

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI\*

---

## Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej)

### 1. Wprowadzenie

Bezpośrednią inspiracją do podjęcia dyskursu o charakterze prawnym umowy w sprawie nabycia nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji celu publicznego stanowią wypowiedzi Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, w których zdaje się dominować stanowisko, że wywłaszczanie właścicieli gruntów, które będą potrzebne pod budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) będzie ostatecznością. Takie stanowisko zdaje się zatem suponować *a contrario*, że niezbędne grunty będą w znakomitej większości pozyskiwane z pominięciem tej instytucji. Potwierdza to wprost pełnomocnik M. Wild, wiceminister infrastruktury, który podnosi, że w stosunku do 90 % terenów potrzebnych do powstania CPK planowane jest ich nabycie drogą kupną<sup>2</sup>. W tej i w innych wypowiedziach sugeruje się zatem, że pozyskanie niezbędnych gruntów dla realizacji tej inwestycji nie nastąpi w drodze władczego działania administracji publicznej, ale wykorzysta się środki o *stricto* charakterze cywilnym<sup>3</sup>. Wskazuje

\* DR HAB. SŁAWOMIR PAWŁOWSKI – Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: womir@amu.edu.pl

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2017, poz. 874 ze zm.).

<sup>2</sup> *Na przełomie maja i czerwca ma być wiadomo, gdzie dokładnie powstanie polskie megalotnisko*, PAP, <https://businessinsider.com.pl/polityka/mikolaj-wild-konsultacje-z-samorzadami-w-sprawie-cpk/1edcnbl> (dostęp: 9 maja 2018).

<sup>3</sup> *Wiceminister Wild: wywłaszczanie pod CPK będzie ostatecznością*, <https://businessinsider.com.pl/polityka/mikolaj-wild-konsultacje-z-samorzadami-w-sprawie-cpk/1edcnbl> (dostęp: 16 kwietnia 2018).

się przy tym, że obecne działania mają niejako odwrócić trend pozyskiwania nieruchomości w drodze formalnego ogólnego postępowania wywłaszczeniowego lub szczególnego, kończącego się wydaniem decyzji wywłaszczeniowej bądź zintegrowanej. Co więcej pojawiają się doniesienia, że rząd chce kupić ziemię nie w jednej a w dwóch lokalizacjach, a grunty niewykorzystane pod inwestycję miałyby trafić na cele komercyjne<sup>4</sup>, co stawia pod znakiem zapytania traktowanie instytucji wywłaszczenia jako środka *ultima ratio*.

Wszystko to sprawia, że w odczuciu społecznym może pojawić się przekonanie, że zawierane umowy są pełni objęte swobodą kontraktowania. Tymczasem stanowisko takie należy całkowicie odrzucić. Mimo, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> (dalej u.g.n.) jako wstępny etap pozyskiwania nieruchomości na inwestycje celu publicznego wymaga by nabyć ją w trybie konsensualnym, to jednak stanowi ona formę prawną wywłaszczenia, co niedawno potwierdził Trybunał Konstytucyjny<sup>6</sup>.

W opracowaniu będą prezentowane następujące tezy:

1. Umowa, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. jest tylko językowo zbieżna z umową w rozumieniu prawa cywilnego;
2. W umowie, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. brak jest rzeczywistej swobody kontraktowania;
3. Celem zawarcia umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. jest realizacja celu publicznego określonego w stosownym akcie planistycznym, którego osiągnięcie musi nastąpić w wyznaczonych w ustawie ramach czasowych;
4. Umowa, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. zawierana jest pod groźbą wywłaszczenia;
5. Umowa, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. stanowi element szeroko ujmowanego formalnego postępowania wywłaszczeniowego;
6. Do umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 należy stosować art. 136 i 137 u.g.n.;
7. Umowa, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.s.g. stanowi formę prawną wywłaszczenia na podstawie u.g.n. w rozumieniu *sensu largo*;
8. Umowa wywłaszczeniowa powinna być traktowana jako umowa administracyjna.

<sup>4</sup> Rząd chce kupić ziemię pod centralne lotnisko nie w jednej, a w dwóch lokalizacjach, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/centralne-lotnisko-cpk-wykup-terenow-pod-inwestycje/03ef17s> (dostęp: 2 lipca 2018).

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 121 z późn. zm.

<sup>6</sup> Zob. S. Pawłowski, *Głosa (aprobuująca) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 175-186.

