

Justyna MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW*

Ochrona jednostki w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości

Wielość konstrukcji prawnych dotyczących zetknięcia władzy administracyjnej i jednostki wskazuje na złożoność procesu kształtowania sytuacji prawnej obywatela i administracji. Niezależnie od zakresu tej ingerencji każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne¹, dlatego istotne jest zwrócenie uwagi na pozycję jednostki, pozostającej często pod wpływem władczego działania administracji.

Nakreślone zagadnienie zgłębiał w swojej pracy naukowej także J. Boć, koncentrując uwagę m.in. na sytuacji obywatela doświadczającego ingerencji administracji². Badanie tej pozycji nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości, w którym dochodzi do uszczuplenia lub całkowitego pozbawienia prawa własności.

Institucja wywłaszczenia, określanego jako przymusowe przejęcie własności na cele publiczne, jest znana w prawie administracyjnym już od dawna, a od XVIII w. ujmowana jest także w prawie konstytucyjnym. W polskim prawodawstwie znajduje obecnie odzwierciedlenie w regulacji zawartej w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, który dopuszcza wywłaszczenie „jedynie wówczas”, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: Justynamielczarek5@wp.pl.

¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 15.

² Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

W świetle tej regulacji wywłaszczenie stanowi wyraz przymusowej ingerencji władzy publicznej w sferę majątku indywidualnego i może być uznane za mechanizm podporządkowujący interes partykularny interesowi ogółu⁴. Interes publiczny można postrzegać jako narzędzie kształtowania sytuacji prawnej jednostki. Określa się go jako interes dający się odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów⁵. Wspomniany przepis wskazuje na wyjątkowy charakter wywłaszczenia, o czym przesądza użycie wyrażenia „jedynie wówczas”, usprawiedliwiony dwoma warunkami. Pierwszy z nich dotyczy określenia celu, a drugi jest związany z obowiązkiem ustalenia „słusznego odszkodowania”⁶.

Konstytucyjna regulacja jest najczęściej odnoszona do wywłaszczenia nieruchomości unormowanej szczegółowo w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)⁷. Wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza dla jednostki pozbawienie albo ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zasadniczo odnosi się do nieruchomości umiejscowionych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne lub także dla nieruchomości, w stosunku do których została podjęta decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Instytucja wywłaszczenia ingeruje więc w samą istotę prawa własności, co dla jednostki oznacza, że dysponowanie przez nią swoją własnością w dotychczasowym wymiarze staje się niemożliwe. Taka ingerencja wymaga w demokratycznym państwie prawnym istnienia odpowiednich gwarancji procesowych zapewniających ochronę interesu indywidualnego. Jeden z przejawów tej ochrony stanowi procedura unormowana w art. 114 u.g.n. Trzeba zauważyć, że przedstawia ona model współpracy z obywatelem odchodzący od metody przymusu na rzecz partnerskiego porozumienia, co ma spowodować z jednej strony skuteczniejszą realizację celów publicznych, z drugiej zaś zwiększyć akceptację jednostki dla podejmowanych działań⁸.

⁴ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21, [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 580, teza 54.

⁵ J. Boć, *Komentarz do art. 21, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 56, teza 3.

⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 59–60.

⁷ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

⁸ R. Godlewski, H. Kisielowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 3: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 44.

Pojęcie rokowań nie zostało doprecyzowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, stąd ustawodawca odsyła w tym zakresie do instytucji negocjacji uregulowanych w art. 72–72¹ Kodeksu cywilnego⁹. Począwszy od dnia 25 września 2003 r. we wspomnianej ustawie stosuje się określenie „rokowania” zamiast „negocjacje”, co było związane z chęcią dostosowania nazwy do tej powszechnie używanej w praktyce¹⁰. Należy wskazać, że organ, w przeciwieństwie do właściciela wywłaszczanej nieruchomości, ma obowiązek przystąpienia do rokowań. Nie mogą one mieć charakteru pozornego, gdyż ich celem jest uniknięcie wywłaszczenia. Nieprawidłowe przeprowadzenie rokowań, przykładowo w zakresie ustalenia terminu, w którym miałyby się odbyć, może doprowadzić do ich zakwestionowania, co nie pozwala na wydanie decyzji dotyczącej wywłaszczenia¹¹.

