

## Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

---

Małgorzata Pracka

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

ORCID: 0000-0003-3531-8433

m.pracka@uthrad.pl

### Zabezpieczenie praw właścicieli w postępowaniu wywłaszczeniowym – wybrane aspekty

#### ABSTRAKT

Institucja wywłaszczenia jest narzędziem w rękach władzy publicznej urzeczywistniającym realizację zadań publicznych ważnych z punktu widzenia potrzeb ogólnospołecznych. Materialnoprawne przesłanki wywłaszczeniowe determinują aktywność organów administracji publicznej w sięganiu po ten instrument, będąc jednocześnie dookreśleniem ochrony prawa własności w polskim porządku prawnym. Ponadto stanowią gwarancję dochowania konstytucyjnych standardów wywłaszczenia, przez które rozumie się także ustawowo uregulowane procedury wywłaszczeniowe, w ramach których chronione są interesy właścicieli przed nadmierną publicznoprawną ekspansją w ich prawa. Zabezpieczenie praw właścicieli nieruchomości wywłaszczanych ma ogromne znaczenie z punktu widzenia zarówno standardów demokratycznego państwa prawnego, jak i ich zgodności z aksjologią przepisów Konstytucji RP. Poczynione w niniejszym artykule ustalenia pozwolą na ich ocenę pod względem spełnienia konstytucyjnych determinantów wywłaszczenia.

**Słowa kluczowe:** wywłaszczenie; prawo własności; organy administracji publicznej; polski porządek prawny; procedury wywłaszczeniowe; właścicieli nieruchomości

#### WPROWADZENIE

Wywłaszczenie jest legalnym narzędziem, za pomocą którego władza publiczna uprawniona jest do władczygo wkraczania w sferę uprawnień właścicielskich<sup>1</sup>. Konstytucyjnym wzorcem kontroli stosowania instytucji wywłaszczenia jest przede wszystkim art. 21 ust. 2 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Jednocześnie wynikające z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa, proporcjonalności i przyzwoitej legislacji wskazują na normatywne granice publicznoprawnej ingerencji w prawa majątkowe jednostki<sup>3</sup>. Wskazane podstawy prawne są przede wszystkim wyrazem ochrony praw jednostki, która jedynie w sytuacjach wyjątkowych może zostać pozbawiona prawa własności, z zastrzeżeniem jednak ustawowego charakteru nakładanych ograniczeń, realizowanych w imię dobra wspólnego, dla ochrony interesu publicznego<sup>4</sup>. Należy przy tym zaakcentować, że pojęcie wywłaszczenia zostało użyte w Konstytucji RP w znaczeniu materialnym, a przy tym bardzo szerokim, prowadząc do naruszenia istoty prawa, co odróżnia

---

<sup>1</sup> 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; M. Zdyb, *Wywłaszczenia. Komentarz. Orzecznictwo*, Lublin 1993, s.7; K. Świdorski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „Casus” 2006, nr 4, s. 10.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> P. Śmiałek, *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 261.

<sup>4</sup> Szerzej na temat koncepcji wywłaszczenia: I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 124–126. Zob. także: R. Michałowski, *Regulation of Protection of Agricultural Land and Limitation of Ownership Rights to Real Estate*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(2), s. 127–139; A. Gorgol, *Prawo ochrony środowiska jako ustawa daninowa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2020, vol. 12(4), s. 72–73.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

instytucję wyłączenia, o jakiej mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, od instytucji ograniczenia prawa, o jakiej stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>5</sup>.

Władcza ingerencja w prawo własności przy pomocy publicznoprawnego instrumentu, jakim jest wyłączenie, może wykluczyć ochronę prawa własności tylko dla realizacji celu publicznego i pod warunkiem wypłaty słusznego odszkodowania. Brak jest wprawdzie w przepisach konstytucyjnych precyzyjnego ujęcia przesłanek wyłączeniowych, ale należy to odczytywać jako przemyślane działanie ustrojodawcy. W obliczu aksjologicznych założeń przepisów Konstytucji RP mają być one wytyczną dla ustawodawcy zwykłego, którego zadaniem jest konkretyzowanie i rozwijanie postanowień konstytucyjnych w swojej działalności prawodawczej<sup>6</sup>.

