

Grzegorz Kościelniak

mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

orcid.org/0000-0002-9016-7319

gkoscielniak@afm.edu.pl

Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – konstytucyjne warunki dopuszczalności wyłączenia

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki regulacji instytucji wyłączenia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Instytucja ta znana jest od dawna zarówno prawu administracyjnemu, jak i cywilnemu, natomiast przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów stała się zasadniczo w momencie jej wprowadzenia do postanowień ustawy zasadniczej. Z uwagi na złożoność praca została podzielona na trzy części publikowane jako osobne artykuły na łamach czasopisma „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały”.

W pierwszej części autor przeprowadził analizę procesu konstytucjonalizacji instytucji wyłączenia w polskim porządku prawnym oraz dokonał selektywnej analizy konstytucyjnych regulacji instytucji wyłączenia w niektórych współczesnych państwach, głównie europejskich oraz w USA². W drugiej części pracy

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP.

² Zob. G. Kościelniak, *Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – geneza, konstytucyjne przesłanki wyłączenia na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 1(26), s. 149–165.

została podjęta próba zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia wyłączenia. Badaniom tym przewodziło pytanie, czy konstytucyjne pojęcie ma charakter autonomiczny, a jeśli tak, to jakie są jego konstytutywne elementy. Analiza ta uwzględniała bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego³ dotyczące wzmiankowanej problematyki, jednocześnie przyjęto założenie, zgodnie z którym definicja danego pojęcia prawnego powinna opisywać konstytutywne elementy instytucji określanej tym pojęciem, co umożliwiło scharakteryzowanie samej instytucji wyłączenia⁴. W konkluzjach drugiej części pracy, z uwagi na brak w postanowieniach Konstytucji RP nie tylko definicji legalnej instytucji wyłączenia, ale nawet określenia jej konstytutywnych elementów konstytucyjny, autor uznał, iż zakres tego pojęcia musi być wyznaczany na podstawie dorobku doktryny i orzecznictwa Trybunału. Z kolei z uwagi na brak jednolitości koncepcji doktrynalnych⁵ i będących tego egzemplifikacją niespójności linii orzeczniczej Trybunału formułowanie jednoznacznych konkluzji stało się niemożliwe. Skłoniło to autora do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Niniejsza, trzecia, a zarazem ostatnia, część pracy skoncentrowana jest na dokonaniu analizy konstytucyjnych warunków dopuszczalności instytucji wyłączenia, zawiera ona również konkluzje podsumowujące i jednocześnie wieńczące całość przeprowadzonych badań. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania autor odwołuje się bezpośrednio do ustaleń dokonanych w ww. dwóch częściach pracy opublikowanych w 2020 r.

³ Dalej jako: Trybunał.

⁴ Zob. G. Kościelniak, *Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie wyłączenia*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2(27), s. 181–205.

⁵ Tenże brak spójności wydaje się następstwem wciąż zauważalnego sporu pomiędzy zwolennikami teorii ogólnej wyłączenia a tzw. klasycznej teorii wyłączenia – szerzej zob. np.: A. Hetko, *Dekret warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012, s. 58; T. Woś, *Wyłączenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 21–22.

Konstytucyjne warunki dopuszczalności wywłaszczenia

Instytucja wywłaszczenia została uregulowana w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. W związku z powyższym już pobieżna analiza przepisów polskiej Konstytucji prowadzi do konkluzji, że dopuszczalność wywłaszczenia dokonywanego w Polsce warunkowana jest spełnieniem dwóch przesłanek, takich jak: dokonanie wywłaszczenia na cele publiczne oraz za słusne odszkodowanie. Co więcej, w ocenie autora artykułu zasadne jest wskazanie jeszcze trzeciej przesłanki, niewyrażonej wprost przez ustrojodawcę – dokonania wywłaszczenia w sposób określony w drodze ustawy – o czym szerzej w dalszej części. Ponadto w doktrynie oraz orzecnictwie polskiego sądu prawa utrwalony jest pogląd, że zasadne jest przyjęcie jeszcze czwartej przesłanki – niezbędności dokonania wywłaszczenia, zatem również ta przesłanka zostanie poddana analizie.

Wywłaszczenie na cele publiczne

Dokonywanie wywłaszczenia na cele publiczne powszechnie uznawane jest w piśmiennictwie⁶ i orzecnictwie Trybunału⁷

⁶ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 15–16. Podobnie: T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 41; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 248; *eadem*, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017, s. 166.

⁷ Zob. np. wyroki TK z dnia: 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 1998, nr 3, poz. 87; 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK 2008, nr 3A, poz. 41; 13 marca 2014 r., P 38/11, OTK 2014, nr 3A, poz. 31; 23 września 2014 r., SK 7/13, OTK 2014, nr 8A, poz. 93 i podane tam orzecznictwo; 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK 2015, nr 7A, poz. 101; 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK 2017, nr A, poz. 86; 11 grudnia 2019 r., P 13/18, OTK 2019, nr A, poz. 68; a także postanowienie TK z dnia 6 listopada 2019 r., SK 21/18, OTK 2019, nr A, poz. 58.

za materialną przesłankę dopuszczalności wyłączenia, zatem kontrowersji nie budzi nieuznawanie jej za konstytucyjnie określony konstytucyjny element tej instytucji. Zasadniczy problem, który wymaga przeanalizowania, dotyczy natomiast wyznaczenia jej treści, ponieważ nie zostało to dookreślone w przepisach konstytucji, a *de facto* decyduje w dużej mierze o dopuszczalności wyłączenia.

B. Banaszak wskazuje, że właśnie brak konstytucyjnej definicji celu publicznego, czy chociażby powiązania tej przesłanki z dobrem ogółu, czy też dobrem wszystkich obywateli, należy poczytywać za poważne niedopatrzenie prawodawcy⁸. Z kolei L. Garlicki formułuje przeciwstawne konstatacje, w których zwraca uwagę na to, iż konstytucyjne niedookreślenie terminu celu publicznego nie powinno być odczytywane jako niedopatrzenie prawodawcy, ale jako jego świadome i racjonalne działanie zmierzające do tego, aby ustawodawca zwykły mógł na bieżąco dostosowywać zakres treściowy tego pojęcia do zmieniających się uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych⁹. Dodać również należy, jak przyjmuje L. Garlicki, że następczej kontroli w ww. zakresie – zatem poprawności odczytywania zachodzących w społeczeństwie zmian – powinna dokonywać trzecia władza, oczywiście w granicach prawem wyznaczonych¹⁰. Pogląd prezentowany przez L. Garlickiego znajduje szerszą akceptację w doktrynie¹¹, bowiem – jak konstatował pod koniec lat 80. XX w. M. Wyrzykowski w odniesieniu do bliskoznacznego pojęcia interesu publicznego:

nie ma bezwzględnej, stałej i trwałej definicji tego pojęcia, ponieważ nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji. Interes publiczny wymaga ciągłej redefinicji, ciągłego określania w niekończącym się procesie [...], gdyż jest ciągle zmieniającą się kompozycją i balansem

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 168–169; *idem*, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 210 i nast.

⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, *op. cit.*

¹⁰ Podobnie *ibidem*, s. 15–16.

¹¹ Doprecyzowując: L. Garlicki, formułując swoje konkluzje, odwoływał się do poglądów M. Wyrzykowskiego, a nie odwrotnie. Podobne uwagi formułują również np.: T. Woś, *Wyłączenie i zwrot nieruchomości*, *op. cit.*, s. 41; S. Jarsz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 248.

różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu¹².

Takie niedoprecyzowanie treściowe pojęcia celu publicznego niesie też pewne ryzyko, a mianowicie że ustawodawca zwykły może dopuszczać się nadużywania instytucji wywłaszczenia dla realizacji swoich partykularnych celów. Może on bowiem zacząć utożsamiać cel publiczny z celem państwowym, co z kolei doprowadzi do przeniesienia na dalszy plan realizację istotnych interesów suwerena¹³.

Co prawda, jak wskazano powyżej, kontrolę w ww. zakresie sprawować będą organy władzy sądowniczej, to jednakże będzie to zasadniczo (poza przypadkiem prewencyjnej kontroli aktów normatywnych dokonywanej przez Trybunał) kontrola następująca wszczynana na wniosek podmiotu do tego uprawnionego, a nie z urzędu. Nie bez znaczenia jest również to, że z uwagi na dużą subiektywność badanej materii wcale to nie będzie musiało prowadzić do jednoznacznego rozstrzygania powstających sporów prawnych – miarodajną egzemplifikacją takich konstatacji jest dokonana w drugiej części pracy analiza pojęcia wywłaszczenia na gruncie orzecznictwa Trybunału¹⁴. Konieczne wydaje się zatem podjęcie próby usystematyzowania powyższych konstatacji, co jednocześnie wymaga sformułowania choćby częściowo krytycznych uwag w odniesieniu do niektórych z nich i na tej podstawie zaprezentowanie wniosków *de lege ferenda*.

Po pierwsze, jak już wskazano powyżej, generalnie brak definicji legalnych konstytucyjnych pojęć należy uznać za charakterystyczną cechę konstytucji¹⁵, ponieważ powszechnie przyjmuje się, że sposób jej redagowania nie może być tożsamy z tym, jaki stosowany

¹² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45. Zob. również M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 23–24.

¹³ Podobnie S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 249.

¹⁴ Zob. G. Kościelniak, *Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie...*, *op. cit.*

¹⁵ Zob. np. A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011 i podana tam literatura.

jest w przypadku aktów podkonstytucyjnych – ustaw zwykłych. Takie działanie prawodawcy groziłoby bowiem nadmiernym rozbudowaniem jej tekstu i zatraceniem jej zasadniczego charakteru prawnego. Po drugie, z uwagi na opisywaną zmienność elementów treściowych tego pojęcia wydaje się w ogóle niemożliwe skonstruowanie takiej definicji legalnej. Po trzecie, z uwagi na wzmiankowane ryzyko instrumentalnego traktowania instytucji wyłączenia niejako konieczne staje się nie tyle precyzyjne zdefiniowanie samego pojęcia celu publicznego, co – dzieląc pogląd B. Banaszaka – sformułowanie ogólnych wskazówek interpretacyjnych określających kierunek poszukiwania elementów treściowych pojęcia celu publicznego, zwłaszcza w kontekście przedstawionych powyżej problemów interpretacyjnych związanych z wyznaczaniem treści samego pojęcia wyłączenia.

Konstytucyjne powiązanie pojęcia celu publicznego z koniecznością podejmowania działań dla dobra ogółu czy też dobra wszystkich obywateli, a w skali lokalnej dla dobra członków wspólnoty samorządowej będącej substratem osobowym korporacyjnej osoby prawnej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego¹⁶, prawdopodobnie mogłoby służyć realizacji ww. celu.

Co więcej, autor niniejszego artykułu uważa, że wnioski takie są spójne z postulatami sformułowanymi przez L. Garlickiego, ponieważ ogólne określenie podstaw aksjologicznych pojęcia celu publicznego w żadnym razie nie „krępowałoby” dostosowywania tego pojęcia do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczo-politycznej, tym bardziej że ww. wartości znajdują się u podstaw aksjologicznych całego porządku konstytucyjnego¹⁷, zatem nawet pomimo ich bezpośredniego niezapisania w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP muszą być one respektowane przez prawodawcę zwykłego – przynajmniej do czasu, gdy nie zostanie dokonana w tym zakresie zmiana Konstytucji.

¹⁶ Szerzej zob. G. Kościelniak, *Zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w erze ponowoczesnej a ustrojowa przyszłość instytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 3, s. 30 i podana tam literatura.

¹⁷ Podobnie B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 169; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 250.

Mogłoby zatem powstać pytanie: skoro przesłanki te wynikają z porządku konstytucyjnego, to po co doprecyzowywać je w treści przepisów dotyczących wywłaszczenia? Odpowiedź jest prosta – bowiem służyłoby to realizacji postulatu spójności systemu prawa, a więc jednego z fundamentów demokratycznego państwa prawa.

B. Banaszak postuluje również, że prawodawca konstytucyjny powinien dookreślić, iż wywłaszczenie może być dokonywane jedynie w przypadku „ważnych” celów publicznych, a nie każdych celów publicznych¹⁸, co nawiązuje do uwag formułowanych podczas prac nad tekstem obowiązującej Konstytucji i służyć by miało przeciwdziałaniu nadmiernej możliwości dokonywania wywłaszczeń w drodze aktów wykonawczych¹⁹. Uwaga taka również wywołuje wątpliwości²⁰ przede wszystkim dlatego, że jej realizacja wprowadzałaby do postanowień Konstytucji kolejne niedookreślone pojęcie. Wydaje się również, że analiza skali ważności poszczególnych celów publicznych jest wysoce subiektywna – zdecydowanie bardziej niż samego pojęcia celu publicznego.

