

JERZY PARCHOMIUK

## KONSTYTUCYJNOPRAWNE POJĘCIE WYWŁASZCZENIA

1. Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.<sup>1</sup> problematyki wywłaszczenia dotyczy art. 21 ust. 2, w świetle którego wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten wskazuje przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia (lub wedle innej koncepcji – niezbędne elementy konstrukcji wywłaszczenia), nie określa jednak definicji tej najdalej idącej formy władczej ingerencji w prawo własności jednostki. Kluczowym pytaniem staje się wobec tego kwestia ustalenia normatywnej treści konstytucyjnoprawnego pojęcia wywłaszczenia oraz jego relacji do legalnych definicji wywłaszczenia, zawartych w ustawodawstwie zwykłym<sup>2</sup>. Poza tym podkreślić trzeba, że wywłaszczenie jest wprawdzie najdalej idącą formą władczej ingerencji w prawo własności, jednakże nie jedyną – stąd konieczność ustalenia relacji pomiędzy wywłaszczeniem a wspomnianymi innymi formami ingerencji w prawo własności. Ta właśnie problematyka będzie przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

---

Mgr JERZY PARCHOMIUK – Katedra Prawa Administracyjnego, WZNPiE KUL w Tomaszowie Lubelskim; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78., poz. 483.

<sup>2</sup> Podstawowym obecnie aktem prawnym, dotyczącym problematyki wywłaszczenia na szczeblu ustawodawstwa zwykłego jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, z późn. zm. – dalej jako: u.g.n.). W świetle art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Wyjaśnienie istoty pojęcia wywłaszczenia na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych nie jest możliwe bez kilku uwag wyjaśniających to pojęcie w ogólności, przy uwzględnieniu historycznego rozwoju.

2. Konstrukcja prawna wywłaszczenia była od początku uwarunkowana jej celami. Początkowo funkcję wywłaszczenia upatrywano w tym, że miało ono stanowić podstawowy środek odpłatnego pozyskania przez państwo określonego prawa, jeśli jest ono niezbędne do realizacji ważnych celów publicznych<sup>3</sup>. Z czasem jednak ta funkcja wywłaszczenia została rozwinięta i uogólniona. Zaczęto więc upatrywać funkcji wywłaszczenia jako jednego z instrumentów służących dążeniu do możliwie harmonijnego godzenia potrzeb ogółu z interesami indywidualnymi. Chodziło zatem o pogodzenie ochrony indywidualnej własności prywatnej jako podstawowej formy współczesnych stosunków własnościowych z koniecznością rozwoju społecznego i gospodarczego, który wymaga poświęcenia interesu indywidualnego. Odtąd funkcja wywłaszczenia polega więc na możliwości pozbawienia uprawnionych w interesie ogólnym własności lub innego prawa<sup>4</sup>. Stosownie do zmian funkcji wywłaszczenia zmieniało się też jego pojęcie i konstrukcja.

Zmiany sposobu pojmowania terminu *wywłaszczenie* wiązały się ściśle z kształtowaniem się i rozwojem idei ochrony własności. W związku z tym istnieją dwie koncepcje określające konstrukcję prawną wywłaszczenia. Pierwszą historycznie jest tzw. klasyczna teoria wywłaszczenia, której źródła są związane z koncepcją własności nienaruszalnej, absolutnej, będącej wynikiem idei rewolucji francuskiej, w szczególności *Deklaracji praw człowieka i obywatela*. Akty prawne ówczesnego okresu uznawały wywłaszczenie za jedyną dopuszczalną ingerencję w prawo własności, i to tylko wyjątkowo, ze względu na szczególne wymogi interesu publicznego. Zgodnie z klasyczną teorią wywłaszczenie obejmowało jedynie pozbawienie własności nieruchomości oraz ewentualnie łączących się z nią praw rzeczowych na nieruchomościach. Taki zakres przedmiotowy instytucji wywłaszczenia odpowiadał ówczesnym warunkom i potrzebom państwa – praktyczne znaczenie dla realizacji celów uzasadniających wywłaszczenie mogły mieć tylko nieruchomości, w przypadku których brak zgody właściciela mógł uniemożliwić realizację celu publicznego. Inaczej było w przypadku własności ruchomych, które były (i są) sze-

---

<sup>3</sup> Por. T. W o ś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>4</sup> Por. S. C z u b a, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 5.

roko dostępne i prawie zawsze istnieje możliwość ich nabycia, wytworzenia lub zastąpienia innymi, jeżeli są potrzebne dla realizacji celu publicznego<sup>5</sup>.

Klasyczne pojęcie wywłaszczenia charakteryzują następujące elementy:

1. przedmiotem wywłaszczenia może być tylko własność nieruchomości (działki gruntu), ewentualnie inne prawo rzeczowe na nieruchomości;

2. istotą wywłaszczenia jest „przejście” (niem. *Übereignung*) przedmiotu wywłaszczenia – w jego wyniku dochodzi do pozbawienia prawa podmiotu wywłaszczanego i ustanowienia nowego prawa w majątku podmiotu, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie;

3. wywłaszczenie musi służyć dobru ogółu, musi być konieczne na cele użyteczności publicznej;

4. realizacja wywłaszczenia następuje na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego opartego na upoważnieniu ustawowym;

5. wywłaszczenie wiąże się immanentnie z wymogiem odszkodowania za wywłaszczone prawo, które powinno stanowić ekwiwalent uszczerbku poniesionego przez wywłaszczanego<sup>6</sup>.

Rozwój społeczno-gospodarczy i zmiana sposobu rozumienia istoty ochrony własności musiały spowodować ewolucję klasycznej definicji wywłaszczenia. Pojawiła się nowa koncepcja własności, która ujmowała ją już nie jako prawo nieograniczone, ale w znacznym zakresie poddane wymaganiom interesu społecznego (tzw. społeczne związanie własności – niem. *Sozialbindung*). Z uwagi na społeczną funkcję własności coraz liczniejsze stały się ustawowe ograniczenia własności, zwłaszcza o charakterze publicznoprawnym, wychodzące poza przypadki ingerencji mieszczącej się dotychczas w pojęciu właściciela. Klasyczna koncepcja okazywała się zbyt wąska z uwagi na rosnącą industrializację gospodarki i coraz aktywniejszą rolę państwa w życiu społecznym i gospodarczym, co nasiliło się szczególnie wraz z wprowadzaniem idei państwa socjalnego, zgodnie z którymi władza publiczna nie może być tylko „strażnikiem nocnym”, lecz powinna aktywnie wkraczać w życie społeczne i gospodarcze. Oznaczało to zarazem poszerzenie zakresu przedmiotowego ingerencji państwa – okazało się bowiem, że nie tylko własność nieruchomości, lecz także inne prawa stanowią wartości majątkowe, których przymusowe nabycie (lub ograniczenie) jest niezbędne do realizacji celów publicznych. Jednak skoro władza publiczna mogła coraz szerzej ingerować w prawa

---

<sup>5</sup> Por. C z u b a, *Cywilnoprawna problematyka...*, s. 18-19. Podobnie W o ś, *Wywłaszczenie...*, s. 24.

<sup>6</sup> Por. C z u b a, *Cywilnoprawna problematyka...*, s. 19-20; F. O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht*, München 1998, s. 146; W o ś, *Wywłaszczenie...*, s. 24-25.

majątkowe obywateli – konieczne stało się rozszerzenie ochrony własności, w szczególności ochrony w sytuacji wywłaszczenia, także na inne niż własność rzeczy prawa majątkowe, tym bardziej, że wraz z postępem technicznym i rozwojem nowoczesnej gospodarki to właśnie te prawa zaczęły pełnić coraz istotniejszą rolę jako podstawa majątku indywidualnego<sup>7</sup>.

W związku z tymi procesami ukształtowała się druga, obok klasycznej, teoria wywłaszczenia – tzw. szeroka. Na gruncie prawa polskiego szeroką koncepcję wywłaszczenia rozwinął najpełniej M. Zimmermann. Zdaniem tego autora w najszerszym znaczeniu wywłaszczenie należy rozumieć jako instytucję odebrania przez państwo indywidualnych praw podmiotowych za odszkodowaniem. W przypadku zatem szerokiej konstrukcji wywłaszczenia przedmiotem ingerencji może być każde indywidualne prawo podmiotowe zarówno o charakterze prywatno-, jak i publicznoprawnym, przy czym w przypadku praw bezwzględnych (zwłaszcza prawa własności) ingerencja może polegać nie tylko na odebraniu, ale i na indywidualnym ograniczeniu prawa. Ingerencja dokonywana jest przez państwo, przy czym dopuszczalne jej przypadki i tryb wywłaszczenia są określone w obowiązujących przepisach. Forma ingerencji w zasadzie jest dowolna, choć najczęściej wywłaszczenia dokonuje się w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, choć opartego na podstawie ustawowej. Indywidualny charakter aktu wywłaszczenia różni go od aktów nacjonalizacji czy reformy rolnej, które dotyczą określonych kategorii własności i wywołują w stosunku do nich skutki *ex lege*. Elementem niezbędnym wywłaszczenia jest odszkodowanie odpowiadające wartości ekonomicznej odebranego (ograniczonego) prawa. Celem odszkodowania jest wyrównanie uszczerbku poniesionego przez podmiot wywłaszczany dla dobra publicznego i stanowi wyraz zasady równości obywateli wobec prawa, która została naruszona na skutek wywłaszczenia. Odszkodowanie odróżnia wywłaszczenie od konfiskaty, w której przedmiotem przejęcia przez państwo nie jest rzecz niezbędna do realizacji określonych zadań publicznych, lecz wartość, którą ta rzecz prezentuje, a celem przejęcia jest represja w postaci spowodowania uszczerbku w majątku osoby dotkniętej konfiskatą<sup>8</sup>.

Mylny byłby sąd, iż rozwój szerokiej koncepcji wywłaszczenia doprowadził do zaniechania posługiwania się teorią klasyczną. Teoria ta, po pewnych koniecznych modyfikacjach, znajduje wciąż szerokie poparcie wśród przedsta-

---

<sup>7</sup> Na temat tego etapu rozwoju koncepcji wywłaszczenia zob. m.in. C z u b a, *Cywilno-prawna problematyka...*, s. 21 nn.; O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht*, s. 147 nn.

<sup>8</sup> Por. M. Z i m m e r m a n n, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 85 nn.

wicieli prawa administracyjnego, a także odbicie w ustawodawstwie zwykłym. Takim wąskim, opartym na klasycznej koncepcji, pojęciem wywłaszczenia operowały wszystkie polskie powojenne ogólne ustawy wywłaszczeniowe, czyli akty mające podstawowe, obok oczywiście konstytucji, znaczenie dla problematyki wywłaszczenia<sup>9</sup>. Oczywiście, rozwój społeczno-gospodarczy wymusił pewne modyfikacje klasycznej koncepcji – przede wszystkim w kierunku objęcia pojęciem wywłaszczenia nie tylko pozbawienia, lecz także i ograniczenia prawa własności nieruchomości. Zasadnicza idea konstrukcji klasycznej została jednak w tych ustawach utrzymana.

3. Obydwie wyżej przedstawione koncepcje konstrukcji prawnej wywłaszczenia ścierają się obecnie przy ocenie zakresu pojęcia wywłaszczenia na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Z jednej zatem strony prezentowane są poglądy, iż konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia powinno być rozumiane wąsko, w takim sensie, jaki został temu pojęciu nadany przez całe powojenne ogólne ustawodawstwo wywłaszczeniowe, a zatem przy wyraźnym nawiązaniu do klasycznej teorii wywłaszczenia<sup>10</sup>. Takie stanowisko zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 1991 r.<sup>11</sup>, gdzie uznał, iż w przypadku wywłaszczenia chodzi o ograniczenie lub odjęcie w całości na cele publiczne prawa własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej gminy), dokonywane w drodze aktu indywidualnego, mianowicie w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem Trybunału „Instytucja wywłaszczenia znana jest prawu polskiemu od dawna i zawsze łączyła się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wiązała się zawsze ze sferą prawa rzeczowego”.

