji rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie*²⁵. Akt administracyjny, jako działanie polegające na zastosowaniu normy materialnego prawa administracyjnego jest w swej istocie wyznaczony przez tę normę, przy czym, stopień tego wyznaczenia może być różny, a więc może w sposób kompleksowy wyznaczać treść wydawanej przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej, jak również przyznawać mu pewien zakres swobody w sposobie ukształtowania sytuacji prawnej jej adresata²⁶. Uznanie administracyjne, faktycznie pozostawia tutaj organom administracji publicznej możliwość wyboru pomiędzy różnymi wariantami rozwiązań dla osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę stanu prawnego, ale jest ono ograniczone poprzez obowiązek wyważenia interesu publicznego z indywidualnym interesem podmiotów prywatnych. Stąd też pośrednio z zasady unormowanej w art. 7 k.p.a. wyprowadzony został w orzecznictwie sądów administracyjnych wymóg, aby decyzje wydane na

²³ Art. 113 ust. 1 u.g.n.

²⁴ M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 248.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 465/14.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 309.

podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego były szczegółowo uzasadnione. Nie mogą być one zatem lakoniczne, a więc oparte na takich sformułowaniach, które nie wskazywałyby na dostatecznym poziomie motywów działania organów administracji publicznej, zwłaszcza jeżeli sprawy nie załatwiono zgodnie ze słusznym interesem obywateli²⁷. Decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości, będącej przedmiotem odrębnej własności podmiotu prywatnego, podejmuje starosta w drodze decyzji administracyjnej po uprzednim przeprowadzeniu rokowań. Mając na względzie charakter decyzji wywłaszczeniowej, polegającej na prawnej ingerencji w sferę prawa własności, dziwi jednak motywacja prawodawcy w kwestii fakultatywnego wskazania jej elementów. Trudno bowiem postrzegać treść przepisu art. 119 ust. 1 u.g.n. w kategorii pewnego rodzaju wymogów stawianych przed starostą, gdyż elementy te mają raczej charakter dyrektywny. Tymczasem, wyraźne określenie przedmiotu wywłaszczenia i celu, na jaki dana nieruchomość jest wywłaszczana, wysokości odszkodowania, czy w końcu zobowiązania do zapewnienia lokali zamiennych, powinno posiadać swój wymiar gwarancyjny, chroniący jednostkę przed arbitralnym działaniem organów administracji publicznej i nieuzasadnionym nadużywaniem swojej pozycji względem praw przysługujących obywatelom. Nie można się zatem zgodzić z reprezentowanym w doktrynie, jakoby zespół elementów wymienionych enumeratywnie w ust. 1 art. 119 u.g.n. jedynie konkretyzował określone w art. 107 § 1 k.p.a. składniki decyzji administracyjnej na użytek decyzji wywłaszczeniowej²⁸, albowiem i one nie posiadają obligatoryjnego charakteru. Prawodawca nie posiłkuje się bowiem dla określenia wymogów formalnych decyzji czasownikiem „musi”, który byłby wtedy właściwym wyznacznikiem konieczności realizacji przez organ administracji publicznej pewnych obowiązków, od których uzależniona by była ważność decyzji, lecz zastępuje go słowem „powinna”, która wskazuje właśnie na uznaniowość podejmowanych przez nie decyzji. Prowadzi to zarazem do wniosku, iż sytuacja w której organ administracji publicznej nie uwzględni w decyzji elementów wskazanych w tych przepisach, nie rodzi z mocy prawa konsekwencji w postaci nieważności tej decyzji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w doktrynie zgodnie przyjmuje się, że o zakwalifikowaniu danego aktu administracyjnego jako decyzji administracyjnej nie decyduje jego nazwa ani forma, lecz treść i wynikający z niej merytoryczny charakter

²⁷ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Po 3423/93.

²⁸ S. Kolankowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 194-195.

aktu²⁹. Wskazuje się bowiem, że: (...) podstawą dla uznania określonej czynności organu administracyjnego za decyzję administracyjną jest posiadanie przez tę czynność trzech cech: a) musi być to przejaw woli organu administracyjnego, co należy rozumieć jako władcze narzucenie przez rozstrzygający sprawę organ swojego stanowiska; b) wola organu administracyjnego musi być oparta na przepisach prawa powszechnie obowiązującego; c) wola organu administracyjnego musi rozstrzygać konkretną sprawę konkretnej osoby fizycznej lub prawnej (strony). W zakresie cechy decyzji administracyjnej określonej w pkt b) konieczne jest jeszcze wskazanie, iż z decyzją administracyjną mamy do czynienia nawet w wypadku, gdy dla danego rozstrzygnięcia brak było podstawy prawnej. Taka decyzja będzie decyzją obciążoną istotną wadą, natomiast nieuzasadnione byłoby twierdzenie, iż decyzji takiej nie ma³⁰. Stąd też ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym istotnym składnikiem prawidłowo wydanej decyzji jest jej uzasadnienie, które w wyczerpujący sposób powinno informować stronę o motywacjach którymi kierował się organ rozstrzygając sprawę, albowiem strona może skutecznie bronić swych interesów tylko w sytuacji, gdy znane są jej przesłanki powziętej decyzji³¹. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia sądy administracyjne wywodzą w swoim orzecznictwie z wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć, zwłaszcza tych, które nakładają na strony określone nakazy lub zakazy. Z treści art. 113 ust. 3 u.g.n. wprost wynika zaś, że decyzja o wywłaszczeniu nieodzwrotnie powinna zawierać ustalenie, na jakie cele nieruchomości jest wywłaszczana, gdyż jej późniejsze wykorzystanie na cel inny niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej może stanowić podstawę do wszczęcia procedury zwrotu nieruchomości jej pierwotnemu właścicielowi w trybie art. 136 i 137 u.g.n. O ile w decyzji o wywłaszczeniu cel wywłaszczenia powinien być precyzyjnie określony, o tyle w wielu przypadkach dotyczących stanów prawnych i faktycznych, zaistniałych w przeszłości nie był on określany w sposób ścisły, ale ogólnikowo, np. jako wywłaszczenie pod budowę osiedla mieszkaniowego³². Tymczasem to właśnie precyzyjne wskazanie w decyzji administracyjnej celu publicznego, na jaki będzie przeznaczona nieruchomość wywłaszczona, stanowi mechanizm ochronny przed

²⁹ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 1994 r., sygn. akt I SAB 54/93. Zob. także J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 188.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1438/15.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 15/16.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GL 88/15.