## 2. Nabywanie nieruchomości na cele publiczne w ujęciu historycznym

Wykorzystywanie instrumentów o charakterze konsensualnym do realizacji celów publicznych nie jest w prawie administracyjnym niczym nowym, ani niezwykłym. Związane jest to z obserwowaną współcześnie coraz większą doniosłością dwustronnych form działania administracji publicznej, która nabrała szczególnego przyspieszenia po transformacji ustrojowej. W przypadku jednak umowy wywłaszczeniowej w polskim porządku prawnym istnieje długa tradycja wykorzystywania jej jako sposobu pozyskiwania nieruchomości na realizację inwestycji służących ogółowi i dostępnych potencjalnie dla wszystkich.

Skorzystanie z analizowanej instytucji towarzyszyło polskiemu prawu wywłaszczeniowemu niemalże od zawsze, tj. od momentu odzyskania niepodległości. Już dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej uwzględniał taki tryb pozyskania niezbędnych praw<sup>7</sup>. Mianowicie w art. 4 zd. drugie mowa jest o dobrowolnej umowie, której dopiero nie zawarcie umożliwiło przystąpienie do formalnego wywłaszczenia. Odpowiednikiem tej regulacji jest obecnie art. 112 ust. 3 i 114 ust. 1 u.g.n. Podobnie w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym<sup>8</sup> przewidywano możliwość zawarcia kontraktu. Art. 19 § 1 tego aktu prawnego stanowił, że jeżeli wywłaszczany zgadza się na odstąpienie nieruchomości, spór zaś dotyczy tylko wysokości odszkodowania, to strony mogą zawrzeć odpowiednią umowę z zastrzeżeniem ustalenia odszkodowania w myśl przepisów tego rozporządzenia. Nadto, zgodnie z art. 20, jeżeli strony zawarły umowę przewidzianą w artykule poprzedzającym, to wojewoda mógł wydać orzeczenie o wywłaszczeniu bez wszczynania postępowania przygotowawczego i bez rozprawy – obligatoryjnych etapów formalnego postępowania wywłaszczeniowego. Do umowy tej nawiązywał także art. 41 § 2.

Pierwiastek dobrowolności przystąpienia do umowy nabycia nieruchomości, podobnie jak w art. 4 dekretu z 1919 r. został wprost zaakcentowany w art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości<sup>9</sup> (dalej: u.z.t.w.n.). Mianowicie dobrowolne odstąpienie nieruchomości mogło nastąpić w razie porozumienia ubiegającego się o wywłaszczenie z właścicielem. Umowa taka mogła być zawarta również w razie porozumienia stron w toku postępowania wywłaszczeniowego. Ustawa ta

<sup>7</sup> Dz. Praw P. Pol. 1919, Nr 14, poz. 162.

<sup>8</sup> Dz.U. 1934, Nr 86, poz. 776 ze zm.

<sup>9</sup> Tj. Dz.U. 1974, Nr 10, poz. 64 z późn. zm.

w art. 34 ust. 1 zawierała też modelowe rozwiązanie dotyczące sformułowania zakresu obowiązku restytucyjnego. Mianowicie przepis ten stanowił *ab initio*, że „nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi ...”, co uznać należy za właściwe między innymi z tego względu, że zakresem swym obejmowała także nieruchomości nabyte w drodze umowy wywłaszczeniowej. Co jednak najważniejsze zwrot ten przesądzał, że obowiązek restytucyjny nie został ograniczony do nieruchomości odjętej w drodze decyzji wywłaszczeniowej.

Także ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>10</sup> (dalej: u.g.g.w.n.) uwzględniła zasadę, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należało poprzedzić przeprowadzeniem rokowań z właścicielem nieruchomości o jej nabycie w drodze umowy. Stąd też realizacja celów publicznych przez ograniczenie lub odjęcie prawa własności mogła nastąpić dopiero wtedy, gdy nieruchomość nie została nabyta w drodze umowy (art. 46 ust. 1.). Wymiernym wyrazem obligatoryjnego charakteru tego etapu szeroko rozumianego postępowania wywłaszczeniowego było obowiązkowe dołączenie do wniosku o wywłaszczenie wyników rokowań przeprowadzonych z właścicielem o jej nabycie w drodze umowy (na jej zawarcie właściciel lub użytkownik wieczysty miał 3 miesiące od zakończenia negocjacji).