Z drugiej strony wyrażane są opinie, iż konstytucyjny termin wywłaszczenia winien być interpretowany w nawiązaniu do szerokiej konstrukcji tego pojęcia, w sposób niezależny od terminologii ustawodawstwa zwykłego. We-

---

<sup>9</sup> Dekret z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (tj. Dz.U. z 1952 r., Nr 4, poz. 31), ustawa z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczanie nieruchomości (tj. Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.), ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tj. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603).

<sup>10</sup> Tak m.in. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 113 oraz W o ś, *Wywłaszczanie...*, s. 25, choć autor nie odnosi swoich rozważań bezpośrednio do regulacji konstytucyjnych, stąd jego stanowisko w kwestii pojęcia wywłaszczenia na gruncie Konstytucji nie jest jasne.

<sup>11</sup> K. 1/91; OTK 1991, nr 1, poz. 4.

dług tego stanowiska wywłaszczeniem jest wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną za odszkodowaniem<sup>12</sup>. Taki pogląd wypowiedział też TK w wyroku z 8 maja 1990 r., stwierdzając, iż wywłaszczenie w rozumieniu przepisów konstytucyjnych to „wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej), a słuszne odszkodowanie – to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność”<sup>13</sup>.

Wśród zwolenników szerokiej interpretacji konstytucyjnego terminu wywłaszczenia nie ma jednakże jednomyślności co do formy ingerencji uznawanej za wywłaszczenie. Niektórzy bowiem autorzy przy szerokim ujmowaniu przedmiotu wywłaszczenia ograniczają je tylko do ingerencji w drodze aktu indywidualnego (decyzji administracyjnej), ewentualnie mieszczą w tym pojęciu także tzw. wywłaszczenia faktyczne, czyli faktyczne działania władzy publicznej, które odnoszą taki sam skutek, jak ingerencja w formie aktu administracyjnego<sup>14</sup>.

3. Za przyjęciem szerokiego rozumienia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, niezależnego od treści, jaką temu pojęciu nadają akty niższej rangi – ogólne ustawy wywłaszczeniowe, przemawiają trzy zasadnicze argumenty.

---

<sup>12</sup> F. Z o l l, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 5, s. 31. Pogląd o szerokim rozumieniu konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia prezentują także m.in. B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196; T. D y b o w s k i, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 r.*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 325, L. G a r l i c k i [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. R. Garlicki, Warszawa 2003; S. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 233; C. K o s i k o w s k i, *Zasada ochrony własności*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 237; J. R o t k o, *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 129 nn.; J. S o m m e r, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, tamże, s. 24 n.; M. S z a l e w s k a, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 52; M. S z e w c z y k, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 432 n.

<sup>13</sup> K. 1/90, OTK 1990, t. 2, poz. 7. Niemal identycznie Trybunał w wyroku z 20 marca 2000 r. (P. 5/99; OTK 2000, nr 2, poz. 60).

<sup>14</sup> Ten pierwszy pogląd reprezentuje m.in. D y b o w s k i, *Własność w przepisach konstytucyjnych...*, s. 323-324, drugi natomiast, za orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu, J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 231 i 237.

Po pierwsze, jak wielokrotnie podnoszono w literaturze prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie należy tłumaczyć pojęć konstytucyjnych poprzez bezpośrednie odwołania do sensu nadanego im przez ustawodawstwo zwykłe<sup>15</sup>. Inny jest bowiem charakter i funkcja norm konstytucyjnych w porównaniu z normami ustaw zwykłych. Normy konstytucyjne oraz pojęcia stosowane w konstytucji mają zazwyczaj charakter ogólny i cechują się znacznie wyższym od norm ustawowych stopniem abstrakcji, zaś ich treść nasycona jest w znacznym stopniu elementami ideologii politycznej czy też aktualnego światopoglądu społeczeństwa<sup>16</sup>. Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa, co oznacza, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens<sup>17</sup>. Owszem, wypada zgodzić się z poglądem, iż konstytucje nie powstają w próżni prawnej i nie tworzą zupełnie nowego systemu pojęć i konstrukcji prawnych, odmiennego od zastanego<sup>18</sup>. Nie oznacza to jednak absolutnie, iż przepisy zajmujące ważną pozycję w hierarchii norm mają stanowić wzorzec dla interpretacji terminów konstytucyjnych. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście ustawy zasadniczej. Oznacza to konieczność wzięcia pod uwagę całego dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa, a także treści norm zastanego i obowiązującego prawa, lecz w jego ujęciu całości-

---

<sup>15</sup> Por. wyrok TK z 20 marca 2000 r. (P. 5/99, j.w.): „[...] przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje sformułowane w aktach niższego rzędu. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. to przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych”.

<sup>16</sup> Por. A. B u r d a, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 59 (cyt. za: J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada*, s. 15).

<sup>17</sup> Por. wyrok TK z 7 lutego 2001 r. (K. 27/00; OTK 2001, nr 2, poz. 29). Podobnie TK w przytaczanym wyżej wyroku w sprawie P. 5/99: „przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje sformułowane w aktach niższego rzędu. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. to przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych”.

<sup>18</sup> T. D y b o w s k i, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, Warszawa 2001, s. 121.

wym, obejmującym wszystkie akty prawa powszechnie obowiązującego, tak pochodzenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Trzeba zatem mieć na uwadze to, że pojęcie wywłaszczenia występuje aktualnie nie tylko w ogólnych przepisach o wywłaszczeniu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także w obowiązujących w Polsce aktach prawa międzynarodowego i w wielu aktach normatywnych krajowych, innych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami, które przewidując możliwość stosowania daleko idących ingerencji w prawo własności, łącznie z jego pozbawieniem, w kwestiach przesłanek, trybu i skutków ingerencji albo odsyłają do przepisów o wywłaszczeniu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, albo też niejednokrotnie regulują te kwestie w sposób autonomiczny<sup>19</sup>. Ustalenie właściwego sposobu rozumienia pojęcia wywłaszczenia musi także uwzględniać dorobek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu [dalej: ETPC] w kwestii wykładni pojęcia wywłaszczenia na gruncie art. 1 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>20</sup>, skoro jest to przepis bezpośrednio obowiązujący na obszarze RP i w świetle art. 91 ust. 2 Konstytucji ma pierwszeństwo przed wewnętrznymi regulacjami ustawowymi. Trybunał zaś konsekwentnie opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenia na gruncie Konwencji<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Wskazać tu można m.in. ustawę z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. Nr 39, poz. 311 z późn. zm.), ustawę z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 110, poz. 1192 z późn. zm.), ustawę z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412 z późn. zm.), ustawę z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. Nr 130, poz. 1112 z późn. zm.), ustawę z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.), ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 z późn. zm.), ustawę z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.). Przedmiotem władczych ingerencji skutkujących pozbawieniem prawa własności za odszkodowaniem mogą być także inne prawa niż własność nieruchomości – np. prawa na dobrach niematerialnych (patenty, prawa ochronne na wzór użytkowy – zob. ustawa z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej; tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1117) czy własność rzeczy ruchomych (odszkodowanie za zwierzęta zabite, poddane ubojowi lub padłe w związku z zastosowaniem środków zwalczania chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania – art. 49 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; Dz.U. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175.

<sup>21</sup> Na ten temat zob. szerzej m.in. E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 153; M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór*



Drugi argument za przyjęciem szerokiego rozumienia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jest konsekwencją szerokiego rozumienia pojęcia własności na gruncie Konstytucji; pomimo rozbieżności poglądów doktryny i niejednolitego orzecznictwa TK przeważa raczej pogląd o szerokim, odrębnym od ujęcia cywilistycznego rozumieniu terminu własności w przepisach konstytucyjnych. Dominuje pogląd, iż konstytucyjnoprawne pojęcie własności stanowi synonim pojęcia *mienie* – obejmuje zatem nie tylko własność w sensie techniczno-prawnym – cywilistycznym, ale także ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa majątkowe, w tym także prawa na dobrach niematerialnych<sup>22</sup>. Niezależnie od teorii konstrukcji prawnej wywłaszczenia powszechnie przyjmuje się, że jest to forma ingerencji władzy publicznej w prawo własności, przysługujące indywidualnym podmiotom, przybierająca postać czy to pozbawienia, czy ograniczenia prawa<sup>23</sup>. Skoro zatem przedmiot tej inge-

---

orzecznictwa, Warszawa 1998 [a także późniejsze wydania]; C. M i k, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, w: *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 212, t e n ż e, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, PiP 1993, z. 5, s. 25; Z o l l, *Prawo własności...*, s. 25.

<sup>22</sup> Stanowisko takie prezentują m.in. B. B a n a s z k i e w i c z, *Konstytucyjne prawo do własności*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31-33; M. B e d n a r e k, *Mienie. Komentarz do art. 44-55 KC*, Kraków 1997, s. 28; G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 111; J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada ...*, s. 35-36 i 39; E. Ł ę t o w s k a, *Wpływ konstytucji na prawo cywilne*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 128; S. M a l a r s k i w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 55; S o m m e r, *Prawo własności...*, s. 18; S z e w c z y k, *Konstytucyjna zasada...*, s. 432 nn.; F. Z o l l, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PS 5/1998, s. 29-30. Za takim stanowiskiem opowiedział się też TK w wyroku z 21 marca 2000 r. (K. 14/99; OTK 2000, nr 2, poz. 61: „Na gruncie Konstytucji RP istnieje jednolite rozumienie pojęcia ‘własność’ używanego w art. 20, 21 ust. 1, art. 64 i 165 ust. 1 [...]. Trybunał Konstytucyjny podziela panujący w doktrynie pogląd, że konstytucyjne rozumienie własności wykracza poza ujęcie cywilnoprawne”). Zwolennicy tego poglądu różnią się w kwestii, czy pojęcie własności ma jednolitą treść normatywną we wszystkich przepisach Konstytucji, czy też przepisy te używają pojęcia własność w dwóch znaczeniach – wąskim i szerokim. Z braku miejsca kwestia ta jest tylko sygnalizowana, jednak najważniejsza jest ogólna konkluzja – o szerokim generalnie zakresie pojęcia własności w Konstytucji. W literaturze i orzecznictwie prezentowany jest także pogląd o wąskim, cywilnoprawnym rozumieniu własności na gruncie Konstytucji (tak D y b o w s k i, *Ochrona prawa własności...*, s. 111 oraz TK w wyrokach z 12 stycznia 1998 r.; P. 2/98; OTK 1999, Nr 1, poz. 2 i z 12 stycznia 2000 r.; P. 11/98; OTK 2000, Nr 1, poz. 3) – takie stanowisko, jak się wydaje, pozostaje obecnie w mniejszości.

<sup>23</sup> Takie jest też językowe, potoczne rozumienie wywłaszczenia. Według *Słownika języka polskiego* (red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1992<sup>7</sup>, s. 865) wywłaszczać oznacza pozbawiać

rencji jest rozumiany szeroko, to i pojęcie samej ingerencji musi być interpretowane w szeroki sposób.