Tytułem przykładu: czy wywłaszczenie części kilku nieruchomości gruntowych (niewpływające na sposób ich użytkowania) w celu budowy drogi dojazdowej do innej nieruchomości należałoby uznać za służące realizacji „ważnego” celu publicznego, czy też „zwykłego” celu publicznego, a zatem byłoby niedopuszczalne? Chociaż powyższy przypadek dotyczy konkretnego stanu faktycznego, to nie trudno sobie wyobrazić, iż opisane w nim wątpliwości znalazłyby stosowne odzwierciedlenie w przepisach ustawowych stanowiących podstawę do dokonywania wywłaszczenia w analogicznych sytuacjach. Wydaje się więc, że praktyka stosowania takich regulacji mogłaby wywołać szereg dodatkowych wątpliwości interpretacyjnych i będących ich następstwem sporów prawnych.

Oczywiście ostatecznie ocena stopnia „ważności” danego celu dokonywana byłaby przez trzecią władzę, jednakże już analiza nie-spójności linii orzeczniczej Trybunału w zakresie odnoszącym się do konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia ukazuje, że wcale to nie

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 168.

¹⁹ Szerzej zob. I. Lipowicz, „Biuletyn KKZN”, nr 44, s. 31.

²⁰ Krytyczne uwagi w tym zakresie formułował również K. Działocha: *idem*, *Konstytucja wyznacza granice*, „Trybuna” 1998, nr 70, s. 31.

oznacza, iż stałoby się to remedium na powstające wątpliwości, co w dalszej perspektywie mogłoby nawet prowadzić do eskalacji negatywnej oceny społecznej, tak przecież istotnej dla jego funkcjonowania, instytucji wywłaszczenia.

W kontekście powyższych uwag celowe wydaje się doprecyzowanie, czym zatem ma się kierować interpretator tekstu konstytucji przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie o realizację przez szczegółowe regulacje ustawowe konstytucyjnie wyznaczonego celu publicznego. Jak wskazano powyżej, analiza konstytucyjnej regulacji instytucji wywłaszczenia wymaga kompleksowego badania tych treści Konstytucji, które w istotny sposób rzutują na zakres własności²¹. Zatem na wstępie można postawić pytanie, czy treść art. 31 ust. 3 i 64 Konstytucji RP zawiera jakiegokolwiek przydatne wskazówki dla wyznaczania treści pojęcia celu publicznego²².

Doktryna zasadniczo jest zgodna²³, iż opisywanej przesłanki nie należy interpretować przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mimo że w przepisie tym ustrojodawca określa przesłanki warunkujące możliwość dokonywania ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności – wartości, których ochrona wymaga dokonania takich ograniczeń – to jednakże nie sposób na gruncie obowiązującej Konstytucji znaleźć żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za „przeniesieniem” tego katalogu do treści konstytucyjnego pojęcia celu publicznego. Z kolei w treści art. 64 w ogóle nie znajdują się żadne przydatne – nawet potencjalnie – wskazówki interpretacyjne, które można byłoby wykorzystać w badanym zakresie, stąd można przyjąć, że pojęcie celu publicznego z art. 21

²¹ Szerzej na temat zob. S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 13–50.

²² Zob. również: K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64, [w:] Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1457 i nast.; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016; K. Kozłowski, *Prawo dziedziczenia w świetle postanowień Konstytucji RP – zarys instytucji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 4, s. 62 i nast.

²³ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, op. cit.*, s. 15–16; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości, op. cit.*, s. 41.

ust. 2 Konstytucji RP ma autonomiczną treść²⁴. Czym należy zatem kierować się przy doprecyzowywaniu treści tego pojęcia?

Ostatecznie można przyjąć, że szczegółowa analiza postanowień obowiązującej Konstytucji prowadzi do wniosków, o czym wzmiankowano powyżej, iż właściwe jest powiązanie pojęcia celu publicznego z koniecznością podejmowania działań dla dobra ogółu czy też dobra wszystkich obywateli, a w skali lokalnej – dla dobra członków wspólnoty samorządowej. Co więcej, takie konstatacje zdają się znajdować potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, który zauważa, że „cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”²⁵. Przy czym takie wnioski generują kolejne pytanie dotyczące tego, jak dookreślić ww. pojęcia.

Niekiedy w piśmiennictwie²⁶, poszukując wskazówek interpretacyjnych w tym zakresie, nawiązuje się do pracy E. Drozdy i Z. Truszkiewicza, którzy odnieśli się do kategorii grupy reprezentatywnej z punktu widzenia kryterium użyteczności publicznej, konstatując, że

wyłączenie nie może zmierzać do zaspokojenia potrzeb prawnie określonej liczby osób. Żadnej osobie z góry indywidualnie oznaczonej względnie określonej ściśle grupie osób nie może być wzbroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wyłączenie. Powszechna dostępność do efektów wyłączenia jest podstawowym elementem definiującym interes (cel) publiczny, który ma uzasadniać sięgnięcie po instytucję wyłączenia. Tak rozumianej powszechności nie przekreśliła to, że w rzeczywistości z przedsięwzięcia realizowanego za pomocą wyłączenia będzie korzystać ograniczona grupa osób. Istotne jest bowiem to, że potencjalnie w tym przedsięwzięciu może mieć udział każda osoba będąca w takim samym położeniu²⁷.

²⁴ Podobnie np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 14.

²⁵ Zob. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK 2008, nr 10A, poz. 174 podtrzymany w cyt. wyroku TK SK 7/13 oraz wyroku TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK 2016, nr A, poz. 23.

²⁶ Zob. np. P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 130; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 250–251.

²⁷ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wyłączenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206.

S. Jarosz-Żukowska wskazuje natomiast, że taki sposób postrzegania użyteczności publicznej był charakterystyczny dla polskiej doktryny międzywojennej²⁸, bowiem Z. Cybichowski w latach 20. XX w. pisał, że użyteczność publiczna jest użytecznością publiczności, „niedookreślonej liczbowo i w swoim składzie różnorodnej”²⁹. W związku z tym można byłoby przyjąć, że działania, które służą użyteczności publicznej, rozumianej w sposób wyżej opisany, są jednocześnie działaniami realizującymi cele publiczne. Z uwagami takimi zdaje się korespondować orzecznictwo Trybunału, w którym wskazuje się, że „wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu”³⁰.