Rokowania inicjuje podmiot wywłaszczający, który powinien zaproponować warunki nabycia nieruchomości na realizację celu publicznego w formie umowy¹². W sytuacji braku porozumienia rozpoczyna bieg dwumiesięczny termin określony w art. 115 ust. 2 u.g.n. do zawarcia umowy, po upływie którego może dojść do wywłaszczenia. Przepisy ustawy nie określają wprost przebiegu rokowań. Pewne wskazania w tym okresie wynikają z analizy m.in. art. 116 ust. 2 u.g.n. obligującego organ do dokumentowania w formie pisemnej we wniosku o wywłaszczenie przebiegu rokowań. Wydaje się, iż wymóg ten będzie spełniony w przypadku dołączenia zaproszenia do rokowań, kolejnych propozycji, a także zaproszenia na kolejne spotkanie oraz protokołów obrazujących przebieg tych spotkań. Istotny walor mogą mieć także notatki służbowe dokumentujące wszelkie rozmowy i kontakty podejmowane w związku z prowadzonymi rokowaniami¹³.

Przejawem ochrony jednostki w procesie wywłaszczeniowym jest niewątpliwie wymóg wypłaty „słusznego odszkodowania”, który konstytuuje już wspomniany art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Kwestię tę podejmuje również art. 128 ust. 1 u.g.n., w myśl którego „Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 marca 2015 r., II Sa/Ke 70/15, Lex nr 1812800.

¹⁰ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 114*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 478, teza 2.

¹¹ M. Wolanin, *Komentarz do art. 114*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 696.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2009 r., I SA/Kr 1307/08, <http://www.orzeczenia-nsa.pl> (5.12.2017).

¹³ E. Mzyk, *Komentarz do art. 114*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 675–676, teza 7.

następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw”. Odszkodowanie, poza przypadkami wymienionymi enumeratywnie w art. 129 ust. 5 u.g.n.¹⁴, jest ustalane w decyzji o wywłaszczeniu przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, co biorąc pod uwagę, iż szkoda wynikająca z wywłaszczenia powstaje w momencie, w którym decyzja o wywłaszczeniu staje się ostateczna, najpełniej realizuje konstytucyjny wymóg wypłacania słusznego odszkodowania¹⁵.

Odszkodowanie stanowi rodzaj ekwiwalentu i dlatego jego wysokość powinna mieć charakter współmierny do wartości utraconego lub naruszonego dobra, a więc stwarzać właścicielowi, który je utracił, możliwość odtworzenia sytuacji majątkowej, jaką miał przed podjęciem decyzji organu administracji publicznej¹⁶. Uprawnionym do wypłaty odszkodowania jest właściciel lub użytkownik wieczysty albo osoba, której przysługuje inne prawo rzeczowe podlegające wywłaszczeniu. Odszkodowanie ustala się według wartości i przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości, a nie poniesionej szkody. Jest to podstawowa zasada polskiego prawa wywłaszczeniowego, w myśl której wyłączana jest odpowiedzialność za jakikolwiek inny uszczerbek majątkowy ponoszony przez podmiot wywłaszczony¹⁷.

W celu ustalenia wartości nieruchomości organ orzekający w sprawie powołuje biegłego, który sporządza operat szacunkowy. W dokonywanej wycenie powinien brać pod uwagę kryteria związane ze stanem faktycznym i prawnym nieruchomości, jej przeznaczeniem i wartością rynkową nieruchomości, a jeżeli nie można jej określić, należy wskazać na wartość odtworzeniową¹⁸. Operat szacunkowy stanowi opinię rzeczoznawcy majątkowego w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych i jest dowodem w sprawie administracyjnej. Nie budzi wątpliwości, że

¹⁴ Ustalenie osoby uprawnionej nie zawsze będzie oczywiste, co dotyczy m.in. sporu o prawo własności, gdy zostanie wytoczone powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub też gdy osoba trzecia wystąpi z wnioskiem do sądu powszechnego o stwierdzenie zasiedzenia, zob. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 783, teza 2.

¹⁵ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 128*, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, red. P. Czechowski, s. 592 i n., teza 3 i n.

¹⁶ Wyjątek od wspomnianej reguły normuje art. 129 u.g.n. określający trzy sytuacje, w których odszkodowanie przyznaje się w odrębnej decyzji. Ma to miejsce: na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie, oraz w przypadkach określonych w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124–126 u.g.n.

¹⁷ L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 128*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 669, teza 2.