Konstytucyjne pojęcie wyłączenia obejmuje rozmaite przejawy przymusowej ingerencji państwa w uprawnienia przysługujące innym podmiotom wobec określonej rzeczy bez względu na przyczynę i formę prawną odjęcia<sup>7</sup>. Wyłączenie w ujęciu Konstytucji RP należy zatem rozumieć jako wszelkie przypadki pozbawienia prawa własności lub jego istotnego ograniczenia naruszające istotę prawa, dokonywane przez władzę publiczną<sup>8</sup>. Absolutnie nie oznacza to uznania pełnej swobody ustawodawcy w sięganiu po różne formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu konstytucyjnoprawnych determinantów wyłączenia. Gwarancyjny charakter ustawy zasadniczej przesądza jednak o tym, że konstytucyjne rozumienie pojęcia „wyłączenie” nie może być utożsamiane ze znaczeniem, jakie „wyłączeniu” nadał ustawodawca na potrzeby stosowania chociażby przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>, która zawiera definicję legalną wyłączenia. Wskazane tam rozstrzygnięcia nie mogą stanowić podstawy do wykładni przepisów konstytucyjnych<sup>10</sup>. Ujęcie konstytucyjne jest niewątpliwie szersze niż jego odpowiednik ustawowy<sup>11</sup>, co pozwala na funkcjonowanie w porządku prawnym szeregu szczególnych regulacji prawnych zakładających wyłączenie z mocy samego prawa. Ten szczególny tryb wyłączenia przewidziany został m.in. w specustawach: drogowej<sup>12</sup>, lotniskowej<sup>13</sup>, kolejowej<sup>14</sup>, przeciwpowodziowej,<sup>15</sup> terminalowej<sup>16</sup>, naftowej<sup>17</sup>, przesyłowej<sup>18</sup> czy też o Centralnym Porcie Komunikacyj-

<sup>5</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 106.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 92.

<sup>7</sup> G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1995, s. 175; E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wyłączenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 204–205.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., K 28/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 104.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.), dalej: u.g.n.

<sup>10</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, Dz.U. 2014, poz. 1354; wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Dz.U. 2012, poz. 1472.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1363).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1380 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1043 ze zm.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 484).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nym<sup>19</sup>. W przytoczonych tytułem przykładu specustawach mamy do czynienia z wyłączeniem *sensu largo*. W europejskiej tradycji konstytucyjnej wyłączenie utożsamiane jest z dokonaniem na podstawie regulacji ustawowej i zgodnie z procedurą ustawowo przewidzianą (przesłanka formalna) władczą ingerencją we własność prywatną, uzasadnioną koniecznością realizacji ściśle określonego celu publicznego (przesłanka materialna) i powiązaną z przyznaniem osobie wyłączonej odszkodowania za utracone dobro<sup>20</sup>.

Determinantą wyłączenia jest realizacja celów publicznych rozumianych jako służące ogółowi społeczeństwa, realizowane w interesie dobra ogółu, mające charakter powszechny i ogólnodostępny<sup>21</sup>. Nie jest możliwe skonstruowanie zwięzłej definicji tego pojęcia z uwagi na jego charakter i powiązanie z sytuacją prawną, polityczną, społeczną czy też gospodarczą w państwie<sup>22</sup>, co powoduje, że podlega ciągłym przemianom, a podejmowane próby jego dookreślenia prowadzą do wniosku, że nie ma bezwzględnej, stałej i trwałej definicji tego pojęcia, ponieważ nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji<sup>23</sup>.

Władcza ingerencja w prawo własności może nastąpić ze względu na cele publiczne, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jak również ze względu na cele określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Do tego należy dodać konieczność ustawowego ustalania celów publicznych, co zostało podkreślone w art. 31 ust. 3 i w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ale można to także wyprowadzić z konstytucyjnej formuły państwa prawnego<sup>24</sup>. Takie normatywne zakreślenie ram pojęcia celu publicznego stanowi zabezpieczenie praw właścicieli, którzy na gruncie konkretnych rozwiązań ustawodawczych poddawani są władczemu oddziaływaniu w ramach mechanizmu wyłączeniowego. Tylko w takim ujęciu należy uznać, że konstytucyjna gwarancja ochrony prawa własności, której elementem jest też odpowiednio ukształtowany mechanizm wyłączeniowy, spełnia standardy demokratycznego państwa prawnego.

Z punktu widzenia zabezpieczenia praw właścicieli nieruchomości wyłączeniowych istotne znaczenie ma dochowanie przesłanki wypłaty słusznego odszkodowania. Postrzegana jest ona głównie w kategoriach ekonomicznych. O słusznosci odszkodowania można mówić wówczas, gdy pokryje ono wszystkie ekonomiczne uszczerbki, jakich doznaje właściciel, przy czym odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplane ani przez sposób

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1866 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2309 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 428).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 234 ze zm.).

<sup>20</sup> L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, s. 544–545.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174; M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 24; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 250.

<sup>22</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95.

<sup>23</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 13.

<sup>24</sup> M. Wolanin, *Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami*, cz. I, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 4,6.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

obliczania jego wysokości, ani przez tryb wypłacania<sup>25</sup>. Słuszne odszkodowanie rozumiane jest jako odszkodowanie sprawiedliwe i ekwiwalentne, tj. dające możliwość odtworzenia utraconego dobra lub sytuacji majątkowej, jaką właściciel miał przed wywłaszczeniem<sup>26</sup>. Ekwiwalentność odszkodowania pozostaje zatem cechą wyróżniającą przesłankę słusznego odszkodowania.