nadmiernym oraz nieuzasadnionym stosowaniem tego środka prawnego przez organy administracji publicznej i zarazem podstawę dochodzenia roszczeń z tytułu jej niezgodnego z pierwotnym założeniem wykorzystania. Nie można zatem w tym przypadku podzielić stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym uznał, iż: (...) *istotą decyzji (orzeczenia) o wywłaszczeniu jest władcza ingerencja Państwa w sferę cudzej własności poprzez pozbawienie określonej osoby prawa własności nieruchomości lub poprzez ograniczenie tego prawa, natomiast przewidziany w ustawie cel wywłaszczenia jest jedynie okolicznością akcydentalną, warunkującą wprawdzie skuteczność samego wywłaszczenia, ale istnienie tego celu możliwe jest do wykazania także na podstawie innych dowodów aniżeli treść umowy*³³. Podobny pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazując, że w przypadku, gdy umowa nie precyzuje celu nabycia nieruchomości, cel ten powinien być ustalony na podstawie innych dowodów³⁴. Widoczna na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych tendencja do stosowania wykładni rozszerzającej w odniesieniu do całokształtu problematyki związanej z procedurą wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne, już od wielu lat budzi skrajne emocje, zwłaszcza u obywateli. Warto w tym miejscu przytoczyć chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lipca 2017 r., w którym uznał, iż cel wywłaszczenia, jakim była budowa osiedla mieszkaniowego, został na spornym terenie zrealizowany wyłącznie poprzez samo usytuowanie na nim przejścia dla pieszych, które w jego ocenie stanowi obiekt infrastruktury osiedlowej, natomiast chodnik i pas zieleni należą wszak do szeroko rozumianego osiedla³⁵. Można z tym stanowiskiem polemizować, zwłaszcza w kontekście właściwego wyważenia relacji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym oraz ich końcowej hierarchizacji, która przyczyniła się do wydania tego wyroku. Niemniej jednak, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko przyjmowany jest pogląd, w którym uznano, że celu wywłaszczenia nieruchomości na budowę osiedla mieszkaniowego nie niweczy realizacja infrastruktury tego osiedla w postaci budynków handlowych, usługowych oraz urządzeń towarzyszących, jak ciągi komunikacyjne, parkingi i inne urządzenia. Osiedle mieszkaniowe obejmuje bowiem nie tylko domy mieszkalne, lecz również jego infrastrukturę i urządzenia służące mieszkańcom. Jeśli chodzi o infrastrukturę związaną z budownictwem mieszkaniowym o charakterze osiedlowym, to za niezbędną dla prawidłowego funkcjonowania osiedla i jego mieszkańców uważa się: pawilony handlowe, usługowe, szkoły, boiska sportowe, garaże, parkingi, zieleń

³³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 887/06.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 813/04.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2824/15.

osiedlową, ciągi piesze, jak również instalacje podziemne, takie jak linia komunikacyjna, wodociągi, kabel elektryczny, instalacja gazowa, sanitarna, kanały deszczowe³⁶, a także drogę dojazdową do budynków mieszkalnych. Nie dziwi zatem fakt, że do rzadkości nie należą wcale sytuacje, w których właściciele wywłaszczanych nieruchomości podejmują walkę o zwrot nieruchomości wywłaszczonych, wskazując na rozbieżność celów założonych w decyzji administracyjnej oraz tych, związanych z ich późniejszym i faktycznym wykorzystaniem. Rozpatrując podmiotowe i przedmiotowe kryteria, jakie dana nieruchomość powinna spełniać, aby procedura wywłaszczenia była skuteczna, można wywnioskować, iż ustawa wprowadza w zasadzie tylko jedno ograniczenie, a mianowicie nie mogą podlegać wywłaszczeniu te nieruchomości, które stanowią prawo własności Skarbu Państwa (art. 113 ust. 2 u.g.n.). Zakresem tego zakazu nie zostały jednak objęte te nieruchomości, które są przedmiotem prawa użytkowania wieczystego lub praw rzeczowych ograniczonych, obciążających nieruchomość Skarbu Państwa. Poza tym, nie wprowadzono ograniczeń – także ograniczeń ze względu na rodzaj nieruchomości (gruntowe budynkowe, lokalowe) ani ze względu na ich przeznaczenie (rolne, leśne, inne)³⁷. Ustawa daje jednak organom administracji publicznej dużą swobodę w kreowaniu sytuacji prawnej nieruchomości nie tylko poprzez pozbawienie jej dotychczasowego właściciela całokształtu uprawnień, przysługujących mu względem niej, lecz także ich ograniczenie na mocy art. 113 ust. 3 u.g.n. Sama konstrukcja ograniczenia prawa własności jest stosunkowo niejasna, gdyż jak słusznie podnosi się w doktrynie, przebieg granicy między treścią prawa własności, a jego ograniczeniami jest płynna³⁸. Można ją bowiem rozumieć dwojako: po pierwsze jako ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, a po drugie jako ograniczenie właściciela w sferze korzystania z nieruchomości poprzez nałożenie indywidualnych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności przez jej właściciela. Wywłaszczenie jedynie części nieruchomości wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, której może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu starosta wyda na podstawie art. 122 u.g.n. decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości w celu podjęcia czynności zmierzających do zrealizowania celu publicznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że na potrzeby inwestycji możliwość częściowego wywłaszczenia nieruchomości, nieprowadzącego do

³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 2033/96.

³⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 815.

³⁸ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 147.

pozbawienia prawa własności, przewidują przepisy art. 124 u.g.n., a zwłaszcza jego ust. 1, w myśl którego to: *Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji 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, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.* Należy w tym miejscu rozróżnić ograniczenie własności nieruchomości, podejmowane w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami od zwykłej służebności przesyłu, której ustanowienia może domagać się przedsiębiorca w trybie art. 305¹ k.c., gdyż musi być ono oparte na treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i z reguły przebiega ono szybciej. Odmienne także, niż w przypadku zwykłej służebności przesyłu, niedopuszczalne jest wcześniejsze posadowienie urządzeń, gdyż musi być ono poprzedzone złożeniem odpowiedniej oferty i próbą polubownego załatwienia sprawy z właścicielem nieruchomości, która ma podlegać częściowemu wywłaszczeniu. Warto w tym miejscu podkreślić, że wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach jednoznacznie rozstrzygnięto krąg podmiotów, które posiadają w postępowaniu wywłaszczeniowym uprawnienia do występowania w charakterze strony, albowiem wykluczono z niego samoistnego posiadacza nieruchomości, wskazując, iż samoistne posiadanie nie jest stanem prawnym, ale faktycznym i taki podmiot nie będzie się w związku z tym legitymizował interesem prawnym. Jak już zostało wcześniej wspomniane, organem właściwym w sprawie wywłaszczenia jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z treścią art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne w przedmiocie wywłaszczenia wszczyna się z urzędu, natomiast w drodze wyjątku – na wyraźne żądanie stron. Przepis ten, precyzuje dodatkowo art. 115 ust. 1 u.g.n., który wprost określa, że postępowanie wszczyna się z urzędu, jeżeli nieruchomość ma zostać wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa, a na wniosek w sytuacji, gdy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ubiega się o to na rzecz określonej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że podmioty inne niż gmina, powiat, czy województwo mogą zgłaszać się jedynie do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego z inicjatywą do złożenia wniosku o wszczęcie procedury

wywłaszczeniowej, o czym wspomniał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 1995 r.³⁹. W doktrynie podkreśla się, że całokształt procedury wywłaszczeniowej można w klasycznym ujęciu podzielić na trzy autonomiczne wobec siebie etapy:

- 1) ustalenie przedmiotu, zakresu wywłaszczenia oraz jego niezbędności zakończone orzeczeniem wywłaszczeniowym;
- 2) ustalenie obowiązku i wysokości wypłaty odszkodowania zakończone orzeczeniem o odszkodowaniu;
- 3) wykonanie wywłaszczenia kończące się wydaniem orzeczenia o jego wykonaniu⁴⁰.

Uwzględnia ona fakt, iż wysokość odszkodowania może być ustalona w odrębnej decyzji administracyjnej, co wynika z odrębnej regulacji prawnej zagadnień, związanych z procedurą wywłaszczeniową. I tak, procedura wywłaszczania pod realizację inwestycji drogowych została unormowana w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴¹ i stanowi ona w tym zakresie *lex specialis* względem postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to zarazem specyficzny akt prawny stosowany do dróg krajowych, a także wojewódzkich, powiatowych i gminnych, gdyż przewiduje z mocy prawa przejęcie wszystkich nieruchomości, objętych ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi. Niemniej jednak, regulacje tej specustawy nakładają na organy administracji publicznej szczególny obowiązek, aby decyzja ustalająca wysokość odszkodowania została wydana w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stanie się ostateczna. Co ciekawe, dostrzegając problemy związane z dotrzymaniem terminów przy przejmowaniu od dotychczasowych właścicieli nieruchomości na cele związane z realizacją inwestycji drogowych i konsekwencji prawnych dla Skarbu Państwa, z powodu ich niedotrzymania, Wojewoda Świętokrzyski skierował dnia 12 kwietnia 2013 r. pismo do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym przedstawiono zaistniały problem i jednocześnie zawnioskowano o odpowiednie zmiany legislacyjne. Wskazywano bowiem, że konieczność stosowania niespójnych przepisów z trzech ustaw zarazem niesynchronizowanych ze sobą w przedmiocie terminów w nich określonych powoduje, że organ w zasadzie nie może dotrzymać przesłanek zawartych w art. 12 ust. 4b specustawy drogowej w zakresie 30-dniowego terminu