Konstatacje takie wydają się wciąż aktualne, jednakże ich przyjęcie prowadzi do kolejnego problemu interpretacyjnego, bowiem na kanwie wyżej przedstawionego sposobu interpretowania opisywanej przesłanki dochodzi do powiązania jej z charakterem podmiotu, na którego rzecz dokonywane jest wyłączenie³¹. W następstwie tego pojawia się spór o to, czy podmiotem, na rzecz którego dokonywane jest wyłączenie, może być jedynie podmiot publiczny, czy również prywatny – co szerzej zostało omówione w drugiej części niniejszej pracy³².

Część doktryny formułuje tezę, zgodnie z którą wyznaczanie treści badanego pojęcia powinno odbywać się na podstawie kryterium podmiotowego – cel publiczny „musi być związany nie tylko z materialną charakterystyką celu wyłączenia, ale i z podmiotową charakterystyką osoby, na rzecz której to wyłączenie jest

²⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 250–251.

²⁹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 144 cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 250–251.

³⁰ Cyt. wyrok TK, K 8/98.

³¹ Podobnie np. P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe...*, *op. cit.*, s. 130; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 250–251.

³² Zob. G. Kościelniak, *Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie...*, *op. cit.*

dokonywane”³³. Na tej podstawie wskazuje się, iż cel publiczny zrealizowany jest wówczas, gdy wywłaszczenie dokonywane jest na rzecz podmiotu publicznego. Konstatacje takie znajdują również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, który zauważa, że

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)³⁴.

Inni przedstawiciele doktryny, dopuszczający dokonywanie wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych, podejmują natomiast polemikę z tą koncepcją, opowiadając się za przyjęciem kryterium funkcjonalnego, a nie podmiotowego, przy dokonywaniu interpretacji opisywanej przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia³⁵.

Nie nawiązując ponownie do ww. sporu doktrynalnego, należy podjąć próbę ostatecznego i w miarę precyzyjnego zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia celu publicznego. W tym zakresie najwłaściwsze zdaje się bezpośrednie zacytowanie kompleksowej konstatacji, jaką sformułował Trybunał w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 13 grudnia 2012 r., zgodnie z którym

cele publiczne nie zostały wprawdzie zdefiniowane w samej Konstytucji, jednak z systemowej wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że są to cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. „Celem publicznym” zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych. Dokonywanie wywłaszczenia wyłącznie w majątkowym interesie wywłaszczyciela lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Dopuszczenie przez ustawodawcę do przymusowego odjęcia praw i do ich nabycia przez podmioty publiczne jest wówczas niezgodne z art. 21

³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 15. Podobnie np. B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 169.

³⁴ Cyt. wyrok TK, SK 7/13 oraz podane tam orzecznictwo.

³⁵ Np. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 247–251; P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe...*, op. cit., s. 131–132.

ust. 2 Konstytucji, nawet jeśli nastąpiło za słusznym odszkodowaniem i było konieczne z innych przyczyn. Jeżeli zatem określony w ustawie cel wywłaszczenia nie ma wystarczająco charakteru publicznego, tak by mógł uzasadniać wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, z konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika nakaz zwrotu wywłaszczonych praw³⁶.

Odszkodowanie za wywłaszczone mienie

Kolejnym kryterium dopuszczalności wywłaszczenia bezpośrednio zapisanym w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest prawnie określony wymóg uzyskania rekompensaty za wywłaszczone mienie – wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane za słusznym odszkodowaniem³⁷.

W literaturze przedmiotu³⁸ podkreśla się, iż opisywany element kompensacyjny jest przesłanką odróżniającą instytucję wywłaszczenia od innych ograniczeń praw majątkowych. Również w tym przypadku kontrowersji nie budzi kwalifikowanie tej przesłanki jako warunku dopuszczalności wywłaszczenia, a nie uznawanie jej za konstytucyjnie określony konstytutywny element tej instytucji³⁹. Zasadniczy problem, który wymaga przeanalizowania, to udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób należy

³⁶ Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11, OTK 2012, nr 11A, poz. 135.

³⁷ Szerzej na temat sposobu określenia wysokości odszkodowania na tle porównawczym zob. S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności...*, op. cit., s. 20 i podana tam literatura.

³⁸ Zob. np. eadem, „Słuszne odszkodowanie” jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia, *„Przegląd Prawa i Administracji”* 2005, t. 68, s. 113 i nast.; eadem, *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 267; eadem, *Przedmiot i specyfika ochrony własności...*, op. cit., s. 166; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16; P. Śmiałek, *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, *„Przegląd Prawa Konstytucyjnego”* 2018, nr 5(45), s. 262 i nast.; Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019; Z. Radwański, *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.

³⁹ Zob. tożsame jak powyżej orzeczenia TK oraz stanowiska doktrynalne.

definiować konstytucyjny termin „słuszności” wzmiankowanego odszkodowania.

L. Garlicki⁴⁰ opowiada się za przyjęciem założenia, iż celowe było posłużenie się przez ustrojodawcę terminem „słuszne odszkodowanie” zamiast „pełne odszkodowanie.” Na tej podstawie autor dochodzi do przekonania, że zamiarem prawodawcy było uelastycznienie terminu określającego wysokość przyznawanego odszkodowania i pozostawienie większej swobody interpretacyjnej ustawodawcy zwykłemu. Autor dodaje, iż cel ten został niejako zniweczony przez przyjętą w orzecznictwie Trybunału⁴¹, jeszcze w latach 90. XX w. koncepcję, zgodnie z którą słuszność odszkodowania utożsamiono z jej pełną ekwiwalentnością i skonstatowano, że spełnienie opisywanej przesłanki dopuszczalności wyłączenia jest możliwe jedynie w przypadku wypłaty pełnego odszkodowania⁴². Co więcej, autor, kontestując powyższą tezę, dochodzi do przekonania, iż w świetle konstytucyjnie gwarantowanych wartości, np. wynikających z zasady sprawiedliwości społecznej, uzasadnione byłoby, przynajmniej potencjalnie i teoretycznie, odstąpienie od dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału i uznanie, że słusznym odszkodowaniem może być również odszkodowanie częściowe, co jednakże wymagałoby szczegółowej i zindywidualizowanej kontroli przepisów prawa dopuszczających taką wysokość kompensacji⁴³.

Z uwagi na, to że w orzecznictwie Trybunału został przyjęty określony sposób interpretowania pojęcia słusznego odszkodowania, to celowe jest jego pełniejsze przeanalizowanie, tym bardziej że to ono właśnie będzie determinowało normatywny kształt tego pojęcia.

Na genezę ww. linii orzeczniczej Trybunału wskazuje S. Jarosz-Żukowska⁴⁴, zauważając, że linia ta zaczęła się kształtować jeszcze

⁴⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16–17.

⁴¹ Zob. orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, poz. 2.

⁴² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16–17. Zob. również D. Dawidowicz, *Problematyka wyłączeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2, s. 49–50.

⁴³ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16–17.

⁴⁴ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, op. cit., s. 254–255.

przed ukonstytucjonalizowaniem samej instytucji wywłaszczenia, tj. przed 1990 r. Formułowane wówczas tezy odnosiły się do konstytucyjnie chronionej własności osobistej, w następstwie czego Trybunał przyjmował, iż „tylko pełne odszkodowanie (kwota pieniężna lub prawo wyboru działki zamiennej) traktowane jest jako przejaw dochowania całkowitej ochrony własności osobistej”⁴⁵. Kształtująca się w pierwszych orzeczeniach, jakie zostały wydane po uchwaleniu nowelizacji Konstytucji lipcowej, linia orzecznicza Trybunału była następstwem uprzednio dokonanych konstatacji, bowiem Trybunał w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r. przyjął, że⁴⁶

słuszne odszkodowanie – to odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. [Idąc dalej, Trybunał dochodzi do przeświadczenia, że – G.K.] ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania [...] stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego tj. sprawiedliwego odszkodowania, i jest w ten sposób naruszeniem samej własności⁴⁷.

Trybunał, orzekając nieco ponad miesiąc później (19 czerwca 1990 r.), wprost odwołał się do swojego orzecznictwa sprzed 1990 r., wskazując nie tylko na zasadność jego utrzymania, ale co więcej – na ich podstawie – nie sformułował jeszcze dalej idących wniosków:

konstytucyjna zasada ochrony własności w powiązaniu z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia oznacza, że odszkodowanie stanowić powinno ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości, czyli powinno być równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny wyciągnął też dalszy wniosek (wynikający z treści art. 7 Konstytucji), że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko w drodze sposobu obliczania odszkodowania, lecz i trybu jego wypłacania [tj. np. w ratach, chyba że odbywałoby się to za zgodą wywłaszczanego, a nie w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, Trybunał uznał – G.K.], że odszkodowanie stanowić powinno ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości, czyli powinno być

⁴⁵ Orzeczenie TK z dnia 31 maja 1989 r., K 2/88, OTK 1989, poz. 1.

⁴⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

⁴⁷ Cyt. orzeczenie TK, K 1/90.

równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił to, że w warunkach państwa gwarantującego swobodę działalności gospodarczej, a więc przyjmującego gospodarkę rynkową, pojęcie słusznego odszkodowania sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych. W warunkach natomiast demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo⁴⁸.

Tezy te zostały nie tylko utrzymane w orzecnictwie polskiego sądu prawa po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r., ale wręcz rozwinięte, bowiem Trybunał w wyroku z dnia 14 marca 2000 r.⁴⁹ spuentował, że

słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, takie które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem.

Taka konstatacja rodzi pytanie, czy „odtworzenie rzeczy przejętej przez państwo” można utożsamiać z „odtworzeniem sytuacji majątkowej, jaką wywłaszczony miał przed jego dokonaniem”. Otóż nie, na co zdaje się zwracać uwagę sam Trybunał, używając zwrotu „ujmując szerzej”. Należy zatem przyjąć, iż wzmiankowane rozszerzenie obowiązku kompensacyjnego państwa było działaniem świadomym składu orzekającego. Podkreślić jednakże należy, że powyższa teza ani wprost nie została odrzucona w jego późniejszym orzecnictwie, ani nie znalazła ona potwierdzenia, gdyż z reguły mówiąc o słusznosci odszkodowania, Trybunał odwołuje się do ekwiwalentności rozumianej jako gwarancje odtworzenia rzeczy, a nie stanu majątkowego. Co więcej, w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 września 2003 r. Trybunał nawet niejako „osłabia” wcześniejsze stanowisko, stwierdzając, że:

⁴⁸ Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990 r., poz. 3.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK z 2000 r., nr 2, poz. 60.

Konstytucja w art. 21 ust. 2, regulując sprawę odszkodowania za wywłaszczenie, mówi o „słusznym odszkodowaniu”. Wskazuje to na to, że jakkolwiek każda ingerencja majątkowa we własność szeroko rozumianą (wyrządzenie szkody jest taką ingerencją, także jest nią np. wywłaszczenie) – będzie miała zgodnie z Konstytucją skutki odszkodowawcze, to jednak nie zawsze musi to nieuchronnie prowadzić do pełnego odszkodowania. Nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze musi (wedle Konstytucji) wiązać się z całkowitym pokryciem szkody. W tym bowiem zakresie rekompensata musi odpowiadać kryterium „słuszości”, co nie oznacza, że musi ona być „pełna”. Konstytucji znane jest bowiem różnicowanie zakresu skutków odszkodowawczych – co do zasady, na co wskazuje istnienie art. 21 ust. 2. Ten przepis zresztą dotyczy szkód wyrządzonych działaniem nienaruszającym prawa. Tym niemniej sama idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji obca. Nie można zatem twierdzić, że sam fakt braku pełności odszkodowania jako taki jest niekonstytucyjny⁵⁰.