Co więcej, długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i niedające się dokładnie ustalić czasowo odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych uprawnień właścicielskich jest oceniane jako niedopuszczalne. O dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje bowiem nie tylko powód, dla którego dochodzi do tej ingerencji, lecz także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę<sup>27</sup>. Tym samym wszelkie regulacje prawne odnoszące się do terminu wypłaty odszkodowania, sposobu jego wyliczania czy formy wypłacania muszą umożliwiać dotychczasowemu właścicielowi zrekompensowanie doznanych strat. Konstytucja RP posługuje się pojęciem słusznego odszkodowania, co nie uprawnia do formułowania wniosków, iż jego rozumienie winno być utożsamiane z pełnym odszkodowaniem<sup>28</sup>. Zasada hierarchiczności wartości chronionych przez prawo pozwala ustawodawcy, w pewnych szczególnych przypadkach, na zrelatywizowanie jego wysokości, co ma swoje uzasadnienie w konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, przy uwzględnieniu jednakże zasady proporcjonalności. Konstytucyjny standard wywłaszczenia obejmuje warunek sprawiedliwości wyrównawczej, zakładając, że wywłaszczenie dopuszczalne jest za odszkodowaniem, które jest słuszne, określone przez przepisy wywłaszczeniowe oraz należne bez zbędnej zwłoki<sup>29</sup>.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę wybranych środków prawnych, zawartych zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i we wskazanych wyżej specustawach służących zabezpieczeniu interesów właścicieli nieruchomości wywłaszczonych, w celu wykazania, czy spełnione zostały konstytucyjne ramy wywłaszczenia. Przedstawione środki zdaniem autorki pozwolą na ich ocenę w perspektywie konstytucyjnego rozumienia pojęcia wywłaszczenia, z odniesieniem do materialnoprawnych przesłanek wywłaszczeniowych. Ustawowo uregulowana procedura wywłaszczeniowa wymaga rozpatrzenia pod kątem dochowania konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności, którą dookreśla także odpowiednio ukształtowany mechanizm wywłaszczeniowy. Standardy te znalazły się zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która zawiera klasyczną procedurę wywłaszczeniową, jak i w ustawach przewidujących szczególny tryb wywłaszczenia nieruchomości, w ramach którego dochodzi do odjęcia prawa własności *ex lege*. Przedmiotowe regu-

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

<sup>28</sup> Warto odnotować, że T. Woś (*Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 262) dopuszcza takie rozumienie pojęcia słusznego odszkodowania, które niekiedy winno obejmować także utracone korzyści. Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego także przeszła w tym zakresie pewną ewolucję. Zdaniem Trybunału odjęcie własności nie zawsze wiązać się będzie z całkowitym pokryciem szkody w majątku wywłaszczonego, gdyż kryterium słuszności przy wypłacie odszkodowania nie zakłada pełnej rekompensaty doznanej szkody. Słuszność mierzona jest nie tylko interesami podmiotu wywłaszczanego, lecz również możliwościami władzy publicznej, zwłaszcza w aspekcie możliwości budżetowych państwa. Zob. wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU-A 2003, nr 7, poz. 76; wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, M.P. 2016, poz. 792.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

lacje są wyrazem szerokiego rozumienia pojęcia wywłaszczenia, a wskazane w nich kategorie celu publicznego, związane z realizacją strategicznych interesów państwa, dają ustawodawcy legitymację do sięgania po instrument wywłaszczeniowy, z zastrzeżeniem jednak, że dzieje się to w konstytucyjnych ramach wywłaszczeniowych, którymi są przede wszystkim odpowiednio dobrane mechanizmy limitujące zakres tej ingerencji i gwarantujące właścicielom wywłaszczanych nieruchomości wyrównanie doznanych z tego tytułu ograniczeń. Przyjęcie takiego założenia wymaga uwzględnienia w niniejszym opracowaniu najważniejszych regulacji prawnych zawierających instytucję wywłaszczenia oraz literatury przedmiotu i rozważań judykatury. Do osiągnięcia celu artykułu wykorzystano formalno-dogmatyczną metodę badania prawa.

### ROKOWANIA PRZEDWYWŁASZCZENIOWE

Stopień doznanych ograniczeń uprawnień właścicielskich winien znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednio, ustawowo zagwarantowanych mechanizmach kompensacyjnych. Z tego punktu widzenia istotny jest obowiązek przeprowadzenia rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Wymóg niezbędności wywłaszczenia sprawia, że instytucję tę traktuje się jako środek *ultima ratio*. Niezbędność wywłaszczenia wyznaczana jest przede wszystkim w oparciu o kryterium konieczności realizacji celu publicznego oraz braku możliwości nabycia określonej nieruchomości bez przymusowej ingerencji państwa w dobro obywatela<sup>30</sup>. Z tej perspektywy rokowania stanowią niezbędny warunek poprzedzający wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego<sup>31</sup>. Mimo że prowadzi się je w okolicznościach wywłaszczeniowego przymusu, to powinny odpowiadać założeniom rokowań w rozumieniu prawa cywilnego<sup>32</sup>. Obowiązek wszczęcia rokowań jest spełniony wtedy, gdy podmiot publiczny, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie, złoży właścicielowi nieruchomości oświadczenie woli o charakterze zaproszenia do prowadzenia negocjacji w sprawie zawarcia stosownej umowy, w której określone zostaną przede wszystkim warunki nabycia własności nieruchomości<sup>33</sup>. Brak wskazania *essentialia negotii* takiej umowy wpłynie na prawidłowość przeprowadzenia rokowań, gdyż do osiągnięcia porozumienia w zakresie nabycia nieruchomości konieczne jest uzyskanie konsensusu co do wszystkich negocjowanych składników umowy<sup>34</sup>.