³⁹sygn. akt SA/Wr 120/95.

⁴⁰ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i jej zwrot*, Poznań 1995, s. 55.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.

wydania decyzji odszkodowawczej⁴². Przepis ten w dotychczasowym kształcie obowiązuje jednak po dzień dzisiejszy. Wątpliwości budzi także obecny kształt przepisów gwarantujących właścicielom nieruchomości wywłaszczanych na realizację inwestycji drogowych lokal zamienny, w przypadku, gdy jest ona zabudowana budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny i termin wskazany w decyzji o zezwoleniu na realizację tej inwestycji, jako zobowiązujący do wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali został określony na czas krótszy niż 120 dni. Ustawa nie precyzuje przy tym, co rozumie pod pojęciem „lokal zamienny”, gdyż prawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takiej definicji legalnej, jak również nie precyzuje standardów, jakim taki lokal powinien odpowiadać. Z wcześniejszych rozważań, jak i z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednak, iż ze względu na charakter tej instytucji, lokal zamienny powinien na możliwie najpełniejszym poziomie spełniać takie warunki, jakie dotychczasowy właściciel nieruchomości posiadał przed wszczęciem procedury wywłaszczeniowej. Nie wynika to oczywiście z treści art. 17 ust. 4b przedmiotowej ustawy, gdyż konstrukcja tego przepisu wyłącza w zasadzie możliwość ich negocjacji, jak również samej możliwości wyboru takiego lokalu. Powszechnie wskazuje się przecież, że to właśnie rokowania są najistotniejszym elementem procedury wywłaszczeniowej i posiadają swój wymiar ochronny. W ustawie brak jest bliższego określenia, co należy rozumieć pod tym pojęciem, jednak w doktrynie wskazuje się, że chodzi tutaj o wszelkie dopuszczalne prawem czynności i działania zmierzające do zawarcia umowy, podejmowane przez organ ustawowo umocowany do reprezentowania podmiotu publicznoprawnego, zainteresowanego nabyciem nieruchomości⁴³. Zgodnie z art. 114 ust. 1 u.g.n. rokowania mogą prowadzić zarówno do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, jak również umowy zmiany nieruchomości. W myśl przepisów ustawy, rokowania stanowią ten etap procedury wywłaszczeniowej od której organ administracji publicznej nie może odstąpić, a zatem są one przeprowadzane obligatoryjnie i nie mogą mieć charakteru pozornego. Taki prawny obowiązek nie ciąży natomiast na właścicielu nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, którego przystąpienie do rokowań ma charakter dobrowolny, z tym, że w przypadku braku takiej woli, ustawa nakłada termin dwumiesięczny do zawarcia umowy, celem dochowania należytej staranności w realizacji tego obowiązku przez organy administracji publicznej. Co więcej, podjęcie

⁴² Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach, *Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 grudnia w Kielcach*, LKI-4101-11-01/2013 P 13/157, s. 5-6.

