

**Wywłaszczenie
nieruchomości.
Komentarz praktyczny,
orzecznictwo, wzory**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1. Definicje, przedmiot, podmiot i cel

Spis treści

I. Pojęcie wywłaszczenia	3
II. Wywłaszczenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	5
III. Konstytucyjne warunki wywłaszczenia	12
IV. Inne formy prawne pozbawienia własności jako konstytucyjne wywłaszczenie	16
V. Ustawowe pojęcie wywłaszczenia	17
VI. Przedmiot wywłaszczenia	18
A. Prawa przysługujące do nieruchomości	18
B. Podmioty wywłaszczanych praw	19
C. Terytorialny zakres wywłaszczenia	20
D. Resztówka po wywłaszczeniu	21
E. Posiadanie nieruchomości	24
F. Prawa obligacyjne	24
G. Podstawa ustalenia stanu prawnego nieruchomości	25
H. Nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym	25
I. Wywłaszczenie po zrealizowaniu celu	28
VII. Beneficjenci wywłaszczenia	30
VIII. Cele wywłaszczenia	33
A. Konstytucyjne pojęcie celów publicznych	33
B. Planistyczna definicja celu publicznego	35
C. Pojęcie celu ogólnodostępnego i celu użyteczności publicznej	37
D. Inne cele zbieżne w ochronie z celem publicznym	41
E. Pojęcie celu publicznego w GospNierU	42
F. Zakres wykładni pojęcia „cel publiczny”	45
G. Katalog celów publicznych w GospNierU	47
H. Normatywna charakterystyka celów publicznych w GospNierU....	49
1. Pojęcie dróg publicznych	49
2. Wydzielanie gruntów pod drogi publiczne	51
3. Realizacja publicznej inwestycji drogowej	51
4. Utrzymanie drogi publicznej	52
5. Pojęcie dróg rowerowych	54

Rozdział 1. Definicje, przedmiot, podmiot i cel

6. Pojęcie dróg wodnych	54
7. Pojęcie obiektów i urządzeń transportu publicznego.....	55
8. Pojęcie łączności publicznej	56
9. Pojęcie sygnalizacji	57
10. Pojęcie linii kolejowej.....	57
11. Pojęcie lotniska	58
12. Pojęcie urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego.....	60
13. Wydzielanie gruntów pod urządzenia lotnicze	61
14. Porty i przystanie morskie	61
15. Infrastruktura techniczna	62
16. Pojęcie sieci transportowej dwutlenku węgla	63
17. Pojęcie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków	64
18. Pojęcie odzysku i unieszkodliwiania odpadów.....	64
19. Pojęcie ochrony środowiska	65
20. Pojęcie zbiorników i innych urządzeń wodnych	66
21. Budowa i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych.....	67
22. Budowa i utrzymanie morskiej farmy wiatrowej.....	68
23. Opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki	68
24. Ochrona Pomników Zagłady	69
25. Urzędy organów władzy.....	70
26. Pojęcie uczelni publicznych	71
27. Federacja podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki ...	71
28. Szkoły publiczne	72
29. Państwowe instytucje kultury.....	73
30. Samorządowe instytucje kultury	74
31. Publiczne obiekty ochrony zdrowia	75
32. Przedszkole publiczne	76
33. Publiczny dom opieki społecznej	77
34. Publiczna placówka opiekuńczo-wychowawcza	77
35. Publiczne obiekty sportowe	78
36. Usługi pocztowe.....	79
37. Obronność państwa i bezpieczeństwo publiczne.....	81
38. Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	83
39. Podziemne składowanie dwutlenku węgla	83
40. Zakładanie i utrzymywanie cmentarzy	83
41. Ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej	85
42. Ochrona przyrody	85
43. Obiekty samorządowe	86
44. Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt	87
45. Cele publiczne w odrębnych ustawach	87
46. Katalog celów publicznych w odrębnych ustawach.....	88
47. Katalog czynności dotyczących celów publicznych w odrębnych ustawach	93
48. Cele publiczne w sądowej praktyce orzeczniczej	96
49. Normatywny katalog celów niepublicznych	98
I. Podmioty realizujące cel publiczny.....	98

I. Pojęcie wywłaszczenia

Pojęcie „wywłaszczenie” posiada różną treść znaczeniową, w zależności od miejsca jego usytuowania, używanego kontekstu lub języka, w którym pojęcie to jest używane. W języku staropolskim wywłaszczenie to tyle, co wyzucie z własności, odebranie własności z jednoczesnym wydaleniem jej posiadacza, ustąpienie z własności (Słownik Języka Polskiego, Wilno 1861, s. 2039). Również we współczesnym języku polskim pojęcie to oznacza: odebranie komuś prawa własności na mocy ustawy, zwykle na rzecz państwa i za odszkodowaniem (Słownik Języka Polskiego, Warszawa, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wyw%C5%82aszczenie.html>, dostęp: 25.11.2022 r.).

Wywłaszczenie, jako pojęcie opisujące czynność odebrania prawa własności, a zatem w ujęciu normatywnym, znalazło swoje odzwierciedlenie także w Konstytucji RP, ze względu na doniosłość skutków prawnych w sferze wolności jednostki. Prawo własności jest bowiem domeną wolności, dlatego zakres ochrony prawa własności wyznacza tym samym zakres ochrony wolności.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustrojodawca wyznaczył w ten sposób warunki zastosowania wywłaszczenia, stanowiące tym samym warunki naruszenia wolności w zakresie przysługiwania własności. Cytowana treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pozostaje następstwem ustrojowej deklaracji, zawartej w art. 21 ust. 1, według której Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie zostało w ten sposób przeciwstawione konstytucyjnej ochronie własności i prawa dziedziczenia, uregulowanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Przeciwstawienie to wyznacza więc w istocie granice ochrony własności i prawa dziedziczenia przez wskazanie, że ochrona unormowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP ulega wyłączeniu w przypadku konieczności realizacji celów publicznych, dla których okazuje się niezbędne dokonanie wywłaszczenia.

Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pełni także rolę ochronną wobec własności i prawa dziedziczenia w taki sposób, że tylko wywłaszczenie w sposób określony w tym przepisie, a więc na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, może wykluczyć ochronę własności i prawa dziedziczenia. Ustrojodawca dokonał w ten sposób samoograniczenia w przyznanej ochronie własności i prawie dziedziczenia. Zakres ochrony własności wynika bowiem przede wszystkim z woli ustrojodawcy i ustawodawcy. W tym względzie ustrojodawca posiada daleko idącą autonomię, wyznaczając granice tej ochrony w Konstytucji RP, które stanowią normatywny wyznacznik dla zwykłego ustawodawcy w tworzeniu regulacji ustawowych oddziałujących na własność i prawo dziedziczenia w sposób nieprzekraczający granic dopuszczalnej ingerencji, wynikających z Konstytucji RP.

O ile jednak sama własność to prawo – co do zasady – przyznane i chronione w zakresie uznanym przez ustawodawcę, o tyle w obecnej koncepcji

państwa i wzajemnej relacji pomiędzy władzą a obywatelem przyjmuje się, że źródłem własności nie jest wyłącznie wola władzy ustawodawczej, lecz prawo to jest jednym z uprawnień przynależnych istocie ludzkiej, które władza ustawodawcza może kształtować, ale nie może człowieka w sposób absolutny ich pozbawić. Własność nie jest więc wynikiem woli ustawodawcy, lecz uprawnieniem przynależnym człowiekowi z racji jego istnienia, a władza ustawodawcza może tę własność kształtować.

Granice kształtowania własności wyznaczają więc przede wszystkim normy konstytucyjne. Konstytucja to jednak także akt władzy krajowej utożsamiany z wolą narodu i społeczeństwa. Jeżeli więc zakresowi ochrony własności przypisuje się granice wolności człowieka, w tym wolności osobistej i ekonomicznej, to konstytucyjnie ukształtowana ochrona własności charakteryzuje relację władzy narodu i społeczeństwa wobec własności przynależnej każdemu człowiekowi. Ten pryzmat charakteryzuje zarazem ustrój społeczno-gospodarczy państwa, określający miejsce jednostki w społeczeństwie i wzajemną relację między tą jednostką a społeczeństwem.

Uznając, iż własność i jej ochrona nie są wynikiem wyłącznej woli władzy społeczeństwa wobec jednostki, państwa przyjęły na siebie zobowiązanie powstrzymania się od takiego kształtowania własności i jej ochrony, które zniweczy charakter tej własności. Zobowiązanie takie wynika m.in. z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20.3.1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), według którego: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Porównując treść art. 21 Konstytucji RP z cytowaną treścią art. 1 Protokołu Nr 1, należy stwierdzić, że własność jest prawem dozwolonym na tyle, na ile nie jest konieczne jej ograniczenie lub odebranie dla ochrony interesów społeczeństwa, postrzeganych jako interes publiczny. Działania ustawodawcy w wyznaczaniu granic dopuszczalnej ingerencji we własność, stanowiących jednocześnie granice przyznanej ochrony, podlegają zatem ocenie nie tylko z perspektywy konstytucyjnych standardów, ale także z perspektywy zobowiązań przyjętych przez państwo na mocy aktów prawa międzynarodowego, stanowiących przejaw współistnienia społeczeństw zorganizowanych w wyodrębnionych ustrojowo i instytucjonalnie organizacjach państwowości dążących do zapewnienia jednostce takich samych standardów prawnych posiadania prawa do własności.

Powołany przepis konwencyjny stanowi więc kryterium oceny relacji władzy ustawodawczej państwa wobec przynależnej człowiekowi własności. Ocena tej relacji polega na ustaleniu, czy autonomia władzy ustawodawczej w kształtowaniu treści własności, przypadków ingerencji w tę własność i granic jej ochrony nie niweczy tej własności jako wartości przynależnej człowiekowi poza wolą ustawodawcy. Instytucjonalną formą dokonywania tej oceny jest oczywiście Europejski Trybunał Praw Człowieka mający siedzibę w Strasburgu, uprawniony mocą powołanej konwencji do wiążącego orzekania w tym zakresie.

II. Wywłaszczenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Dostrzegając kluczową rolę praktyki orzeczniczej ETPC w kształtowaniu wykładni powołanego wyżej art. 1 Protokołu Nr 1, należy wskazać na reprezentatywne w tej praktyce orzeczenia wyznaczające współcześnie kierunki tej wykładni.

W wyr. z 29.3.2011 r. (33949/05, Legalis) ETPC potwierdził, że art. 1 Protokołu Nr 1, który gwarantuje prawo do ochrony własności, zawiera trzy różne zasady: zasada pierwsza, wskazana w zd. 1 akapitu pierwszego, ma charakter ogólny i stanowi zasadę poszanowania własności; zasada druga, zawarta w zd. 2 akapitu pierwszego, dotyczy pozbawienia mienia i poddaje je pewnym warunkom; zasada trzecia, wskazana w akapicie trzecim, uznaje, iż układające się Państwa są uprawnione m.in. do regulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym. Te trzy zasady nie są jednak „różne” w tym sensie, iż są niepowiązane. Zasady druga i trzecia dotyczą konkretnych przypadków ingerencji w prawo do poszanowania własności, a co za tym idzie, powinny być interpretowane w świetle zasady ogólnej, wskazanej w zd. 1 akapitu pierwszego. Każda ingerencja w prawo poszanowania mienia musi zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez wszelkie środki stosowane przez państwo, włącznie ze środkami pozbawiającymi daną osobę jej mienia. W każdej sprawie, związanej z zarzucanym naruszeniem tego artykułu, ETPC musi zatem ocenić, czy przez wzgląd na działanie lub zaniechanie ze strony państwa zainteresowana osoba nie musiała znieść nieproporcjonalnego i nadmiernego obciążenia. Dokonując oceny zgodności z art. 1 Protokołu Nr 1, Trybunał musi całościowo zbadać różne interesy obecne w sprawie, mając na względzie to, iż Konwencja ma na celu ochronę praw, które są „praktyczne i skuteczne”. Trybunał musi wyjść poza pozory i zbadać rzeczywiste okoliczności zaskarżonej sytuacji. Ocena ta może obejmo-

Trzy zasady prawa własności

wać nie tylko odnośne warunki wypłaty odszkodowania – jeżeli dana sytuacja sprowadza się do odebrania własności – lecz także postępowanie stron, włącznie ze środkami stosowanymi przez państwo oraz wprowadzaniem ich w życie. W tej mierze należy podkreślić, iż niepewność – czy to legislacyjna, czy administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez organy władzy – jest czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny postępowania danego państwa. W rzeczy samej, gdy w sprawie chodzi o kwestię interesu powszechnego, to do organów władzy krajowej należy działanie we właściwym czasie oraz we właściwy i spójny sposób. Szczególnie w odniesieniu do uregulowania sposobu korzystania z własności, a tym samym ingerencji w prawa majątkowe, państwo cieszy się szerokim marginesem uznania co do tego, co jest „zgodne z interesem powszechnym”, zwłaszcza w przypadku kwestii dotyczących środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego. Nie można ponadto zakładać, iż każde umieszczenie nieruchomości w rejestrze zabytków po jej nabyciu przez osobę fizyczną sprowadza się do naruszenia trzeciej zasady z art. 1 Protokołu Nr 1, jak i nie można zakładać tego, iż z chwilą wpisu do rejestru zabytków właściciel staje się nieodmiennie uprawniony do jakiejś formy rekompensaty. Własność, włącznie z własnością prywatną, spełnia także funkcję społeczną, którą w przypadku powstania określonych okoliczności należy uwzględnić przy określaniu, czy została zachowana „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz prawami podstawowymi osoby fizycznej. Należy podkreślić, iż autentyczne, skuteczne wykonywanie prawa chronionego przez art. 1 Protokołu Nr 1 nie zależy jedynie od spoczywającego na państwie obowiązku nieingerowania, lecz także może dać podstawę do powstania obowiązków pozytywnych. Takie pozytywne obowiązki mogą pociągać za sobą podejmowanie środków koniecznych do ochrony prawa własności, w szczególności wówczas, gdy istnieje bezpośredni związek pomiędzy środkami, których podjęcia skarżący mógł w uzasadniony prawnie sposób oczekiwać od organów władzy, a skutecznym korzystaniem przez niego z jego mienia, nawet w przypadkach związanych z dochodzeniem roszczeń pomiędzy osobami prywatnymi. Oznacza to w szczególności, iż na państwach spoczywa obowiązek zapewnienia systemu sądownictwa dla skutecznego rozstrzygania sporów dotyczących praw własności oraz obowiązek zapewnienia zgodności tych mechanizmów z proceduralnymi i materialnymi gwarancjami chronionymi w Konwencji. Zasada ta tym bardziej zyskuje na znaczeniu, gdy to państwo wchodzi w spór z jednostką. Bardziej ogólnie należy wskazać, iż w przypadku powstania sporu co do tego, czy nieruchomość zamienna zaproponowana przez organy władzy w ramach rokowań poprzedzających wywłaszczenie jest odpowiednia, powinien być dostępny mechanizm proceduralny, umożliwiający rozstrzygnięcie takiego sporu, a tym samym zapewnienie zachowania sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesami konkurującymi w sprawie.

Również w wyr. z 25.10.2012 r. (71243/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114277>, dostęp: 25.11.2022 r.) Wielka Izba ETPC wskazała, że przez wzgląd na swoją bezpośrednią znajomość społeczeństwa i jego potrzeb, organy władzy krajowej, co do zasady, znajdują się w lepszym położeniu niż sędzia międzynarodowy, by ocenić, co leży w „interesie publicznym”. Tym samym na podstawie systemu ochrony ustanowionego przez EKPC to do organów władzy krajowej należy dokonywanie wstępnej oceny w przedmiocie zaistnienia problemu o wymiarze publicznym uzasadniającego przyjęcie środków pozbawiających własności. Tutaj, jak i w innych dziedzinach, na które rozciągają się gwarancje EKPC, organy władzy krajowej cieszą się w związku z tym określonym marginesem uznania. Ponadto pojęcie interesu publicznego jest z konieczności szerokie. W szczególności decyzje wprowadzające w życie ustawodawstwo wyłączeniowe będą powszechnie związane z rozstrzygnięciem o kwestiach o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym. Trybunał, przyjmując to za naturalne, że margines uznania dostępny prawodawcy w zakresie wdrażania polityki socjalnej i gospodarczej powinien być szeroki, będzie uznawać osąd prawodawcy dotyczący tego, co leży „w interesie publicznym”, chyba że osąd ten jest w sposób oczywisty pozbawiony rozsądnej podstawy. W ocenie ETPC, nawet jeżeli ingerencja została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę” – sugerujących brak arbitralności – oraz w interesie publicznym, taka ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez każdy środek pozbawiający daną osobę jej mienia. Dokonując rozstrzygnięcia, czy warunek ten został spełniony, ETPC uznaje, iż państwo cieszy się szerokim marginesem uznania zarówno w odniesieniu do wyboru sposobu jego realizacji, jak i w zakresie oceny tego, czy konsekwencje tej realizacji są uzasadnione w świetle powszechnego interesu w postaci osiągnięcia celu przedmiotowej ustawy. Niemniej ETPC nie może zrezygnować z wykonywania swego uprawnienia do kontroli i musi zatem zbadać, czy wymagana równowaga została zachowana w sposób zgodny z prawem skarżących do poszanowania ich mienia w rozumieniu zd. 1 art. 1 Protokołu Nr 1. Warunki wypłaty odszkodowania obowiązujące w danym ustawodawstwie mają duże znaczenie dla oceny tego, czy zaskarżony środek zachowuje wymaganą sprawiedliwą równowagę, a zwłaszcza czy nie nakłada na skarżących nieproporcjonalnego obciążenia. Trybunał uznawał już wcześniej, iż bez wypłacenia kwoty rozsądnie powiązanej z wartością własności, pozbawienie tej własności będzie normalnie stanowiło nieproporcjonalną ingerencję. W wielu przypadkach zgodnego z prawem wyłączenia, takich jak wyłączenie ziemi pod budowę drogi lub dla celów innego „interesu publicznego”, jedynie pełne odszkodowanie może zostać uznane za odszkodowa-

nie rozsądnie związane z wartością własności. W tym miejscu ETPC nie może postawić znaku równości pomiędzy zgodnym z prawem wywłaszczeniem, realizującym wymogi prawa krajowego, a wywłaszczeniem strukturalnym, które dąży do potwierdzenia sytuacji faktycznej wynikającej z bezprawnych działań organów władzy. Należy ponadto przypomnieć, iż w przypadku wywłaszczenia własności osoby prywatnej, powinna istnieć procedura zapewniająca całościową ocenę okoliczności wywłaszczenia, włącznie z przyznaniem odszkodowania w wysokości zgodnej z wartością wywłaszczanej własności, określeniem osób uprawnionych do odszkodowania oraz uzgodnieniem wszelkich innych kwestii związanych z wywłaszczeniem. Jeżeli chodzi o wysokość odszkodowania, zazwyczaj musi zostać ono wyliczone w oparciu o wartość mienia w chwili utraty prawa do jego własności. Każde inne stanowisko mogłoby otworzyć furtkę dla pewnego stopnia niepewności, a nawet arbitralności. Artykuł 1 Protokołu Nr 1 nie gwarantuje jednak prawa do pełnego odszkodowania w każdym przypadku. Zupełny brak odszkodowania może wprawdzie zostać uznany za uzasadniony jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Uzasadnione prawnie cele „interesu publicznego”, takie jak cele przeprowadzone dla realizacji środków reformy gospodarczej lub środków dążących do uzyskania większej sprawiedliwości społecznej, mogą wskazywać na zasadność rekompensaty mniejszej niż wartość rynkowa. W takich wypadkach odszkodowanie niekoniecznie musi odzwierciedlać pełną wartość danej własności. Zasada ta obowiązuje tym bardziej wówczas, gdy ustawy są przyjmowane w kontekście zmiany ustroju politycznego i gospodarczego, zwłaszcza w okresie przejściowym, który z konieczności naznaczony jest przewrotami i niepewnością. W takich sytuacjach państwo cieszy się szczególnie szerokim marginesem uznania.

W wyr. z 25.3.2014 r. (71243/01, Legalis) Wielka Izba ETPC stwierdziła zaś, że Trybunał musi rozstrzygnąć kwestię zadośćuczynienia, które ma zostać przyznane skarżącym, na podstawie doznanej przez nich szkody majątkowej (*damnum emergens*). W niniejszej sprawie należy przypomnieć, iż podstawę stwierdzonego naruszenia stanowiła rażąca dysproporcja pomiędzy oficjalną, katastralną wartością nieruchomości i odszkodowaniem przyznanym skarżącym, a nie niezgodność z prawem wywłaszczenia tych nieruchomości. W tych okolicznościach należy uznać, iż zadośćuczynienie przyznawane w niniejszej sprawie nie musi odzwierciedlać idei pełnej eliminacji konsekwencji zaskarżonej ingerencji ani pełnej wartości przedmiotowej nieruchomości. Rozstrzygając o wysokości odpowiedniego odszkodowania, ETPC musi mieć na względzie kryteria przyjęte w swym orzecznictwie i dotyczące art. 1 Protokołu Nr 1, zgodnie z którymi, bez zapłaty zadośćuczynienia rozsądnie powiązanego z wartością mienia, wywłaszczenie będzie zazwyczaj stanowić nieproporcjonalną ingerencję, która nie może zostać uznana za uzasadnioną w świetle tego artykułu. Trybunał stwierdza zatem, iż powinien ustalić sumę, która jest, tak dalece, jak to możliwe, „rozsądnie powiązana” z wartością rynkową nieruchomości gruntowych, to jest sumę, którą sam ETPC uznałby za akceptowalną w świetle

Wysokość
zadośćuczynienia

art. 1 Protokołu Nr 1, gdyby pozwane państwo należycie zadośćuczyniło skarżącym. W tym celu ETPC musi dokonać ogólnej oceny konsekwencji zaskarżonego wywłaszczenia, wyliczając wysokość zadośćuczynienia zgodnie z wartością gruntu oraz chwilą, w której skarżący utracili jego własność. Wreszcie, mając na względzie konkretne okoliczności niniejszej sprawy, przy wyliczaniu wysokości odnośnego zadośćuczynienia Trybunał musi odnieść się do względów sprawiedliwościowych, biorąc jednocześnie pod uwagę ustalenia pkt 118 wyroku głównego (z 25.10.2012 r.).

W kolejnym wyr. z 31.10.2017 r. (69419/13, Legalis) ETPC stwierdził m.in., że: „każda ingerencja w prawo własności, oprócz zgodności z prawem i posiadania uzasadnionego prawnie celu, musi także spełniać wymóg proporcjonalności. Należy zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa oraz wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących jednostce, a poszukiwanie takiej sprawiedliwej równowagi wpisane jest w całą Konwencję. Wymagana równowaga nie zostanie zachowana, jeżeli osoba zainteresowana ponosi indywidualne i nadmierne obciążenie. (...) Odebranie własności bez zapłaty kwoty rozsądnie powiązanej z jej wartością będzie zazwyczaj uchybiać poszanowaniu wymaganej sprawiedliwej równowagi pomiędzy wymogami interesu publicznego społeczeństwa a wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki, oraz będzie nakładać na skarżącego nieproporcjonalne obciążenie. (...) Wskazaną równowagę zazwyczaj osiąga się wówczas, gdy odszkodowanie wypłacone osobie, której odebrano własność, racjonalnie odpowiada jej «rynkowej» wartości ustalonej w czasie wywłaszczenia. Stąd wynika, iż kwota odszkodowania za utratę tytułu prawnego do gruntu przez skarżącego musi zostać wyliczona przy użyciu wartości nieruchomości w dacie utraty własności”.

Natomiast w wyr. z 28.3.2017 r. (45668/05, Legalis) ETPC wskazał, że pozbawienie własności przeprowadzone bez innego powodu, niż w celu przysporzenia prywatnej korzyści stronie prywatnej, nie może leżeć „w interesie publicznym”. Niemniej przymusowe przeniesienie własności z jednej osoby na drugą może, w zależności od okoliczności, stanowić zgodny z prawem środek promowania interesu publicznego. Wyrażenie „w interesie publicznym” nie oznacza, iż przeniesiona własność musi zostać przeznaczona do użytku publicznego, lub że całe społeczeństwo, czy nawet jego znaczna część, powinno bezpośrednio skorzystać z odebrania własności. W rzeczy samej, ETPC przyjął surowe kryterium dotyczące kwestionowania „interesu publicznego” w odniesieniu do pozbawienia własności wynikającego z przyjęcia ustaw, zwłaszcza w kontekście głębokich zmian społecznych lub ogólnych środków strategii gospodarczej i społecznej, np. ochrony środowiska lub historycznego lub kulturowego dziedzictwa kraju. Przyjmując to za naturalne, iż margines uznania dostępny prawodawcy w zakresie wdrażania polityki socjalnej i gospodarczej powinien być szeroki, ETPC przyjmuje, że będzie uznawać osąd prawodawcy dotyczący tego, co leży „w interesie publicznym”, chyba że osąd ten jest

„w sposób oczywisty pozbawiony rozsądnej podstawy”. Kwestia skutecznej ochrony własności prywatnej w skargach na naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji niekoniecznie ogranicza się do kwestii odszkodowania, która w rzeczy samej ma zasadnicze znaczenie dla wyłączenia na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 zarówno w postępowaniu krajowym, jak i przed ETPC. Powyższe kryteria dotyczące „interesu publicznego”, bezsprzecznie surowe, nie powinny być uznawane za *carte blanche* pozwalającą na stosowanie środków wyłączeniowych, bez względu na ich kontekst. Zdaniem ETPC, obok oczywistego aspektu majątkowego, wyłączenia związane z mieszkaniem (miejscem zamieszkania) osoby na rzecz realizowania interesów majątkowych grupy inwestorów lub beneficjentów może mieć poważne reperkusje w odniesieniu do właścicieli prywatnych, których własność jest wyłączana. W celu dokonania oceny zgodności zachowania państwa z wymogami art. 1 Protokołu Nr 1 ETPC musi przeprowadzić całościową analizę różnych interesów obecnych w sprawie, z uwzględnieniem okoliczności, iż EKPC dąży do gwarantowania praw „praktycznych i skutecznych”, a nie teoretycznych lub iluzorycznych. Trybunał musi wyjść poza pozory i zbadać realia danej sytuacji, biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, wraz z zachowaniem stron postępowania, środkami stosowanymi przez państwo i wdrażaniem tychże środków. Jakkolwiek ETPC bierze pod uwagę szeroki margines uznania w kontekście wyłączenia, to powstają wątpliwości, czy w konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy pozbawienie mienia dla celów kolektywnego budownictwa mieszkaniowego miało realizować pilny interes publiczny.

Zakres ochrony

Mienie

O zakresie ochrony ETPC wypowiedział się w wyr. z 5.3.2019 r. (36366/06, Legalis), stwierdzając, że skarżący może jedynie zarzucać naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 w zakresie, w jakim zaskarżony środek lub decyzje dotyczą jego „mienia” w rozumieniu tego przepisu. Pojęcie „mienia” może oznaczać „rzeczywiste mienie” oraz roszczenia ustalone na tyle, aby można je było uznać za „wartości majątkowe”. Gdy przedmiotowy interes majątkowy jest przedmiotem roszczenia, może on zostać uznany za „wartość majątkową” jedynie wówczas, gdy ma wystarczającą podstawę w prawie krajowym, tj. np. wówczas, gdy jest potwierdzony w ustalonym orzecznictwie sądów krajowych, czyli gdy roszczenie jest wystarczająco ustalone, by być wymagalne. Artykuł 1 Protokołu Nr 1 nie gwarantuje prawa do nabycia mienia. Także w decyzji z 12.2.2019 r. (34169/05, Legalis) Trybunał powiedział, że pojęcie „mienia” z pierwszego akapitu art. 1 Protokołu Nr 1 ma znaczenie autonomiczne, które nie jest ograniczone do własności dóbr materialnych i jest niezależne od formalnej klasyfikacji przyjętej przez prawo krajowe: pewne inne prawa i interesy składające się na majątek mogą być także postrzegane jako „prawa majątkowe”, a tym samym „mienie” dla celów tego przepisu. Kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest zazwyczaj to, czy okoliczności danej sprawy, jako takie, dawały skarżącemu tytuł do interesu materialnoprawnego chronionego przez ten artykuł.

W wyr. z 15.9.2020 r. (36526/14, HUDOC) Trybunał przypomniał, że nie należy do niego badanie sposobu wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego przez krajowe organy władzy, a jego rola ogranicza się do zbadania zgodności z EKPC skutków takiej wykładni lub stosowania prawa. W wyr. z 4.7.2019 r. (47166/09, Legalis) ETPC ponownie natomiast wskazał, że bez względu na to, czy ingerencja może zostać uznana za ingerencję „w interesie publicznym”, jakkolwiek interes publiczny nie był w żadnej mierze tak silny, aby uzasadnić odebranie własności bez odszkodowania. W szczególności nic nie wskazuje na to, by rozstrzygnięcia organów władzy były powodowane tak szczególnie silnymi interesami jak ochrona środowiska naturalnego, potrzeba wsparcia zasady rządów prawa, zakaz samowoli budowlanych lub względy sprawiedliwości społecznej.

W wyr. z 19.11.2020 r. (1920/14, Legalis), ETPC kolejny raz zwrócił natomiast uwagę na jedną z kluczowych okoliczności warunkujących legalność władczej ingerencji w prawo własności, stwierdzając, że aby ingerencja była zgodna z prawem, muszą towarzyszyć jej wystarczające gwarancje proceduralne przed arbitralnością, w tym możliwość skutecznego zakwestionowania danego środka. Natomiast w decyzji z 29.9.2020 r. (73601/14, HUDOC), ETPC podkreślił, że ingerencja, łącznie z przypadkiem ingerencji wynikającej ze środka mającego na celu zabezpieczenie uiszczania podatków, musi zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa oraz wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Troska o osiągnięcie tej równowagi została odzwierciedlona w strukturze art. 1 Protokołu Nr 1 jako takiego, łącznie z akapitem drugim: musi zatem zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami i realizowanymi celami. Na skarżącego nie może zostać nałożone indywidualne i nadmierne obciążenie. Również w wyr. z 16.4.2019 r. (27879/13, Legalis) Trybunał wskazał, że aby zachować zgodność z art. 1 Protokołu Nr 1, ingerencja w wykonywanie prawa do poszanowania mienia musi zostać przeprowadzona „w interesie publicznym” oraz „na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Ingerencja musi zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz nakazami ochrony podstawowych praw jednostki. Jeżeli chodzi o ocenę proporcjonalności środka stanowiącego ingerencję, należy wziąć pod uwagę tryb zastosowania tego środka w wewnętrznym porządku prawnym, tak aby zbadać, czy dawał on skarżącemu, zważywszy na powagę stosowanego środka, odpowiednią możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie właściwym krajowym organom władzy, wraz z możliwością zarzucenia, w razie potrzeby, naruszenia legalności lub zaistnienia arbitralności lub braku racjonalności.

Ingerencja w prawo
własności

III. Konstytucyjne warunki wywłaszczenia

Ograniczając się jedynie do treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, chociaż nie tylko ten przepis Konstytucji RP ma znaczenie dla wykładni warunków dopuszczalności zastosowania wywłaszczenia (również art. 1, 2, 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP), może ono być dokonane tylko dla realizacji celów publicznych z jednoczesnym zapewnieniem słusznego odszkodowania.

Pojęcie
wywłaszczenia

Pojęcie wywłaszczenia w ujęciu konstytucyjnym określonym w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie obejmuje ani odszkodowania, ani też celów, na które może być dokonywane. Dlatego właśnie ustrojodawca zastrzegł dopuszczalność stosowania wywłaszczenia tylko na określone cele, jako cele publiczne, i tylko za określonym odszkodowaniem, jako słusznym odszkodowaniem. Słuszność odszkodowania ma bowiem uwzględniać społeczną rolę własności, jako możliwą do podporządkowania nadrzędnemu interesowi całego społeczeństwa.

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest pojęciem o najszerszym zakresie znaczeniowym wobec każdej innej normatywnej definicji tego pojęcia w systemie prawa polskiego. Z charakteru Konstytucji RP, jako najwyższego aktu prawnego w Polsce, mogącego być stosowanym także bezpośrednio (art. 8 Konstytucji RP), wynika bowiem podstawowa zasada autonomiczności interpretacji użytych w niej pojęć, a zatem także pojęcia „wywłaszczenie”, bez sięgania w dokonywaniu tej interpretacji do aktów niższego rzędu.

Na szeroki zakres konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia wielokrotnie wskazywał przede wszystkim TK, np. w wyr. z 14.3.2000 r. (P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60), w którym stwierdził m.in., że: „ocena konstytucyjności unormowania zawartego w art. 73 ust. 1 ustawy determinowana jest ustaleniem zakresu zastosowania pojęcia «wywłaszczenie», którym ustrojodawca posługuje się w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Już wstępnie stwierdzić należy, iż termin ten ma silnie ugruntowane znaczenie wynikające z treści przepisów ustaw zwykłych, regulujących zagadnienie wywłaszczania nieruchomości. Zaznaczyć jednak trzeba, iż przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK, 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. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP powinny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie Konstytucji RP legalnej definicji pojęcia «wywłaszczenie». Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi.

Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uważa, że pojęcie «wywłaszczenie», zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako «wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę» (por. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podkreślić jednak trzeba, iż takie szerokie ujęcie zakresu pojęcia «wywłaszczenie» nie oznacza stwierdzenia uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po rozmaite formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu wspomnianych przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania”.

W wyr. z 9.12.2008 r. (K 61/07, Dz.U. Nr 223, poz. 1475) TK podsumował, że: „Wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. (...) Wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”.

Natomiast w wyr. z 23.9.2014 r. (SK 7/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1354) TK podtrzymał powołany pogląd i stwierdził, że: „Indywidualny akt administracyjny na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- 1) wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie, gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych;
- 2) wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe;
- 3) wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym;

- 4) wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego;
- 5) cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio);
- 6) wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”.

Konstytucyjne wyznaczniki dopuszczalnej ingerencji we własność, obok wywłaszczenia, zamieszczone zostały także w art. 2, 31 i 64 Konstytucji RP.

Norma zawarta w art. 2 Konstytucji RP, stanowiąca, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, jest najszerszą z wartości konstytucyjnie określonych i uznawanych w drodze wykładni za źródło wielu szczegółowo precyzowanych w praktyce orzeczniczej wartości kształtujących i determinujących rozumienie pozostałych norm prawnych zawartych nie tylko w Konstytucji RP, ale także w całym systemie prawnym.

W konstytucyjnym ujęciu określonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. O ile więc według art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, o tyle według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do własności może więc polegać na pozbawieniu prawa do własności, gdy wymagają tego okoliczności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo do własności, jako wartość konstytucyjnie określona i zarazem chroniona, musi więc ulec takim wartościom, które zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy zachowaniu zasady proporcjonalności wyrażonej w konstytucyjnym sformułowaniu „ograniczenia (...) mogą być ustanawiane (...) tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie (...)”.

Przepis art. 21 Konstytucji RP znajduje się pośród przepisów rozdziału dotyczącego ustrojowych podstaw Państwa Polskiego, dlatego też posiada on szerszy walor normatywny aniżeli art. 64 Konstytucji RP, mimo iż oba przepisy znajdują się w tym samym akcie prawnym. Nie bez znaczenia bowiem w art. 31

ust. 3 Konstytucji RP wskazano dopuszczalność ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli przepis ten znajduje się w kolejnym rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

Zestawienie treści art. 64 z art. 21 Konstytucji RP nakazuje przyjąć, iż art. 64 dotyczy prawa do własności w ujęciu ekonomicznym. Natomiast art. 21 Konstytucji RP dotyczy szerszego pojęcia własności, nie tylko w ujęciu ekonomicznym. Należy więc przyjąć, iż pojęcie własności zawarte w art. 21 Konstytucji RP, obejmując szerszy zakres znaczeniowy własności, obejmuje także własność w ujęciu ekonomicznym.

Własność w ujęciu ekonomicznym, obejmująca rzeczowe prawo własności przysługujące do nieruchomości, może być zatem ograniczona zarówno ze względu na cele publiczne, o których jest mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jak również ze względu na cele określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Osiąganie tych celów musi oczywiście pozostawać w konstytucyjnym kontekście Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej.

Wyłączenie w ujęciu konstytucyjnym stanowi więc przymusową ingerencję w prawo przynależne danemu podmiotowi, ma charakter władczy skutkujący ograniczeniem istoty prawa lub jego odebraniem. Z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. O ile więc w przepisie tym dopuszczono do ustawowego ograniczania własności, o tyle właśnie wyłączenie należy uznać za tę formę prawną ingerencji we własność, która narusza jej podmiotową istotę. Można bowiem przyjąć, że omawiany przepis stanowi ustrojowy wyznacznik dopuszczalności kształtowania własności w znaczeniu abstrakcyjnym, jako konstrukcji praw i obowiązków niezależnej od podmiotu tego prawa. Nie można jednak wykluczyć, że wyłączenie to prawna forma takiej ingerencji we własność, która w ujęciu podmiotowym, ma zapobiegać naruszaniu istoty własności przy jednoczesnym jej pozostawieniu dotychczasowemu podmiotowi tego prawa. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie może ograniczać własności w sposób naruszający jej istotę. Jeżeli bowiem zakres ustawowego ograniczenia własności miałby naruszać jej istotę, to wtedy należy odebrać tę własność w drodze wyłączenia, które może nastąpić tylko w sposób zachowujący wartości wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W ten sposób naruszenie istoty własności jest zastępowane jej odebraniem właśnie w drodze wyłączenia, a jeśli wyłączenie, to tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucyjne warunki dopuszczalności wyłączenia to zarazem ustrojowe warunki dopuszczalności naruszenia istoty własności w ujęciu podmiotowym przez pozbawienie dotychczasowego podmiotu przysługującej mu własności.

Własność w ujęciu ekonomicznym

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl