

## III. Z ORZECZNICTWA

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

### **Glosa (aprobująca) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15**

1. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. SK 39/15) rozstrzygano przede wszystkim o zasadach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej była kwestia, czy instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zawarta w *lex generalis* dla tej problematyki, tj. w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>, w zakresie, w jakim nie obejmuje nieruchomości nabytych w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n., jest zgodna z art. 21 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>2</sup> (choć w tenorze i uzasadnieniu orzeczenia jako zasadny wzorzec kontroli uznano także art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej). Wątpliwości pojawiły się przede wszystkim w związku z językowym brzemieniem art. 136 ust. 1 i 3 u.g.n., który możliwość zgłoszenia takiego żądania ogranicza wyłącznie do nieruchomości pozyskanych na cele publiczne w drodze aktu administracyjnego (indywidualnego) – decyzji wywłaszczeniowej, natomiast wyklucza taką możliwość, jeśli nieruchomość została pozyskana w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Ostatecznie Trybunał doszedł do wniosku, że umowa ta spełnia w istocie rolę decyzji o wywłaszczeniu. Przedmiotem kontroli był zatem zarzut

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 121, dalej „u.g.n.”.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

pominięcia prawodawczego<sup>3</sup>, które często wiąże się z naruszeniem zasady równości wobec prawa<sup>4</sup>.

Jednakże na komentowane orzeczenie można, czy wręcz należy, spojrzeć szerzej, a mianowicie z punktu widzenia dozwolonych w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP form prawnych ekspropriacji. Doniosłość wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. jest tym większa, że niedawno, bo w wyroku z dnia 23 września 2014 r. (sygn. K 7/23), Trybunał doszedł do dość jednoznacznego wniosku, że jedyną dopuszczalną formą wyłączenia jest właśnie decyzja administracyjna<sup>5</sup>. Tym samym w niedużym odstępie czasu rozważane były kwestie podobne, gdyż dotyczące ujmowana instytucji ekspropriacji przede wszystkim w znaczeniu *sensu stricto* oraz zakresu obowiązku zwrotowego.

**2. Stan faktyczny.** W 1999 r. nastąpiło nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie umowy sprzedaży, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. W akcie notarialnym zastrzeżono, że nabywana nieruchomość miała być przeznaczona pod budowę dojazdów do przeprawy mostowej. Inwestycja ta nie została zrealizowana, a w 2001 r. tak pozyskana nieruchomość została podzielona na dwie mniejsze działki. Rok później wygaszono trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w stosunku do jednej z nich ze względu na jej usytuowanie poza pasem drogowym, natomiast w 2011 r. sprzedano ją (osobie fizycznej). Z kolei druga działka pozostała we władaniu Skarbu Państwa. Wskutek odstąpienia od realizacji celu publicznego, który stanowił w istocie kaucją dla umowy sprzedaży z 1999 r., skarżący wystąpili w 2012 r. o zwrot przedmiotowej nieruchomości, gdyż cel ten uległ dezaktualizacji. Jednakże organy administracji publicznej oraz Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)<sup>6</sup> uznały takie żądanie za bez-

---

<sup>3</sup> W wyroku TK z 3 XII 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52, podniesiono: „Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”; zob. także wyrok TK z 22 VI 2008 r., sygn. K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110.

<sup>4</sup> Zob. m.in. orzeczenie TK z 3 XII 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52, a także liczne późniejsze orzeczenia, w tym wyroki TK: z 6 V 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 33; z 30 V 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 112; z 24 X 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 256; z 24 X 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 23 IX 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU 2014, nr 8/A, poz. 93.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 18 III 2015 r., sygn. I OSK 1698/13, LEX nr 1665689.

przedmiotowe, przede wszystkim ze względu na wykładnię językową art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n.