Trzecim wreszcie argumentem przemawiającym za szeroką interpretacją pojęcia wyłączenia na gruncie Konstytucji są względy zapewnienia jak najlepszej ochrony praw poszczególnych obywateli (czy ich związków) przed ingerencjami ze strony władzy publicznej. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie TK nie budzi wątpliwości, iż inne niż własność (w sensie cywilistycznym) prawa majątkowe podlegają identycznej z własnością ochronie prawnej ze strony postanowień Konstytucji<sup>24</sup>. Jednak możliwość ingerencji władzy publicznej, podejmowana w związku z realizacją określonych zadań publicznych i zmierzająca do pozbawienia lub ograniczenia indywidualnych praw, rozciąga się obecnie na całą sferę majątkową indywidualnych podmiotów prawa. Skoro zatem ingerencja władzy publicznej o skutkach wyłączeniowych może dotyczyć całego majątku obywatela, pełna realizacja konstytucyjnej ochrony praw obywatela względem władzy publicznej będzie możliwa tylko przy przyjęciu szerokiej koncepcji prawnej wyłączenia na gruncie przepisów konstytucyjnych. Ze względu na rosnące znaczenie praw majątkowych, innych niż własność w sensie cywilnoprawnym, w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych i na fakt, że ingerencja władzy publicznej w te prawa prowadzi do identycznych skutków, jak wyłączenie prawa rzeczowego, nie może być żadnego uzasadnienia dla poglądu, z którego wynikałoby zawężenie ochrony obywatela przed wyłączeniem tylko do sfery przysługujących mu praw rzeczowych. Ochrona wynikająca z poszczególnych uregulowań tych władczych ingerencji w ustawach zwykłych może okazać się niewystarczająca. Konieczne jest zatem istnienie pewnego wzorca generalnego, który służyłby ocenie prawidłowości rozwiązań przewidujących możliwość władczej ingerencji i skuteczności przewidzianych przez te regulacje środków ochrony obywatela. Wymagania takiego wzorca generalnego spełnia najlepiej regulacja na poziomie ustawy zasadniczej.

4. Przyjęcie szerokiej konstrukcji prawnej wyłączenia na gruncie Konstytucji niesie ze sobą także problem odgraniczenia tego pojęcia od innych,

---

kogoś prawa własności, odbierać komuś własność (zwykle na rzecz państwa), na mocy ustawy, przeważnie za odszkodowaniem; sprawiać, że coś przestaje być czyjąś własnością. Oczywiście znaczenie językowe, potoczne stanowić może tylko pewną wskazówkę przy interpretacji prawnego pojęcia wyłączenia, gdyż język prawniczy jako język sztuczny często przyjmuje odmienne niż język potoczny rozumienie pewnych pojęć.

<sup>24</sup> Zob. m.in. cytowane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 12 I 1998 r. (P. 2/98) i z 25 II 1999 r. (K. 23/98).

zgodnych z prawem ingerencji władzy publicznej w treść prawa własności. Szeroka wykładnia konstytucyjnego terminu *wywłaszczenie* rodziłaby bowiem pokusę „podciągania” wszystkich przypadków ingerencji władzy publicznej w sferę prawa własności (rozumianego szeroko – jako całokształt praw majątkowych). Wywoływałoby to poważne konsekwencje w związku z wymogami, jakie stawia art. 21 ust. 2 Konstytucji wobec władczych ingerencji o charakterze wywłaszczeniowym, co w szczególności dotyczy obowiązku odszkodowawczego. Innymi słowy, każda regulacja, na mocy której możliwa jest władcza ingerencja w prawo własności, a która nie przewidywałaby odszkodowania z tego tytułu, mogłaby być uznana za sprzeczną z Konstytucją. Tymczasem w literaturze i orzecznictwie powszechne jest stanowisko, że nie każda ingerencja władzy publicznej w prawo własności musi wiązać się z odszkodowaniem z tego tytułu. Trzeba bowiem pamiętać, że życie w społeczności niesie ze sobą konieczność ponoszenia pewnych ciężarów, danin publicznych rozmaitego rodzaju. Problem sprowadza się zatem do znalezienia kryterium, które pozwoliłoby odróżnić wywłaszczenie od innych zgodnych z prawem ingerencji władzy publicznej w prawo własności, które obowiązku odszkodowawczego nie wywołują, ponieważ winny być traktowane jako element społecznej funkcji prawa własności, a zatem jako ciężar publiczny, normalnie związany z przysługującym obywatelowi prawem własności<sup>25</sup>.

5. Na problem ten od dawna zwracano uwagę w literaturze i orzecznictwie niemieckim. Wynika on w znacznej części z faktu, iż konstytucja niemiecka (art. 14 ust. 3 zd. 2) dopuszcza dwie formy wywłaszczenia – tzw. ustawowe (bezpośrednio w drodze ustawy – niem. *Legalenteignung*) oraz administracyjne (w drodze aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawy – niem. *Administrativenteignung*). Trudności są związane właśnie przede wszystkim z wywłaszczeniem ustawowym – sama forma nie może decydować o kwalifikacji ingerencji, skoro zarówno wywłaszczenie (w jednej z postaci), jak i ograniczenia wyznaczające treść i zakres prawa własności (niem. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen*) przybierają formę ustawy (lub aktu wykonawczego do niej, ale ogólnego).

W związku z tym w literaturze i orzecznictwie wypracowano wiele teorii, które miały służyć odgraniczeniu wywłaszczenia od innych ingerencji w prawo własności, wynikających ze społecznego związania własności (niem. *Sozialbindung*). Można wśród nich wymienić m.in.: *Einzelakttheorie* (teoria aktu

---

<sup>25</sup> Podobnie TK w orzeczeniu K. 1/91 oraz J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 170.

indywidualnego – wyłączeniem jest ingerencja, która dotyka indywidualnych obywateli lub określonych ich grup), *Sonderopferteorie* (teoria szczególnej ofiary – oprócz ograniczonego kręgu dotkniętych wskutek ingerencji bierze się jeszcze pod uwagę, czy zmusza ona do poniesienia szczególnej ofiary na rzecz dobra publicznego, co oznacza naruszenie zasady równości), *Schweretheorie* (teoria ciężarów specjalnych – każe brać pod uwagę stopień obciążenia poszczególnego obywatela na skutek ingerencji – jej doniosłość dla niego), *Privatnützigkeitstheorie* (teoria użytku osobistego – wyłączenie oznacza pozbawienie dotychczasowego właściciela możliwości korzystania z prawa dla osobistego użytku), tzw. *Schutzwürdigkeitstheorie* (wyłączeniem jest ingerencja w zasługującą na ochronę – z punktu widzenia ogólnych poglądów społecznych i regulacji ustawowych – istotę, substancję prawa majątkowego), *Substanzminderungstheorie* (wyłączenie ma miejsce wówczas, gdy prawo własności zostało do tego stopnia pozbawione materialnej istoty, treści, że nie może spełniać przypisanych mu funkcji gospodarczych), tzw. *Zumutbarkeitstheorie* (według której decydująca jest ocena, czy możliwe jest przyjęcie ingerencji bez odszkodowania)<sup>26</sup>.

W związku z zasadniczą zmianą w dogmatyce własności po słynnym w Niemczech orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht* – dalej jako: BVerfG) z 15 VII 1981 r.<sup>27</sup>, w którym przyjęto wąską, opartą na kryteriach formalnych koncepcję wyłączenia, pojawiły się poglądy, iż powyższe teorie rozgraniczające straciły praktyczne znaczenie. Większość jednak przedstawicieli doktryny uważa ten pogląd za błędny i wskazuje na wiele sytuacji, w których wypracowana przez BVerfG koncepcja wyłączenia nie pozwala na ocenę kwalifikacji ingerencji jako wyłączenia czy też ograniczenia wyznaczającego treść i zakres prawa własności, co przemawia za potrzebą istnienia i rozwijania powyższych teorii także z praktycznego punktu widzenia<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Szerzej na temat wspomnianych koncepcji zob. m.in. A. A c h t e r b e r g, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1996, s. 729 n. oraz O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht*, s. 169 n. W literaturze podkreśla się, że teorie te są w wielu miejscach zbieżne, dlatego proponuje się stosowanie kombinacji tych teorii przy ocenie poszczególnych przypadków z punktu widzenia ewentualnej ich kwalifikacji jako wyłączenia.

<sup>27</sup> Tzw. *Naßauskiesungsbeschluß*, BVerfGE 58, 300.

<sup>28</sup> Wskazuje się, że problem dotyczy m.in. ingerencji w postaci tzw. urzędowego wstrzymania zabudowy (*Bausperren*) czy obowiązku przyłączenia i korzystania z usług komunalnych (publicznych) przedsiębiorstw w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną, kanalizacji oraz wywozu śmieci (tzw. *Anschluß- und Benutzungszwang*) – zob. szerzej O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht*, s. 169, 194 n.

6. Wracając do rozważań na gruncie polskiego porządku prawnego w kwestii poszukiwania kryterium rozgraniczającego wywłaszczenie od innych władczych ingerencji w prawo własności – ograniczeń prawa własności w sensie art. 64 ust. 3 (lub 31 ust. 3) Konstytucji, w szczególności od przepisów wyznaczających treść i zakres prawa własności – zgadzam się z poglądami upatrującymi takiego kryterium w pojęciu „istoty” prawa własności. Ważne przy tym jest, aby przyjmować rozumienie tego pojęcia w sposób przedstawiony wyżej, czyli przy uwzględnieniu funkcji, jakie dane prawo majątkowe pełni, a zatem przy przyjęciu, że naruszenie istoty prawa majątkowego, objętego konstytucyjnym pojęciem własności, będzie miało miejsce wówczas, kiedy nałożone przez prawodawcę ograniczenia uniemożliwią korzystanie z niego w praktyce, uniemożliwią realizację jego funkcji, z zastrzeżeniem, że chodzi tu zarówno o funkcje ogólnospołeczne, jak i indywidualno-ochronne, gdyż obydwie muszą być rozpatrywane we wzajemnym powiązaniu<sup>29</sup>.

Ponadto w dalszej kolejności istotna jest – moim zdaniem – także kwestia, czy ustawa, na podstawie której dokonano aktu ingerencji (wprost czy bezpośrednio – poprzez indywidualne lub generalne akty administracyjne), przewiduje odszkodowanie z tego tytułu.

Zatem jeżeli ograniczenie narusza istotę prawa własności (rozumianego szeroko – jako ogół praw majątkowych) – będziemy mieli do czynienia z wywłaszczeniem w sensie konstytucyjno-prawnym. Ważne jest dalej, aby stwierdzić, czy w takim przypadku sięgnięcia do istoty prawa ustawa przewiduje odszkodowanie z tego tytułu (wprost lub odsyłając do innych przepisów). Jeżeli takich regulacji nie ma – oznacza to nie wywłaszczenie, lecz ingerencję sprzeczną z konstytucją.