Przyjęta modyfikacja linii orzeczniczej Trybunału zdaje się korespondować z przedstawionymi wyżej uwagami L. Garlickiego odnoszącymi się do odmienności pojęć słusznego odszkodowania oraz pełnego odszkodowania. Jednocześnie Trybunał konsekwentnie utożsamia pojęcie słusznego odszkodowania z koniecznością wypłaty odszkodowania w wysokości odpowiadającej cenie rynkowej nieruchomości, stąd w wyroku wydanym w dniu 25 maja 2016 r. podkreśla:

Trybunał podtrzymuje pogląd, że odwołanie się do wartości rynkowej stanowi właściwą podstawę dla określenia odszkodowania „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. odpowiednio wyrok TK z 16 października 2012 r. w sprawie K 4/10, pkt IV.3.4). Z założenia bowiem odszkodowanie równe wartości rynkowej ma pozwolić właścicielowi na odtworzenie stanu sprzed wywłaszczenia, a tym samym zrealizowania konstytucyjnej funkcji odszkodowania. Cena rynkowa rzeczy wywłaszczanej, powinna – poza przypadkami gwałtownych zmian cen – wystarczyć na zakup rzeczy innej, ale odpowiadającej cechom tej, której własność odjęto albo wyrównać ekonomicznie uszczerbek w majątku właściciela [...] wywołany wywłaszczeniem⁵¹.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK z 2003 r., nr 7A, poz. 76.

⁵¹ Cyt. wyrok TK, Kp 2/15 i podane tam orzecznictwo.

Co więcej, aktualne również pozostają tezy, zgodnie z którymi odszkodowanie nie może zostać uszczuplone przez przyjęty sposób obliczania odszkodowania oraz trybu jego wypłacania⁵². W cytowanym wyżej orzeczeniu z 2016 r. Trybunał podtrzymuje te założenia i konstatuje m.in., że „gwarancja konstytucyjna odnosi się [...] do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęciem własności”. Trybunał podnosi również, iż opisywana przesłanka stanowi wymóg „sprawiedliwości wyrównawczej”: „wywłaszczenie dopuszczalne jest za odszkodowaniem, które jest słuszne, określone przez przepisy wywłaszczeniowe oraz należne bez względnej zwłoki niezależnie od tego czy przyjmuje formę pieniężną, czy restytucyjną”⁵³, z kolei w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 13 marca 2011 r. konstatuje, że

zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do odszkodowania jest bez wątpienia samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa (zob. wyrok z 25 maja 2006 r., SK 51/05). Jakkolwiek bowiem podstawowymi środkami ochrony prawa podmiotowego są instrumenty o charakterze zakazowym (zabezpieczające możliwość swobodnego wykonywania prawa przez uprawnionego, bez naruszeń i ingerencji ze strony osób trzecich) oraz środki restytucyjne, stosowane w razie dokonanej już naruszenia, to nie zawsze skorzystanie z nich będzie skuteczne lub możliwe.

W tym świetle roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie stanowi szczególny instrument ochrony interesów skarżących z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń

⁵² Cyt. orzeczenie TK, K 2/90.

⁵³ Cyt. wyrok TK, Kp 2/15 i podane tam orzecznictwo.

roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK nr 1/2000, poz. 3).

Pojawia się zatem pytanie o spójność linii orzeczniczej w badanym zakresie. Wydaje się, iż odpowiedź na nie znaleźć można w uwagach sformułowanych przez L. Garlickiego jeszcze w 2003 r.⁵⁴, tj. przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia z dnia 23 września 2003 r., bowiem autor zauważa, że jakkolwiek w świetle orzecznictwa Trybunału wymóg słuszności odszkodowania zasadniczo utożsamiany jest z pełnością odszkodowania, to jednakże nie da się wykluczyć możliwości przyjęcia wyjątku od takiej zasady. Rozwijając te konstatacje, można przyjąć, że obowiązek ustanowienia słusznego odszkodowania jakkolwiek należy ściśle łączyć z konstytucyjnie gwarantowanym prawem własności, to jednakże nie sposób uznać, że prawo to ma charakter nienaruszalny – bezwzględny. Co więcej, wartości przez nie chronione nie są najwyżej chronionymi w ramach całej aksjologii konstytucyjnej, a ochrona interesu zindywidualizowanego czasem musi ulec ograniczeniu ze względu na dobro ogółu. Wydaje się więc, iż przyjęcie takiego założenia umożliwi koegzystencje, na pozór sprzecznych, tez orzeczniczych Trybunału. Sądzić można, że u podstaw uwag sformułowanych zarówno przez L. Garlickiego, jak i w uzasadnieniu do orzeczenia TK z dnia 23 września 2003 r. znajdowała się nie tyle chęć deprecjacji elementu kompensacyjnego instytucji wyłączenia co nie doprowadzenie do apriorycznego i bezwzględnego wykluczenia możliwości przyjęcia wyjątków od utrwalonej w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału reguły utożsamiania słusznego odszkodowania z odszkodowaniem pełnym wraz z wszelkimi wynikającymi z takiego założenia prawnymi konsekwencjami.

⁵⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16–17.

Wyłączenie dokonane na podstawie ustawy

Chociaż z literalnego brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika, iż jedną z konstytucyjnie zdeterminowanych przesłanek dopuszczalności instytucji wyłączenia jest dokonanie jej na podstawie ustaw, to nie sposób zgodzić się z B. Banaszakiem⁵⁵, że w świetle postanowień Konstytucji RP oparcie wyłączenia na ustawie nie jest konieczne. A co za tym idzie – istnieje ryzyko dokonywania wyłączeń w drodze aktów wykonawczych, bowiem obowiązek dokonywania wyłączeń czy też określanie zasad jego przeprowadzania na podstawie ustawy wynika m.in. z przyjętej koncepcji ustawy jako podstawowego aktu normotwórczego w RP (zgodnie z koncepcją nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy). Wyłączenie nie może zatem zostać dokonane w drodze rozporządzenia czy też zasady jego dokonywania nie mogą być determinowane tym aktem, gdyż nie jest on aktem samodzielnym i musi być wydany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego określającego jego (tj. rozporządzenia) podmiot, przedmiot oraz treść (podkreślić należy, iż ta właśnie przesłanka została wprowadzona przez ustrojodawcę dopiero przepisami Konstytucji z 1997 r.).

Co prawda zgodnie z stanowiskiem formułowanym w doktrynie i orzecnictwie Trybunału nie można jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, bowiem generalnie zależy to od normowanej materii, a zwłaszcza od jej związku ze sferą konstytucyjnych wolności i praw jednostki⁵⁶. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą”⁵⁷.

⁵⁵ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 168–169.

⁵⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 139 i podane tam orzecznictwo.