3. Komentowane orzeczenie zasługuje na omówienie z wielu powodów. Jego doniosłość przejawia się m.in. w tym, że stanowi wyłom w dotychczasowym pojmowaniu charakteru prawnego umowy w istocie przedwywłaszczeniowej, o której stanowi art. 114 ust. 1 u.g.n. Do tej pory dominujące było stanowisko, że umowa ta ma charakter *stricte* cywilistyczny, a złożone oświadczenia woli są w pełni objęte swobodą kontraktowania<sup>7</sup>, natomiast do wyjątkowych należały poglądy, że pełni ona funkcję decyzji o wywłaszczeniu<sup>8</sup>. Ze względu na literalne brzmienie art. 136 ust. 1 i 3 oraz art. 137 ust. 1 u.g.n. zgodnie stwierdzających, że zwrotowi podlega nieruchomości „zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”, tym ważniejsze staje się zajęte stanowisko, gdyż występuje ono wprost przeciwko wykładni językowej. Nacisk został położony na wykładnię systemową i celowościową, wspartą nadto aksjologią konstytucyjną. W konsekwencji umowa z art. 114 ust. 1 u.g.n., w zakresie wywołanych skutków prawnych, została zrównana z decyzją o wywłaszczeniu (art. 119 u.g.n.). Tym samym wyrok Trybunału może zakończyć trwający od wielu lat spór o charakter prawny tego kontraktu.

4. Aby w sposób wiążący wypowiedzieć się w sprawie charakteru prawnego analizowanej umowy, TK w pierwszej kolejności postanowił ustalić zakres pojęcia „wywłaszczenie”. Co ważne, opowiadając się za jego szerokim rozumieniem, a także ponownie potwierdzając autonomiczność pojęć konstytucyjnych i ich uwarunkowania systemowe, stwierdził, że odkodowywanie tych pojęć musi następować z uwzględnieniem

---

<sup>7</sup> Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 21 IV 2008 r., sygn. II SA/GI 1002/07, LEX nr 518807; wyrok WSA w Gdańsku z 5 III 2008 r., sygn. II SA/Gd 692/07, LEX nr 510456; wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 20 IX 2013 r., sygn. II CSK 703/12, LEX nr 1383075; uchwała SN z 24 IX 1992 r., sygn. III AZP 11/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 93; wyrok NSA z 24 II 2006 r., sygn. I OSK 507/05, LEX nr 194064 (w stosunku do ogólnej ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r.); uchwała SN z 24 IX 1992 r., sygn. III AZP 11/92, OSNC 1993, nr 6, poz. 93; P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2015; A. Łukaszewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, w: *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, pod red. J. Szachułowicza, M. Krassowskiej, A. Łukaszewskiej, Warszawa 2002, s. 338.

<sup>8</sup> Wyrok SN z 31 I 2008 r., sygn. II CSK 391/07, LEX nr 465954, a także M. Szewczyk, część IV, rozdz. 4. *Wywłaszczenie nieruchomości*, w: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, pod red. Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Krusia, Warszawa 2012, s. 465.

założeń aksjologicznych. Zaliczył do nich zasadę równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych podmiotów podobnych, a także zasadę proporcjonalności. Nadto dostrzegł, że rozumienie ekspropriacji kształtuje także europejska tradycja konstytucyjna.

Mimo zasadnie przytoczonych wzorców na instytucję wywłaszczenia można patrzeć jeszcze szerzej, mianowicie przez pryzmat art. 2 i 30 Konstytucji RP. Właśnie z europejskiej tradycji konstytucyjnej oraz naczelných umów międzynarodowych<sup>9</sup> wynika, że prawo własności przynależy do podstawowych praw człowieka, tzw. I generacji, mimo że w polskiej konstytucji znajduje się w rozdziale sugerującym, iż może chodzić o kolejną generację<sup>10</sup>. Z licznych wypowiedzi doktryny należy wywodzić, że bez poszanowania prawa własności nie może być mowy o zachowaniu godności jednostki. Niekiedy wręcz podnosi się, iż „wartością będącą poniekąd nadbudową nad innymi wyrażonymi przez konstytucyjne deklaracje ochrony różnego rodzaju dóbr jednostki stanowi godność osobista”<sup>11</sup>. Przy tym zasada poszanowania godności jednostki należy do tzw. „twardego trzonu” koncepcji państwa prawnego<sup>12</sup>. Ponadto wsparciem ujęcia aksjologicznego<sup>13</sup> może także być odwołanie się do zasad pochodnych zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności do zasady pogłębiania zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa (zasada lojalności)<sup>14</sup>.

Co ciekawe, mimo że TK jako wzorca kontroli wprost nie przytoczył art. 2 Konstytucji RP przede wszystkim z tego względu, iż skarżący nie przedstawili argumentów na poparcie zarzutu niezgodności z tym przepisem, to jednak w dalszej części uzasadnienia odniósł się do tej zasady (pkt 3.2.1). W szczególności zauważył, że w przypadku zawierania umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., podmioty prawa prywatnego działają w zaufaniu do organów administracji publicznej,

---

<sup>9</sup> W szczególności Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 III 1952 r. (Dz.U. 1995 Nr 36, poz. 175/1).

<sup>10</sup> Rozdział II Konstytucji RP – „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”.

<sup>11</sup> Por. J. Mikołajewicz, W. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006, s. 99.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>13</sup> Por. M. Kordela, *Aksjologiczna wykładania prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110, s. 151–158.

<sup>14</sup> Zob. np. J. Mikołajewicz, *Pojmowanie państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 101.

iż przesłanki wyłączenia są spełnione. Tymczasem zawierając taką umowę, podmioty te znalazły się w gorszej sytuacji niż te jednostki, które oczekiwały na wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie wyłączenia nieruchomości. W tych okolicznościach naruszona została zasada zaufania, która przejawia się także w niezastawianiu na jednostkę „pułapek” prawnych. W konsekwencji Trybunał wprost podniósł, że „tworzenie tego rodzaju «pułapek» stanowi przejaw nieuczciwości państwa wobec obywateli, a więc narusza standardy wynikające z art. 2 Konstytucji RP”<sup>15</sup>. Sięgnięcie zatem pośrednio do tej zasady uznać należy za właściwe, gdyż nie tylko pogłębia ona ogólną argumentację, ale stanowić może dyrektywę kierunkową dla określenia charakteru relacji pomiędzy podmiotem co do zasady silniejszym – państwem – a jednostką, która w ostatecznym rozrachunku ma być przez to państwo chroniona.

Z kolei dekodując rozumienie instytucji wyłączenia, TK wprost potwierdził wielokrotnie przytoczaną już zasadę, że w tym przypadku pojęcie konstytucyjne wyłączenia jest pojemniejsze niż jego odpowiednik ustawowy. W szczególności zauważył, że art. 21 ust. 2 Konstytucji „odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii «własności prywatnej»”<sup>16</sup>. W analizowanym orzeczeniu Trybunał opowiedział się za klasycznym rozumieniem instytucji wyłączenia, a więc powiązaniem wyłącznie z odjęciem prawa (wyłączenie *sensu stricto*)<sup>17</sup> (pkt 2.2.1.1). Niemniej, uwzględniając wprost zdanie odrębne sędziego P. Tulei do wyroku TK z dnia 23 września 2014 r. (sygn. SK 7/13), zgodził się ze stanowiskiem, że szerokiego rozumienia

---

<sup>15</sup> W orzecznictwie TK zostało wyrażone stanowisko, że „w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań” (wyrok TK z 25 XI 1997 r., sygn. K 26/97, oraz powołane tam orzeczenie z 3 XII 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52, s. 301).

<sup>16</sup> W tej mierze warto sięgnąć do pogłębionych rozważań z okresu międzywojennego M. Zimmermanna, który za wyłączenie uznał odjęcie prawa (indywidualnego) przez państwo w indywidualnym wypadku za odszkodowaniem (M. Zimmermann, *Wyłączenie. Studium z dziedziny prawa prywatnego*, Lwów 1930, s. 98).

<sup>17</sup> W analizowanej sprawie nie było to niezbędne, ale zastanowić by się należało, czy przez wyłączenie nie należy rozumieć także takiej ingerencji publicznoprawnej, która skutkuje naruszeniem istoty danego prawa (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP), w szczególności prawa własności, ale nie jest związana z jego odjęciem (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – rozumienie *sensu largo*.

wywłaszczenia nie można ograniczać wyłącznie do wydania decyzji w rozumieniu art. 105 k.p.a.<sup>18</sup> W konsekwencji skupił się na materialnym aspekcie wywłaszczenia, które warunkowane jest dwiema przesłankami: realizacją określonego celu publicznego oraz niezbędnością. Doszedł przy tym do wniosku, że skoro obie te przesłanki mają w ostatecznym rozrachunku charakter niedookreślony, to zabezpieczeniem stosowania instytucji wywłaszczenia jest „ustanowienie równie silnych gwarancji służących ochronie uprawnionych interesów majątkowych podmiotów prywatnych”. Stąd badanie ich spełnienia może następować wyłącznie *a casu ad casum*, a pozorność celu publicznego może ujawnić się dopiero po upływie pewnego czasu<sup>19</sup>.

5. Z obecnego brzmienia przepisów Konstytucji RP, w szczególności z art. 21 ust. 2, skład orzekający wywiódł, a zarazem potwierdził ogólną, wyrażaną dotychczas przez Trybunał tezę, że zasada zwrotu nieruchomości zyskała charakter zasady o mocy konstytucyjnej, gdyż stanowi oczywistą i logiczną konsekwencję materialnych przesłanek wywłaszczenia. Tym samym jej zakres nie może być determinowany i ograniczany rozwiązaniami zawartymi w art. 136 i 137 u.g.n., a więc przepisami rangi ustawowej. Wniosek ten jest wywodzony z nakazu ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Tu jednak wprowadzone zostało istotne zastrzeżenie, będące w istocie ograniczeniem obowiązku restytucyjnego. Mianowicie rozszerzenie rozumienia instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dotyczy, zdaniem Trybunału, tylko tych czynności, które bezpośrednio poprzedzają wydanie decyzji wywłaszczeniowej w rozumieniu u.g.n. Do tych czynności zaliczono przeprowadzenie negocjacji (rokowań), których dokonanie jest obligatoryjne i które mogą zakończyć się zawarciem umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Takie rozumienie może wydawać się nieco zawężające z powodu braku uwzględnienia, że o przeznaczeniu konkretnych nieruchomości (prywatnych) na cele publiczne przesądza się w stosownych aktach planistycznych, aktach o charakterze władczym. Ograniczenie zatem zakresu zwrotu wyłącznie do czynności bezpośrednio poprzedzających formalne wywłaszczenie nie respektuje holistycznego podejścia do problematyki ekspropriacji.

<sup>18</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego P. Tulei do wyroku TK z 23 IX 2014 r., sygn. SK 7/13, w którym m.in. stwierdzono, że wywłaszczenie nie musi nastąpić wyłącznie jednym aktem indywidualnym.

<sup>19</sup> Pogląd ten był wielokrotnie podnoszony w doktrynie i orzecnictwie.

W dalszej części wyводу Trybunał dostrzegł jednak, że wywłaszczenie stanowi konsekwencję rozstrzygnięć zapadłych na gruncie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>20</sup>. Jest to, zdaniem autora, jedyne słuszne ujęcie, gdyż tylko takie rozumienie umożliwia konstatację, że przeznaczenie konkretnej nieruchomości na cel publiczny ma charakter obiektywny, jest uprzednie w stosunku do ekspropriacji i nie zależy od organu przeprowadzającego postępowanie wywłaszczeniowe, tj. starosty, gdyż władztwo planistyczne należy do gminy. Tym bardziej w żadnej mierze nie zależy to od woli jej dotychczasowego właściciela (uprawnionego), gdyż nawet jego sprzeciw podczas stosownej procedury planistycznej nie ma charakteru wiążącego<sup>21</sup>. Dlatego godząc się na zawarcie umowy, działa w zaufaniu do organów władzy publicznej, wykazując się swego rodzaju pozytywną postawą obywatelską (przyspieszenie momentu pozyskania nieruchomości, a tym samym potaniecie całego procesu realizacji inwestycji celu publicznego)<sup>22</sup>. Należy jednoznacznie i z całą stanowczością stwierdzić, że uchwalenie planu miejscowego lub wydanie decyzji lokalizacyjnej stanowi warunek *sine qua non* dla zawarcia takiej umowy i wprowadza uzasadnione przekonanie, iż, co pokreślił Trybunał, „właściciel nieruchomości może się spodziewać, że w bliższej lub dalszej przyszłości uruchomione zostaną procedury zmierzające do zrealizowania celu publicznego na jego nieruchomości”. Ze względu zatem na brzmienie art. 112 ust. 1 u.g.n. oraz obligatoryjność przeprowadzenia negocjacji (rokowań) M. Szewczyk już kilka lat temu doszedł do wniosku, że w takiej sytuacji nie może być mowy o swobodzie kontraktowania, gdyż umowa, o jakiej mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., zawierana jest pod przymusem, pod „groźbą” wywłaszczenia<sup>23</sup>. Umowę taką nazwał ekspropriacyjną. Nierównorzędność pozycji obu stron tego stosunku prawnego przejawia się w tym, że brak osiągnięcia *consensusu* nie oznacza, iż dotychczasowy właściciel skutecznie uniemożliwi przejście prawa własności na rzecz podmiotu prawa publicznego. Zgodnie bowiem z art. 115 ust. 2 u.g.n.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

<sup>21</sup> Zob. art. 7 u.p.z.p.

<sup>22</sup> Zob. K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 7–19.

<sup>23</sup> *Prawo zagospodarowania...*, s. 465; zob. także S. Pawłowski, *Aksjologia zwrotu nieruchomości pozyskanych w drodze umowy ekspropriacyjnej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017.

wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do jej zawarcia. Dlatego też, chociaż umowa ta jest instrumentem cywilistycznym, z punktu widzenia sposobu pozyskiwania nieruchomości na cel publiczny pełni funkcję decyzji o wywłaszczeniu<sup>24</sup>. Tym samym to, czy do pozyskania nieruchomości na cele publiczne dojdzie w drodze aktu administracyjnego czy umowy „pod groźbą” wywłaszczenia, ma dla instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości charakter wtórny. Tu przytoczyć warto stanowisko SN wyrażone w 1985 r. w stosunku do analogicznej umowy z ogólnej ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r., zgodnie z którym z punktu widzenia społecznych kosztów wywłaszczenia umowa ekspropriacyjna lepiej realizuje cel, jakim jest pozyskanie niezbędnej nieruchomości, niż decyzja organu administracji<sup>25</sup>.

6. Pewne wątpliwości, jakie można by zgłosić wobec wywodów przeprowadzonych przez TK, stanowi kwestia stosowania jako wzorca kontroli przepisów zawartych w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP (pkt 2.2.4). Trybunał odwołuje się w tym zakresie wprost do innego orzeczenia TK (sygn. K 20/09), w którym podniesiono, że „w zakresie, w jakim art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera własnej odmiennej treści, konieczne jest uzupełnienie jej w procesie interpretacji odwołaniem się do innych norm, w szczególności konstytucyjnej zasady dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności”. Wydaje się jednak, że sięgnięcie do art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jest niezbędne dla określenia istoty wywłaszczenia o tyle, o ile nie pomija się zdania drugiego tego przepisu, zdania o znaczeniu fundamentalnym, które wskazuje na *essentialia negotii* tego pojęcia. Mianowicie ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać istoty (jądra) danego prawa. Tymczasem wywłaszczenie jest taką ingerencją publicznoprawną, która skutek ten wywołuje – narusza istotę prawa własności. Dotychczasowy właściciel nie może wykonywać uprawnień klasycznie mu przypisywanych (*ius possidendi, ius utendi, ius fruendi, ius abutendi, ius disponendi*), ponieważ, tak jak ma to miejsce w analizowanej sprawie, został pozbawiony swojego prawa. Stąd trudno mówić o ograniczeniu któregoś z uprawnień zaliczanych do rzymskiej triady, gdyż brak przedmiotu tych uprawnień. Art. 31 ust. 1 Konstytucji RP należy postrzegać raczej jako dozwolony sposób kształtowania,

<sup>24</sup> Por. E. Bończyk-Kucharczyk, *Komentarz do art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w: eadem, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2014.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 20 II 1985 r., sygn. III AZP 8/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 145.



ustalania treści prawa własności<sup>26</sup>, które z oczywistych względów podlega wielu ograniczeniom i w czasach nowożytnych nigdy nie miało charakteru absolutnego<sup>27</sup>. Z tych samych względów wzorcem kontroli nie może być art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Po części Trybunał wydaje się tego świadom, gdyż jako wzorzec kontroli początkowo odrzucił art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, albowiem nie można mówić o ochronie prawa własności, kiedy ta zastała utracona. Jeśli jednak ustawowe prawo do zwrotu nieruchomości potraktować jako „inne prawo majątkowe”, o jakim mowa w tych przepisach, które to stanowisko zostało wyrażone w kilku już orzeczeniach TK (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 34; wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41; wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK-A 2015, nr 7, poz. 101), to w takiej sytuacji odwołanie się do zasady proporcjonalności nie wydaje się już takie dyskusyjne. Jednakże jako wzorzec kontroli powinno odnosić się wyłącznie do zwrotu wyłączonego prawa, a nie do instytucji wyłączenia w ogólności.

7. Za bardzo istotne, zasługujące na wysoką aprobatę uznać natomiast należy te wywody Trybunału, które dotyczą możliwości ograniczenia zakresu obowiązku zwrotowego ze względu na kondycję finansową państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę ochrony równowagi budżetowej tych podmiotów (pkt 3.2.2). Uznał on taką argumentację za niedopuszczalną. W tym zakresie Trybunał przyczynia się do pogłębienia rozumienia istoty instytucji wyłączenia, którego uzasadnieniem nie mogą być interesy majątkowe władzy publicznej, ale jedynie realizacja celu publicznego – w istocie wyłączenie nie może być równoznaczne z nacjonalizacją czy konfiskatą. W tym zakresie wyrażono jakże doniosłą dyrektywę kierunkową rozumienia ekspropriacji, a mianowicie: „wyłączenie nie może stanowić instrumentu

---

<sup>26</sup> W tym zakresie należy sięgnąć do poglądów M. Zimmermanna, który podniósł, że „ograniczenie prawa własności, a więc takie, które nie narusza jego istoty, następuje w drodze ustawowej i polega na uchyleniu pewnej kategorii praw w ogóle, u wszystkich, u których się znajduje, ma więc charakter generalny. Natomiast wyłączenie polega na odebraniu prawa indywidualnego jednostki, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich innych, takich samych praw” (M. Zimmermann, op. cit., s. 92).

<sup>27</sup> Zob. art. IV i XVIII Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r., a także M. Kurliej, *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2011, nr 11, s. 115–122, czy M. Szewczyk, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 530.

zaspokajania finansowych potrzeb państwa lub jednostek samorządu terytorialnego". Żywić należy nadzieję, że pogląd ten trwale ukształtuje wykładnię pojęcia wywłaszczenia, co więcej, nie będzie ograniczany wyłącznie do roszczeń zwrotowych, ale uwzględniany także przy ocenie konstytucyjności stanowienia i stosowania prawa dotyczącego ekspropriacji<sup>28</sup>. Stanowisko to odzwierciedla konsekwencje jakże czytelnej reguły, że nie może być tak, iż celem przepisu ustawowego jest ograniczenie skali roszczeń zwrotowych. Tym samym wyrok ten stanowi kontynuację tezy wyrażonej w wyroku TK z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, że „dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych”, choć zastanović by się należało, dlaczego tej zasady nie stosować do każdego wywłaszczonego, skoro wywłaszczenie jest środkiem *ultima ratio* i ma charakter wyjątkowy.

8. Uwzględniając wykładnię historyczną, należy zgłosić następujący postulat *de lege ferenda*: należałoby mianowicie wrócić do rozwiązania z ogólnej ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. W art. 34 ust. 1 tego aktu prawnego jakże trafnie wskazano, że zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela podlegała nieruchomości wywłaszczona w trybie tej ustawy, jeżeli nie została użyta i stała się zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie<sup>29</sup>. Takie ujęcie nie przesądza o formie prawnej wywłaszczenia i tym samym nie ogranicza zakresu obowiązku restytucyjnego. Jak zasadnie zauważył M. Szewczyk, skoro możliwość taka przewidziana była w czasach PRL, to tym bardziej wątpliwości budzi brak takiej możliwości w prawie III Rzeczypospolitej<sup>30</sup>.

9. Glosowane orzeczenie także dlatego stanowi właściwy kierunek rozumienia instytucji wywłaszczenia, iż, co już wcześniej stwierdzono, w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP posłużono się tym pojęciem w znaczeniu materialnym. W konsekwencji oznacza to m.in., że w przepisie tym nie zastrzeżono, iż wywłaszczenie może zostać dokonane wyłącznie

<sup>28</sup> W szczególności dotyczyć to powinno określania zakresu obowiązku odszkodowawczego, który powinien być bezwzględny i nieprzedawnialny, a w przypadku rozłącznego odjęcia prawa i ustalenia odszkodowania – postępowania w tej ostatniej kwestii powinny być wszczynane z urzędu, a nie na wniosek. Kwestie te w najwyższym stopniu dotyczą wywłaszczeń z mocy ustawy.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 12 III 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. 1974 Nr 10, poz. 64 ze zm.).

<sup>30</sup> *Prawo zagospodarowania...*, s. 465.

w drodze decyzji administracyjnej, co w świetle art. 136 ust. 1 i 3 ma szczególnie doniosłe znaczenie<sup>31</sup>. Na marginesie nadmienić należy, że nawet opierając się na przepisie art. 14 ust. 3 zd. 2 Konstytucji Niemiec, mimo wskazania w nim, iż wywłaszczenie może nastąpić jedynie przez ustawę lub na podstawie ustawy<sup>32</sup>, trudne do obrony jest stanowisko ograniczające ekspropriację wyłącznie do formalnej decyzji wywłaszczeniowej. Wydaje się wręcz, że zwrot „na podstawie ustawy” umożliwia szerokie rozumienie występowania skutku wywłaszczeniowego. Takie ujęcie (materialne) umożliwia bowiem ochronę jednostki wszędzie tam, gdzie publicznoprawna ingerencja w ich prawa ma taki skutek (narusza istotę danego prawa), co podkreśla gwarancyjną rolę konstytucji. Powyższe stanowić może punkt wyjścia do weryfikacji stanowiska zajętego przez TK w wyroku z 23 września 2014 r., zgodnie z którym nieruchomości przejęta przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego w drodze podziału nieruchomości na wniosek poprzedniego właściciela, która stała się zbędna na cel publiczny wskutek zmiany planu miejscowego, nie jest objęta zakresem uprawnienia zwrotowego.

**10.** Reasumując, istotą art. 136 i 137 u.g.n. jest nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Brak zastosowania tych przepisów do umowy z art. 114 ust. 1 u.g.n. oznaczałoby, że działania podjęte po uzyskaniu prawa do nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne pozostałyby poza jakimkolwiek nadzorem, co w państwie prawa należy uznać za niedopuszczalne. W związku z tym szerokie rozumienie instytucji wywłaszczenia ma charakter gwarancyjny i sprawia, że ochrona praw i wolności konstytucyjnych staje się efektywna, a nie iluzoryczna. Należy żywić nadzieję, że komentowane orzeczenie stanowić będzie przełom w ocenie publicznoprawnych ingerencji, przede wszystkim w prawo własności nieruchomości, tym bardziej że przez wywłaszczenie należy rozumieć wszelkie rodzaje pozbawienia własności bez względu na formę. Pogląd ten wyrażony przez TK w sprawie o sygn. P 5/99<sup>33</sup>, dotyczący zresztą wywłaszcze-

<sup>31</sup> Konstytucja RP nie przesądza ani o trybie, ani o formie pozbawienia praw majątkowych.

<sup>32</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 V 1949 r. (według stanu prawnego na dzień 1 I 2007 r.), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (dostęp: 8 I 2018).

<sup>33</sup> Wyrok TK z 14 III 2000 r., sygn. P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

nia wprost z mocy ustawy, skład orzekający uznał za wciąż aktualny i wiążący przy wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, mimo dostrzeganych wątpliwości, łącznie z naczelną, czy wyłączenie w drodze aktu generalnego (ustawy) jest w ogóle dopuszczalne. Warto tu sięgnąć do wyroków czeskiego sądu konstytucyjnego, który uznał taką formę za niedozwoloną nie tylko z tego powodu, że wykazuje ona niebezpieczne związki z nacjonalizacją<sup>34</sup>, ale przede wszystkim dlatego, że wykazanie przesłanki niezbędności może nastąpić wyłącznie w drodze indywidualnie prowadzonego postępowania administracyjnego, w którym ma szansę „ścierać” się interes publiczny z prywatnym<sup>35</sup>. Skoro jednak konstytucja ma pełnić rolę gwarancyjną, to nie należy *a priori* uznawać tej formy wyłączenia za nieobjętą gwarancjami i standardami z niej wynikającymi, gdyż, co niestety potwierdza polska praktyka legislacyjna, pokusa skorzystania z takich rozwiązań jest nieustanna<sup>36</sup>.

Doniosłość powyższego orzeczenia przejawia się także w tym, że ma szansę wpłynąć na kształt tworzonego projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Udostępniona obecnie jego trzecia wersja, z dnia 23 listopada 2017 r.<sup>37</sup>, w art. 366 i 367 obowiązek zwrotowy ogranicza (podobnie jak przepisy u.g.n.) wyłącznie do nieruchomości przejętych w drodze decyzji wyłączeniowej, co uwypukla aktualność i potrzebę dyskursu nad pogłębieniem rozumienia istoty ekspropriacji. Jest to tym istotniejsze, że należy dążyć do tego, by nieruchomości niezbędne dla realizacji inwestycji celu publicznego były pozyskiwane właśnie w trybie konsensualnym (umowy ekspropriacyjnej), a nie władczym.

---

<sup>34</sup> Ma to szczególne znaczenie, gdyby władczemu przejściu prawa własności nie towarzyszył bezwzględny, ekwiwalentny obowiązek odszkodowawczy.

<sup>35</sup> Wyroki Czeskiego Sądu Konstytucyjnego: z 28 VI 2005 r., Pl. US 24/04, nr 327, 2005 Sb (N 130/37 SbNU 641) oraz z 17 III 2009 r., Pl. ÚS 24/08, nr. 124/2009 Sb (N 56/52 SbNU 555), <http://www.usoud.cz/en/decisions> (dostęp: 8 I 2018).

<sup>36</sup> Zob. art. 73 Ustawy z dnia 13 X 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998 Nr 133, poz. 872) czy art. 8 Ustawy z dnia 18 VIII 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).

<sup>37</sup> Zob. <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1798162.htm> (dostęp: 5 I 2018).