Dorobek polskiego ustawodawstwa ekspropriacyjnego w pełni uwzględnia obowiązująca ogólna ustawa wywłaszczeniowa, która w znacznej mierze stanowi powtórzenie regulacji zawartych w u.g.g.w.n. Stąd też wywłaszczenie może być dokonane dopiero wtedy, gdy niezbędne prawa do nieruchomości nie mogą być nabyte w drodze umowy. Zasadą jest, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie tych praw w drodze umowy. Czas do namysłu został ekspropriantowi ograniczony do dwóch miesięcy.

### 3. Charakter prawny nabycia nieruchomości na cele publiczne na podstawie umowy wywłaszczeniowej

Przy ocenie charakteru prawnego umowy o jakiej mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. niezbędnym jest wskazanie w jakiej sytuacji dochodzi do jej zawarcia. Formalne odniesienie się wyłącznie do literalnego brzmienia ustawy *prima facie* wywołuje przekonanie, że zawierana jest ona w takich samych warunkach jak te określone w prawie prywatnym. W szczególności brak osiągnięcia konsensusu oznacza, że nie dojdzie do skutku. Ta klarowna konstatacja musi jednak zostać wzbogacona

<sup>10</sup> Tj. Dz.U.1991, Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

o kolejne wnioskowanie. Mianowicie, zakończenie negocjacji niepowodzeniem nie oznacza, że przedmiotowa nieruchomość nie zostanie ostatecznie odjęta dotychczasowemu właścicielowi. Wręcz przeciwnie, po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia tej umowy wszczyna się postępowanie wywłaszczeniowe, a pozyskanie niezbędnego prawa następuje w drodze aktu administracyjnego (indywidualnego). Ten ciąg zdarzeń uprawnia do stwierdzenia, że umowa ta zawierana jest pod „groźbą” wywłaszczenia, gdyż w tle towarzyszy jej możliwość władczego odebrania nieruchomości z użyciem przymusu państwowego.

Mimo powyższego wspólnie, *de facto* od wejścia w życie u.g.g.w.n., która istotnie zmodyfikowała zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, które to rozwiązanie przyjęto także w obowiązującej u.g.n., dominującym jest stanowisko, że umowa ta zasadza się na przepisach prawa prywatnego, a złożone oświadczenia woli mają w pełni charakter autonomiczny. W szczególności w wyroku WSA z dnia 5 marca 2008 r. podniesiono, że „w razie zawarcia w wyniku rokowań umowy cywilnoprawnej postępowanie administracyjne nie jest w ogóle prowadzone, a organ nie wydaje decyzji o wywłaszczeniu. Zawarta przez strony umowa cywilna podlega w całości regulacji przepisów prawa cywilnego, a roszczenia z niej wynikające właściwości sądu powszechnego”<sup>11</sup>. Podobne stanowisko wyrażane było w innych orzeczeniach<sup>12</sup>. Zdecydowanie rzadziej pojawiały się poglądy akcentujące szczególne okoliczności, w których zawierana jest ta umowa. Uzasadnienie takiego ujęcia zasadza się na twierdzeniu, że przystąpienie do takiej umowy oznacza chęć zbycia nieruchomości z pominięciem postępowania administracyjnego kończącego się władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej<sup>13</sup>.

Problemem sprawia także próba nazwania tego sposobu pozyskiwania nieruchomości dla celów publicznych. W judykaturze mówi się na przykład o decyzji wywłaszczeniowej lub równoważnej z nią umowie sprzedaży<sup>14</sup>, czy umowie spełniającej funkcję decyzji o wywłaszczeniu<sup>15</sup>. Powyższe poglądy w istocie stanowią o decyzji administracyjnej, która może zostać zastąpiona umową. Z kolei sam tryb pozyskania nieruchomości spotyka się z róż-

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., II SA/Gd 692/07, LEX nr 510456.

<sup>12</sup> Np. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2006 r., I OSK 507/05, LEX nr 194064; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 1002/07, LEX nr 518807; wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 703/12, LEX nr 1383075, uchwała SN z dnia 24 września 1992 r., III AZP 11/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 93.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 559/08, LEX nr 555789.

<sup>14</sup> Postanowienie SN z dnia 16 grudnia 2011 r., V CSK 37/11, LEX nr 1130305.