⁴³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 821.

rokowań powinno być oparte na zasadzie równości obydwu stron postępowania. Nie może się zdarzyć sytuacja, w której organ prowadzący rokowania jednostronnie narzuca swoją wolę właścicielowi nieruchomości wywłaszczanej, dyktując warunki potencjalnej umowy, które będą wykluczały zarazem jakąkolwiek możliwość negocjacji. Podjęcie rokowań ma zatem umożliwić podmiotom zainteresowanym przedstawienie własnych propozycji co do treści umowy zbycia nieruchomości i uzyskania za nią w pełni satysfakcjonującej go ceny. Po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia umowy wszczyna się postępowanie wywłaszczeniowe, podczas którego podejmuje się decyzję o wywłaszczeniu, od której służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie sądu administracyjnego. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 122 u.g.n. starosta może jednak wydać zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości tuż pod wydaniem decyzji o wywłaszczeniu i podjęcie działań, mających na celu realizację inwestycji, bez oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie.

Uwagi końcowe

Poszukując aksjologicznych podstaw wywłaszczenia, wskazuje się w doktrynie, iż należy tę instytucję postrzegać, jako sumę dwóch podstawowych funkcji, a mianowicie społecznej funkcji własności i gwarancyjnej funkcji ochrony praw podmiotowych⁴⁴. Z jednej strony, znajduje to swoje uzasadnienie w wykreowaniu instytucji prawa własności na wzór prawa podmiotowego, postrzeganego przez pryzmat pewnych atrybutów wyznaczających jej zakres jako jednej z fundamentalnych wartości konstytucyjnych, do których zalicza się bezwzględny charakter tego uprawnienia (skuteczność *erga omnes*), wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, czy pierwotną elastyczność⁴⁵, lecz z drugiej strony, także konieczności wyposażenia państwa i jego organów w narzędzia niezbędne do rozwiązywania konfliktu interesów publicznego i indywidualnego. Stąd też, przyjmuje się, że w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, szczególną rolę prawodawcy jest określenie sytuacji prawnych, które nie mogą być naruszane, a jeżeli już dopuszcza się ingerencję dla ochrony cennych wartości przez upoważnione do tego organy państwowe działające na mocy odpowiednich norm prawnych, to należy stworzyć odpowiednie środki prawne, zabezpieczające jednostkę przed bezprawną ingerencją ze strony organów

⁴⁴ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 21.

⁴⁵ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 17.

państwowych i innych podmiotów⁴⁶. Tak jest w przypadku prawa własności, gdzie normy konstytucyjne przyznają podmiotom prywatnym pełną autonomię w sferze związanej ze sposobem korzystania z wynikłych z niego uprawnień, wyrażającą się w gwarancji ich niezakłóconej realizacji (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP), lecz także wskazują na istnienie wyższych wartości, których wypełnienie musi w sposób bezwzględny odbywać się kosztem właśnie tych uprawnień jednostkowych (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Analogiczną regulację prawną przyjęto zresztą w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, sporządzonym w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.⁴⁷. Osiągnięcie między nimi równowagi wyraża się natomiast w proporcjonalnym doborze środków prawnych tak, aby żadna ze stron nie czuła się pokrzywdzona. Zwrócił na to uwagę także Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazując, że wszelka ingerencja w prawo własności musi wyrażać uczciwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego i nakazem ochrony praw jednostki⁴⁸. Z powyższych rozważań wynika, że wyłączenia jest instytucją prawa publicznego, która wywołuje jedynie skutki cywilnoprawne. Mimo, iż całokształt ram prawnych, rządzących procedurą wyłączeniową, podejmowane są w znacznej mierze przez przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż określają one reguły i zakres działania organów administracji publicznej, to można w nich jednak odnaleźć wiele elementów, związanych z władczym kształtowaniem sytuacji prawnej jednostki. Ze względu na szczególny charakter tego instrumentu prawnego, normy prawne w odniesieniu do niektórych przepisów regulujących tę problematykę, są zbyt mało sztywne i mogą prowadzić do nadużyć. Dostyc często zarzuca się prawodawcy, iż jego działania legislacyjne w sferze prawa administracyjnego są zbyt dalekie od racjonalności. W tak delikatnej materii prawnej, z jaką mamy do czynienia, trudno w zasadzie się nie zgodzić, iż przepisy mają dosyc chaotyczny charakter, gdyż nie mieszczą się w ramach jednej ustawy przynależnej do sfery administracyjnoprawnej, lecz odpowiednie regulacje prawne zawierają także odrębne specustawy z pogranicza prawa cywilnego i administracyjnego. Elastyczność tych przepisów, jak również luki prawne, które mogą rodzić negatywne konsekwencje po stronie prywatnych podmiotów, w pełni pozwalają na poparcie postawionej we wstępnych uwagach tezy, jakoby wyłączenie stanowiło subsydiarny instrument realizacji planowania przestrzennego, bądź inaczej jako celowy, niezwykle skuteczny i zarazem niebezpieczny środek prawny, przyznany organom administracji publicznej przez