Charakter rokowań oraz cel ich przeprowadzenia najlepiej oddaje orzecznictwo, podkreślając konieczność ich obiektywnego, konkretnego i rzeczywistego, a nie pozornego prowadzenia przez podmiot publiczny<sup>35</sup>. Istotne uwagi na temat ich szczególnego charakteru wypowiedział także Trybunał Konstytucyjny, który zaakcentował przede wszystkim brak swobody kontraktowania podczas tego trybu. Właściciel nieruchomości objętej planem miejscowym lub decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jest świadomy, że w konfrontacji z organem wła-

<sup>30</sup> M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 108–109.

<sup>31</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 185–187.

<sup>32</sup> M. Zdyb, *op. cit.*, s. 15.

<sup>33</sup> T. Woś, *op. cit.*, s. 203.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 31 maja 2012 r., I OSK 794/11, LEX nr 1264940.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., I OSK 3024/15, LEX nr 2454740; wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., I OSK 2668/15, LEX nr 2347631; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 marca 2020 r., II SA/Lu 772/19, LEX nr 2939008.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dzy publicznej, gotowym użyć sfery imperium w celu przejęcia nieruchomości, nie ma pozycji równorzędnej. Ten szczególny charakter umowy cywilistycznej zawieranej na przedpołu wywłaszczenia, która rodzi w istocie takie same skutki, jak decyzja o wywłaszczeniu, przesądził o tym, że Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość żądania zwrotu przez właścicieli nieruchomości przejętych w trybie rokowań, co ma być gwarancją realnej ochrony własności przed niekonstytucyjną ingerencją w to prawo<sup>36</sup>. Takie ujęcie rokowań odpowiada konstytucyjnym standardom wywłaszczenia i zasługuje na aprobatę. Brak bowiem w tym przypadku elementów cywilistycznej swobody zawierania umów, przy podkreśleniu przymusowego położenia właściciela nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny, nad którym i tak ostatecznie wisi widmo władczego odjęcia prawa własności, musi być oceniony w kategoriach należytego zabezpieczenia praw właścicieli nieruchomości objętych wywłaszczeniem.

Kwestia rokowań przedwywłaszczeniowych nie została wyartykułowana w ustawach zawierających wywłaszczenie *ex lege*, co niewątpliwie odróżnia klasyczny tryb procedury wywłaszczeniowej od tych specjalnych rozwiązań prawnych. Na uwagę zwraca brzmienie art. 24 ust. 1 i 2 specustawy lotniskowej, na podstawie którego wojewoda może nabyć od dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomość objętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w drodze umowy, zawartej nie później niż w terminie 7 dni od dnia, w którym przedmiotowa decyzja stała się ostateczna. W takim przypadku, co zrozumiale, nie wydaje się decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Natomiast do ustalenia wysokości odszkodowania wypłacanego na podstawie umowy stosuje się reguły tej ustawy przewidziane do ustalania odszkodowania w drodze decyzji, choć umowa może w tym zakresie przewidywać odmiennie rozwiązania. Wysoce niefortunna jest jednak w mojej ocenie ta regulacja, gdyż tryb umowny w sytuacji, gdy doszło już do wywłaszczenia, nie ma żadnego uzasadnienia prawnego. Nie są to przecież rokowania przedwywłaszczeniowe, gdyż skutek prawnorzeczowy już nastąpił. Poza tym użycie w przepisie sformułowania o „nabyciu nieruchomości” i ustalenia w związku z nabyciem „wysokości odszkodowania” jest nieuprawnione. Przytoczona regulacja powinna być zatem wyeliminowana z porządku prawnego. Niejako na marginesie należy wskazać, że siedmiodniowy termin na zawarcie umowy jest raczej nierealny, biorąc pod uwagę przede wszystkim reguły ustalania wysokości odszkodowania.

**BEZPIECZNA ZALICZKA**

Środkiem ochrony praw właścicieli nieruchomości jest także możliwość żądania wypłaty tzw. bezpiecznej zaliczki przewidzianej w art. 132 ust. 1b u.g.n. Jest ona wypłacana na wniosek osoby wywłaszczanej w wysokości 70% odszkodowania ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu, w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości. Gwarantuje to właścicielowi, który kwestionuje w procedurze odwoławczej wysokość odszkodowania, że dochowane zostaną konstytucyjne standardy wywłaszczenia, za które uważa się również wypłatę odszkodowania w rozsądnym terminie. Prawo do zaliczki ujmowane jest w kategoriach rekompensaty dla tych osób, które z jednej strony zostały pozbawione władz-

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, Dz.U. 2017, poz. 2375.