Jeżeli władcza ingerencja, oparta na ustawie lub wynikająca z niej bezpośrednio, nie dotyka istoty prawa – wówczas stanowić będzie zgodne z wymogami konstytucji ograniczenie prawa własności. Dochodzimy jednak w ten sposób do kolejnego problemu – czy w przypadkach dozwolonych przez Konstytucję ograniczeń prawa własności, tj. nienaruszających istoty prawa, może wystąpić po stronie władzy publicznej obowiązek rekompensaty ewentualnych uszczerbków wynikłych z tych ingerencji. W cytowanym już wyżej wyroku w sprawie K. 1/91 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż ograniczenia wyznaczające treść i zakres ochrony prawa własności ze względu

---

<sup>29</sup> Por. B. B a n a s z a k, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 57 oraz K. W o j t y c z e k, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 212.

na swoją istotę, cel i sens społeczny nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli rzeczy dotkniętych tymi ograniczeniami. Wynika z tego *a contrario*, że Trybunał uznaje za konieczne w pewnych przypadkach przyznanie takiego odszkodowania. Niestety, w żadnym ze swoich orzeczeń bezpośrednio nie wypowiedział się na temat kryteriów, jakie należałoby brać pod uwagę przy ocenie, czy dany rodzaj ograniczenia prawa własności w konkretnym wypadku wymaga przyznania odszkodowania. Pojawia się też problem oceny ustawy obejmującej takie ograniczenia pod kątem tego, czy powinna przewidywać obowiązek rekompensaty, a w szczególności kwestia wskazania, jakie przepisy konstytucyjne mogłyby służyć za podstawę takiej oceny. Taką podstawą z pewnością nie może być przepis art. 21 ust. 2, ponieważ zakłada on obowiązek odszkodowania z tytułu specyficznej władczej ingerencji, jaką jest wywłaszczenie, i nie może mieć zastosowania do analizowanych tu ograniczeń, nienaruszających istoty prawa własności<sup>30</sup>.

Problem ten rozważany był także w orzecznictwie i literaturze niemieckiej. Judykatura i doktryna niemiecka określa takie sytuacje wspólnym mianem tzw. *ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen* (wymagających wyrównania ograniczeń wyznaczających treść i zakres prawa własności). Pod tym ogólnym pojęciem rozumie się ustawowe regulacje, które na nowo definiują treść i zakres prawa własności, przy tym jednakże świadomie lub w sposób niezamierzony prowadzą do nieproporcjonalnego, niewspółmiernego ograniczenia dotychczas chronionych tytułów prawnych i z tego powodu muszą przewidywać wyrównanie powstałych uszczerbków, tak aby przywrócić naruszoną zasadę proporcjonalności. Owo proporcjonalne wyrównanie może przedstawiać się zarówno w postaci regulacji przejściowych i dostosowawczych, jak i rekompensaty pieniężnej<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Taki wniosek wydaje się też płynąć *a contrario* z przytaczanego wyżej wyroku TK z 14 marca 2000 r. (P. 5/99).

<sup>31</sup> Por. O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht*, s. 181-182. Na temat *ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmungen* zob. także m.in. K. H e i n z, K. S c h m i t t, *Vorrang des Primärrechtsschutzes und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums*, NVwZ 1992, z. 6, s. 513 i n.; H. J a r a s s, w: t e n z e, B. P i e r o t h, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 2002, s. 399 n n.; K. K l e i n l e i n, *Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung – eine alternativer zur Enteignung?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1991, s. 365 n.; H. M a u r e r, *Der enteignende Eingriff und die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1991, s. 781 n.; H.-D. S p r o l l, w: S. D e t t e r b e c k, K. W i n d h o r s t, H.-D. S p r o l l, *Staatshaftungsrecht*, München 2000, s. 280 n.; H. W o h l g e m u t h, *Vom enteignenden Eingriff zur ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung*, Baurecht 1993, Nr 3, s. 294 i n.

Powróćmy do rozważań na gruncie polskim. Uważam, że ocena wprowadzonych ograniczeń prawa własności pod kątem przyznania w pewnych określonych przypadkach rekompensaty powstałych w ten sposób uszczerbków z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych winna być prowadzona pod kątem zgodności z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi – takimi jak zasada równości, sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności. Także w orzecznictwie i literaturze podkreśla się konieczność odczytywania norm konstytucyjnych bezpośrednio dotyczących ochrony własności w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, w szczególności proklamującymi zasady sprawiedliwości społecznej, demokratycznego państwa prawnego i równości<sup>32</sup>. Trzeba również zwrócić uwagę na to, że ograniczenia prawa własności, wynikające z jej społecznych funkcji, stanowią rodzaj ciężaru publicznego, zaś wskazane wyżej standardy zazwyczaj są właśnie stosowane do oceny dopuszczalności takiego ciężaru, jak i ewentualnej rekompensaty w przypadku gdyby obciążenie poszczególnych obywateli stanowiło naruszenie wymogów równości, proporcjonalności i sprawiedliwości<sup>33</sup>.

8. Przyjęcie szerokiego rozumienia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia pod względem przedmiotu ingerencji nie rozstrzyga jeszcze kwestii formy, w jakiej ta ingerencja może nastąpić. Innymi słowy – czy w ocenie formy wywłaszczenia należy także opowiadać się za szeroką interpretacją terminu *wywłaszczenie* i obejmować nim także pozbawienie prawa bezpośrednio na podstawie ustawy, czy też ograniczyć to pojęcie tylko do aktów indywidualnych.

W przeciwieństwie do zakresu przedmiotowego konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, które – moim zdaniem – powinno obejmować ingerencje we wszystkie prawa o charakterze majątkowym, przysługujące poszczególnym obywatelom (lub ich zrzeszeniom), w odniesieniu do formy wywłaszczenia zgadzam się w zasadzie z poglądami ograniczającymi to pojęcie tylko do

---

<sup>32</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 28 V 1991 r. (K. 1/91, j.w.) oraz B a n a s z k i e w i c z, *Konstytucyjne prawo...*, s. 38.

<sup>33</sup> Trzeba zwrócić uwagę na to, iż problem dotyczący poszukiwania podstaw konstytucyjnych odszkodowania w przypadkach niektórych ograniczeń prawa własności, nie naruszających istoty prawa – nie stanowiących wywłaszczenia, wynika w dużej mierze z braku w obecnie obowiązującej Konstytucji przepisu, który stanowiłby ogólną podstawę roszczeń z tytułu uszczerbków wyrządzonych zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, czyli odpowiednika art. 77 ust. 1 Konstytucji, przewidującego odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w odniesieniu do działań legalnych. Do tego zagadnienia powrócę w dalszej części pracy. Na ten temat zob. też J. B o ć, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, 38(1997), s. 29 n.

aktów indywidualnych, opartych na podstawie ustawowej i ewentualnie niektórych przypadków tzw. wyłączeń faktycznych, czyli podejmowanych przez władze publiczne działań o charakterze faktycznym, odnoszących taki sam „wyłączający” skutek, pod warunkiem, że będą to działania zgodne z prawem (oparte na upoważnieniu ustawowym, podejmowane dla realizacji celu publicznego i przy zapewnieniu słusznego odszkodowania).

Przed wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że na gruncie prawa polskiego tradycyjnie za jedną z cech konstytutywnych konstrukcji prawnej wyłączenia uznawano indywidualną postać aktu wyłączającego. Co istotne, pogląd taki reprezentowali nie tylko zwolennicy wąskiej, klasycznej teorii wyłączenia, ale także przedstawiciele koncepcji szerokiej. Odmienny pogląd co do formy prezentowany jest w niemieckich teoriach wyłączenia, ale w tym wypadku wynika to z wyraźnego brzmienia art. 14 ust. 3 zd. 2 GG, który wprost mówi zarówno o wyłączeniu w drodze ustawy, jak i na podstawie ustawy. To także może *a contrario* stanowić pewien argument za przedstawioną tu tezą, skoro polska konstytucja na temat formy wyłączenia nie wypowiada się<sup>34</sup>.

Ponadto przyjęcie poglądu, iż konstytucyjne pojęcie wyłączenia ogranicza się tylko do ingerencji w formie aktu indywidualnego pozwala na odgraniczenie tego pojęcia od pojęć nacjonalizacji (a także innych, nie określanych tym terminem przypadków przejęcia własności na rzecz państwa bezpośrednio na podstawie ustawy) oraz komunalizacji, mających ugruntowane znaczenie w doktrynie i orzecznictwie, choć nie występujących na gruncie konstytucji. Niesie to jednak ze sobą jednocześnie poważne problemy, o czym w dalszej części.

Argumentem za wąskim ujmowaniem konstytucyjnego pojęcia wyłączenia w odniesieniu do formy tej ingerencji może być też okoliczność, iż dzięki temu bardziej przejrzysta stałaby się granica pomiędzy wyłączeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności<sup>35</sup>. Z poglądem tym wypada się zgodzić, choć – moim zdaniem – właściwym kryterium wyznaczającym tę granicę jest pojęcie istoty prawa w wyżej przedstawionym rozumieniu<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Podobnie S. Jarosz-Żukowska: „Skoro ustrojodawca tego wyraźnie nie uczynił, rozszerzanie zakresu pojęcia wyłączenia na każdą postać pozbawienia własności budzi poważne wątpliwości” (*Konstytucyjna zasada...*, s. 240). Odmiennie jednak – w kierunku uznania za wyłączenie także odjęcia prawa własności dokonywanego mocą ustawy – G a r l i c k i w: *Konstytucja...*, s. 13-14.

<sup>35</sup> Tak J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 241.

<sup>36</sup> Samo kryterium aktu indywidualnego jest – moim zdaniem – niewystarczające dla



Przyjmując w powyższy sposób zawężoną co do formy koncepcję konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, trzeba być świadomym tego, że pojawi się w związku z tym bardzo istotny problem związany z oceną aktów przejęcia własności bezpośrednio na podstawie przepisów ustawy oraz ochrony uprawnień właściciela w tych przypadkach – nacjonalizacji, komunalizacji oraz innych nie mieszczących się w tych pojęciach aktów przejęcia własności na rzecz państwa bezpośrednio na podstawie przepisu ustawowego. Problem ten nie dotyczy raczej nacjonalizacji, którą uważa się za niedopuszczalną na gruncie obecnie obowiązującej konstytucji i która w aktualnym kształcie ustroju społeczno-gospodarczego jest raczej trudna do wyobrażenia<sup>37</sup>. Nie da się jednakże pominąć faktu, iż aktualnie obowiązujące przepisy przewidują także inne, które powodują *ex lege* przejęcie własności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Takimi przepisami są w szczególności regulacje dotyczące przejmowania przez te podmioty niektórych nieruchomości pod drogi publiczne<sup>38</sup>. Problem stwarzać też będzie przy

---

odróżnienia wywłaszczenia od innych ograniczeń prawa własności. Trzeba bowiem zauważyć, że ograniczenia prawa własności mogą być wprowadzane nie tylko bezpośrednio na podstawie ustawy, ale także w drodze aktów administracyjnych, opartych na upoważnieniu ustawowym; przykładem mogą być decyzje administracyjne wydawane na podstawie przepisów dotyczących ochrony środowiska czy zabytków, które mogą wprowadzać w tym celu pewne ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności. Innymi słowy, tylko ograniczenia sięgające do istoty prawa własności wymagają odszkodowania, bo oznaczają wywłaszczenie; bez tej przesłanki każde ograniczenie wprowadzane w drodze aktu indywidualnego wywoływałoby powstanie obowiązku odszkodowawczego, ponieważ musiałyby być traktowane jako wywłaszczenie, a to oczywiście przeczyłoby istocie społecznej funkcji własności, z której wynika konieczność ponoszenia pewnych ciężarów publicznych, związanych z własnością. Obowiązek odszkodowawczy rodzi jedynie naruszenie równości i proporcjonalności przy obciążaniu właściciela obowiązkami publicznymi.

<sup>37</sup> Por. B a n a s z k i e w i c z, *Konstytucyjne prawo...*, s. 48 oraz G a r l i c k i, *Konstytucja...*, s. 14.

<sup>38</sup> Chodzi tu w szczególności o art. 73 ust. 1 ustawy z 13 X 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) – zgodnie z którym nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Przepis ten stał się przedmiotem oceny TK w wyroku z 14 III 2000 r. (P. 5/99; OTK 2000, nr 2, poz. 60). Trybunał nie stwierdził niezgodności wspomnianego przepisu z konstytucyjnymi i prawnymi międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi ochrony własności, podkreślając jednak, iż jego celem było uporządkowanie stosunków własnościowych stanowiąc jednocześnie gwarancję zadośćuczynienia interesom właściciela, chodziło zatem o uregulowanie zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych, a ustawa dotyczy tylko zaistniałych, nieodwracalnych sytuacji, nie zawiera natomiast regulacji, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przyszłości

wąskim ujęciu formy wywłaszczenia kwestia oceny zgodności z konstytucją całego procesu przekształceń własnościowych – związanego m.in. z przekształcaniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności czy z budzącą jeszcze większe spory prawne (i pozaprawne) problematyką przywracania w procesie reprivatyzacji własności utraconej przez byłych właścicieli w wyniku nacjonalizacji. Jak się bowiem słusznie podkreśla, przywracanie własności podmiotom bezprawnie pozbawionym praw oznacza jednocześnie pozbawianie własności aktualnych właścicieli, co rodzi kolosalne problemy w związku z tym, że chodzi tu w istocie o kolizję prawa do ochrony własności byłych i aktualnych właścicieli, którzy przecież nie mogą ponosić odpowiedzialności za sprzeczne z prawem działania władzy w poprzednim okresie, tym bardziej, że zazwyczaj nabywali swe prawa działając w dobrej wierze<sup>39</sup>.

W pierwszym przypadku – problemów związanych z przejmowaniem niektórych nieruchomości pod drogi publiczne bezpośrednio na podstawie przepisów ustawowych – możliwe wydaje się znalezienie rozwiązania nawet przy przyjęciu wąskiej koncepcji wywłaszczenia. Można tu bowiem, idąc za stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyżej cytowanego wyroku TK z 14 III 2000 r. (P. 5/99) uznać, że przepisy takie mogą mieć jedynie na celu uregulowanie zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych, innymi słowy – porządkowanie swego rodzaju faktycznych stosunków własnościowych, oczywiście przy zagwarantowaniu rekompensaty dla podmiotów, które zostały w przeszłości pozbawione swych praw na skutek działań faktycznych. Przepisy te nie mogłyby natomiast mieć zastosowania jako forma kształtowania nowych stosunków własnościowych, do sytuacji nabywania w przyszłości prawa własności przez Skarb Państwa. Zatem przepisy takie nie powinny być określane jako wywłaszczenie, lecz jako forma porządkowania stosunków prawnych i faktycznych, powstałych wcześniej, co oczywiście absolutnie nie

---

do przejęcia nieruchomości z przeznaczeniem jej na drogę. Wobec tego z powyższej oceny zakwestionowanej regulacji nie można w żadnym razie wyciągać wniosków dla akceptacji analogicznych zabiegów faktycznych i prawodawczych w przyszłości. Podobne poglądy zaprezentował TK w wyroku z 20 lipca 2004 r. (SK. 11/02; OTK-A z 2004 r., nr 7, poz. 66), w którym zasadniczym przedmiotem oceny był art. 73 ust. 4 wspomnianej ustawy, regulujący kwestię dochodzenia odszkodowania za wywłaszczone w tym trybie nieruchomości. Przejście własności pewnych kategorii nieruchomości na Skarb Państwa przewidują także przepisy ustawy z 27 X 1994 r. o autostradach płatnych (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 110, poz. 1192, ze zm.) oraz ustawy z 10 IV 2003 r. o szczególnych warunkach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721). W tym jednakże przypadku mechanizm przejścia własności *ex lege* jest zdecydowanie inny, o czym dalej.

<sup>39</sup> Por. podobnie J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 236.

oznacza legitymizacji działań, które doprowadziły do takiego rozchwiania stosunków własnościowych, ani tym bardziej dla podejmowania takich działań w przyszłości. Istotne jest także zapewnienie odpowiedniego zadośćuczynienia interesom byłych właścicieli. Innymi słowy, rola tych przepisów właściwie zakończyła się, zaś w przypadkach nawet znacznego zapotrzebowania na prawa i dobra indywidualnych podmiotów w celu realizacji zadań publicznych muszą być wykorzystywane formy wywłaszczenia w drodze indywidualnego aktu podjętego na podstawie ustawy.

W przypadku drugiego z wyżej zaznaczonych problemów trzeba podkreślić, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych rozwiązanie wszystkich problemów dotyczących procesu reprivatyzacji jest niemożliwe. Nawet bowiem przyjęcie szerokiej koncepcji co do formy wywłaszczenia, co pozwalałoby na wskazanie art. 21 ust. 2 Konstytucji jako podstawy tej władczej ingerencji w prawa aktualnych właścicieli, oznaczałoby załatwienie jedynie ułamka spornych kwestii z tym związanych. Wskazuje się bowiem na to, że problematyczna byłaby kwestia, czy przywracanie własności byłym właścicielom (ich następcom) prawnym spełnia niezbędny przy wywłaszczeniu wymóg celu publicznego oraz na to, że konieczne byłoby przyznanie odszkodowania aktualnym właścicielom, którzy na skutek reprivatyzacji zostaliby pozbawieni swych praw. Z uwagi na zakres artykułu kwestia ta może być jednak w tym miejscu tylko zarysowana, jedynym rozwiązaniem dla tych problemów jest, jak się wydaje, zmiana obowiązującej Konstytucji i wprowadzenie przepisu bezpośrednio regulującego kwestię reprivatyzacji<sup>40</sup>.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że w literaturze prezentowano pogląd, że obok wywłaszczenia pojawiła się nowa instytucja przymusowej ingerencji państwa w prawo własności gminy nabywane dla realizacji celów publicznych<sup>41</sup>. Chodzi mianowicie o przepisy ustawy z 27 X 1994 r. o autostradach płatnych (art. 27; dalej: u.aut.pł.) oraz ustawy z 10 IV 2003 r. o szczególnych

---

<sup>40</sup> Szerzej na temat problemów prawnych wiążących się z procesem reprivatyzacji zob. m.in. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 260 nn.; t a ż, *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*, PiP 1999, z. 7; W. J. K a t t n e r, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji*, PiP 2003, nr 7, s. 17 nn.; W. Ł a c z k o w s k i, *Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999, s. 27 nn.; J. S z a c h u ł o w i c z, *Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych*, PiP 1993, z. 3, s. 38 nn.; t e n ż e, *Zasady i organizacja reprivatyzacji*, PiP 2003, nr 9, s. 28 nn.

<sup>41</sup> M. W o l a n i n, *Szczególne formy wywłaszczania praw rzeczowych pod budowę autostrad*, PS 1996, nr 4, s. 3 n.

zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (art. 14; dalej: u.szczeg.zas.)<sup>42</sup>, które przewidują przejście *ex lege* na własność Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe (autostrad), stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (autostrady), dotycząca tych nieruchomości, stała się ostateczna, za odszkodowaniem na rzecz tych podmiotów. Trzeba jeszcze przyjrzeć się dwóm istotnym kwestiom, które różnią ten przypadek od sytuacji będących przedmiotem regulacji omawianego wcześniej art. 73 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną. Po pierwsze – w tym przypadku nie chodzi absolutnie o porządkowanie zastanych stosunków własnościowych, lecz o ich formowanie na przyszłość. Zupełnie inny jest cel tych regulacji, zatem uwagi, które służyły uzasadnieniu zgodności art. 73 Przepisów wprowadzających z Konstytucją i EKPC nie mogą mieć zastosowania do norm, o których tutaj mowa. Po drugie – trzeba jednak zauważyć, że zupełnie różny jest w tych dwóch sytuacjach mechanizm pozbawiania własności. O ile w przypadku Przepisów wprowadzających przejście (pod względem prawnym, lecz nie faktycznym) własności było bezpośrednim skutkiem wejścia w życie przepisów ustawowych, zatem wyraźnie był to przypadek swoistego „wywłaszczenia *ex lege*”, o tyle w przypadkach, o których mowa w ustawie o autostradach płatnych i ustawie o szczególnych zasadach, przejście własności jest skutkiem indywidualnego aktu (decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi/autostrady), wydanego na podstawie ustawy, a nie bezpośrednio następstwem wejścia w życie ustawy. Z mocy samego prawa, a bezpośrednio w drodze ustawy są to dwa różne pojęcia, przynajmniej w tym przypadku. O wywłaszczeniu *ex lege* można mówić tylko wówczas, gdy skutek wywłaszczający jest bezpośrednim następstwem wejścia w życie przepisu ustawowego, gdy pomiędzy wejściem w życie ustawy a skutkiem w postaci wywłaszczenia nie ma innych zdarzeń prawnych w łańcuchu przyczynowo-skutkowym – indywidualny akt (decyzja administracyjna) może jedynie stwierdzać wystąpienie skutku przejścia własności bezpośrednio na podstawie ustawy. Tymczasem w przypadku procedury wywłaszczeniowej, określonej w ustawie o autostradach płatnych i ustawy o szczególnych zasadach skutek w postaci przejścia prawa własności nie jest absolutnie następstwem wejścia w życie tych ustaw, lecz następstwem wydania aktu indywidualnego, jakim jest decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (autostrady).

---

<sup>42</sup> Ustawa z 2003 r. zastępuje regulacje prawne ustawy o autostradach płatnych, dotyczące lokalizacji autostrad oraz nabywania nieruchomości pod budowę autostrad w okresie od 25 maja 2003 r. do 31 grudnia 2007 r. (art. 44 i 45 u.szczeg.zas.).

Nie ma więc bezpośredniego związku przyczynowego między wejściem w życie ustawy a przejściem prawa własności. Decyzja wojewody, o której mowa w art. 27 ust. 3 u.aut.pł. oraz art. 14 ust. 4 u.szczeg.zas. stwierdza jedynie przejście własności na rzecz Skarbu Państwa, ale jako bezpośredniego skutku, wynikającego z ustawy, decyzji o ustaleniu lokalizacji.

Podsumowując: procedura przewidziana w ustawie o autostradach płatnych i ustawie o szczególnych warunkach w odniesieniu do nieruchomości będących własnością j.s.t. stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, które mimo specyficznego ukształtowania procedury następuje w wyniku indywidualnego aktu.

9. Wspólną cechą wszystkich konstrukcji prawnych wywłaszczenia było przyjmowanie, że immanentnie wiążą się z nim dwa elementy: cel publiczny oraz odszkodowanie<sup>43</sup>. Taką też konstrukcję przyjmuje aktualnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r., uzależniając dopuszczalność wywłaszczenia od tego, aby było ono dokonane na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem.

Jeżeli chodzi o element „celu publicznego”, to przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na istotne problemy interpretacyjne, jakie wiążą się z tym pojęciem. Otóż z jednej strony powszechnie uważa się, iż praktycznie niemożliwe jest stworzenie stałej i trwałej definicji tego pojęcia. Wynika to z faktu, iż interes publiczny jako element wyrażający aktualnie cenne i istotne wartości ogólnospołeczne musi z konieczności podlegać ciągłym zmianom i redefinicjom wraz ze zmianami w zakresie hierarchii owych wartości. Owe

---

<sup>43</sup> Świadomie używam w tym miejscu sformułowania o „immanentnym związaniu”, aby zdystansować się od sporów na temat tego, czy odszkodowanie należy do istoty wywłaszczenia, czy też jest przesłanką jego dopuszczalności. Pierwszy pogląd reprezentują m.in. S z a l e w s k a, *Wywłaszczenie...*, s. 52 oraz S z e w c z y k, *Konstytucyjna zasada...*, s. 431. Za drugim poglądem opowiedział się TK w orzeczeniu P. 5/99, Sk. 11/02. Podobnie m.in. B a n a s z k i e w i c z, *Konstytucyjne prawo...*, s. 47; G a r l i c k i w: *Konstytucja...*, s. 14 n.; W o ś, *Wywłaszczanie...*, s. 35 n. Moim zdaniem obydwie koncepcje prowadzą w istocie do tego samego skutku praktycznego. Na przykładzie odszkodowania – gdyby przyjąć, że odszkodowanie jest elementem konstytutywnym wywłaszczenia – brak regulacji na temat odszkodowania w przepisach powodujących skutki wywłaszczające oznacza, że nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem, ale – skoro ograniczenie narusza istotę prawa – jest to sprzeczna z Konstytucją ingerencja w prawo własności – narusza bowiem jej art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3. Z kolei w razie przyjęcia, że odszkodowanie jest przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia – brak odszkodowania oznacza, że mamy co prawda do czynienia z wywłaszczeniem, ale jest ono sprzeczne z Konstytucją, bo nie spełnia wszystkich przesłanek – wobec tego przepis także będzie sprzeczny z Konstytucją – tym razem z art. 21 ust. 2. Skutek w obydwu sytuacjach jest więc taki sam – sprzeczność z Konstytucją, przy czym zmienia się tylko podstawa prawna oceny.

przemiany widać właśnie zwłaszcza na przykładzie instytucji wyłączenia, gdzie zakres pojęcia celu publicznego (celu użyteczności publicznej) podlegał stałemu rozszerzaniu wraz z rozszerzaniem zakresu zadań publicznych, realizowanych przez władze publiczne i proporcjonalnie do rosnących zbiorowych potrzeb społecznych<sup>44</sup>. Z drugiej jednakże strony pojęcie celu publicznego wyznacza zakres dopuszczalności wyłączenia, a zatem celowej ingerencji władz w prawa majątkowe obywatela. Każda zaś władcza ingerencja w sferę prawną obywateli powinna mieć ściśle określone granice i przesłanki dopuszczalności, aby nie dopuścić do nadużywania władzy publicznej względem obywatela.

Pojęcie celu publicznego jako przesłanki (elementu konstrukcji) wyłączenia rodzi zatem niezwykle trudny do rozwiązania konflikt pomiędzy nieokreślonością i zmiennością jako immanentną cechą interesu publicznego, którego jest synonimem czy wyrazem, a wymaganiami stabilności i precyzji, stawianymi wobec wszystkich przesłanek władzowej ingerencji w prawa obywatela. Konflikty tego nie udało się, jak do tej pory, rozwiązać. Pojęcie celu publicznego nadal definiuje się w sposób bardzo ogólny jako interes (dobro) ogółu, to znaczy całego społeczeństwa bądź społeczności lokalnej<sup>45</sup>. Zwraca się także uwagę na to, że podstawowym elementem definiującym interes (cel) publiczny ma być powszechna dostępność do efektów wyłączenia, przy czym tak rozumianej powszechności nie przekreśla to, że w rzeczywistości z przedsięwzięcia realizowanego za pomocą wyłączenia będzie korzystać ograniczona liczba osób – istotne jest to, że potencjalnie w tym przedsięwzięciu może mieć udział każda osoba będąca w takim samym położeniu<sup>46</sup>.

Cele publiczne uzasadniające wyłączenie znajdują aktualnie swój pozytywny wyraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. (art. 6). Zastosowano w tym przypadku specyficzną konstrukcję – z jednej strony w 9 punktach ustawodawca zawarł wyliczenie celów publicznych, na które może

---

<sup>44</sup> Por. J. L a n g, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 38(1997), s. 127 nn.; W o ś, *Wyłączanie...*, s. 35 n.; M. W y r z y k o w s k i, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45.

<sup>45</sup> Por. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 250. Autorka zwraca uwagę, że z uwagi na to, iż cel i sens wyłączenia mają najczęściej charakter lokalny, również i pojęcie celu publicznego ograniczać się będzie z reguły do wspólnych interesów formułowanych lokalnie.

<sup>46</sup> Por. E. M o d l i ń s k i, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 53 – cyt. za: E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka nieruchomościami i wyłączanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206.

nastąpić wywłaszczenie nieruchomości, przy czym cele te zostały określone w sposób dosyć konkretny i precyzyjny<sup>47</sup>. Z drugiej strony katalog celów publicznych uzasadniających wywłaszczenie z art. 6 u.g.n. nie ma charakteru zamkniętego; jak wynika z treści punktu 10 tego przepisu równoważne z wymienionymi tam są także „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”<sup>48</sup>.

Pomimo pozytywnego określenia celów publicznych, uzasadniających wywłaszczenie w przepisach u.g.n. (oraz ewentualnych innych ustawach – art. 6 pkt 10 u.g.n.), pojęcie to wciąż może budzić wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w przypadku przyjęcia szerokiej koncepcji konstrukcji wywłaszczenia na gruncie Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że cel publiczny wywłaszczenia musi być określony w ustawie, która przewiduje możliwość takiej ingerencji. Należy także postulować posługiwanie się możliwie precyzyjnymi sformułowaniami przy jego określaniu, tak aby nie dopuścić do nadużywania władzy publicznej w stosunku do obywatela, a w szczególności nie wprowadzać możliwości instrumentalnego wykorzystywania instytucji wywłaszczenia dla realizacji partykularnych interesów aktualnej władzy państwowej. Wciąż jednakże pozostaje otwarte pytanie, jak daleko może posunąć się ustawodawca w określaniu nowych celów publicznych, które uzasadniać będą wywłaszczenie? Z przedstawionych wyżej powodów nie da się stworzyć jakiejś ogólnej, uniwersalnej definicji celu (interesu) publicznego, która mogłaby stanowić wzorzec oceny działań ustawodawcy. Takich wzorców należałoby poszukiwać w aktualnej aksjologii społecznej, co rodzi konieczność tworzenia pew-

---

<sup>47</sup> W literaturze podkreśla się znaczenie takiego precyzyjnego sformułowania celów wywłaszczenia w kontekście ochrony praw obywatela – zwłaszcza w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym, w którym regułą było posługiwanie się pojęciami znacznie ogólniejszymi – por. W o ś, *Wywłaszczenie...*, s. 36-37.

<sup>48</sup> Próbę określenia elementów koniecznych do celu publicznego, o którym mowa w art. 6 pkt 10 u.g.n. podjął M. Wołanin. Jego zdaniem definicja takiego celu publicznego musi zawierać następujące elementy: określenie przedmiotu (obiekt, urządzenie itp.), określenie charakteru (cel publiczny), odesłanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami (t e n ż e, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 118 – krytycznie wobec tej koncepcji: W. R a d e c k i, *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 45). Z kolei zdaniem T. Wosia wywłaszczenie nieruchomości na cele inne niż określone w art. 6 pkt 1-9b u.g.n. jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy szczegółowy przepis ustawy stanowi *expressis verbis*, że dla realizacji określonego w nim, konkretnie wskazanego, celu publicznego może nastąpić wywłaszczenie nieruchomości oraz gdy nieruchomość jest niezbędna do realizacji zamierzonych celów (t e n ż e, *Wywłaszczenie...*, s. 38). Tak też NSA w wyroku z 15 lutego 2000 r. (SA/Bk 901/99; OSP 2001, z. 4, poz. 61).

nej hierarchii dóbr i wartości społecznych, których ochrona i realizacja wymaga w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej najdalej idącej ingerencji w sferę dóbr majątkowych obywatela. Rozwiązaniu tych wątpliwości z pewnością mogłoby służyć orzecznictwo TK, jednakże jak do tej pory Trybunał nie podjął konkretnych i szerokich rozważań na ten temat.

Ściśle z pojęciem celu publicznego jako przesłanki (elementu konstrukcji prawnej) wywłaszczenia wiąże się też kwestia podmiotów, które mogą ubiegać się o wywłaszczenie – one bowiem będą realizować cel publiczny, na jaki dokonano wywłaszczenia. W polskiej literaturze i orzecznictwie dominuje pogląd, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na rzecz określonych podmiotów publicznoprawnych – państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>49</sup>. Nie dopuszcza się zatem konstrukcji wywłaszczenia na rzecz osób prywatnych, która jest znana chociażby w doktrynie i orzecznictwie niemieckim (*die Enteignung zugunsten Privater*)<sup>50</sup>. W polskim porządku prawnym przyjmuje się, iż żaden inny podmiot poza Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego nie może na podstawie aktu wywłaszczenia uzyskać prawa własności (innego prawa) ani wprost z takiej decyzji wywodzić uprawnień wynikających z ograniczenia tych praw. Inne podmioty mogą skorzystać z wywłaszczenia, ale tylko pośrednio – uzyskują one uprawnienia w odniesieniu do przedmiotu wywłaszczenia dopiero na podstawie stosunku prawnego, powstałego po wywłaszczeniu, a łączącego Skarb Państwa lub gminę z podmiotem, który będzie realizował cel wywłaszczenia<sup>51</sup>.

Drugą (drugim), obok celu publicznego, przesłanką (elementem konstrukcyjnym) wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji jest słuszne odszkodowanie. Słuszne odszkodowanie jest istotnym elementem konstytucyjnej ochrony prawa własności, na co zwracał wielokrotnie uwagę w swym orzecznictwie TK<sup>52</sup>. W literaturze zwraca się także uwagę na związek zasady

---

<sup>49</sup> Por. G a r l i c k i w: *Konstytucja...*, s. 13 oraz J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 251 n.

<sup>50</sup> Zauważyć jednak trzeba, że także i w Niemczech konstrukcja ta budzi pewne spory doktrynalne. Zasadniczo dopuszcza się wywłaszczenie na korzyść prywatnoprawnych przedsiębiorców, jeżeli zostało im powierzony w drodze ustawy lub na podstawie ustawy wykonywanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb publicznych (realizacji dobra publicznego) i zapewnione przy tym, że nastąpi to z korzyścią dla dobra publicznego (BVerfGE 66, 248, 257; cyt. za: O s s e n b ü h l, *Staatshaftungsrecht...*, s. 204). Na ten temat por. też m.in. J a r a s s w: *Grundgesetz...*, s. 418-419.

<sup>51</sup> Por. Z. T r u s z k i e w i c z, w: D r o z d, T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 221.

<sup>52</sup> Por. m.in. orzeczenia TK z 31 maja 1989 r. (K. 2/88, OTK 1989, t. I, poz. 1), z 8 maja



słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia z zasadą sprawiedliwości społecznej i równości – w szczególności równości wobec ciężarów publicznych. Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe – chodzi tu o pojęcie sprawiedliwości wyrównawczej. Ustawodawca zwykły jest zobowiązany do zapewnienia wywłaszczanym wyrównania poniesionego uszczerbku. Skoro wywłaszczenie następuje w interesie publicznym – jest swego rodzaju ciężarem publicznym – brak wyrównania poniesionego uszczerbku oznacza naruszenie zasady równomiernego rozłożenia ciężarów publicznych na wszystkich obywateli<sup>53</sup>.

Pomimo iż pojęcie „słusznego odszkodowania” nie jest definiowane ani w Konstytucji, ani w aktach niższej rangi, to jego znaczenie zostało ugruntowane w orzecznictwie zarówno TK, jak i NSA. W orzecznictwie zwracano przede wszystkim uwagę na to, że słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe, sprawiedliwe zaś odszkodowanie to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Odszkodowanie powinno być równoważne gospodarczo do wywłaszczonego prawa, co oznacza, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub – ujmując szerzej – takie, które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, jaką miał przed wywłaszczeniem<sup>54</sup>.

Słuszność (sprawiedliwość) odszkodowania odnosi się nie tylko do jego ekonomicznej ekwiwalentności, ale oznacza także określone wymogi co do mechanizmu jego obliczania i trybu wypłacania. Odszkodowanie nie może być zatem w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania ale i trybu jego wypłacania<sup>55</sup>. Ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciężące na nieruchomości stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania i jest w ten sposób

---

1990 r. (K. 1/90, j.w.), z 19 czerwca 1990 r. (K. 2/90; OTK 1990, t. I, poz. 3) z 28 maja 1991 r. (K. 1/91, j.w.) oraz wyrok TK z 14 marca 2000 r. (P. 5/99, j.w.).

<sup>53</sup> Por. S z e w c z y k, *Konstytucyjna zasada...*, s. 435.

<sup>54</sup> Por. przytaczane wcześniej orzeczenie TK z 8 maja 1990 r. (K. 1/90, j.w.) K. 2/90 i wyrok TK z 14 marca 2000 r. (P. 5/99; j.w.).

<sup>55</sup> Por. orzeczenie TK z 19 czerwca 1990 r. (K. 2/90; j.w.), w którym Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją przepisy wprowadzające zasadę wypłaty odszkodowania w ratach (art. 58 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. w pierwotnym brzmieniu). Na ten aspekt „słuszności” odszkodowania z tytułu wywłaszczenia zwraca także uwagę w swym orzecznictwie ETPC – zob. wyżej, podrozdział na temat ochrony własności w EKPC.

naruszeniem samej własności<sup>56</sup>. Podobne stanowisko prezentował NSA, zdaniem którego ochrona interesów majątkowych właścicieli w związku z dokonywanym wywłaszczeniem znajduje wyraz nie tylko we właściwym ustaleniu odszkodowania, lecz także w sprawie przeprowadzonym postępowaniu i bezzwłocznej wypłacie odszkodowania. Niedopuszczalne jest w szczególności wydanie orzeczenia bez ustalenia odszkodowania, chyba że przepis szczególny na to zezwala<sup>57</sup>.

W orzecznictwie zwraca się także uwagę na związek cechy „słuszności” odszkodowania z zasadą proporcjonalności i koniecznością uwzględnienia interesu publicznego, co może w pewnych przypadkach uzasadniać ograniczenie odszkodowania. Obszerne wywody na ten temat zaprezentował TK w cytowanym wyżej wyroku z 20 lipca 2004 r. (SK. 11/02)<sup>58</sup>. W ocenie Trybunału „znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie”, lecz zastosował termin „słuszne”, który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny.

---

<sup>56</sup> Por. wyrok TK z 8 maja 1990 r. (K. 1/90, j.w.).

<sup>57</sup> Por. A. Zieliński, *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, KPP 1993, z. 4, s. 437-439. Taki tryb – orzekania o wywłaszczeniu i o odszkodowaniu przysługującym z tego tytułu w odrębnych decyzjach przewidywała obecnie obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami w pierwotnym brzmieniu (do czasu nowelizacji ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r.; Dz.U. Nr 6, poz. 70; nowela weszła w życie 15 lutego 2000 r.). Taki tryb orzekania o odszkodowaniu był przedmiotem krytyki ze strony literatury ze względu na wątpliwości co do zgodności z wymogami konstytucyjnymi (por. m.in. T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 123-125). W efekcie wspomnianą nowelizacją wprowadzono zasadę orzekania o odszkodowaniu w decyzji o wywłaszczeniu. Aktualnie istnieją pewne wyjątki od tej zasady – przewidujące orzekanie o odszkodowaniu w odrębnej decyzji, ale dotyczą one nie wywłaszczenia w sensie ścisłym, lecz innych ingerencji w prawo własności przewidzianych w u.g.n. (art. 98, 106, 124-126) oraz takich przypadków, kiedy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie (art. 129 ust. 5 u.g.n.).

<sup>58</sup> Wyrok dotyczył kwestii zgodności z Konstytucją przepisu art. 73 ust. 4 ustawy z 13 X 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Przepis ten wprowadzał pewne ograniczenia związane z trybem dochodzenia odszkodowania za nieruchomości będące we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, zajęte pod drogi publiczne, które z dniem wejścia w życie ustawy przeszły na własność owych podmiotów (por. też wyżej przytaczany wyrok w sprawie P. 5/99). Ograniczenia w tym przypadku dotyczyły nie ekwiwalentności w sensie ekonomicznym wywłaszczenia, ale trybu jego dochodzenia – a konkretnie terminu realizacji roszczeń odszkodowawczych.

Trybunał podniósł dalej, iż w świetle postanowień Konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie „słuszne”<sup>59</sup>.

10. Podsumowując powyższe uwagi, można zaproponować następującą konstrukcję prawną pojęcia wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji:

– wywłaszczenie następuje w drodze aktu indywidualnego (administracyjnego), ewentualnie można też pod tym pojęciem rozumieć niektóre przypadki tzw. wywłaszczenia faktycznego, czyli podejmowanych przez władze publiczne działań o charakterze faktycznym, odnoszących taki sam „wywłaszczający” skutek, pod warunkiem, że będą to działania zgodne z prawem (oparte na upoważnieniu ustawowym, podejmowane dla realizacji celu publicznego i przy zapewnieniu słusznego odszkodowania); w razie ingerencji w drodze aktów generalnych uprawnienia podmiotów dotkniętych taką ingerencją – w zakresie obrony przed nią oraz rekompensaty powstałych uszczerbków – powinny być chronione nie na podstawie art. 21 ust. 2, lecz innych norm, z których wynikają ogólne i powszechnie uznawane zasady konstytucyjne, takie jak zasada sprawiedliwości, równości, proporcjonalności, ochrony praw nabytych;

– wywłaszczenie obejmuje swym zakresem przedmiotowym i podmiotowym ingerencje we wszystkie prawa majątkowych indywidualnych podmiotów prawa, niezależnie od charakteru tych praw i charakteru tych podmiotów;

– wywłaszczenie jest ingerencją opartą na wyraźnym upoważnieniu ustawowym;

– wywłaszczenie oznacza ingerencję pozbawiającą lub naruszającą istotę prawa, przy czym jako naruszenie istoty prawa należy rozumieć wprowadzenie takich ograniczeń, które dotyczyłyby podstawowych uprawnień składają-

---

<sup>59</sup> Zdaniem Trybunału słuszność odszkodowania w tym przypadku należy mierzyć nie tylko interesami podmiotu wywłaszczanego, lecz również znanymi ustawodawcy możliwościami władzy publicznej w zakresie sprostania wymaganiom związanym z uregulowaniem sytuacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (kwestia czasu koniecznego na przygotowanie środków w budżetach państwowych i gminnych do wypłaty odszkodowania). Podobnie L. Garlicki ([w:] *Konstytucja...*, s. 17), zdaniem którego nie można wykluczyć sytuacji, gdy zasady sprawiedliwości społecznej pozwolą uznać, że „słusznym” jest odszkodowanie częściowe.

cych się na treść danego prawa i uniemożliwiałyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym; zawężenie pojęcia wywłaszczenia tylko do ograniczeń naruszających istotę prawa ma na celu wyznaczenie granicy pomiędzy wywłaszczeniem, z którym immanentnie związany jest obowiązek odszkodowawczy, a innymi ograniczeniami, które nie zawsze wymagają takiej rekompensaty;

– wywłaszczenie oznacza ingerencję niezbędną do realizacji określonego celu publicznego;

– wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko za słusznym odszkodowaniem, tj. odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej prawa, a w przypadku ograniczenia prawa, proporcjonalnym do jej zmniejszenia na skutek ingerencji; słusznosc (sprawiedliwość) odszkodowania odnosi się przy tym nie tylko do jego ekonomicznej ekwiwalentności, ale wiąże się także z określonymi wymogami co do mechanizmu jego obliczania i trybu wypłacania – odszkodowanie nie może być zatem w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania, lecz i trybu jego wypłacania; trzeba jednak pamiętać, że słusznosc odszkodowania oznacza zarazem konieczność wyważenia interesu publicznego i prywatnego, co oznacza, że w pewnych sytuacjach słusznym będzie odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne.

11. Ostatnim wreszcie problemem związanym z konstrukcją prawną wywłaszczenia na gruncie przepisów Konstytucji jest kwestia charakteru władczej ingerencji mieszczącej się w pojęciu wywłaszczenia – tzn. czy pojęcie wywłaszczenia obejmuje tylko ingerencje zgodne z prawem, czy też także przynajmniej niektóre przypadki sprzecznego z prawem pozbawienia lub ograniczenia prawa własności. Problem dotyczy w szczególności przypadków tzw. faktycznego wywłaszczenia, czyli podejmowanych przez władze publiczne działań o charakterze faktycznym odnoszących taki sam „wywłaszczający” skutek. Niektórzy zwolennicy szerokiej koncepcji pojęcia wywłaszczenia na gruncie konstytucji opowiadają się za objęciem zakresem tego terminu nie tylko ingerencji w postaci indywidualnych aktów administracyjnych, wydawanych na podstawie ustawy, lecz także owych wywłaszczeń faktycznych. Zwolennicy tego poglądu opierają się przy tym na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPC] ukształtowanego na gruncie art. 1 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Tak m.in. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada...*, s. 231 n. oraz

Trzeba jednakże zwrócić uwagę na to, że art. 1 protokołu dodatkowego dotyczy ochrony przed wszelkimi ingerencjami w prawa majątkowe przysługujące osobom fizycznym i prawnym – zarówno ingerencjami zgodnymi, jak i niezgodnymi z prawem. Wśród przykładów objętych mianem wywłaszczeń faktycznych znaczną część stanowią właśnie ingerencje niezgodne z prawem, z tytułu których Trybunał przyznawał poszkodowanym odszkodowanie. Ma ono jednakże charakter i funkcje charakterystyczne dla klasycznej odpowiedzialności odszkodowawczej (deliktowej) – w tym przypadku z tytułu sprzecznego z prawem wykonywania władzy publicznej, które doprowadziło do naruszenia prawa własności. ETPC w swoim orzecznictwie wyraźnie rozdziela podstawy oceny ingerencji w prawo własności w przypadku formalnego pozbawienia prawa (art. 1 akapit 1 zdanie 2 protokołu – „Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”) oraz w przypadku faktycznych ingerencji, gdzie podstawą oceny jest ogólna norma dotycząca ochrony własności (art. 1 akapit 1 zdanie 2 protokołu: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”)<sup>61</sup>.

W przepisach polskiej Konstytucji problematyka wywłaszczenia została potraktowana oddzielnie – tego przypadku władczej ingerencji dotyczy art. 21 ust. 2. Wykładnia językowa tej normy prowadzi do wniosku, że wywłaszczenie jest dopuszczalną ingerencją władczą w sferę prawa własności, pod warunkiem zachowania wymogów konstytucyjnych (cel publiczny, słuszne odszkodowanie). Gdyby uznać, że w zakres pojęcia wywłaszczenia w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji wchodziły wszystkie przypadki „wywłaszczeń faktycznych”, oznaczałoby to, że Konstytucja dopuszcza także niezgodne z prawem ingerencje w sferę prawa własności, pod warunkiem przyznania odszkodowania, co w demokratycznym państwie prawnym byłoby niedopuszczalne<sup>62</sup>.

---

S z a l e w s k a, *Wywłaszczenie...*, s. 45. Za takim poglądem opowiedział się także TK w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. (K. 33/2002; OTK 2003, nr 7a, poz. 97): „Ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wywłaszczenia de facto, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

<sup>61</sup> Por. tamże, s. 258 oraz C. M i k, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, PiP 1993, nr 5, s. 25-26.

<sup>62</sup> Trudno też byłoby uznać, że takie „wywłaszczenie” spełnia przesłankę celu publicznego – działanie sprzeczne z prawem nie może być uzasadnione interesem publicznym – cel nie uświęca środków.

Moim zdaniem należy ograniczyć pojęcie wyłączenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji tylko do przypadków zgodnej z prawem władczej ingerencji w sferę praw majątkowych obywateli (osób prawnych). W związku z tym możliwe będzie zaliczenie do pojęcia wyłączenia niektórych przypadków tzw. wyłączeń faktycznych, pod warunkiem, że są spełnione wszystkie wymogi konstytucyjne takiej ingerencji – podstawa ustawowa, cel publiczny, niezbędność ingerencji, zapewnione odszkodowanie. Art. 21 ust. 2 nie stanowi – moim zdaniem – podstawy do dochodzenia roszczeń z tytułu sprzecznych z prawem (w szczególności niespełniających wymogów konstytucyjnych) ingerencji w sferę praw majątkowych obywateli, powodujących skutki podobne do wyłączenia. Na gruncie Konstytucji nie można używać pojęcia „wyłączenie niezgodne z prawem”. Podstawą roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu są przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej w związku ze sprzecznym z prawem wykonywaniem władzy publicznej – art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417 i nn. k.c.

#### BIBLIOGRAFIA

- Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 1996.  
„Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 38(1997).  
B a n a s z a k B.: Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.  
B a n a s z a k B.: Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999.  
B e d n a r e k M.: Mienie. Komentarz do art. 44-55 KC, Kraków 1997.  
B o ć J.: O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 38(1997).  
C z u b a S.: Cywilnoprawna problematyka wyłączenia, Warszawa 1980.  
D r o z d E., T r u s z k i e w i c z Z.: Gospodarka nieruchomościami i wyłączenie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995.  
D y b o w s k i T.: Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 r., w: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996.  
G a r l i c k i L. w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.  
G a r l i c k i L.: Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1998.  
H e i n z K., S c h m i t t K.: Vorrang des Primärrechtsschutzes und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums, NVwZ 1992, z. 6, s. 513 nn.  
J a r a s s H., w: J a r a s s H., P i e r o t h B.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 2002.

- J a r o s z - Ż u k o w s k a S.: Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003.
- K a t t n e r W. J.: Uwarunkowania prawne reprivatyzacji, PiP 2003, nr 7.
- K l e i n l e i n K.: Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung – eine alternativer zur Enteignung?, „Deutsches Verwaltungsblatt”, 1991.
- K o s i k o w s k i C.: Zasada ochrony własności, w: Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- L a n g J.: Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 38(1997).
- Ł a c z k o w s k i W.: Ustrojowe podstawy reprivatyzacji w III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa, Warszawa 1999.
- Ł ę t o w s k a E.: Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku, w: Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Katowice 1992.
- Ł ę t o w s k a E.: Wpływ konstytucji na prawo cywilne, w: Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- M a l a r s k i S. w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- M a u r e r H.: Der enteignende Eingriff und die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums, „Deutsches Verwaltungsblatt”, 1991.
- M i k C.: Ochrona prawa własności w prawie europejskim, w: O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996.
- M i k C.: Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka, PiP 1993, nr 5.
- M o d l i Ń s k i E.: Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1932.
- N o w i c k i M. A.: Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa 1998.
- O s s e n b ü h l F.: Staatshaftungsrecht, München 1998.
- R o t k o J.: Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska, w: Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- S o m m e r J.: Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej, w: Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- S z a c h u ł o w i c z J.: Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych, PiP 1993, z. 3.
- S z a c h u ł o w i c z J.: Zasady i organizacja reprivatyzacji, PiP 2003, nr 9.
- S z a l e w s k a M.: Wywłaszczenie nieruchomości, Toruń 2005.
- S z e w c z y k M.: Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym, w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, Kraków 1999.
- S z y m c z a k M.: Słownik języka polskiego, t. III, Warszawa 1992<sup>7</sup>.

- W o h l g e m u t h H.: Vom enteignenden Eingriff zur ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung, „Baurecht”, 1993, nr 3.
- W o j t y c z e k K.: Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999.
- W o l a n i n M.: Szczególne formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad, PS 1996, nr 4.
- W o ś T.: Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości, Warszawa 1998.
- W o ś T.: Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Warszawa 2004.
- W y r z y k o w s k i M.: Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.
- Z i e l i Ń s k i A.: Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, KPP 1993, z. 4.
- Z i m m e r m a n n M.: Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego, Lwów 1933.
- Z o l l F.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, „Przegląd Sądowy”, 1998, nr 5.

## ŹRÓDŁA

- Dekret z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952r, nr 4, poz. 31).
- Orzeczenia TK z 31 maja 1989 r. (K. 2/88, OTK 1989, t. I, poz. 1), z 8 maja 1990 (K. 1/90, tamże), z 19 czerwca 1990 r. (K. 2/90; OTK 1990, t. I, poz. 3) z 28 maja 1991 r. (K. 1/91, tamże).
- Orzeczenie TK P. 5/99, Sk. 11/02.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. nr 80, poz. 721 z późn. zm.).
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603).
- Ustawa z 10 IV 2003 r. o szczególnych warunkach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. nr 80, poz. 721).
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. nr 69, poz. 625, z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r., nr 10, poz. 64 ze zm.).
- Ustawa z 13 X 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872, ze zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880, z późn. zm.).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).
- Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568, z późn. zm.).



- Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2001 r., nr 110, poz. 1192, z późn. zm.).
- Ustawa z 27 X 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. z 2001 r., nr 110, poz. 1192, ze zm.).
- Ustawa z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. nr 39, poz. 311, z późn. zm.).
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 86, poz. 789, z późn. zm.).
- Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127, ze zm.).
- Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. nr 130, poz. 1112, z późn. zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r., nr 119, poz. 1117).
- Ustawa z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. nr 41, poz. 412, z późn. zm.).
- Wyrok NSA z 15 lutego 2000 r. (SA/Bk 901/99; OSP 2001, z. 4, poz. 61).
- Wyrok TK z 12 stycznia 1998 r. (P. 2/98; OTK 1999, Nr 1, poz. 2 i z 12 stycznia 2000 r.; P. 11/98; OTK 2000, Nr 1, poz. 3).
- Wyrok TK z 14 marca 2000 r. (P. 5/99, tamże) 2000 r. (P. 5/99; tamże).
- Wyrok TK z 14 III 2000 r. (P. 5/99; OTK 2000, nr 2, poz. 60).
- Wyrok TK z 20 lipca 2004 r. (SK. 11/02; OTK-A z 2004 r., nr 7, poz. 66).
- Wyrok TK z 7 lutego 2001 r. (K. 27/00; OTK 2001, nr 2, poz. 29).
- Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r. (K. 33/2002; OTK 2003, nr 7a, poz. 97).

## VERFASSUNGSRECHTLICHER BEGRIFF DER ENTEIGNUNG

### Z u s a m m e n f a s s u n g

Die polnische Verfassung von 1997 bestimmt in Art. 21 Abs. 2 nur die Voraussetzungen der Enteignung, es gibt aber in Verfassungsvorschriften keine Legaldefinition der Enteignung.

In der historischen Entwicklung sind zwei Konzeptionen des Enteignungsbegriffes entstanden: Der sog. klassische, engere und spätere – breite. Der klassische Enteignungsbegriff unterscheidet sich von der späteren Konzeption in zwei Elementen: Erstens – nach der klassischen Auffassung konnte Enteignungsobjekt nur das Eigentum oder ein anderes dingliches Recht an einem Grundstück sein, zweitens – zum Enteignungswesen gehört die Übertragung des enteigneten Gegenstandes auf den Staat oder ein anderes öffentliches Rechtssubjekt. An die klassische Konzeption knüpft auch der Enteignungsbegriff in Art. 112 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundstückswirtschaft an, die ein Grundakt der einfachen Gesetzgebung in diesem Gebiet ist.

Der verfassungsrechtliche Enteignungsbegriff soll aber weiter verstanden werden, als die Bedeutung, die diesem Begriff das Gesetz über die Grundstückswirtschaft gibt. Dieser weiten Konzeption gemäß ist der Begriff der Enteignung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 der polnischen

Verfassung durch folgende Merkmale gekennzeichnet: (1) Die Enteignung wird in Form eines individuellen Verwaltungsaktes vollzogen; eventuell darf man als Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne auch Fälle der sog. faktischen Enteignung betrachten, also der hoheitlich faktischen Eingriffe, die dieselben Folgen wie eine „formelle“ Enteignung haben; im Fall eines generellen und abstrakten Akt der Eigentumsentzug – die polnische Verfassung kennt keinen Begriff der „Legalenteignung“ – deshalb soll die Basis für den Schutz des Beeinträchtigten (auch in der Frage der Entschädigung) nicht der Artikel 21 Abs. 2 der Verfassung sein, sondern andere Verfassungsnormen und Grundsätze wie das Sozialgerechtigkeitsprinzip, der Gleichheitssatz, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder der Grundsatz des Schutzes der erworbenen Rechte. (2) Die Enteignung betrifft in ihrem sachlichen und personellen Bereich Eingriffe in alle vermögenswerte Rechte aller Rechtssubjekte, unabhängig vom Charakter dieses Rechtes (öffentliches oder privates), als auch vom Charakter des Rechtssubjektes. (3) Die Enteignung ist nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung zulässig, die das Verfahren und den Bereich des Eingriffes bestimmt. (4) Die Enteignung ist ein Eingriff, der zur Entziehung des Rechtes oder zur Beeinträchtigung von seinem Wesen führt; die Beeinträchtigung des Rechtswesens bedeutet die Einführung von solchen Beschränkungen, die die grundlegenden Befugnissen betreffen, aus welchen die Inhalte des Rechtes besteht und damit die Funktion des Rechtes beeinträchtigen, die dieses Recht in der Rechtsordnung erfüllt. Diese Einschränkung des Enteignungsbegriffes ist nötig, um die Grenzen festzulegen, zwischen Enteignung einerseits, mit der immanent ein Entschädigungspflicht verbunden ist, und sonstigen Beschränkungen des Eigentums (im weiteren Sinne) andererseits, die nicht immer solcher Entschädigung anfordern. (5) Die Enteignung muss dem Allgemeinwohl dienen. (6) Die Enteignung ist nur gegen eine gerechte Entschädigung zulässig, d.h. nur gegen eine dem Marktwert des Rechtes entsprechende Entschädigung; nur im Fall einer Beschränkung (nicht Entziehung) des Rechtes soll die Entschädigung zur Minderung des Rechtswertes verhältnismäßig sein; Gerechtigkeit der Entschädigung ist nicht nur ein Problem der ökonomischen Äquivalenz, sondern wird auch mit den Anforderungen im Bereich der Modalitäten der Berechnung und Auszahlung der Entschädigung verbunden. Art und Weise, in der die Entschädigung berechnet und ausgezahlt wird, darf nicht die Rechte der Betroffenen beeinträchtigen; andererseits aber bedeutet Gerechtigkeit der Entschädigung zugleich, dass öffentliches und privates Interesse ausgewogen werden müssen; in manchen Fällen wird also gerade die nicht volle (nicht voll äquivalente) Entschädigung gerecht sein.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja polska, gwarancja własności, wyłączenie klasyczne i szerokie pojęcie wyłączenia, odszkodowanie wyłączeniowe.

**Schlüsselwörter:** Polnische Verfassung, Eigentumsgarantie, Enteignung, klassische und breite Enteignungsbegriff, Enteignungsentschädigung.

**Key words:** Polish constitution, guarantee of property, expropriation, classical and broad concept of expropriation damages.