¹⁸ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 129...*, s. 606 i n., teza 2 i n.

podlega on ocenie organu – tak jak każdy dowód w postępowaniu administracyjnym, sporny jest za to zakres tej kontroli.

Według pierwszej koncepcji organ powinien dokonać weryfikacji operatu szacunkowego jedynie pod względem formalnym, czyli zbadać m.in.: jego sporządzenie i podpisanie przez uprawnioną osobę, zawarcie wymaganych przepisami prawa elementów oraz brak niejasności i pomyłek, które by wyłączały jego wartość dowodową. Wykluczona jest za to ingerencja organu w część merytoryczną, gdyż została ona sporządzona w oparciu o wiadomości specjalne biegłego rzeczoznawcy¹⁹.

Druga koncepcja nakazuje badanie prawidłowości przedstawionego operatu zarówno pod względem wymogów formalnych, jak i wymogów materialnych wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tego aktu normatywnego²⁰. Fakt sporządzenia operatu przez rzeczoznawcę majątkowego, a więc osobę mającą spełniać wysokie wymagania fachowe, nie jest sam w sobie wystarczający do uznania jego mocy dowodowej. Dopiero po dokonaniu weryfikacji wyceny przez organ administracji będzie ona mogła stanowić podstawę do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Organ powinien więc weryfikować podejście rzeczoznawcy majątkowego do wyceny oraz wybrane przez niego metody i techniki szacowania²¹.

Z przedstawionych opcji należy zdecydowanie opowiedzieć się za stanowiskiem nakazującym organowi badanie operatu nie tylko pod kątem formalnym, ale także materialnym. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony praw jednostki, co warto wykazać choćby na przykładzie postępowania drugoinstancyjnego. Strona w składanym odwołaniu nie musi wskazywać konkretnych zarzutów, zaś zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) organ jest zobowiązany do zweryfikowania całego materiału dowodowego. Z praktyki wynika, iż operaty niejednokrotnie zawierają poważne uchybienia w postaci m.in.: błędów rachunkowych, niewłaściwego doboru metody, oparcia się na podobnej transakcji czy wykorzystania po-

¹⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2016 r., I OSK 1126/14, Legalis nr 1455720; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2015 r., I OSK 417/14, Legalis nr 1395183; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2016 r., II SA/Bk 272/16, Legalis nr 1536539.

²⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r., I OSK 1165/12, Legalis nr 777094; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2011 r., I OSK 378/10, Legalis nr 389126; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 581/14, Legalis nr 1182380.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2016 r., II Sa/Gd 167/16, Legalis nr 1537724; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., I SA/Wa 105/15, Legalis nr 1384106.

dobnych nieruchomości przy wycenie konkretnej nieruchomości. Szersze kompetencje organu pozwalają zatem na wszechstronne zweryfikowanie operatu, co tym samym znacznie lepiej chroni interesy jednostki. Nie można bowiem bezkrytycznie przyjmować żadnego dowodu w postępowaniu administracyjnym, nawet jeżeli dowodem tym jest opinia wymagająca wiadomości specjalnych.

Sporządzenie operatu przez biegłego w myśl art. 9 k.p.a. skutkuje obowiązkiem poinformowania przez organ strony postępowania o możliwości zapoznania się z operatem i ustosunkowania do zawartej w nim treści. Ponadto zgodnie z art. 157 u.g.n. sporządzony przez biegłego operat szacunkowy, w stosunku do którego istnieją uzasadnione wątpliwości co do jego prawidłowości, można skierować do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia zawarcia umowy, z prośbą o dokonanie oceny. Przepis upoważnia więc rzeczoznawców majątkowych funkcjonujących samodzielnie albo zrzeszonych w Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych do dokonywania wskazanej oceny²². Zlecenie dokonania oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego w tym trybie może nastąpić z inicjatywy organu, jeżeli uzna on za konieczne wyjaśnienie okoliczności dotyczących sporządzonej wyceny nieruchomości, które pomimo wyjaśnień i ocen dokonywanych przez organ nadal budzą wątpliwości²³. Nie ogranicza to jednak możliwości samej strony, która także może się zwrócić do organizacji zawodowej rzeczoznawców z wnioskiem o dokonanie oceny kwestionowanego operatu²⁴.

Sporządzenie oceny to jedyny sposób, w jaki zainteresowany może kwestionować operat²⁵. W ramach wykonywanej weryfikacji komisja bada m.in.: prawidłowość podstaw formalnoprawnych, kompletność podstaw wyceny, dobór metod i technik, ocenia także wyjaśnienia biegłego składane w trakcie oceny opinii²⁶. Ustawodawca zdecydował, że operat szacunkowy, w odniesieniu do którego organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych wydała negatywną ocenę, traci charakter opinii

²² A. Hopfer, *Komentarz do art. 157*, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, red. P. Czechowski, s. 760.

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2017 r., I OSK 2845/15, Legalis nr 1665113; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., I OSK 2138/11, Legalis nr 762927.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2017 r., II SA/Łd 562/16, Legalis nr 1567629; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2016 r., I OSK 2938/14, Legalis nr 1534254.

²⁵ E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 157*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 790, teza 1; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., SK 26/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2014, nr 4, poz. 45.

²⁶ J. Jaworski, *Komentarz do art. 157*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *op. cit.*, Warszawa 2015, s. 1019, teza 2.

o wartości nieruchomości od dnia wydania tej oceny. Negatywna ocena organizacji zawodowej rzeczoznawców nie podlega kontroli i ocenie organu administracji jako dowód, a to z uwagi na bezpośredni skutek, jaki ta ocena wywołuje²⁷.

Przedstawienie rzetelnej oceny operatu szacunkowego jest istotne również punktu widzenia dbałości o jakość usług i ich standaryzację²⁸.

Drugi z konstytucyjnie określonych warunków, oprócz obowiązku zapłaty słusznego odszkodowania, stanowi wywłaszczenie dla realizacji celu publicznego. Organ administracji publicznej, z uwagi na skutki decyzji unormowanych w art. 112 ust. 1 i art. 124 ust. 1 u.g.n., ma obowiązek podejmować działania zmierzające do ustalenia istnienia możliwości zrealizowania celu publicznego w inny sposób niż przez pozbawienie praw do nieruchomości. Powinien więc właściwie ocenić, czy realizacja takiego celu pozostaje w odpowiedniej proporcji do potencjalnych skutków wynikających z ingerencji w prawo własności osób trzecich. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości i prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy²⁹.

Jak wynika z powyższego wywodu, wywłaszczenie może być dokonane jedynie wtedy, gdy ma służyć realizacji celu określonego w decyzji, co jest związane z uregulowaną w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasadą zakazu zużycia wywłaszczanej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu³⁰. Regułę tę potwierdza art. 136 u.g.n., przyznający poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawo podmiotowe polegające na zwrocie nieruchomości, kwalifikowanym jako roszczenie, o czym stanowi art. 229 u.g.n. Dlatego też procedury ustalone w art. 136 i 137 u.g.n. powinny być interpretowane ściśle i stosowane bez jakichkolwiek odstępstw, opisane prawo nie może być więc ograniczane ani przez ustawodawcę, ani przez organy stosujące prawo³¹.

²⁷ E. Klat-Górska, *op. cit.*, teza 1, s. 790–792; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., I SA/Wa 1384/13, Legalis nr 906729.

²⁸ J. Jaworski, *op. cit.*, s. 1017, teza 1.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 lutego 2007 r., II SA/Lu 852/06, Legalis nr 222230; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2015 r., sygn. II OSK 1577/15, Legalis nr 1361834; E. Klat-Górska, *op. cit.*, teza 1, s. 790–791.

³⁰ Warunkiem zwrotu nieruchomości, w myśl art. 137 u.g.n., jest zbędność nieruchomości. Następuje to, gdy: pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu, lub jeśli pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Szerzej zob. M. Wincenciak, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 365 i n.

³¹ E. Mzyk, *Komentarz do art. 128*, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, red. S. Kalus, s. 782, teza 1.

W świetle orzecznictwa i doktryny cel publiczny jest realizowany m.in. w drodze: inwestycji kolejowych służących poprawie bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego³², budowy ogólnodostępnego parkingu dla samochodów osobowych³³, górniczego składowania ziemi³⁴, rewitalizacji zabytku³⁵, realizacji inwestycji drogowej³⁶, a także w przypadku: wydzielania gruntów pod drogi publiczne, budowy dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, łączności publicznej, budowy i utrzymania publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę³⁷. Z kolei cel publiczny nie jest realizowany w przypadku drogi wewnętrznej w rozumieniu art. 6 u.g.n.³⁸ Decyzja wywłaszczeniowa może zostać wydana jedynie przed zrealizowaniem celu wywłaszczenia, jeśli zaś inwestycja została zrealizowana bez wywłaszczania, to do uregulowania stanu prawnego nieruchomości w drodze wywłaszczenia dojść już nie może. W tej sytuacji postępowanie wywłaszczeniowe staje się bezprzedmiotowe, a więc podlega umorzeniu³⁹.

Procedurę zwrotu nieruchomości normuje art. 136 ust. 3 u.g.n., według którego warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. W takim wypadku z wnioskiem o zwrot nieruchomości albo jej części należy wystąpić do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, który następnie zawiadamia o wniosku właściwy organ. W praktyce wypełnienie wspomnianego warunku powoduje sporo trudności, szczególnie jeśli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności kilku osób, gdyż w takim przypadku żądanie zwrotu

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 762/17, Legalis nr 1629396.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2017 r., I OSK 2393/16, Legalis nr 1604370.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 maja 2012 r., II SA/Łd 183/12, Legalis nr 528552.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11, Legalis nr 407225.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2015 r., I OSK 493/14, Legalis nr 1538608.

³⁷ R. Lewicka, *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 644; E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001*, Rzeszów 2001, s. 453.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2005 r., IV SA 3935/03, Legalis nr 93496.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ośrodek zamiejscowy w Warszawie z dnia 26 marca 2003 r., I SA 2170/01, Legalis nr 89793.

nieruchomości musi być złożone przez wszystkich współwłaścicieli lub spadkobierców.

Kwestie zwrotu odszkodowania regulują również art. 140 i 141 u.g.n. Jako jeden z istotniejszych problemów prawnych związanych ze zwrotem nieruchomości jawi się ustalenie wysokości odszkodowania, które właściciel lub jego spadkobiercy są zobowiązani zwrócić w sytuacji, w której na nieruchomości pomiędzy datą wywłaszczenia a datą zwrotu dokonano nakładów sprzecznych z celem wywłaszczenia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2014 r.⁴⁰, zwiększenie wartości nieruchomości wskutek działań realizowanych bezpośrednio na nieruchomości, zwiększające wysokość odszkodowania, które następnie jest zwracane Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego przez byłego właściciela lub jego spadkobierców, określonego według zasad wskazanych w art. 140 ust. 2 u.g.n., może obejmować jedynie te nakłady, jakie poczyniono dla realizacji celu, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie. Natomiast zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane nakładami niezwiązanymi z realizacją celu wywłaszczenia nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu wysokości odszkodowania.

Kolejna kwestia dotyczy waloryzacji zwracanego odszkodowania. W świetle art. 140 ust. 2 u.g.n. wysokość odszkodowania pieniężnego po waloryzacji nie może przewyższać wartości rynkowej nieruchomości w dniu zwrotu. Jeśli zaś z uwagi na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, odszkodowanie nie może być wyższe niż jej wartość odtworzeniowa. Zatem omawiany przepis statuuje zasadę określającą, iż ustalone w decyzji wywłaszczeniowej odszkodowanie podlega waloryzacji, której zakres ogranicza wartość rynkową nieruchomości w dniu zwrotu lub wartość odtworzeniową. Od tej zasady przywołany przepis przewidyje wyjątek unormowany w art. 217 ust. 2 u.g.n.⁴¹

Problematyka zwrotu nieruchomości, podobnie jak inne zagadnienia omówione na łamach niniejszego artykułu, obrosła okazałym orzecnictwem sądowym, toteż ukazanie szerszego kontekstu ochrony sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu wywłaszczeniowym nie było możliwe.

⁴⁰ I OSK 761/13, Legalis nr 1411736.

⁴¹ W myśl tego przepisu osoby, które zostały pozbawione własności nieruchomości w wyniku wywłaszczenia przed dniem 5 grudnia 1990 r., powinny zwrócić odszkodowanie zwaloryzowane, w wysokości nie większej niż 50% aktualnej wartości tych nieruchomości. Oznacza to, że ustalając zwaloryzowane odszkodowanie za zwracaną nieruchomość, która została wywłaszczona przed dniem 5 grudnia 1990 r., organ orzekający nie może go ustalić w kwocie wyższej niż 50% aktualnej wartości tej nieruchomości. W ten sposób ustalone odszkodowanie jest odszkodowaniem, które uprawnieni do zwrotu zobowiązani są zwrócić Skarbowi Państwa lub jednostce samorządowej po ewentualnym uwzględnieniu okoliczności z art. 140 ust. 3 u.g.n. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2008 r., II SA/Gl 290/08, Legalis nr 175399.

Z uwagi na charakter tego postępowania i zakres ingerencji w prawo własności jednostki ustawodawca określił instrumenty służące wszechstronnemu wyjaśnieniu sprawy, a także ochronie interesów osób dotkniętych skutkami decyzji administracyjnych. Postępowanie wywłaszczeniowe jest zwykle łączone z interesem publicznym i realizacją celu publicznego. Instytucja wywłaszczenia jest najdalej idącym ograniczeniem w prawie własności i dlatego w demokratycznym państwie prawnym muszą istnieć odpowiednie gwarancje, zarówno w prawie materialnym, jak i procesowym.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

Orzecznictwo

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., SK 26/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2014, nr 4, poz. 45.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2011 r., I OSK 378/10, Legalis nr 389126.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., I OSK 2138/11, Legalis nr 762927.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r., I OSK 1165/12, Legalis nr 777094.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2014 r., I OSK 761/13, Legalis nr 1411736.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2015 r., sygn. II OSK 1577/15, Legalis nr 1361834.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2015 r., I OSK 417/14, Legalis nr 1395183.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2015 r., I OSK 493/14, Legalis nr 1538608.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2016 r., I OSK 1126/14, Legalis nr 1455720.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2016 r., I OSK 2938/14, Legalis nr 1534254.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2017 r., II SA/Łd 562/16, Legalis nr 1567629.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2017 r., I OSK 2393/16, Legalis nr 1604370.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 762/17, Legalis nr 1629396.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2017 r., I OSK 2845/15, Legalis nr 1665113.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ósrodek zamiejscowy w Warszawie z dnia 26 marca 2003 r., I SA 2170/01, Legalis nr 89793.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2005 r., IV SA 3935/03, Legalis nr 93496.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 lutego 2007 r., II SA/Lu 852/06, Legalis nr 222230.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2008 r., II SA/Gl 290/08, Legalis nr 175399.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2009 r., I SA/Kr 1307/08, <http://www.orzeczenia-nsa.pl> (5.12.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11, Legalis nr 407225.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 maja 2012 r., II SA/Łd 183/12, Legalis nr 528552.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., I SA/Wa 1384/13, Legalis nr 906729.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 581/14, Legalis nr 1182380.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., I SA/Wa 105/15, Legalis nr 1384106.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 marca 2015 r., II Sa/Ke 70/15, Lex nr 1812800.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2016 r., II SA/Bk 272/16, Legalis nr 1536539.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2016 r., II Sa/Gd 167/16, Legalis nr 1537724.

Opracowania

- Boć J., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Godlewski R., Kisielowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 3: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012.
- Hopfer A., *Komentarz do art. 157*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Jaworski J., *Komentarz do art. 157*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Klat-Górska E., *Komentarz do art. 157*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Klat-Wertelecka L., *Komentarz do art. 128*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001.
- Lewicka R., *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniowska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016.
- Mzyk E., *Komentarz do art. 114*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.

- Mzyk E., *Komentarz do art. 128*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
- Ura E., Heliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001*, Rzeszów 2001.
- Wincenciak M., *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 114*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 128*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Wojciechowski P., *Komentarz do art. 129*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.
- Wolanin M., *Komentarz do art. 114*, [w:] J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN EXPROPRIATION PROCEEDINGS

Abstract: The Constitution of the Republic of Poland, in Art. 21, par. 2, permits constitutional expropriation only if this is made for public purposes and with just compensation. It is the highest degree of interference in the ownership of the individual and, therefore, it is important to ensure that the proceedings which are legally carried out implement the basic principles of the administrative procedure and are run in accordance with the provisions of the Act on Real Estate Management. Due to the guarantee of protection of the individual, special attention should be focused on the conditions determining the initiation and conduct of expropriation proceedings in the form of public purpose execution, negotiations to conduct an administrative hearing, determination of “just” compensation, and return of property in cases specified in the Act.

Keywords: EXPROPRIATION, INDIVIDUAL, RETURN OF PROPERTY, COMPENSATION, REAL ESTATE MANAGEMENT