## **Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

twą nad nieruchomością z uwagi na nadany nieostatecznym decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności, a z drugiej strony z powodu braku jej ostateczności (np. w wyniku odwołań od tej decyzji) niemożliwa jest ich wypłata<sup>37</sup>. Termin płatności zaliczki powiązany został z dniem złożenia wniosku, a zatem niezależnie od tego, na jakim etapie jest postępowanie w sprawie wywłaszczenia, z upływem pięćdziesięciodniowego terminu od złożenia wniosku powstaje obowiązek zapłaty<sup>38</sup>. W sytuacji, w której wysokość odszkodowania ustalona jest w decyzji wywłaszczeniowej, trudno uznać wskazany termin na wypłatę zaliczki za uzasadniony. Stosowne regulacje w tym zakresie przewidują także niektóre specustawy, np. drogową (art. 12 ust. 5a), o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (art. 69 ust. 1 i 2), przeciwpowodziowa (art. 21 ust. 11), przesyłowa (art. 21 ust. 12), kolejowa (art. 9z ust. 1). Termin na ich wypłatę został jednak ustalony na 30 dni od złożenia wniosku. Warto przy tym podkreślić, że wysokość odszkodowania ustalana jest w odrębnej procedurze administracyjnej, co powoduje, że wniosek może zostać złożony dopiero po wydaniu decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Mimo to uważam, że *de lege ferenda* ujednoczenie terminu wypłaty zaliczki realizowanej zarówno na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i omawianych specustaw ma uzasadnienie w przesłance słusznego odszkodowania.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, mianowicie brak jednolitych regulacji w przytoczonych w niniejszym opracowaniu specustawach w zakresie wypłaty zaliczki. Niektóre z nich nie przewidują wprost takiego rozwiązania, np. specustawy: lotniskowa, terminowa, naftowa. W ich przepisach znajduje się odesłanie, na podstawie którego do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania lub w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te nie zawężają tego stosowania do jakichś konkretnych przepisów, tylko odsyłają do wszystkich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odpowiednie stosowanie oznacza natomiast możliwość stosowania danego przepisu wprost, z odpowiednimi modyfikacjami bądź w ogóle, z tym że zakres odesłania powinien uwzględniać cel regulacji, do której ma mieć zastosowanie<sup>39</sup>. W praktyce jednak może to powodować pewne wątpliwości interpretacyjne, które niejednokrotnie stają się przedmiotem rozstrzygnięć sądowych<sup>40</sup>. W tak ważnej materii, jaką jest możliwość wypłaty zaliczki, z punktu widzenia zabezpieczenia praw właścicieli wywłaszczanych nieruchomości pożądana jest odpowiednia precyzja ustawodawcy, aby wyeliminować jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne.

Na użytek omawianego zagadnienia warto jeszcze wspomnieć o przyjętej w art. 21 ust. 11 specustawy przeciwpowodziowej konstrukcji, która budzi pewne zastrzeżenia. Wa-

---

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r., I OSK 2803/15, LEX nr 2347095.

<sup>38</sup> P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pkt 16*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2015 r., I OSK 1225/13, LEX nr 1658023.

<sup>40</sup> W wyroku z dnia 14 maja 2014 r. (VIII SA/Wa 46/14, LEX nr 1476924) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił brak możliwości zrzeczenia się prawa do odszkodowania, prowadzenia rokowań czy też stosowania innych uzgodnień do postępowań prowadzonych w trybie specustawy drogowej. W wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. (II SA/Bk 412/16, LEX nr 2165380) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku potwierdził, iż w ramach ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania w trybie specustawy drogowej organ nie ma obowiązku przeprowadzania rokowań i poszukiwania działki zamiennej. Natomiast w wyroku z dnia 7 maja 2018 r. (II SA/Kr 283/18, LEX nr 2497003) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że decyzja organu o wpłacie odszkodowania do depozytu sądowego musi mieć podstawę prawną, tj. przepis kompetencyjny, który w sposób precyzyjny upoważniałby organ do podjęcia takiego działania.

## **Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

runkiem umożliwiającym wypłatę całości odszkodowania ustalonego w decyzji nieostatecznej jest wniesienie odwołania przez stronę postępowania odszkodowawczego wnioskującej o wypłatę tej kwoty. To powoduje, że w sytuacji złożenia odwołania od decyzji przez inwestora były właściciel zostaje ograniczony w możliwości wystąpienia z takim wnioskiem. *Ratio legis* tego rozwiązania upatruje się w tym, że kwestia wypłaty kwoty odszkodowania wynikającej z nieostatecznej decyzji jedynie stronie, która wniosła odwołanie, wynika z możliwości określenia bezspornej wysokości odszkodowania, gdyż kolejna decyzja wydana w sprawie nie może, w myśl zakazu orzekania na niekorzyść strony (art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego), kwoty tej obniżyć. Niemniej powstaje poważny problem interpretacyjny w sytuacji, w której odwołanie wniosłoby zarówno inwestor, jak i strona, której przysługuje odszkodowanie. Z tych względów *de lege ferenda* należałoby dokonać stosownych zmian, gdyż literalne brzmienie przepisu pozostaje w sprzeczności z jego rozumieniem funkcjonalnym<sup>41</sup>. Podobnie kwestia ta rozstrzygnięta została w specustawie kolejowej (art. 9z ust. 1 i 2).