<sup>15</sup> Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 31 stycznia 2008 r., II CSK 391/07, LEX nr 465954.

nymi określeniami takimi jak wywłaszczenie *sensu largo*, hybrydowy, czy *quasi-wywłaszczeniowy*<sup>16</sup>.

Zdecydowanie więcej jasności w sprawie odkodowania istoty tego kontraktu miały sądy w stosunku do art. 6 u.z.t.w.n. W wyroku SN z dnia 20 lutego 1985 r. zauważono, że do zawarcia umowy z tego przepisu dochodzi pod wpływem zagrożenia, iż gdy właściciel nieruchomości nie zgodzi na jej zawarcie z ubiegającym się o jej wywłaszczenie, to zostaną podjęte kroki zmierzające do jej przymusowego odjęcia. Wobec tego zbycie własności na podstawie tej umowy jest też swoistym wywłaszczeniem<sup>17</sup>. W innym wyroku sąd okręgowy stwierdził, że kausą takiej umowy nie jest chęć przysporzenia, lecz uniknięcie przymusu państwowego, polegającego na odjęciu prawa własności bez zgody właścicieli<sup>18</sup>.

Przeświadczenie, że powyższą umowę nie może postrzegać wyłącznie przez pryzmat przepisów prawa cywilnego (w tym swobody kontraktowania), gdyż jest zawierana w stanie zagrożenia wyraża także M. Krasowska<sup>19</sup>, choć nie zajmuje w tej kwestii jednoznacznego stanowiska. Czyni to natomiast M. Szewczyk, który nazywa taką umowę ekspropriacyjną, która jest swego rodzaju kontratypem czynności prawnej sprzecznej z prawm, czyli umową, o której jest mowa w art. 58 § 1 k.c. i nazywa ją instytucją prawa wywłaszczeniowego. Brak jednoznacznego przesądzenia o jej administracyjnym charakterze jest jego zdaniem wynikiem braku konsekwencji ustawodawcy w warstwie aksjologicznej<sup>20</sup>.

Trudności w określeniu istoty tej umowy biorą się między innymi stąd, że ma ona oparcie w innych przepisach i wydanych na ich podstawie aktach prawnych, bądź generalnych, bądź indywidualnych. Na wywłaszczenie należy bowiem patrzeć w ogólności poprzez pryzmat przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, które w stosunku do niego pełnią funkcję prognostyczną. Na taką ścisłą relację wskazuje art. 112 ust. 1 u.g.n., a więc pierwszy przepis odnoszący się do problematyki ekspropriacji w rodz. 4 działu III. Mianowicie zawarte w nim przepisy, a także w kolejnych rozdziałach tego działu stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126 u.g.n., na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo

<sup>16</sup> Zob. stanowisko RPO z dnia 7 stycznia 2016 r., wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 (SK 39/15), <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog/s/sk-3915/> (data dostępu: 5.07.2018).

<sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 20 lutego 1985 r., III AZP 8/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 145.

<sup>18</sup> Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 31 stycznia 2008 r., II CSK 391/07, LEX nr 465954.

<sup>19</sup> M. Krasowska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, w: J. Szachułowicz, M. Krasowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, s. 336.

<sup>20</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 465.

do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wynika z tego jednoznacznie, że już na podstawie wcześniej podjętych działań przez administrację publiczną w oparciu o przepisy innej ustawy przesądzono, na których nieruchomościach będą realizowane cele, o których mowa w art. 6 u.g.n. Art. 112 i n. u.g.n. nie służą zatem kreowaniu i lokalizowaniu takich celów, ale mają niejako charakter służebny wobec wcześniej podjętych rozstrzygnięć w sferze planistycznej. Stąd w ogólności zasadnym jest mówienie o nieruchomości wywłaszczonej na podstawie ustawy, natomiast sam tryb ma znaczenie wtórne. Jak bowiem orzekł TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. już po wydaniu tych aktów właściciel nieruchomości może się spodziewać, że „w bliższej lub dalszej przyszłości uruchomione zostaną procedury zmierzające do zrealizowania celu publicznego na jego nieruchomości”.<sup>21</sup>