⁵⁷ *Ibidem*.

Konstatując, należy podać za Trybunałem, iż „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane być musi *a casu ad casum* stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela”⁵⁸. Odnosząc te uwagi do omawianej materii, należy podkreślić, że wywłaszczenie stanowi ingerencję w prawo własności. A skoro tak, to bezwzględnie musi być dokonywane na podstawie ustawy oraz w granicach określonych w samej ustawie.

Potwierdzenie tych ogólnych konstatacji znajduje swój materialny wyraz w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie⁵⁹. Chociaż nie wynika to z powyższych założeń, wyraźnie należy podkreślić, że chodzi o ustawę rozumianą *in abstracto*, a nie *in concreto*, tj. wywłaszczenie może być dokonane w wypadkach określonych w drodze ustawy rozumianej jako rodzaj aktu normatywnego, a nie jako jeden konkretny i kompleksowy akt normatywny. W przeciwnym razie ustawa o gospodarce nieruchomościami⁶⁰ wyłączałaby inne przypadki dokonywania wywłaszczeń, czego również nie dałoby się uzasadnić na gruncie przepisów obowiązującej konstytucji.

Konstatacje sformułowane powyżej znajdują pełne potwierdzenie w literaturze przedmiotu z zakresu prawa konstytucyjnego, bowiem L. Garlicki wprost kwalifikuje dokonanie wywłaszczenia w drodze ustawy jako formalną przesłankę jego dopuszczalności⁶¹.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Zob. np. *idem*, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *idem*, t. 3, Warszawa 2003, s. 16; L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 538.

⁶⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).

⁶¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, *op. cit.*, s. 15; podobnie S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, *op. cit.*, s. 258–259; B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 39.

Niezbędność dokonania wywłaszczenia

Jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu⁶² i co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału⁶³, na gruncie postanowień Konstytucji RP, oprócz trzech ww. warunków dopuszczalności wywłaszczenia można wskazać na jeszcze jeden – niezbędność. Dodać można, podając za L. Garlickim⁶⁴, iż uznanie ww. przesłanki za warunek dopuszczalności wywłaszczenia znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co oczywiście nie ma wiążącego charakteru dla interpretatora tekstu Konstytucji, o czym wzmiankowano powyżej, aczkolwiek nie może pozostawać niezauważalne.

Co prawda przesłanka ta nie została literalnie wyrażona w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ale jak wielokrotnie wskazano wyżej, analiza ww. instytucji powinna być dokonywana w świetle całego porządku konstytucyjnego – przede wszystkim istotne znaczenie w tym zakresie mają art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP. Jak wzmiankowano, wszelka ingerencja w prawo własności powinna odbywać się, zgodnie z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3, jedynie wówczas, gdy jest to „konieczne”. Kumulatywna analiza ww. przepisów Konstytucji RP prowadzi do konstatacji, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest ono konieczne dla realizacji stojących u jej podstaw celów publicznych. Jak zauważa Trybunał w orzeczeniu z dnia 25 maja 2016 r., do wymogów, jakim musi sprostać wywłaszczenie, zaliczyć również można niezbędności: „wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w wypadku, w którym celu publicznego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych”⁶⁵. Następstwem takiej konstatacji jest uznawanie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy nie zostanie ona przeznaczona na realizację celu publicznego, dla którego została wywłaszczona⁶⁶.

⁶² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16.

⁶³ Np. cyt. wyroki TK: P 12/11; Kp 2/15 i podane w nich orzecznictwo.

⁶⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16.

⁶⁵ Cyt. wyrok TK, Kp 2/15.

⁶⁶ Np. wyroki TK z dnia: 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK z 2001, nr 7, poz. 216; cyt. P 12/11; cyt. Kp 2/15 i podane w nich orzecznictwo. Podobnie

Zakończenie

Jak ukazały przeprowadzone badania, mimo że instytucja wyłączenia znana jest od dawna zarówno prawu administracyjnemu, jak i cywilnemu, została ona ukonstytucjonalizowana w Polsce dopiero w 1989 r. Mimo że współczesna regulacja bazuje na rozwiązaniach normatywnych z początku okresu transformacji ustrojowej, to jednakże zostały do niej wprowadzone istotne modyfikacje. Dodać również należy, iż polski ustrojodawca uregulował tą problematykę w sposób zbliżony, choć nie identyczny, do większości współczesnych państw europejskich oraz USA, których prawodawstwo zostało poddane badaniu we wcześniejszych częściach niniejszej pracy. Konstatacja taka nie prowadzi do wniosku, iż doktrynalne postrzeganie wzmiankowanej instytucji, której kształt determinują przepisy konstytucyjne, jest spójne i niewywołujące kontrowersji. Uwagi te niestety należy również odnieść do orzecznictwa Trybunału.

Próba jednoznacznego zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia wyłączenia zakończyła się niestety niepowodzeniem. Co więcej, zaobserwowano wyraźne spory doktrynalne w tym zakresie i ich egzemplifikację w orzecznictwie polskiego sądu prawa. Niekiedy wręcz, z uwagi na sprzeczność tego orzecznictwa, niewłaściwe okazało się używanie pojęcia „przyjęta linia orzecznicza”, a właściwsze było mówienie o sposobie postrzegania poszczególnych konstytucyjnych elementów konstytucyjnej instytucji wyłączenia w poszczególnych orzeczeniach Trybunału.

Kontrowersji w orzecznictwie Trybunału w zasadzie nie budziło jedynie to, że poza posłużeniem się przez ustrojodawcę pojęciem wyłączenia ukonstytucjonalizował on jedynie dwie przesłanki dopuszczające jego przeprowadzenie – celu publicznego i odškodowania. Dokonując chociażby analizy sposobu definiowania w orzecznictwie Trybunału ww. pojęć, nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż wywołują one zbliżone kontrowersje do tych, jakie powstały podczas wyznaczenia w tymże orzecznictwie treści samego pojęcia wyłączenia.

w piśmiennictwie – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 16.

Jak wskazano, instytucja wywłaszczenia została uregulowana w Konstytucji RP z 1997 r. w art. 21 ust. 2, zgodnie z którym „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z reguły w literaturze przedmiotu podkreśla się, że w przyjmowanych w poszczególnych państwach normatywnych konstrukcjach instytucji wywłaszczenia jej dopuszczalność jest warunkowana koniecznością spełnienia trzech podstawowych przesłanek – dokonania wywłaszczenia na cele publiczne, za odszkodowaniem, w sposób określony w drodze ustawy.