Analiza przepisów kolejnych specustaw w zakresie wypłaty zaliczki skłania do wniosku, że materia ta jest zróżnicowana. Warto chociażby zaakcentować fakt, że wypłata zaliczki odszkodowania w świetle specustawy drogowej uzależniona jest od nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Natomiast specustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym zawęża możliwość złożenia takiego wniosku jedynie do przypadku, w którym wywłaszczeniu podlega nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym wyodrębniono lokal mieszkalny. Nie kwestionując co do zasady konieczności funkcjonowania w polskim porządku prawnym specjalnych regulacji prawnych przewidujących wywłaszczenie *ex lege*, nasuwa się jednak wniosek o braku dostatecznego uzasadnienia dla różnicowania tej materii. Niejako na marginesie należy wskazać, że wspólnym mianownikiem wszystkich tych regulacji jest przyspieszenie procesów inwestycyjnych w rozwoju infrastrukturalnym kraju, u podłoża których leży ściśle określona kategoria celów publicznych uprawniających do wkraczania w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności.

### ZASADA KORZYŚCI PRZY USTALANIU ODSZKODOWANIA

Kwestia zabezpieczenia praw właścicieli wywłaszczanych nieruchomości realizowana jest za pomocą tzw. zasady korzyści, o której mowa w art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. Zgodnie z jej założeniem wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Natomiast jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Przedmiotowa zasada jest potwierdzeniem konstytucyjnego standardu wywłaszczenia poprzez zagwarantowanie słusznego odszkodowania. Uwzględnianie w procedurze ustalania wartości nieruchomości faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości w chwili dokonywania wywłaszczenia służy uzyskaniu adekwatności odszkodowania

---

<sup>41</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Wr 585/18, LEX nr 2590624.



## **Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

do sposobu, w jaki osoby wywłaszczane wykonywały swoje prawo przy założeniu, że sposób ten był dla nich użyteczny i optymalny<sup>42</sup>. Badanie rynku nieruchomości wykonane przez rzeczoznawcę majątkowego ma wskazywać, który wariant wyceny będzie korzystniejszy i pozwoli uzyskać wyższe odszkodowanie<sup>43</sup>. Nie można przy tym pomijać ewentualnego zwiększenia wartości nieruchomości w następstwie jej przeznaczenia na cel publiczny, co oznacza, że dla dokonania wyceny konieczne jest porównanie nieruchomości wycenianej do nieruchomości o tożsamym przeznaczeniu<sup>44</sup>. Zasada korzyści determinuje sposób wyceny dokonywanej przez rzeczoznawcę majątkowego i zobowiązuje go do dokonania w tym zakresie niezbędnych ustaleń, które przesądzą o metodologii tej wyceny.

Pewne szczególne rozwiązania dotyczące zrekompensowania właścicielowi doznanego uszczerbku przewidują wskazane w niniejszym opracowaniu specustawy, które wprowadzają dodatkowe mechanizmy kompensujące. Mowa tu o powiększeniu kwoty należnego odszkodowania o 5% wartości nieruchomości w sytuacji, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty wyda nieruchomość w ustawowo wskazanym terminie, a także o powiększeniu odszkodowania o kwotę 10 tys. zł w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wydzielony lokal mieszkalny, jeżeli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty zamieszkiwał w tym budynku lub lokalu (specustawa drogowa – art. 18 ust. 1e i 1f, specustawa kolejowa – art. 9y ust. 3e i 3f, specustawa lotniskowa – art. 23 ust. 6 i 7, specustawa przeciwpowodziowa – art. 21 ust. 7 i 8, specustawa naftowa – art. 29 ust. 8 i 9, specustawa przesyłowa – art. 21 ust. 8 i 9, specustawa terminalowa – art. 23 ust. 8 i 9, specustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym – art. 64 i 65). *Ratio legis* przedstawionych rozwiązań prawnych sprowadza się niewątpliwie do przyspieszenia procesu inwestycyjnego związanego z realizacją konkretnego celu publicznego i ma zapewnić szybkie wydanie nieruchomości, bez konieczności angażowania środków egzekucyjnych. Co do zasady należy je ocenić pozytywnie, niemniej kwota 10 tys. zł za przeorganizowanie swojego centrum życiowego jest nieadekwatna do oczekiwań wywłaszczyciela i wymagałaby urealnienia, aby rzeczywiście stać się impulsem i zachętą do bezkonfliktowego udostępnienia nieruchomości.

### **NABYCIE POZOSTAŁEJ PO WYWŁASZCZENIU CZĘŚCI NIERUCHOMOŚCI**

Żądanie nabycia pozostałej po wywłaszczeniu części nieruchomości jest wyrazem zabezpieczenia praw właścicieli wywłaszczanych nieruchomości. Normatywny sens tej regulacji, zawarty w art. 113 ust. 3 u.g.n., sprowadza się do możliwości wystąpienia z wnioskiem do podmiotu, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie o nabycie niewywłaszczonej części nieruchomości, która nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Przesłanki uprawniające do jego złożenia, jak wynika z analizy orzecznictwa<sup>45</sup>, budzą wąt-

---

<sup>42</sup> E. Bończak-Kucharczyk, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2021, komentarz do art. 134, pkt 2.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., I SA/Wa 1850/13, LEX nr 1485253.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2018 r., II SA/Gd 349/18, LEX nr 2569969.

<sup>45</sup> W wyroku z dnia 13 lutego 2020 r. (I ACa 758/19, LEX nr 3033408) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że przepis ten nie ustanawia generalnej zasady domagania się wykupu pozostałej po wywłaszczeniu nieruchomości – roszczenie oparte zostało na analizie skutków decyzji wywłaszczeniowej, sąd

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

pliwości interpretacyjne, a samo roszczenie – mające charakter cywilnoprawny – będzie mogło być skutecznie dochodzone jedynie przed sądem powszechnym, co może być dużą uciążliwością dla właściciela. Jest to jednak odrębny tryb postępowania, a omawiane roszczenie jest realizowane niezależnie od wywłaszczenia, dopiero po ostatecznym wywłaszczeniu części nieruchomości. Nie można także uzależniać wywłaszczenia od zaspokojenia roszczenia o wykup pozostałej części nieruchomości<sup>46</sup>.

Fakt odmiennego potraktowania tych procedur wynika z wielu czynników. Po pierwsze, instytucja wywłaszczenia musi być wykładana restrykcyjnie, niedozwolone są więc przypadki jej rozciągania na takie sytuacje, w których niespełniony jest postulat konieczności i niezbędności w zakresie pozyskania nieruchomości dla realizacji celu publicznego w drodze władczej ingerencji w prawo własności. Po drugie, cywilnoprawny tryb dochodzenia realizacji żądania w zakresie nabycia pozostałej po wywłaszczeniu części nieruchomości jest zbliżony do innych regulacji funkcjonujących w polskim porządku prawnym dotyczących ograniczeń prawa własności, np. art. 37 ust. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>47</sup>, art. 131 ust. 2 oraz art. 132 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>48</sup>. Jednakże, mimo zauważalnych odrębności tych regulacji, zwraca uwagę art. 136 ust. 4 u.g.n., dodany w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 4 kwietnia 2019 r.<sup>49</sup>, zgodnie z którym przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. Powyższe przesądza, że i w tym przypadku obowiązuje tryb administracyjny rozpatrywania wniosku, a rozstrzygnięcie o zwrocie następuje w wydanej przez starostę decyzji administracyjnej<sup>50</sup>. Widać tu zatem pewną niekonsekwencję ustawodawcy, gdyż odmowa nabycia tzw. resztówki pozostałej po wywłaszczeniu pozostawiona została rozstrzygnięciu na drodze postępowania sądowego, natomiast w przypadku zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w trybie administracyjnym realizuje się uprawnienie byłego właściciela do zwrotu całej nieruchomości.

## PODSUMOWANIE

Dokonana analiza wybranych środków prawnych, przy pomocy których właściciel może domagać się wyrównania uszczerbku spowodowanego władczą ingerencją w konstytucyjnie chronione prawo własności, pozwala na sformułowanie kilku wniosków i postulatów *de lege ferenda*. Na wstępie należy podkreślić, że ustawowo, konkretnie wskazane cele publiczne limitują mechanizm wywłaszczeniowy. Katalog celów publicznych zawarty w art. 6

---

należy je odnieść do rzeczywistego przeznaczenia nieruchomości, a nie ustalać go według stanu wynikającego z planu miejscowego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast w wyroku z dnia 4 lutego 2019 r. (I ACa 814/18, LEX nr 3096771) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu podkreślił, że niemożność wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele musi być ustalana nie w oparciu o przejściowy stan użytkowania nieruchomości, istniejący w chwili wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej, ale winna być powiązana z wcześniejszym długotrwałym sposobem jej użytkowania i wpływu, jaki na taki sposób użytkowania miał akt wywłaszczeniowy.

<sup>46</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 113, pkt 2.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2019, poz. 801).

<sup>50</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 136, pkt 12.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

u.g.n. nie budzi w zasadzie większych wątpliwości interpretacyjnych, a uczynione w pkt 10 art. 6 u.g.n. odesłanie do innych celów publicznych wskazanych w odrębnych ustawach należy rozumieć jako konieczność dookreślenia takiego celu mocą regulacji ustawowej. Natomiast kategoria celów publicznych, będących podstawą obowiązywania wskazanych w niniejszym opracowaniu specjalnych rozwiązań prawnych przewidujących wyłączenie *ex lege*, spełnia standard w zakresie konstytucyjnego rozumienia pojęcia wyłączenia. Zawarte w nich cele publiczne odpowiadają wartościom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. wszystkie służą dobru wspólnemu, mającemu zapewnić dobrobyt i rozwój gospodarczy, którego beneficjentami będzie społeczeństwo.