Stąd nie do zaakceptowania jest pogląd wyrażony w wyroku SN z dnia 19 maja 1993 r., w którym wprost stwierdzono, że ze względu na ograniczenie obowiązku zwrotowego wyłącznie do nieruchomości pozyskanych w drodze decyzji administracyjnych, brak jest podstaw do zrównania ze sobą - co do niektórych skutków prawnych - umowy o nabycie nieruchomości z tą decyzją administracyjną<sup>22</sup>. Umowę wywłaszczeniową jako formę prawną wywłaszczenia uznał TK we wspomnianym wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. Oparł się m.in. na szerokim ujęciu tej instytucji w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, która ma pełnić funkcję kontrolną. „Zdaniem Trybunału, ochroną wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji objęte mogą być również te czynności, które bezpośrednio poprzedzają wydanie decyzji wywłaszczeniowej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Samą umowę przewidzianą w art. 114 ust. 1 u.g.n. postrzega co prawda jako instrument cywilistyczny, lecz jednocześnie zauważa, że w tym przypadku umowa została użyta na potrzeby publicznoprawnej instytucji wywłaszczenia. Tym samym należy ją traktować jako element wywłaszczenia *sensu largo* na gruncie u.g.n.<sup>23</sup>.

#### 4. Umowa wywłaszczeniowa jako umowa prawa publicznego

Umowa o nabycie nieruchomości na cel publiczny od dłuższego już czasu sprawiała problemy w zakresie jej jednoznacznej klasyfikacji. Przykładowo z problemami tymi próbował się zmierzyć m.in. J. Starościk, dla którego umowa ta nie miała swego źródła w przepisach prawa cywilnego i jej prawi-

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017/86.

<sup>22</sup> Wyroku SN z dnia 19 maja 1993 r., III ARN 22/93, LEX nr 1633130.

<sup>23</sup> Zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 261-263, 413.

dłowość nie była kontrolowana przez sądy powszechne<sup>24</sup>. Mimo, że rozważania te były prowadzone w państwie socjalistycznym, które w ramach dwustronnych czynności prawnych administracji nacisk kładło przede wszystkim na porozumienia administracyjne, to jednak stanowią one zaczątek refleksji w przedmiocie charakteru prawnego umów publicznoprawnych w ogólności.<sup>25</sup>

Jest wiele argumentów przemawiających za tym, by umowę o jakiej mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. traktować jako umowę administracyjną. Po pierwsze, umowa ta dotyczy tylko sfery wykonywania prawa, tu realizacji inwestycji celu publicznego, a więc jej przedmiotem nie są kwestie tworzenia prawa, która to sfera generalnie dla tej formy jest w doktrynie odrzucana. Po drugie, nawiązując do poglądów J. Bocia, skorzystanie z tej formy działania może nastąpić wtedy, gdy przepisy prawne przewidują możliwość wydania aktu administracyjnego, a umowa taka ma zastępować zindywidualizowaną władczą wypowiedź administracji publicznej.<sup>26</sup> Nie oznacza to oczywiście możliwości swobodnego wyboru pomiędzy tymi dwiema formami – należy bowiem ograniczyć się tylko do takich sytuacji, w których przepis prawa wyraźnie na to przyzwala. Pogląd ten nawiązuje do stanowiska J. Starościaka, że umowy takie nie mają charakteru w pełni samodzielnelnego, ale są związane z aktem administracyjnym<sup>27</sup>. W tym kontekście umowa administracyjna jawi się jako działanie alternatywne wobec aktu administracyjnego, co ma zastosowanie w stosunku do umowy wyłączeniowej – ten element jest tu szczególnie widoczny, wręcz wiodący<sup>28</sup>. Na podobne rozumienie charakteru prawnego umowy administracyjnej, czyli jako alternatywy dla decyzji administracyjnej, wskazuje art. 41 projektu z 2008 r. Przepisów ogólnych prawa administracyjnego, przede wszystkim w ust. 1 i 2<sup>29</sup>. Nadto, umowa o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., podobnie jak decyzja wyłączeniowa, ma charakter konstytutywny.

Za traktowaniem takiej umowy jako umowy prawa publicznego przemawia także fakt, że w innym przypadku doszłoby do naruszenia zasady równości wobec prawa, tzn. spory związane z odmiennym pozyskaniem nieruchomości dla realizacji celu publicznego byłyby bądź rozstrzygane przez sądy administracyjne (decyzja administracyjna – art. 119 u.g.n.), bądź przez sądy powszechne (umowa o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n.). Po czwarte, umowa taka zawierana jest zasadniczo między podmiotem wykonującym zadanie

<sup>24</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 21 i n.

<sup>25</sup> Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, wyd. III, s. 244.

<sup>26</sup> J. Boć, *O umowie administracyjnej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 40.

<sup>27</sup> J. Starościak, *Prawne formy ...*, s. 256.

<sup>28</sup> Zob. H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, Band 2, 6. Aufl., § 54 I 1, s. 204.

<sup>29</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>



publiczne a podmiotem zewnętrznym. W modelowej sytuacji wyraz temu postulatowi daje art. 113 ust. 2 zd. 1 u.g.n. stwierdzający, że nieruchomości stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Takie rozumienie nawiązuje do wyróżnionej w niemieckim systemie prawnym umowy o charakterze subordynującym (subordinationsrechtlicher Vertrag) unormowanej w federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym (Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfg) z dnia 25 maja 1976<sup>30</sup>, czy *contrat administratif* we francuskiej kulturze prawnej. Nie ulega też wątpliwości, że w tym stosunku prawnym organ ma silniejszą pozycję. Po piąte, strony tej umowy nie są do końca autonomiczne, gdyż zgodnie z zasadą legalizmu administracja jest związana w swoich działaniach ustawą i tym samym nie może dowolnie modyfikować jej treści, w szczególności organ nie może poszerzać swoich kompetencji poprzez jej zawarcie<sup>31</sup>. Po szóste, przedmiotem takiej umowy są sprawy z zakresu administracji publicznej – pozyskanie prawa własności nieruchomości dla inwestycji celu publicznego, a więc takie, które mogą być zrealizowane poprzez nawiązanie stosunku administracyjno-prawnego. Szczególnie to ostatnie wyróżnienie akcentuje szczególną pozycję podmiotu administrującego, którego działania co do zasady charakteryzują się władztwem.

Nadto, co wydaje się równie doniosłe jak powyżej przedstawione argumenty, umowa o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. akcentuje budowanie nowoczesnego państwa, gdyż wzmacnia udział obywateli w zarządzaniu, tym samym może stanowić przejaw partycypacji i wyraz zasady subsydiarności<sup>32</sup>. Skorzystanie z niej uwypukla także szybkość osiągnięcia rezultatu i jego pewność, tu pozyskanie niezbędnej nieruchomości, zamiast długotrwałego postępowania administracyjnego z obligatoryjną rozprawą administracyjną, w wyniku którego wydana decyzja i tak może być przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny. Zalety skorzystania z tego trybu dostrzegł już SN w cytowanym wyroku z dnia 20 lutego 1985 r. (III AZP 8/84) podnosząc, że z punktu widzenia społecznych kosztów wywłaszczenia umowa ta realizuje ten cel lepiej niż decyzja organu administracji. A zatem pełni ona rolę prewencyjną, gdyż zapobiega powstawaniu sporów prawnych<sup>33</sup>.

Stąd też postulować należy aby zamiast formalnego postępowania wywłaszczeniowego pozyskiwanie niezbędnych nieruchomości następowało co do

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm. (ostatnio zmieniona ustawą z 18.07.2017 ( BGBl I, s. 2745 ), zob. także D. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 82-83.

<sup>31</sup> Zob. Z. Cieślak, *Umowa administracyjna państwa prawa*, Kraków 2004, s. 85.

<sup>32</sup> Zob. M. Giełda, *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności*, w: *Umowy ...*, s. 49-66.

<sup>33</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 146.

zasady w drodze umowy wyłączeniowej, co w znacznej mierze ma już miejsce np. w Niemczech<sup>34</sup>. W tym zakresie organy administracji publicznej powinny uzyskać dodatkowe uprawnienia, w tym w zakresie negocjowania ceny ich zakupu.

Z kolei jak podnosi B. Dolnicki o tym, czy mamy do czynienia z umową, czy z aktem administracyjnym przesądza fakt, czy jednostka ma możliwości wpływu na rozstrzygnięcie, czy też tylko na fakt jej wydania<sup>35</sup>, które to stanowisko zbliża ją do dwustronnych aktów administracyjnych. W takim ujęciu umowa wyłączeniowa, jako dwustronne działanie administracji publicznej o charakterze publicznoprawnym służące realizacji zadań publicznych wymagające zgodnego oświadczenia woli, wpisuje się w ogólne pojmowanie obecnie umowy administracyjnej.

Natomiast w świetle obowiązujących przepisów umowa wyłączeniowa jest w nikłym stopniu zawierana w procedurze administracyjnej, przede wszystkim za racji tego, że w u.g.n. unormowany został jedynie obowiązek przeprowadzenia rokowań, a jej kontrola nie jest poddana kognicji sądów administracyjnych, które to cechy wskazywane są niekiedy jako elementy konstrukcyjne umowy administracyjnej.<sup>36</sup>

Na koniec warto wskazać, że umowa wyłączeniowa wykazuje związki z aktem administracyjnym zawierającym zlecenie, czy warunek<sup>37</sup>. W tym znaczeniu jest ona bowiem umową warunkową, gdyż jej celem jest zrealizowanie konkretnego celu publicznego, którego nieosiągnięcie w określonym czasie aktualizuje obowiązek zwrotowy. W konsekwencji tej umowy tym bardziej nie można traktować jako kontraktu cywilnoprawnego, gdyż przeniesienie własności nieruchomości pod warunkiem i z zastrzeżeniem terminu jest co do zasady zakazane (art. 157 § 1 k.c.). Nadto jeśli jednostka wyrazi wolę odzyskania tak nabytej nieruchomości wskutek jego braku realizacji, czy też rezygnacji z niego, to w istocie dojdzie do odwrócenia skutków takiej umowy.

## 5. Wnioski

Z racji wydaje się już ostatecznego przesądzenia charakteru prawnej umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. przez TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. (SK 39/15) warto by powszechnie zaczęto posługiwać się terminem

<sup>34</sup> K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 18-19.

<sup>35</sup> B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 83.

<sup>36</sup> A. Kubiak, *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym*, w: *Umowy w administracji ...*, s. 77.

<sup>37</sup> Zob. M. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 346.

„umowa wywłaszczeniowa” (ekspropriacyjna). Tylko w takim wypadku nie będzie już możliwe wywołanie przeświadczenia, że kontrakt ten należy postrzegać wyłącznie przez pryzmat przepisów kodeksu cywilnego. Tym samym również w ramach przyszłych inwestycji infrastrukturalnych informowanie, że grunty niezbędne dla ich realizacji będą pozyskiwane w tym trybie nie wywoła fałszywego przekonania, że nie będzie to jedna z form wywłaszczenia nieruchomości. Mimo bowiem potrzeby osiągnięcia porozumienia, które właściwe jest każdej umowie, jest ona jednak zawierana pod groźbą wywłaszczenia, a przymus państwowy stanowi alternatywę w przypadku braku jej zawarcia. Stąd mimo zaliczania jej obecnie do umów cywilnoprawnych należałoby uwypuklić jej publicznoprawne elementy.

Ustawa o gospodarce nieruchomości normuje umowę wywłaszczeniową w sposób niekompletny. Mimo, że obecnie zbliżona jest ona do tej stosowanej przy zawieraniu umów cywilnoprawnych, a więc klasycznych umów, to w ramach szczegółowych uwag zgłosić można kilka postulatów *de lege ferenda* celem wskazania jej „treści minimalnej” (wskazanie klauzul koniecznych i wystarczających do jej zawarcia), choć wydaje się, że w tym przypadku powinna mieć zastosowanie formuła tzw. „nakładki” (uzupełnienie kodeksowego modelu umowy kupna-sprzedaży). Przede wszystkim należałoby wnioskować o doprecyzowanie kilku kwestii. Między innymi szczegółowego uregulowania wymagałyby przepisy dotyczące zasad przeprowadzania negocjacji, w tym kto jest ich inicjatorem, jak długo mają trwać, a także wyznaczyć należałoby liczbę obligatoryjnych spotkań, w tym ich miejsce (negocjacje przeprowadzane w urzędzie, z racji jednoznacznych skojarzeń z władczą działalnością administracji mogą u eksproprianta wywołać uczucie przymusu)<sup>38</sup>.

Nadto należałoby w akcie notarialnym wskazać w sposób niebudzący wątpliwości cel zawarcia takiej umowy. Realizowałoby to funkcję ochronną prawa własności, która akcentowałaby, że tak pozyskane prawo może być wykorzystane w określony sposób – realizacja konkretnego celu publicznego, który musi zostać osiągnięty we wskazanych w ustawie ramach czasowych. Przesądzić też należałoby kwestię wyceny nieruchomości, gdyż obecne rozwiązanie nie wskazuje jednoznacznie, czy organ może zaoferować jednostce cenę wyższą niż rynkowa, którego to poglądu nie należy całkowicie odrzucać. Zastanović by się także należało, czy spory wynikłe na tle stosowania tej umowy pozostawić sądom powszechnym, czy jednak przyporządkować je sądom administracyjnym. Jak wskazują rozwiązania przyjęte we Francji oraz w Niemczech oba rozwiązania są dopuszczalne<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Zob. J. Andrzejewski, *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 2, s. 111 i n.

<sup>39</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne ...*, s. 345-347

Na koniec należy podkreślić, że korzystanie z tej umowy jest jak najbardziej właściwym kierunkiem pozyskiwania niezbędnych praw, gdyż intensywny rozwój gospodarczy, który obecnie się w Polsce dokonuje doprowadził do niekorzystnego zjawiska jakim jest multiplikacja tzw. specustaw. Tymczasem korzystanie z tego konsensualnego trybu mogłoby stanowić remedium na trudności związane ze sprawnym pozyskiwaniem nieruchomości dla realizacji celów państwa. Byłoby to wyrazem coraz silniej zauważalnego trendu odchodzenia od *hard law* na rzecz *soft regulations*, co wiąże się ze wzmocnieniem procedur partycypacyjnych, kierunku dostrzeganego także w postępowaniu administracyjnym<sup>40</sup>. Przejawem powyższego w stosunku do umów administracyjnych jest teza postawiona przez Z. Cieślaka o kontraktowej kompetencji organów administracji publicznej wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>41</sup>.

## Bibliografia:

- Andrzejewski J., *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 2, s. 111-131.
- Boć J., *O umowie administracyjnej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 40.
- Cieślak Z., *Umowa administracyjna państwa prawa*, Kraków 2004, s. 85.
- Cieślak Z., *Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej w: Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 189.
- Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 83.
- Giełda M., *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 49-66.
- Kamiński M., *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji w: Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 397-404.
- Kijowski D., *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 82-83.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 146.
- Krasowska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, w: J. Szachułowicz, M. Krasowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, s. 336.
- Kubiak A., *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym*, w: *Umowy w administracji* red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 77.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 465.
- Pawłowski S., *Glosa (aprobująca) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 175-186.

<sup>40</sup> Zob. M. Kamiński, *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji w: Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 397-404.

<sup>41</sup> Z. Cieślak, *Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej w: Prawo administracyjne ...*, s. 189.

- Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 261-263, 413.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 21 i n.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, wyd. III, s. 244.
- Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 18-19.
- Wolff H.J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht*, Band 2, 6 Auslage, 2000, § 54 I 1, s. 204.
- Zimmermann M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 345-347.

## Streszczenie

Inspiracją do podjęcia problematyki umowy wywłaszczeniowej jest planowana w Polsce budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). W licznych wypowiedziach prasowych pojawiają się stwierdzenia, że grunty potrzebne dla jego realizacji będą pozyskiwane w drodze umowy, co sugeruje, że nie nastąpi to we władczym trybie – wywłaszczenia. W opracowaniu prezentowane są tezy, że umowa taka zawierana jest po groźbą wywłaszczenia i stanowi formę prawną wywłaszczenia. Stanowiąc alternatywę dla pozyskania niezbędnego prawa w drodze przymusowej, aktu administracyjnego, powinna być postrzegana jako umowa prawa publicznego – umowa administracyjna. Taki kierunek wykładani potwierdza niedawne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. (SK 39/15).

**Słowa kluczowe:** Centralny Port Komunikacyjny (CPK), wywłaszczenie *sensu largo*, umowa administracyjna, umowa wywłaszczeniowa, przymusowe nabycie nieruchomości, wywłaszczenie.

---

The concept, object and legal character of the expropriation agreement.

## Summary

The construction of the Central Communication Port (CPK) planned in Poland is an inspiration to take up the issue of the expropriation contract. In numerous press statements, there are claims that the land needed for its implementation will be obtained through a contract, which suggests that this will not take place with the use of supervisory power- expropriation. The study presents a thesis that such contract is concluded after the threat of expropriation and constitutes a legal form of expropriation. Acting as an alternative to obtaining the necessary right by force, an administrative act should be seen as a public law agreement - an administrative agreement. This way of interpretation was confirmed by the recent ruling of the Constitutional Tribunal of December 12, 2017 (SK 39/15).

**Keywords:** administrative contract, Central Communication Port (CPK), expropriation of sense largo, expropriation agreement, compulsory purchase.

---