

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-2060-6638

e-mail: womir@amu.edu.pl

Zwrot nieruchomości wywłaszczonych na podstawie decyzji ZRID — refleksje na tle niektórych form prawnych wywłaszczenia

Return of expropriated real estate based on the ZRID decision — reflections on some legal forms of expropriation

Streszczenie

Wydawałoby by się, że problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest już na tyle rozpoznana, że w swych podstawowych zrębach nie nastrocza wątpliwości interpretacyjnych. Okazuje się jednak, że tak nie jest. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykształciła się interpretacja art. 23 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, na podstawie której odmawiano zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nawet w sytuacji, gdy stała się ona zbędna na cele publiczne — a więc wbrew literalnej wykładni art. 137 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, *lex generalis* w tym przedmiocie. W artykule dowodzi się, że takie rozumienie przepisów jest niewłaściwe, wypacza istotę instytucji wywłaszczenia jako środka ostatecznego (*ultima ratio*), a w szerszym kontekście narusza zasadę równości wobec prawa. Prezentowana jest teza, że żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku ziszczenia się przesłanki zbędności jest publicznym prawem podmiotowym eksproprianta. Aby nakreślić istotę problemu w podstawowym zakresie, zostaną omówione także inne formy wywłaszczenia niż w drodze aktu administracyjnego, w szczególności wprost z mocy ustawy (*ex lege*), oraz zagadnienie momentu przewłaszczenia.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, zwrot wywłaszczonych nieruchomości, specustawa drogowa, równość wobec prawa

JEL: K11, K23

Wprowadzenie

Decyzja o realizacji inwestycji drogowej (ZRID), o której mowa w art. 11 i n. ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych za-

Abstract

It would seem that the issue of returning expropriated real estate is an institution that has already been recognized to such an extent that it does not raise any interpretation doubts in its basic foundations. It turns out that it is not quite so. In the judicial administrative judgments, such an interpretation of Art. 23 of the the Act of April 10, 2003 on special rules for the preparation and implementation of investments in the field of public roads, on the basis of which expropriated real estate was refused, even if the real estate became redundant for public purposes — thus, contrary to the literal interpretation of Art. 137 of the Act of August 21, 1997 on real estate management, *lex generalis* in this regard. The study proves that such an understanding is incorrect, it distorts the essence of the institution of expropriation as an ultimate measure (*ultima ratio*), and in a broader context it violates the principle of equality before the law. The article presents the thesis that the demand to return the expropriated real estate in the event of the fulfillment of the condition of redundancy is a public subjective right of the expropriator. In order to understand the essence of the problem, in a basic scope, other forms of expropriation will also be discussed than by way of an administrative act, in particular directly by virtue of the law (*ex lege*), and the issue of the moment of transfer of ownership.

Keywords: expropriation, return of expropriated real estate, special road traffic act, equality before the law

sadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹ (dalej: specustawa drogowa, u.z.p.d.p.), należy do kategorii tzw. decyzji zintegrowanych², których wprowadzenie do systemu prawnego należy wiązać z tzw. specusta-

Forma prawna wywłaszczenia a zwrot wywłaszczonych nieruchomości

wami, tj. *prima facie* ustawami epizodycznymi (Baugus & Bose, 2015, s. 3–19; Wronkowska, s. 75–87). *Prima facie* dlatego, że miały one obowiązywać tylko przez krótki okres, kilka lat, gdyż pierwotnie w przepisach końcowych wskazywało się datę ich wygaśnięcia. Tymczasem o ile jedna z pierwszych polskich specustaw, ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych³ (dalej u.z.p.d.k.), a później wszystkich kategorii dróg, wskazywała w przepisach końcowych datę wygaśnięcia, zresztą czterokrotnie przedłużaną, o tyle niektóre z nowszych specustaw inwestycyjnych takiego zastrzeżenia już nie mają. W ostatnim latach doszło bowiem do zmiany postrzegania regulacji szczególnych, przyspieszających, a zarazem ograniczających publiczne prawa podmiotowe jednostek — z regulacji co do zasady o charakterze wyjątkowym stają się zasadą, główną podstawą prawną realizowanych inwestycji. Ponadto także w odniesieniu do specustawy drogowej pojawiły się postulaty, by stała się ona trwałym elementem porządku prawnego. Sugeruje to niejako, że Polsce *lex generalis* w procesie inwestycyjnym stają się zbędne.

Bezpośrednią inspiracją dla, wydawałoby się, dobrze rozpoznanej problematyki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest teza postawiona w wyroku NSA z 12.09.2018 r., która przymusowe przejście gruntów na podstawie specustawy drogowej nie uznaje za wywłaszczenie *sensu stricto*, a jedynie za instytucję do niego podobną. Stwierdza w nim, że pozyskanie nieruchomości na realizację celów publicznych na podstawie tej ustawy „nosi znamiona wywłaszczenia” (wyrok NSA z 12.09.2018 r.). W konsekwencji pogląd ten doprowadził skład orzekający do wniosku o braku możliwości zastosowania do tak przejętych nieruchomości przepisów u.g.n. dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, gdyż ta „zarezerwowana jest dla gruntów wywłaszczonych w trybie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1899 z późn zm., dalej u.g.n.), a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n.”. Przedstawiony pogląd nie jest odosobniony. Był on wyeksplikowany także w innych, wcześniejszych orzeczeniach (wyrok WSA w Krakowie z 22.04.2010 r., wyrok WSA w Krakowie z 9.01.2018 r., wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2018 r., wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., wyrok NSA z 19.07.2017 r., wyrok NSA z 25.05.2016 r.).

W opracowaniu będzie prezentowana teza, że żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku ziszczenia się przesłanki zbędności jest publicznym prawem podmiotowym eksproprianta, a zaprezentowane stanowisko sądu administracyjnego w sposób nieuzasadniony prawo to ogranicza. Publiczne prawo podmiotowe kreuje taką sytuację jednostki, w której ma ona — na podstawie normy prawa powszechnie obowiązującego — możliwość żądania czegoś od państwa (roszczenie) lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić, jeśli zachodzą warunki określone w tejże normie (Kasznica, 1946, s. 127; Jakimowicz, 2002, s. 246). Należy jednocześnie nadmienić, że w orzecznictwie obecne jest również właściwe, prokonstytucyjne rozumienie zakresu odesłania z art. 23 u.z.p.d.p. (wyrok NSA z 4.12.2019 r.)

W pierwszej kolejności, dla podważenia stanowiska zaprezentowanego przez NSA w wyroku z 12.09.2018 r. niezbędne będą rozważania, czy wywłaszczenie może być dokonane wprost na podstawie ustawy (*ex lege*) oraz poprzez nabycie, czyli zawarcie umowy, a jeśli takie możliwości uznać za dopuszczalne, czy w ich przypadku także w określonych okolicznościach aktualizuje się obowiązek zwrotowy. Pomińnię zostaną rozważania dotyczące wywłaszczenia na podstawie aktu administracyjnego, gdyż w tym zakresie, m.in. ze względu na literalnie brzmienie art. 136 ust. 1 u.g.n., wątpliwości takich nie ma.

Umowa ekspropriacyjna

Kluczowe dla określenia charakteru prawnego kontraktu zawieranego w postępowaniach wywłaszczeniowych *sensu largo*⁴ jest przesądzenie, że brak zgody jednostki na zbycie nieruchomości oznaczałby w istocie zniweczenie realizacji inwestycji celu publicznego, np. drogi publicznej. Takie rozumienie jest możliwe tylko w przypadku, gdy umowę tę postrzega się wyłącznie jako kontrakt cywilnoprawny. Jednocześnie rozumienie to doprowadza do absurdu (*reductio ad absurdum*), gdyż w konsekwencji mogłoby skutecznie zablokować budowę siatki dróg publicznych. Stąd też omawiana umowa to umowa administracyjna (umowa prawa publicznego), która jest zawierana w sferze *imperium*, a nie *dominium*. Należy nadmienić, że jest ona klasycznym przykładem umowy subordynacyjnej, w tym przypadku stanowiąc alternatywę dla aktu administracyjnego (Dolnicki, 2001, s. 81). Najlepiej jej status oddaje regulacja *lex generalis* dla problematyki ekspropriacji, czyli ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tą regulacją należy ją postrzegać jako wstępny etap pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne. Kiedy jednak sięgnąć do pierwszej ze specustaw po transformacji ustrojowej, ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych⁵ (dalej: u.a.p.), to lakoniczność wypowiedzi ustawodawcy w art. 27 tej ustawy w połączeniu w dominującą w tym okresie wykładnią umowy z art. 114 u.g.n. rzeczywiście mogła doprowadzić do przeświadczenia, że jest to umowa zawierana pod reżimem prawa prywatnego. Mimo tego oczywiście błędnego założenia, które było również obecne na gruncie u.g.n., dopiero z ogłoszeniem wyroku TK z 12.12.2017 r. (Pawłowski, 2018a, s. 175–187) doszło do zmiany paradygmatu w tym zakresie. Jak zauważa M. Szewczyk, umowy z art. 114 ust. 1 u.g.n. są zawierane pod groźbą wywłaszczenia (Szewczyk, 2019, s. 681), a ponadto stanowią alternatywę dla aktu administracyjnego. Taką umową jest także umowa z art. 27 u.a.p. ze względu na treść art. 29 tej ustawy, a także umowa z nieobowiązującego już art. 13 ust. 1 u.z.p.d.k. Trudno bowiem wskazać takie *ratio legis*, które pozwalałoby na gorsze traktowanie jednostki, która zgadza się na zawarcie takiego kontraktu, i tym samym wnioskodawca szybciej pozyskuje nieruchomość na realizację inwestycji drogowej, od tych, wobec których przeprowadzono

formalne postępowanie wywłaszczeniowe. Takie postępowanie, rzecz jasna, wydłuża czas pozyskania tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Obowiązek zwrotowy dotyczy obu sytuacji, o czym przesądza zmieniona w tym względzie obecna *lex generalis* w sprawie wywłaszczeń (art. 142a u.g.n.).