Wyłączenie, postrzegane jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości do zasobu publicznego, uruchamiane jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które wskazują na uzasadnioną prawem konieczność podjęcia tej publicznoprawnej ingerencji. Potwierdzeniem powyższych założeń jest niewątpliwie obowiązek prowadzenia rokowań przedwyłączeniowych, których szczególny charakter został dostrzeżony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poprzez przyznanie byłym właścicielom prawa do zwrotu nieruchomości nabytych w tym trybie. Pozostaje zatem pytanie o *ratio legis* takiego rozwiązania, którego intencją jest przede wszystkim tryb polubownego nabycia nieruchomości, ale skutki zrównane są z przymusowym odjęciem prawa własności. W specustawach zredukowano natomiast do minimum cywilnoprawne elementy dotyczące uzgodnień w zakresie nabycia nieruchomości czy też wypłaty odszkodowania, przy czym obowiązujące regulacje nie przewidują żadnych ustawowych rozwiązań, będących swego rodzaju zachętą dla ugodowego zakończenia postępowania. Ustalenie pewnych ustawowych bonusów (tak jak to ma miejsce w sytuacji podwyższenia kwoty odszkodowania o 5% wartości lub 10 zł) z pewnością mogłoby zminimalizować konieczność prowadzenia niekiedy żmudnych i czasochłonnych postępowań administracyjnych, a zasada słusznego odszkodowania nabrałaby realnego wymiaru poprzez szybkie i ugodowe zadośćuczynienie właścicielowi.

Jako pożądane należy ocenić rozwiązania zakładające uwzględnienie zasady korzyści przy wypłacie odszkodowania. Ma ona charakter wyjątkowy przy szacowaniu nieruchomości, jednakże jej założenie wiąże się z konstytucyjną przesłanką wypłaty słusznego odszkodowania za władcze odjęcie prawa własności<sup>51</sup>. Realizacja tej przesłanki widoczna jest także przy wypłacie tzw. bezpiecznej zaliczki, która w sytuacji uprzedniego wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości miała zlikwidować przypadki faktycznego wyłączenia bez odszkodowania. Słuszne odszkodowanie pojmowane jest również przez pryzmat jego wypłaty w rozsądnym terminie, stąd instrument ten jest niewątpliwie wyrazem dotrzymania konstytucyjnych standardów wyłączenia, choć sam termin jej wypłaty, tj. 50 dni od dnia złożenia wniosku, w mojej ocenie nie ma uzasadnienia, skoro wysokość odszkodowania została już przez organ ustaloną w decyzji wyłączeniowej. Podobnie należy ocenić żądanie nabycia pozostałej po wyłączeniu części nieruchomości realizowane w trybie cywilnoprawnym. Ze względu na brak rozwiązań dyscyplinujących, poprzez wskazanie chociażby terminu na załatwienie wniosku w tej sprawie, oceniam je jako środek niedoskonały. Uszczerbek, jaki powstaje w majątku wyłączonego, winien być oceniany przez pryzmat

---

<sup>51</sup> J. Dydenko, T. Telega, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Wycena nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2018.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

konstytucyjnych standardów wyłączenia, przez które rozumie się także zapewnienie skutecznej i szybkiej ścieżki prawnej dochodzenia swoich praw.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Bieniek G., Marmaj Z., *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1995.
- Bończak-Kucharczyk E., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2021.
- Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Dydenko J., Telega T., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Wyce-  
na nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., Zubik M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
- Gorgol A., *Prawo ochrony środowiska jako ustawa daninowa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2020, vol. 12(4), DOI: <http://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.410>.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Michałowski R., *Regulation of Protection of Agricultural Land and Limitation of Ownership Rights to Real Estate*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(2), DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.2.127-139>.
- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Śmiałek P., *Przesłanki wyłączenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.05.15>.
- Świdorski K., *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „Casus” 2006, nr 4.
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pkt 16*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Wolanin M., *Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami, cz. I*, „Nieruchomości” 2009, nr 9.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zdyb M., *Wywłaszczenia. Komentarz. Orzecznictwo*, Lublin 1993.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1043 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1363).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1380 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1866 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 484).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 428).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 234 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2309 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2019, poz. 801).

ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2012 r., I OSK 794/11, LEX nr 1264940.

Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2015 r., I OSK 1225/13, LEX nr 1658023.

Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., I OSK 2668/15, LEX nr 2347631.

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r., I OSK 2803/15, LEX nr 2347095.

Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., I OSK 3024/15, LEX nr 2454740.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 2019 r., I ACa 814/18, LEX nr 3096771.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

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

Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU-A 2003, nr 7, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.

Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

Wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., K 28/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 104.

Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174.

Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Dz.U. 2012, poz. 1472.

Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, Dz.U. 2014, poz. 1354.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101.

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, M.P. 2016, poz. 792.

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, Dz.U. 2017, poz. 2375.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., I SA/Wa 1850/13, LEX nr 1485253.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r., VIII SA/Wa 46/14, LEX nr 1476924.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 listopada 2016 r., II SA/Bk 412/16, LEX nr 2165380.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2018 r., II SA/Kr 283/18, LEX nr 2497003.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2018 r., II SA/Gd 349/18, LEX nr 2569969.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Wr 585/18, LEX nr 2590624.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2020 r., I ACa 758/19, LEX nr 3033408.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 marca 2020 r., II SA/Lu 772/19, LEX nr 2939008.