⁴⁶ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 37.

⁴⁷ Dz. U. 1995 nr 36, poz. 175.

⁴⁸ Wyrok ETPC z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji.

prawodawcę. Przy braku należytej kontroli ze strony państwa, instrument ten może bowiem prowadzić do bezwzględnego i masowego wywłaszczania ludności nawet w masowych ilościach, niwecząc dorobek kilku pokoleń na realizację najbardziej absurdalnych inwestycji, prowadzonych pod pretekstem celu publicznego. Podsumowując powyższe rozważania, posłużę się w tym miejscu stanowiskiem W. Rozwadowskiego, które w pełni podzielam i które to w pełni oddaje istotę prawa własności, a mianowicie: *własność prywatna jest rzeczowym i autonomicznym prawem jednostki do władania rzeczą materialną, w treści swej nieograniczona, o ile nie narusza to obowiązującego porządku prawnego*⁴⁹, przy czym zakres tego uznania i swoboda, przyznana organom administracji publicznej, co do władczego ustanawiania przez nie ograniczeń w korzystaniu z tego uprawnienia, zależy przede wszystkim od woli prawodawcy. Jednostce nie pozostaje przy tym nic innego, jak podporządkować się tej woli w imię wyższych wartości społecznych i dobra ogółu.

⁴⁹ W. Rozwadowski, *Definicja prawa w rozwoju dziejowym*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984 r., t. XXXVI, z. 2, s. 21.

Bibliografia:

Literatura:

1. *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Szwadler, Warszawa 2013.
2. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017.
3. Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
4. Chmaj M., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
5. Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2010, nr 3.
6. Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016.
7. Hetko A., *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012.
8. Kolankowski S., Kolarski A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
9. *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
10. Rozwadowski W., *Definicja prawa w rozwoju dziejowym*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1984 r., t. XXXVI, z. 2.
11. Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
12. Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
13. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
14. Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i jej zwrot*, Poznań 1995.
15. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010.

Orzecznictwo:

ETPC:

Wyrok ETPC z 23 września 1982 r. w sprawie Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji

Sądów administracyjnych:

Wyrok NSA z 21 lutego 1994 r., sygn. akt I SAB 54/93

Wyrok NSA z 21 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Po 3423/93

Wyrok NSA z 8 grudnia 1995 r., sygn. akt SA/Wr 120/95

Wyrok NSA z 20 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 2033/96

Wyrok NSA z 18 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 887/06
Wyrok NSA z 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 222/07
Wyrok NSA z 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07
Wyrok NSA z 27 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1438/15.
Wyrok NSA z 27 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2824/15
Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2037/06
Wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 465/14
Wyrok WSA w Gliwicach z 19 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GL 88/15
Wyrok WSA w Warszawie z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 813/04
Wyrok WSA w Poznaniu z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 15/16

Sądu Najwyższego:

Uchwała SN z 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03

Trybunału Konstytucyjnego:

Wyrok TK z 19 marca 1990 r., sygn. akt K 2/90
Wyrok TK z 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90
Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92
Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99

Inne:

Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach, *Wystąpienie pokontrolne z 13 grudnia w Kielcach*, LKI-4101-11-01/2013 P 13/157

Wykaz skrótów:

Źródła prawa:

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Inne

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny