

Paweł Śmiałek⁵⁵

Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, słuszne odszkodowanie, cel publiczny, Konstytucja RP, gospodarka nieruchomościami

Keywords: eminent domain, just compensation, public interest, Constitution of Poland, real estate management

Streszczenie

Wywłaszczenie jest jednym z najbardziej dolegliwych środków, jakie organy administracji publicznej mogą zastosować wobec obywatela. Jego skutkiem jest pozbawienie własności, podstawowego prawa ekonomicznego, gwarantowanego Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej strony, jest to instytucja obowiązująca w większości systemów prawnych i trudno jest wyobrazić sobie sprawne działania państwa bez możliwości stosowania instytucji wywłaszczenia. W związku z tym została unormowana w Konstytucji RP i prawie międzynarodowym. Jako że regulacje te mają charakter ogólny i wymagają ustawowego uregulowania, to można postawić pytanie, czy ustawodawca prawidłowo implementował normy konstytucyjne kształtując instytucję wywłaszczenia na poziomie ustawowym. Stanowione normy powinny być zgodne nie tylko z art. 21 ust. 2, ale także z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Wynikające z tych norm konstytucyjnych zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa, proporcjonalności, przyzwoitej legislacji a także przepisy regulujące materię wywłaszczenia, wskazują na normatywne granice ingerencji władz publicznych w prawa majątkowe jednostki.

⁵⁵ ORCID ID: 0000-0001-6185-3451, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. E-mail: smialekolsztyn@gmail.com.

Summary

Premises of expropriation in the light of the provisions of the Constitution

The institution of eminent domain is a relatively new element of the legal system, but it is currently used in most democratic countries. Due to its importance and uniqueness, the rules of eminent domain are determined in the constitutional acts of each country. Eminent domain causes complete or partial reduction of deprivation of property, it is therefore necessary to introduce appropriate safeguards in national law and international law. Legislator in art. 21 and 64 of the Constitution protects property. On the other hand, Polish constitution allows eminent domain, but limits usage of this institution through the obligation to indicate a specific public purpose, as well as the payment of fair compensation. The proper interpretation of the terms “fair compensation” and “public purpose” is very important for the institution of eminent domain. According to the art. 21 paragraph. 2 of the Constitution these are two main premises to conduct a process of lawful eminent domain. Case law of administrative courts, the Constitutional Court and the European Court of Human Rights allows you to define them. Especially the issue of just compensation has already been, in my opinion properly defined. In contrast, because of the constantly changing economic and political situation public purposes must be constantly redefined. This duty belongs to the legislator, who should know best the needs of the country and citizens at the time.

✱

I. Wstęp

Wywłaszczenie jest jednym z najbardziej dolegliwych środków, jakie organy administracji publicznej mogą zastosować wobec obywatela. Jego skutkiem jest pozbawienia własności, podstawowego prawa ekonomicznego, gwarantowanego Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶ (dalej: Konstytucja). Ponadto, jest to instytucja prawna obowiązująca w większości systemów prawnych, dlatego też trudno jest wyobrazić sobie sprawne działanie państwa bez możliwości wywłaszczenia własności prywatnej⁵⁷. Konstytucja zastrzega prawną możliwość

⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁷ F. Magdoff, *Grabież ziemi w XXI w. - akumulacja poprzez wywłaszczenie*, <http://tinyurl.com/gvv62ta> (24.09.2018).

pozbawienia własności, dookreślając jej przesłanki, tj. słuszne odszkodowanie i cel publiczny. Celem niniejszych rozważań jest odtworzenie i interpretacja konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia w postaci celu publicznego i słusznego odszkodowania w perspektywie dotychczasowego orzecznictwa ETPC, TK, a także dotychczasowych osiągnięć doktryny. Ponadto, określenie relacji między art. 21 i art. 64 Konstytucji, albowiem ma to istotny wpływ na prawidłowe stosowania rzeczonych norm konstytucyjnych. Problem ten wymaga dalszych badań, albowiem do dnia dzisiejszego prawidłowa wykładania konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia stwarza problemy na etapie stosowania prawa. Podczas gdy, mając na względzie konstytucyjną zasadę pewności prawa, państwo powinno dążyć do jak najbardziej klarownej wykładni przepisów w tym przedmiocie.

Instytucja wywłaszczenia zawiera cechy charakterystyczne dla stosunków publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych⁵⁸. Znamienne dla prawa publicznego jest przeznaczenie nieruchomości na określony cel publiczny, wskazany we właściwym planie zagospodarowania przestrzennego. Na uwadze należy mieć również przymus administracyjny, który charakteryzuje decyzję o wywłaszczeniu. Natomiast do elementów cywilnoprawnych należy zaliczyć pozbawienie własność i obowiązek wypłaty słusznego odszkodowania za ekspropriację. Dokonując wykładni przepisów regulujących akt wywłaszczenia, a także odwołując się do rozważań doktrynalnych, możliwe jest wyjaśnienie pojęcia „wywłaszczenia”. Jest to „dokonane na podstawie upoważnienie ustawowego, odpłatne odjęcie lub ograniczenie prawa podmiotu na określonej rzeczy, przy jednoczesnym ustanowieniu nowego prawa na rzecz innego podmiotu, które dokonywane jest w interesie publicznym, w drodze aktu administracyjnego, przez władzę publiczną, po przeprowadzeniu zgodnego z przepisami postępowania”⁵⁹.

Wywłaszczenie jest aktem wyjątkowym w stosunku do powszechnie przyjętych reguł przenoszenia własności. Często jednak jest to jedyny sposób, aby zrealizować określony cel publiczny (budowa drogi publicznej, lotniska, czy też organizacja ważnego wydarzenia). Pomimo, że organy administracji publicznej powinny wykonywać swe zadania zgodnie z literą prawa, sprawy wy-

⁵⁸ P. Zarychta, *Obrót nieruchomościami lokalowymi*, <http://tinyurl.com/jfs6f82>. (2.05.2018).

⁵⁹ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kluczbork 1994, s. 125.

właszeniowe bardzo często trafiają na wokandę sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, a nawet Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁶⁰. Zakres tych spraw jest zróżnicowany. Osoby skarżące, podważają cel dokonania wywłaszczenia i przede wszystkim zapewnioną w art. 21 ust. 2 Konstytucji wysokość słusznej rekompensaty za utratę swej własności. Sądy rozpatrują również roszczenia o zwrot nieruchomości oraz spory wynikłe z zaszczości historycznych⁶¹. Prawodawca wciąż poszukuje właściwego rozwiązania tegoż problemu, jednak wydaje się, że wszystkie doraźne środki, bez uchwalenia stosownej ustawy regulującej tę materię w sposób całościowy, mogą okazać się bezskuteczne.

II. Własność w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Własność jest fundamentem systemów prawnych od ponad 2000 lat. Stanowi ważny element społecznej gospodarki rynkowej, będącej zasadą konstytucyjną⁶². Jest też fundamentem ustroju społeczno-gospodarczego każdego państwa, ale jej funkcja ustrojowa jest ujmowana w różnoraki sposób⁶³. W aktualnym stanie prawnym źródłem prawa własności w ujęciu przedmiotowym jest art. 21. Natomiast w ujęciu podmiotowym art. 64 Konstytucji. Pierwszy stanowi, że: Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia. Drugi przewiduje, że: każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także, iż: własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Nie ulega wątpliwości, że prawo własności jest jedną z podstawowych zasad ustroju państwa⁶⁴. Z tak skonstruowanych norm prawnych wynika szereg obowiązków władzy publicznej, które powinny być realizowane w drodze stanowienia stosownego prawa oraz wykonywania czynności faktycznych przez organy administracji publicz-

⁶⁰ Wyroki: TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, OTK-A, Nr 11, poz. 135; Wielkiej Izby ETPCz z 25 marca 2014 r. *Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie* nr skargi: 71243/01; WSA w Olsztynie z 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II Sa/OI 1149/14, LEX nr 1572898.

⁶¹ Zob. wyroki: TK z 14 lipca 2015 r. sygn. akt SK 26/14, OTK-A, Nr 7, poz. 101; WSA w Poznaniu z 6 marca 2014 r. sygn. akt II Sa/Po 1234/13, LEX nr 1579721.

⁶² D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 180–181, <http://tinyurl.com/jalqfyy> (4.05.2016).

⁶³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 43.

⁶⁴ Ibidem.

nej⁶⁵. Wyrażony w przepisie obowiązek ochrony własności należy interpretować szeroko – zarówno w aspekcie negatywnym (zakaz ingerowania w prawo własności osób trzecich), jak i pozytywnym (poprzez stworzenie ogólnego systemu umożliwiającego nabywanie, sprzedaż czy dziedziczenie). Rozważając aspekt podmiotowy, gwarancja ochrony własności obejmuje własność prywatną (osób fizycznych, osób prawnych), a także własność publiczną (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego)⁶⁶. Nie sposób pominąć, że ustrojodawca nie tylko uznaje prawo własności prywatnej za prawo podmiotowe, ale w art. 20 Konstytucji RP nadaje jej szczególne znaczenie. Uznając je za podstawową i preferowaną formę własności w państwie⁶⁷.

III. Geneza wywłaszczenia – zarys problemu

Rozwiązania umożliwiające pozbawienie lub ograniczenie prawa własności zaczęto wprowadzać do unormowań konstytucyjnych już XVIII w. W 1789 r. we Francji oficjalnie ustanowiono prawo właściciela do odszkodowania za odebranie własności. Celem nadania władzy publicznej prawa do odbierania własności prywatnej było umożliwienie działań na rzecz dobra wspólnego, zwłaszcza w dziedzinach zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa państwa. Natomiast wypłata odpowiedniego odszkodowania miała spowodować zmniejszenie finansowego ciężaru związanego z utratą własności. Obecnie już zdecydowana większość konstytucji na świecie zezwala na dokonanie wywłaszczenia. Warto podkreślić, że przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia są formułowane w podobny sposób, uzależniając jego dokonanie od trzech podstawowych warunków⁶⁸.

Po pierwsze, wywłaszczenie musi być ściśle związane z realizacją celu o charakterze publicznym (przesłanka materialna)⁶⁹. Literalne znaczenie przesłanki materialnej, daje sądom i organom administracji publicznej szeroki margines uznaniowości, czy dany stan faktyczny pozwala na przeprowadzenie

⁶⁵ L. Garlicki, *uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5–17.

⁶⁶ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ L. Garlicki, *uwagi do art. 21 Konstytucji...*, s. 5–17.

⁶⁹ Zdarza się, że w konstytucjach innych państw ustrojodawca posługuje się określeniami zamiennymi, takimi jak interes publiczny lub społeczny.

postępowania wywłaszczeniowego. Po drugie, wywłaszczenia można dokonać jedynie na podstawie regulacji ustawowej i wyłącznie według procedury w niej wskazanej (przesłanka formalna)⁷⁰. Na taką konieczność wskazuje także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu na obowiązującą w państwie zasadę prymatu ustawy⁷¹. Po trzecie, przyznania rekompensaty podmiotowi wywłaszczonemu. W większości przyjętych postanowień konstytucyjnych ustrojodawcy wskazują na zasadę wypłaty odszkodowania „słusznego”. Jedynie takie państwa jak Norwegia, Dania czy Grecja nadają obywatelowi prawo do ubiegania się o odszkodowanie „pełne”⁷².

Jak już wcześniej wspomniano, po drugiej wojnie światowej w Polsce zaszły poważne zmiany w strukturze własności. W systemie prawnym zaczęły pojawiać się nowe pojęcia i procedury, do tej pory nieznanne klasycznej cywilistyce, a sam system podlegał kolejnym zmianom stosunków własnościowych. Ich podstawowym celem było uspołecznienie, a także ujednoczenie własności⁷³. Od 1944 r. władze państwowe przeprowadziły kilkanaście akcji wywłaszczeniowych. Pierwszą z nich była usprawiedliwiana reformą rolną, która została przeprowadzona na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r.⁷⁴ Niezwykle doniosłym aktem prawnym regulującym materie wywłaszczeniowe był tzw. dekret Bieruta⁷⁵. Jego celem było osiągnięcie efektywnej odbudowy Warszawy, a także dalszy rozwój miasta zgodny z zapotrzebowaniem społeczeństwa. W związku z tym niezmiernie istotne było szybkie dysponowanie terenami i ich odpowiednie wykorzystanie przez wła-

⁷⁰ Takie rozwiązanie zostało przyjęte w zdecydowanej większości obowiązujących konstytucji. Wyjątkiem jest Szwajcaria, ale i tam nie może dojść do wywłaszczenia bez podstawy ustawowej.

⁷¹ L. Garlicki, *uwagi do art. 21 Konstytucji ...*, s. 5–17.

⁷² Ibidem.

⁷³ A. Machinowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981*, Gdańsk 2010, s. 339–360.

⁷⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17). W tym celu wywłaszczono nieruchomości należące do obywateli Niemiec, a także osób którym stawiano zarzut zdrady stanu oraz gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha lub 50 ha użytków rolnych, a na terenach województw: śląskiego, pomorskiego albo poznańskiego gospodarstwa o powierzchni ogólnej powyżej 100 ha. Na przestrzeni lat 1944–1948 wywłaszczeniami objęto 9707 obiektów, o łącznej powierzchni 3485,6 tys. ha, jednak tylko 233,8 tys. ha ziemi przeznaczono na cele publiczne (R. Szarejko, *Wywłaszczenie nieruchomości w Polsce w latach 1944–1998*, Archiwum Państwowe w Warszawie, www.archiwa.net/index.php?option=com_remository&Itemid=35&func=fileinfo&id=21 (19.03.2018).

⁷⁵ Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy z 26 października 1945 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 279).

dze publiczne⁷⁶. Na jego podstawie wszelkie grunty położone na terenie Warszawy przeszły na własność gminy m. st. Warszawy⁷⁷. Władze Polski po II wojnie światowej często stosowały instrumenty pozwalające na przejście własności prywatnej. Nie zachowując przy tym żadnych standardów prawnych, które obowiązywały w Polsce, wywłaszczone nieruchomości, albo nie były przeznaczane na cele publiczne, albo ich właściciel nie otrzymali żadnego odszkodowania. Aktualnie, osoby, które utraciły majątek w czasach PRL, mogą na drodze sądowej dochodzić swoich roszczeń o naprawienie szkód, wyrządzonych poprzez niezgodną z prawem utratę majątku. Niestety jest to bardzo skomplikowany, a zarazem długotrwały proces. Głównym powodem takiego stanu jest brak ustawy regulującej tę materię w sposób precyzyjny i jednolity⁷⁸. Osoby muszą dochodzić swych roszczeń na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego⁷⁹ zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Z perspektywy konstytucyjnej należy uznać, iż narusza to zasadę ochrony praw nabytych obywatela, a tym samym zmniejsza zaufanie do państwa.

IV. Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia i jego przesłanki

W polskim systemie prawnym najwyższym aktem regulującym ekspropriację jest Konstytucja. Określa ona zręby tej instytucji, wskazując szereg przesłanek, które muszą zostać spełnione, aby wywłaszczenie było zgodne z pra-

⁷⁶ H. Ciepla, R. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, Warszawa 2013, s. 18–19.

⁷⁷ Dekret wprowadzał charakterystyczne przepisy, które pozwalały dotychczasowym właścicielom zachować własność nieruchomości (art. 5 dekretu). W przypadku przejścia przez gminę posiadania gruntu, dotychczasowy właściciel mógł złożyć wniosek o nadanie mu prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy za określonym czynszem (art. 7 dekretu). Jeżeli jednak dotychczasowy właściciel nie złożył takiego wniosku albo organ administracyjny nie przyznał mu prawa wieczystej dzierżawy lub zabudowy, nieruchomości stawały się własnością gminy, a wywłaszczonemu przysługiwała rekompensata, której wysokość była określana przez miejską komisję szacunkową. Rekompensata była wypłacana w postaci miejskich papierów wartościowych (art. 8 i 9 dekretu).

⁷⁸ K. Najder, *Sądowe batalie o odzyskanie wywłaszczonych nieruchomości lub odszkodowanie za nie-trwają latami*, „Gazeta Prawna”, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/783705,sadowe-batalie-odzyskanie-wywlaszczonych-nieruchomosci-lub-odszkodowanie-za-nie-trwaja-latami.html>. (24.04.2018).

⁷⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. 2018, poz. 1025).

wem. Niezwykle istotnym przepisem dla tytułowej instytucji jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja RP nie określa mechanizmów czy też zakresu wywłaszczenia. Ekspropriacja jest instrumentem prawnym przymusowej ingerencji władzy publicznej w sferę majątku indywidualnego, najczęściej nieruchomości. Może być uznane za mechanizm służący podporządkowaniu interesu partykularnego interesowi ogółu⁸⁰.

Na przestrzeni lat, Trybunał Konstytucyjny zmieniał swoją linię orzecznictwą, co do zakresu stosowania instytucji wywłaszczenia. Początkowo TK opowiadał się za szeroką interpretacją tego pojęcia tj., „jako wszelkiego pozbawienia własności, bez względu na normę”⁸¹ W uzasadnieniu Trybunał podkreślił, że interpretując pojęcia konstytucyjne nie można uznać, iż definicje w aktach niższego rzędu są wiążące, gdyż nie wskazują na odpowiednią wykładnię przepisów Konstytucji. Jedyną podstawą wykładni konstytucyjnych pojęć są postanowienia zawarte w samej ustawie zasadniczej. Instytucja wywłaszczenia wykracza poza ramy wywłaszczenia uregulowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca postanowił w niej, że: wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)⁸² oraz, że: wywłaszczenie nieruchomości może być dokonana, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.)⁸³. Z kolei w wyroku z 21 czerwca 2005 r. Trybunał Konstytucyjny⁸⁴ orzekł na rzecz wąskiego rozumienia pojęcia wywłaszczenia⁸⁵.

⁸⁰ K. Zaradkiewicz, *uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*. red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁸¹ Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 60.

⁸² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018, poz. 121).

⁸³ Trybunał zwrócił jednak uwagę, iż szeroka wykładnia pojęcia wywłaszczenia nie wiąże się z całkowitą swobodą oraz dowolnością ustawodawcy przy posługiwaniu się różnymi formami odebrania własności.

⁸⁴ Wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTKA 2005, nr 6, poz. 65.

⁸⁵ W uzasadnieniu Trybunał poddał pod wątpliwość zastosowanie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jako wzorca kontroli konstytucyjnej, gdyż do pozbawienia akcji dokonano na rzecz podmioty prywatnego, a nie

W tej perspektywie konieczna jest także analiza art. 64 ust. 3 Konstytucji⁸⁶, albowiem przepis ten wyraża prawo podmiotowe jednostki⁸⁷. Stanowi refleks naczelnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za jedną z podstawowych wartości, wokół których zbudowany jest porządek społeczny i prawny RP. Własność i jej gwarancje wyrażone w art. 64 należy interpretować na tle art. 2 i art. 20⁸⁸ oraz art. 21 Konstytucji⁸⁹. TK podkreśla, że z konstytucyjnej gwarancji własności wynikają pozytywne obowiązki państwa, w postaci stworzenia precyzyjnych zasad prawnoinstytucjonalnych funkcjonowania stosunków majątkowych, poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych, które będą konkretyzować treść prawa własności oraz określać granice prawa własności⁹⁰. Niewątpliwie do takowych należy zaliczyć prawidłową wykładnię konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia. W tym zakresie treści prawne art. 21 i 64 ust. 3 Konstytucji się na siebie nakładają⁹¹. Przepis ten pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznacz-

publicznego. Odnosząc się do samej instytucji wywłaszczenia Trybunał podkreślił, że duże wątpliwości budzi rozszerzanie pojęcia wywłaszczenia na wszystkie możliwe formy pozbawienia własności. Argumentami przemawiającym za utrzymaniem decyzji administracyjnej jako jedynej właściwej formy wywłaszczenia, są rozwiązania przyjęte przez samego ustawodawcę, który nadał tej instytucji ustalony kształt, a także wskazał na istotne znaczenia samego aktu administracyjnego dla rozgraniczenia różnych form ingerencji organów administracji publicznej w prawo własności. Jeżeli dopuścić szeroką interpretację pojęcia wywłaszczenia, to możliwe jest zatarcie różnicy między wywłaszczeniem, a zabronioną przez Konstytucję RP- nacjonalizacją. Zniknąć może również granica między instytucją wywłaszczenia a ograniczeniami, które wpływają na treść oraz zakres ochrony prawa własności, chociaż nie dochodzi do nich drodze aktu administracyjnego. Trybunał uznał, że takie ograniczenia są dopuszczalne i nie mają do nich zastosowania przepisy o wywłaszczeniu. Dopuszcza się wprowadzenie tego typu ograniczeń na podstawie aktów normatywnych (ustawy), które są ustanawiane w interesie ogółu i biorąc pod uwagę sens społeczny oraz zakładany cel, nie zawsze takie ograniczenie będzie wymagało rekompensaty, która jest warunkiem koniecznym przy wywłaszczeniu. Podsumowując swój wywód, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „jako zasadę przy porównywaniu różnych form ograniczania prawa własności można przyjąć, że wszelkie ingerencje mające charakter ogólny, dotyczące często całej kategorii praw i realizowane w związku z tym w formie ustawy, nie przewidują odszkodowania i nie są traktowane, jako wywłaszczenie”.

⁸⁶ Zgodnie z art. 64 Konstytucji RP: Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

⁸⁷ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, M. Zubik, T. II. Wyd. II. Warszawa 2016 r., LEX.

⁸⁸ Wyrok TK z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 87.

⁸⁹ Wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 23.

⁹⁰ Wyroki TK: z 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 38 i z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25.

⁹¹ Podobne stanowisko wyraził TK w wyroku z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 23, pkt. III. 2.

ną i wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności [...] stanowić mogą – formalne, jak i materialne kryterium dla dokonanych przez prawodawcę ograniczeń⁹². Wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności. W tej perspektywie jego postanowienia nakładają się na ogólne uregulowanie art. 31 ust. 3. W orzecznictwie TK wykształcił się pogląd, że w przypadku prawa własności to w istocie art. 31 ust. 3 pełnić będzie podstawową rolę, natomiast art. 64 ust. 3 stanowi tylko potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń⁹³. Przepis art. 31 ust. 3 wymienia kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki do których zalicza się ustawową formę ograniczeń, istnienie konieczności ograniczeń oraz ich proporcjonalność⁹⁴. W innym przypadku skutkowałoby to zaistnienie absurdalnej sytuacji, w której to inne prawa byłyby silniej chronione aniżeli prawo własności. Gdyby art. 64 ust. 3 został uznany za *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3, oznaczałoby to przede wszystkim wyłączenie zastosowania w odniesieniu do własności generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3, a w rezultacie zrelatywizowanie ochrony prawnej gwarantowanej własności w ustawie zasadniczej⁹⁵. Zgodzić się należy z S. Jarosz-Żukowską, że każde ograniczenie własności podlega łącznej ocenie na tle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3⁹⁶.