W pierwszej części pracy opublikowanej na łamach niniejszego czasopisma porównano kształt konstytucyjnych regulacji instytucji wywłaszczenia w wybranych państwach europejskich oraz USA. Wnioski, które udało się na tej podstawie sformułować, w pełni potwierdziły powyższe konstatacje⁶⁷.

W ocenie autora niniejszego artykułu również analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi do konkluzji, że dopuszczalność wywłaszczenia dokonywanego w Polsce warunkowana jest spełnieniem wszystkich trzech ww. przesłanek, i to pomimo niewyrażenia wprost przez ustrojodawcę konieczności określenia formy prawnej determinującej sposób jej przeprowadzania. Nie można bowiem zapomnieć, że wywłaszczenie stanowi ingerencję w prawo własności, a skoro tak jest, to bezwzględnie musi być dokonywane na podstawie ustawy oraz w granicach określonych w samej ustawie. Ponadto w doktrynie oraz orzecnictwie polskich sądów utrwalony jest pogląd, że zasadne jest przyjęcie jeszcze czwartej przesłanki wywłaszczenia – niezbędności dokonania wywłaszczenia. Co prawda przesłanka ta nie została literalnie wyrażona w treści Konstytucji RP, ale jak wielokrotnie wskazano, analiza ww. instytucji powinna być dokonywana w świetle całego porządku konstytucyjnego, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest ono konieczne dla realizacji stojących u jej podstaw celów publicznych.

Konkludując raz jeszcze, należy podkreślić, iż ww. przesłanki nie stanowią elementów konstytucyjnych instytucji wywłaszczenia,

⁶⁷ Zob. G. Kościelniak, *Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia w Polsce – geneza...*, op. cit.

a jedynie określają warunki jej dopuszczalności, co w istotny sposób wpłynęło na kształt analizy, jaka została przeprowadzona w niniejszym opracowaniu.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

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

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 31 maja 1989 r., K 2/88, OTK 1989, poz. 1.

Orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, poz. 2.

Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 1998, nr 3, poz. 87.

Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 216.

Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK 2003, nr 7A, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK 2008, nr 3A, poz. 41.

Wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK 2008, nr 10A, poz. 174.

Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11, OTK 2012, nr 11A, poz. 135.

Wyrok TK z 13 marca 2014 r., P 38/11, OTK 2014, nr 3A, poz. 31.

Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, OTK 2014, nr 8A, poz. 93.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK 2015, nr 7A, poz. 101.

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK 2016, nr A, poz. 23.

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK 2017, nr A, poz. 86.

Postanowienie TK z dnia 6 listopada 2019 r., SK 21/18, OTK 2019, nr A, poz. 58.

Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2019 r., P 13/18, OTK 2019, nr A, poz. 68.

Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.

- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011.
- Czarnik Z., *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Dawidowicz D., *Problematyka wywłaszczeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2013, nr 2, s. 47–50.
- Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Działocha K., *Konstytucja wyznacza granice*, „*Trybuna*” 1998, nr 70.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
- Hetko A., *Dekret warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017.
- Jarosz-Żukowska S., „*Słuszne odszkodowanie*” jako konstytucyjna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2005, t. 68, s. 113–140.
- Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.
- Kościelniak G., *Zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w erze ponowoczesnej a ustrojowa przyszłość instytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, „*Państwo i Społeczeństwo*” 2012, nr 3.
- Kozłowski K., *Prawo dziedziczenia w świetle postanowień Konstytucji RP – zarys instytucji*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2017, vol. 22, nr 4.
- Lipowicz I., „*Biuletyn KKZN*”, nr 44.

- Radwański Z., *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Śmiałek P., *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5(45), s. 261–280.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64, [w:] Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Streszczenie

Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia w Polsce – konstytucyjne warunki dopuszczalności wywłaszczenia

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki regulacji instytucji wywłaszczenia w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Instytucja wywłaszczenia znana jest od dawna zarówno prawu administracyjnemu, jak i cywilnemu, natomiast przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów zasadniczo stała się w momencie jej wprowadzenia do postanowień ustawy zasadniczej. Z uwagi na złożoność zagadnienia praca została podzielona na trzy części.

W pierwszej części pracy autor przeprowadził analizę procesu konstytucjonalizacji tej instytucji w polskim porządku prawnym oraz dokonał selektywnej analizy konstytucyjnych regulacji instytucji wywłaszczenia w niektórych współczesnych państwach, głównie europejskich oraz w USA.

W drugiej części została podjęta próba zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Jednocześnie przyjęcie założenia, zgodnie z którym definicja danego pojęcia prawnego powinna opisywać konstytutywne elementy instytucji określanej tym pojęciem, umożliwiło scharakteryzowanie samego wywłaszczenia.

Niniejsza, trzecia, a zarazem ostatnia, część pracy koncentruje się na analizie konstytucyjnych warunków dopuszczalności instytucji wywłaszczenia. Zawiera ona również konkluzje podsumowujące i jednocześnie wieńczące całość przeprowadzonych badań.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, ograniczenie prawa własności na cele publiczne, konstytutywne elementy instytucji wywłaszczenia

Abstract

Constitutional regulation of the institution of expropriation in Poland – constitutional conditions of admissibility of expropriation

The purpose of this paper is to present the problem of regulation of the institution of expropriation in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. This institution has long been known to both administrative and civil law. On the other hand, the object of interest of constitutionalists is essentially from its introduction to the provisions of the Basic Law. Due to the complexity of the paper, it has been divided into three parts.

In its first part the author analyzed the process of constitutionalization of this institution in the Polish legal system, and made a selective analysis of the constitutional regulations of the institution of expropriation in some contemporary states, mainly European and in the USA.

In the second part of the paper an attempt was made to define the constitutional notion of expropriation. At the same time, the assumption that the definition of a given legal concept should describe the constitutive elements of the institution defined by this concept made it possible to characterise expropriation itself.

This third and final part of the paper will focus on the analysis of the constitutional conditions of admissibility of the institution of expropriation. It will also contain conclusions summarizing and concluding the whole research conducted.

Key words: expropriation, constitutional concept of expropriation, limitation of property right for public purposes, constitutive elements of the institution of expropriation