Ograniczenie własności będzie musiało mieć charakter proporcjonalny, konieczny i być dokonane na podstawie normy o randze ustawowej. Na tym gruncie rozważyć należy relację art. 21 ust. 1 Konstytucji z art. 64 ust. 3. W tej kwestii w orzecznictwie TK wskazuje się, że rozróżnienia wymaga problem konstytucyjnej oceny przepisów wprowadzających ograniczenia własności od sytuacji, w której, poprzez jej odjęcie, dochodzi do ingerencji w samą jej istotę. Skoro art. 64 ust. 3 konstytucji formułuje granice dopuszczalnej ingerencji w treść własności, to tym samym nie jest on adekwatny do oceny konstytucyjnej dopuszczalności instytucji wyłączenia, w której imma-

⁹² Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem, L. Garlicki, Sylwia Jarosz-Żukowska, *uwagi do art. 64, LEX*.

⁹⁵ Wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. SK 8/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 23.

⁹⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 269.

mentnie mieści się element naruszenia istoty własności. zdaniem TK, nie jest zasadna taka interpretacja przepisów formułujących przesłanki dopuszczalnego ograniczenia własności, której celem byłoby rozszerzenie ich zastosowania także na zagadnienie całkowitego jej odjęcia (np. poprzez argumentację *a minori ad maius*)⁹⁷.

K. Zaradkiewicz podkreśla natomiast, że różnice terminologiczne w art. 21 i 64 Konstytucji RP są relewantne dla prawidłowej wykładni norm konstytucyjny, albowiem rzeczony przepisy spełniają odrębne funkcje. Istotą art. 64 ust. 3 Konstytucji jest ukształtowanie swoistego wzorca norm ustawowych. Eksplicjuje wymóg konieczność stanowienia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. W konsekwencji stanowi uzupełnieni normy zawartej w art. 21 Konstytucji. Dlatego też wyłącznym adresatem rzeczony normy jest ustawodawca⁹⁸.

V. Przesłanki i zakres zastosowania instytucji wyłączenia

Z regulacji konstytucyjnej wynika jedna przesłanka formalna wyłączenia, tj. nakaz uregulowania tej instytucji w ustawie, a także dwie przesłanki materialne, tj. słuszne odszkodowanie i cel publiczny. Przesłanką formalną wyłączenia jest przeprowadzenie procedury wyłączenia na podstawie regulacji ustawowych. Zgodnie z postanowieniami przepisów zawartych w art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁹⁹. Polski ustawodawca wykonał zobowiązanie wynikające z Konstytucji w u.g.n., w której wszelkie relewantne aspekty wyłączenia zostały uregulowane w rozdziałach IV-VI. Rozwiązania te, jednakże dotyczą jedynie wyłączenia nieruchomości, podczas gdy pojęcie wyłączenia jest znacznie szersze, albowiem dotyczyć może różnego rodzaju mienia. TK wskazuje, że chodzi o przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień ma-

⁹⁷ Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

⁹⁸ K. Zaradkiewicz, *uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016. Legalis.

⁹⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284).

jątkowych¹⁰⁰. Niewątpliwie to w u.g.n. materia ta została najszerzej uregulowana na gruncie ustaw zwykłych. Brak jest tak szczegółowych i precyzyjnych rozwiązań prawnych w przypadku wyłączenia innych praw prywatnych. W konsekwencji, celem prawidłowej interpretacji pojęć celu publicznego i słusznej rekompensaty, konieczne jest odwołanie się do wykładni dokonanej na gruncie art. 21 ust 2 Konstytucji.

Argumentem przemawiającym za szerszym usytuowaniem przepisów o wyłączeniu w ustawach jest okoliczność, iż wszelkie akty ograniczenia lub pozbawienia prawa własności muszą być dokonywane w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji), a ekspropriacja jest kwalifikowaną formą ograniczenia, a nawet pozbawienia własności, więc w szczególności musi spełniać te kryterium. W związku z tym na ustawodawcy spoczywa szczególna troska i powinność nadania ustawie odpowiedniego stopnia precyzji oraz jasności, zgodnie z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji. Wysoki stopień dbałości o treść regulacji ustawowej z jednej strony ograniczy liczbę sporów sądowych, wynikających ze stosowania prawa, z drugiej zaś uchroni przed potencjalnym naruszeniem przepisów Konstytucji, a w szczególności prawa własności, które leży u podstaw analizowanej instytucji, ale także innych norm konstytucyjnych, np. zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Rozszerzenie regulacji ustawowych statuujących ochronę jednostki i precyzujących pojęcia użyte przez ustrojodawcę stanowiłoby asumpt do zwiększenia gwarancji ochrony jednostki.

W związku z powyżej przedstawioną definicją wyłączenia, a także szerokim i różnorodnym definiowaniem treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, za konieczne należy uznać przybliżenie i precyzyjne określenie interesu publicznego oraz „słusznego odszkodowania”. Realizacja interesu publicznego jest przesłanką wynikającą z definicji pojęcia „wyłączenia. Samo pojęcie celów publicznych jest bardzo szerokie i może być różnorodnie interpretowane. Dokonanie wyłączenia na cele publiczne stanowi przesłankę materialną wyłączenia. Ustalenie treści tego pojęcia nie jest łatwym zadaniem i dotychczasowe próby nie przyniosły w pełni satysfakcjonujących efektów¹⁰¹. Najogólniej „cel publiczny” należy rozu-

¹⁰⁰ Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135.

¹⁰¹ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Wrocław 2003, s. 248–249.

mieć jako interes ogółu, tj. całego społeczeństwa bądź społeczności regionalnej¹⁰². Co do zasady pojęcie celu publicznego będzie ograniczać się do korzyści lokalnych¹⁰³. Warto zauważyć, że w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że „wywłaszczenie nie może zmierzać do zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej liczby osób. Żadnej z góry określonej grupie osób nie może być wzbroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wywłaszczenie. Powszechna dostępność do efektów wywłaszczenia jest podstawowym elementem definiującym cel publiczny, który ma uzasadniać sięgnięcie po instytucje wywłaszczenia¹⁰⁴. Rozumianej w ten sposób powszechności nie przekreśla to, że w rzeczywistości z przedsięwzięcia realizowanego za pomocą wywłaszczenia będzie korzystać ograniczona grupa osób. Istotne jest to, że w tym przedsięwzięciu może mieć udział każda osoba będąca w takim samym położeniu”¹⁰⁵. Takie rozumienie celu publicznego pozwala na równe traktowanie obywateli jednocześnie gwarantując, że ogół społeczeństwa będzie mógł zaspokajać swoje potrzeby. W polskim ustawodawstwie najszerzej cele publiczne zostały opisane w art. 6 u.g. n, w którym to ustawodawca w sposób pozytywny określił działania służące realizacji interesów publicznych¹⁰⁶. Przepis nie określa kryteriów ani sposobów uznawania określonych działań za cel publiczny. Ustawodawca w obrębie ustawy utworzył katalog zamknięty, który zawiera spis działań, obiektów, czy też czynności, które mogą zostać uznane za cele publiczne¹⁰⁷. Przewidując jednocześnie otwarcie katalogu na inne przedsięwzięcia, określone w odrębnych ustawach, gdyż w myśl art. 6 pkt. 10 u.g.n celami publicznymi w rozumieniu ustawy są również inne cele publiczne wskazane w odrębnych ustawach. Przedsięwzięcia te muszą jednak spełniać dwie podstawowe przesłanki, aby zostać uznane za inwestycje celu publicznego. Pierwszą cechą charakteryzującą inwestycję celu publicznego jest jej zakres tj. określenie czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym. Drugą cechą cha-

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 326.

¹⁰⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.*, s. 57–88.

¹⁰⁷ Ibidem.

rakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia tj. czy stanowi on realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n¹⁰⁸. Ingerencja o charakterze wywłaszczeniowym powinna być intencjonalna i służyć wykorzystaniu określonego dobra majątkowego dla osiągnięcia skonkretyzowanego celu publicznego, a nie być realizowana „przy okazji”¹⁰⁹. Podkreślić należy, że wskazane unormowania traktują głównie o procesie wywłaszczenia nieruchomości, co ponownie wskazuje na lakoniczność wywłaszczenia innego rodzaju mienia. Ustawodawca w sposób prawidłowy statuuje otwarty katalog celów publicznych, albowiem jest to pojęć nieostre, redefiniowane często na gruncie określonego stanu faktycznego przez organ stosujący prawo. Wskazane w katalogu cele mogą stanowić istotną wskazówkę przy określaniu czy w istocie dane przedsięwzięcie może być uznane za cel publiczny. W szczególności przy dodatkowej analizie opartej na orzecznictwie ETPC.

Z pola widzenia nie należy tracić art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności¹¹⁰. ETPC w swoim orzecznictwie podkreśla swobodę przy określeniu, co leży w interesie publicznym danego państwa¹¹¹. Nie jest to jednak swoboda nieograniczona. Nie można przekraczać w sposób rażący określonych barier, na podstawie których dokonuje się klasyfikacji celu publicznego. Jako podstawowe kryteria adekwatność pod uwagę winny być brane przesłanki polityczne, ekonomiczne i socjalne. Granice rozumienia celu publicznego przy wywłaszczaniu wyznaczone są działaniem w interesie publicznym, rozumianego jako przysporzenia korzyści ogółowi społeczeństwa¹¹². Trybunał, uznając za oczywiste przyznanie szerokiego marginesu swobody ustawodawcy przy realizacji polityki społecznej i gospo-

¹⁰⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 19 września 2017 r., sygn. II Sa/Kr 564/17, Legalis.

¹⁰⁹ K. Zaradkiewicz, op.cit., Legalis.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175) Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

¹¹¹ Decyzja w sprawie *Antoniades przeciwko Wielka Brytania*, 15 luty 1990 r., skarga nr 15434/89, DR 64/232.

¹¹² M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 23–24.

darczej, szanuje jego pogląd dotyczący istnienia interesu powszechnego, chyba że nie ma on racjonalnej podstawy¹¹³.

Drugą konieczną do spełnienia przesłanką materialną, jest wypłata słusznego odszkodowania za dokonaną ekspropriację. Jest to przesłanka budząca najwięcej kontrowersji. Słuszność rekompensaty jest często kwestionowana przez osoby wywłaszczane. Analizując spory zawisłe przed sądami można jednoznacznie stwierdzić, że osoby, których własność podlega wywłaszczeniu, bardzo często nie zgadzają się z wysokością przyznanego im odszkodowania¹¹⁴. Taki stan rzeczy jest konsekwencją różnicy pomiędzy pełnym odszkodowaniem, żądanym przez stronę (rozumianym jako konstytucyjna słuszna rekompensata), a słusznym odszkodowaniem wypłacanym przez organ władzy publicznej, na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny utorał pogląd, w myśl którego dopuszczalność wywłaszczenia jest zależna od spełnienia przesłanki słusznego odszkodowania, co m.in. odróżnia ekspropriację od innych ograniczeń praw majątkowych, które nie zawsze wymagają kompensacji, jak na przykład przepadek. Ustrojodawca celowo nie posłużył się określeniem „pełne” odszkodowanie, lecz zastosował termin „słuszne”, które jest bardziej elastyczne. „Słuszne odszkodowanie” to odszkodowanie związane z wartością nieruchomości. Należy przyjąć, że mogą zaistnieć określone sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszną” także rekompensatę nie w pełni ekwiwalentną. Niedopuszczalne jest jednak arbitralne ograniczanie wysokości rekompensaty, które nie ma podstaw faktycznych¹¹⁵. Każde ograniczenie wysokości rekompensaty powinno zostać w sposób precyzyjny i dostatecznym uzasadniony. ETPC, zwrócił także uwagę na niezgodną z prawem praktykę niektórych państw (w tym Polski), które odmawiały wypłaty rekompensaty w sytuacji, gdy plan zagospodarowania przestrzennego nie wskazywał na użycie określonej nieruchomości na cele publiczne. Stanowisko to jednak zostało słusznie zakwestionowane. Dla oceny statusu prawnego nieruchomości wydzielonej pod drogę podstawowe znaczenie ma, w ocenie Trybuna-

¹¹³ Wyrok ETPC z 20 listopada 1995 r., w sprawie *Pressos Compania Naviera i inni przeciwko Belgia*, nr skargi 17849/91.

¹¹⁴ Wyroki: WSA w Krakowie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 1046/15 LEX nr 1953056; WSA w Olsztynie z 12 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 1149/14, LEX nr 1572898.

¹¹⁵ Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 66.

łu, nie jej administracyjna kwalifikacja, ale zasady jej użytkowania oraz dostępność¹¹⁶. Dla podmiotu wywłaszczanego jedyne znacznie w istocie ma fakt utrata mienia, strata majątkowa. Dlatego też osobie wywłaszczanej w takiej sytuacji należna jest rekompensata.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że oceniając słuszność odszkodowania nie można wyłącznie brać pod uwagę interesu podmiotu wywłaszczanego. Jest on ważną częścią procesu wywłaszczenia, ale nie jedyną. Istotne są również możliwości organów administracji publicznej w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych. W głównej mierze są to materie finansowe, czas konieczny na przygotowanie środków do wypłaty rekompensaty w budżetach państwowych oraz samorządowych. Niezbędne jest także uprzednie ustalenie skutków dla budżetu państwa. Rozwaga organów państwowych jest bezwzględnie wymagana, bo wywłaszczenie następuje na cele publiczne, a więc na dobro wspólne, które jest podstawową zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP. Dyrektywa racjonalności postępowania, którą są związane organy administracji publicznej, nie pozwala dokonywać wywłaszczenia w taki sposób, który ze względu na wskazywane cele publiczne zagrażałby ich osiągnięciu, np. nadwyrężenie budżetu państwa, blokując działania państwa w innych sferach życia publicznego, które często są o wiele ważniejsze od zakładanej inwestycji. Dokonując wykładni założeń konstytucyjnych należy stwierdzić, że pojęcie słusznego odszkodowania nakłada obowiązek wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Dopuszczalne jest miarkowanie zadośćuczynienia stosownie do realnych możliwości majątkowych państwa podyktowanych potrzebami jego bezpieczeństwa, interesem publicznym i ochroną innych wartości konstytucyjnych. W związku z tym, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny- „odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie słuszne. Słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, takie które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed ekspropriacją. Odszkodowanie

¹¹⁶ D. Sześcióło, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny przeciwko Polsce*, skarga nr 22531/05, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, s. 81.

nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania¹¹⁷.

Z pola widzenia nie należy tracić wyroku Trybunału Konstytucyjnego 13 czerwca 2011 r. w którym podniesiono, że prawo do odszkodowania jest bez wątpienia samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa [...]. W tym świetle roszczenie odszkodowawcze za wyłączenie stanowi szczególnie instrument ochrony interesów skarżących z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Wyjątkowy charakter instytucji wyłączenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji [...]¹¹⁸.

Analiza orzecznictwa ETPC potwierdza konieczność spełnienia przy wyłączeniu przesłanki słusznej rekompensaty, pomimo że nie została ona wprost eksplikowana w art. 1 Protokołu nr 1, źródła obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania należy doszukiwać się w konieczności wyważenia interesów publicznych i prywatnych. Wskazać w tym miejscu należy na orzeczenie *S.A. Pressos Compania Naviera i inni przeciwko Belgia* w którym to ETPC stwierdza, prawne warunki uzyskania odszkodowania są istotne dla oceny, czy kwestionowany środek nie był dla skarżących nieproporcjonalnie dużym ciężarem. Pozbawienie mienia, bez zapłaty sumy pozostającej w rozsądnej proporcji do jego wartości, zwykle stanowi niedopuszczalną in-

¹¹⁷ Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

¹¹⁸ Wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40.

gerencję¹¹⁹. Trybunał przyjął pewien standard odszkodowawczy uznając, że odebranie własności bez zapłaty sumy pozostającej w rozsądnym stosunku do wartości stanowi co do zasady nieproporcjonalną ingerencję, której nie można uważać za usprawiedliwioną¹²⁰. Rzeczona norma nie jest jednak absolutnym gwarantem prawa do pełnego odszkodowania w każdych okolicznościach, jeśli uprawnione cele związane z „interese publicznym”, takie jak reforma gospodarcza lub osiągnięcie większej sprawiedliwości społecznej, mogą wymagać wypłaty mniejszej niż zwrot pełnej wartości rynkowej¹²¹. Określenia „słuszne” oraz „odpowiednie” są niemożliwe do jednoznacznego zdefiniowania, gdyż są pojęciami nieostryimi. Dlatego każda sprawa musi być rozpatrywana indywidualnie, uwzględniając przy tym wszystkie okoliczności prawne, a także faktyczne. Orzecznictwo sądów krajowych, jak i ETPC może stanowić jednak pewną wskazówkę interpretacyjną. Nie ulega wątpliwości, że za punkt wyjścia uznawana jest cena rynkowa wywłaszczanej nieruchomości, ale należy zawsze mieć na uwadze szereg innych uwarunkowań i okoliczność, które mogą mieć wpływ na ostateczną wysokość odszkodowania. Poza tym przy wywłaszczeniu bardzo ważne są takie czynniki jak sposób uzyskania wywłaszczanej nieruchomości, jej osobiste znaczenie dla skarżącego, moment utraty mienia przez skarżącego albo jego poprzedników prawnych, a także idea sprawiedliwości społecznej albo historycznej. W każdej jednak sprawie warunkiem koniecznym jest wykazanie przez organ państwowy, że uwzględnił wszystkie okoliczności mające wpływ na wysokość rekompensaty. W tego rodzaju sprawach nieunikniony jest konflikt dwóch sprzecznych ze sobą interesów. Z jednej strony jest podmiot wywłaszczany, któremu przede wszystkim zależy na uzyskaniu jak najwyższej kwoty rekompensaty za posiadane dotychczas mienie. Z drugiej strony organ władzy publicznej, działający w sferze publicznej, musi mieć na uwadze interes skarbu państwa, który reprezentuje, ponieważ środki pieniężne przeznaczone na wypłatę odszkodowań pochodzą z podatków płaconych przez obywateli¹²².

¹¹⁹ Wyrok ETPC z 20 listopada 1995 r., w sprawie *Pressos Compania Naviera i inni przeciwko Belgia*, nr skargi 17849/91.

¹²⁰ D. Dawidowicz, *Problematyka wywłaszczeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2, s. 49–50.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

VI. Podsumowanie

Wywłaszczenie jest instytucją prawa publicznego obowiązującą w zdecydowanej większości państw demokratycznych. Ze względu na swoją doniosłość oraz wyjątkowość, zasady wywłaszczenia są określane w konstytucjach oraz w aktach o randze ustawowej. Dokonanie wywłaszczenia powoduje całkowite pozbawienie albo częściowe ograniczenie prawa własności. Jako że własność stanowi prawo podmiotowe człowieka, konieczne stało się wprowadzenie odpowiednich gwarancji w przepisach prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego. W innym wypadku mogłoby potencjalnie dochodzić do aktów wywłaszczeń i nacjonalizacji, których skutkiem byłoby naruszenie praw jednostki. Przykładem takiego postępowania były działania w Polsce w okresie powojennym, kiedy pozbawiano własności bez odszkodowania i z reguły wywłaszczone nieruchomości nie były przeznaczane na realizację celów publicznych. Obowiązujące w obecnym polskim systemie normy prawne takie gwarancje zapewniają. Ustrojodawca chroni własność i inne prawa majątkowe. Konstytucjonalizacja prawa własności, a także instytucji wywłaszczenia dowodzi, że ustrojodawca uznaje własność za podstawowe prawo konstytucyjne jednostki. Tym samym nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony własności, poprzez stanowienie odpowiedniego prawa. Jednocześnie zobowiązując organy administracji publicznej, wykonujące czynności faktyczne do poszanowania mienia będącego własnością podmiotu prywatnego. Z drugiej strony pozwala na wywłaszczenie, ale ogranicza tę instytucję wskazując na obowiązek wskazania określonego celu publicznego, a także wypłaty słusznego odszkodowania. Pojęcia są nieostre, co stanowi asumpt do różnorodnej interpretacji. Powodując przy tym stan zmniejszonego zaufania podmiotów prawa do państwa. Konieczne jest podjęcie działań zmierzających ku ujednoczeniu wykładni pojęć zastosowanych przez ustrojodawcę w art. 21 ust. 2 Konstytucji. W szczególności, że w art. 64 i 31 ust. 3 implikowano prawo do równej ochronnej własności, a w sytuacji jej odebrania lub ograniczenia, konieczność zastosowania środków proporcjonalnych i przewidzianych w ustawach, albowiem w przypadku naruszenia tychże obowiązków, podmiot wywłaszczony ma prawo odwołać się do sądów krajowych, a w ostateczności do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Literatura

- Adamski M., *Sąd Najwyższy: pełne odszkodowanie za grunty zabrane dekretem Bieruta*, online „Rzeczpospolita”, <http://tinyurl.com/ht64ff7>
- Bończak-Kucharczyk B., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ciepła H., Sarbiński R., Sobczyk-Sarbińska K., *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, Warszawa 2013.
- Dawidowicz D., *Problematyka wywłaszczeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2.
- Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Garlicki L., *uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, T. II. Wyd. II. Warszawa 2016 r., LEX.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Magdoff F., *Grabież ziemi w XXI w.- akumulacja poprzez wywłaszczenie*, <http://tinyurl.com/gvv62ta>.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Wrocław 2003.
- Machinowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981*, Gdańsk 2010.
- Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, <http://tinyurl.com/jalqfyf> (4.05.2018).
- Szarejko R., *Wywłaszczenie nieruchomości w Polsce w latach 1944–1998*, Archiwum Państwowe w Warszawie, www.archiwa.net/index.php?option=com_remository&Itemid=35&func=fileinfo&id=21.
- Zaradkiewicz K., *uwagi do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, red. Safjan M., Bosek L., Warszawa 2016, Legalis.
- Zarychta P., *Obrót nieruchomościami lokalowymi*, <http://tinyurl.com/jfs6f82>.