Kluczowe dla właściwego rozumienia zakresu obowiązku zwrotowego wobec form prawnych wywłaszczenia jest przesądzenie, które to nieruchomości są nieruchomościami wywłaszczonymi w świetle art. 136 ust. 3 u.g.n. Ograniczenie się wyłącznie do tych pozyskanych w drodze decyzji administracyjnej czy decyzji wywłaszczeniowej z art. 119 u.g.n. stanowi nieuprawnione zawężenie i w istocie zniweczenie konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności. Stąd też teza postawiona w innym wyroku WSA z 2018 r., że „sprzedaż nieruchomości — nawet jeśli bezpośrednio poprzedzała ona postępowanie wywłaszczeniowe — nie może być utożsamiana z jej wywłaszczeniem” stoi w sprzeczności ze współczesnym, i nie tylko, rozumieniem form prawnych wywłaszczenia (II SA/Kr 1460/17). Jest to sprzeczne z wykładnią systemową i celowościową. Skoro specustawy stanowią *lex specialis* wobec *lex generalis* — u.g.n. (Wolanin, 2009, s. 286), to w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy tej ostatniej. Inne rozumienie doprowadzałoby do luk w systemie prawnym, łamałoby podstawowe zasady państwa prawnego, przede wszystkim zasadę równości wobec prawa i zasadę lojalności. Stoi to też w oczywistej sprzeczności z tezami wyrażonymi w wyroku TK z 12.12.2017 r. (SK 39/15). Warto dodać, że tak niekorzystne postrzeganie umowy wywłaszczeniowej dla interesów jednostki nie było obecne nawet w regulacjach z okresu PRL.

Reasumując, należy stwierdzić, że zawarcie umowy ekspropriacyjnej, stanowiącej alternatywę dla aktu administracyjnego, decyzji wywłaszczeniowej, jest równoznaczne z wywłaszczeniem *sensu stricto* i w przypadku ziszczenia się okoliczności wskazanych w art. 136 ust. 1 u.g.n. lub 137 ust. 1 u.g.n. aktualizuje się obowiązek zwrotowy, co obecnie formalnie potwierdza art. 142a u.g.n.

Wywłaszczenie *ex lege*

Dopuszczalność wywłaszczenia wprost z mocy prawa budzi spore kontrowersje w doktrynie przede wszystkim z tego powodu, że samo wywłaszczenie z punktu widzenia formy prawnej działania jest związane przede wszystkim z aktem administracyjnym cechującym się podwójną konkretnością, a więc aktem stosowania prawa. Tymczasem wywłaszczenie *ex lege* oznaczałoby, że o przejściu prawa własności decydowałaby legislatura aktem stanowienia prawa. Takie ujęcie jest krytykowane z tego względu, że przesądzenie w ustawie o przeznaczeniu gruntów na cele publiczne jest związane z nacjonalizacją, która w demokratycznym państwie prawnym jest niedopuszczalna (Cibulka, 2006, s. 149; Osajda, 2009, s. 6). W Polsce dyskurs w tej kwestii rozgorzał w związku z art. 73 ustawy z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁶, na podstawie którego nieruchomości zajęte pod drogi publicz-

ne, a będące we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i niestanowiące ich własności stały się z mocy prawa z dniem 1.01.1999 r. ich własnością, co następowało jednakże za odszkodowaniem. Zabieg ten należy ocenić krytycznie z wielu względów (Osajda, 2009, s. 6; Pawłowski, 2019, s. 97.), m.in. z racji pozbawienia czy też ograniczenia ponad miarę prawa do sądu. Mimo orzekania przez TK kilka razy w sprawie dopuszczalności tego mechanizmu i jego wyjątkowego, jednorazowego charakteru (P 5/99, SK 11/02, K 43/07, K 20/09) skorzystano z niego jeszcze co najmniej dwa razy (sic!) (Pawłowski, 2019, s. 93 i n.).

Wydaje się, że jedyną, zgodną z polskim porządkiem prawnym możliwością wywłaszczenia z mocy prawa jest instytucja uregulowana w art. 223 ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne⁷, tym bardziej że właścicielem wód płynących jest Skarb Państwa. Jednakże w tym przypadku skutek wywłaszczeniowy jest związany z warunkiem jako zdarzeniem przyszłym i niepewnym. Wywłaszczenie bowiem oddziałuje wyłącznie na przyszłość, a przejście własności dokonuje się na potrzeby planowanej inwestycji celu publicznego. I właśnie tak pojmowanemu wywłaszczeniu — jako bezwzględnej zasady — towarzyszy obowiązek restytucyjny. Odmienne jest natomiast przy nacjonalizacji, która dotyczy zastanych stosunków prawnych, jest ukierunkowana na przeszłość i wiąże się z wykorzystywaniem istniejącego mienia dla celów państwa. Relacja nacjonalizacji i obowiązku zwrotowego nie istnieje.

Tymczasem w analizowanym orzeczeniu NSA z 2018 r. akcentuje się, że sporna nieruchomość objęta decyzją ZRID przeszła na własność jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem „z mocy prawa”, a nie wskutek aktu administracyjnego. *Prima facie* może to sugerować, że doszło w takim przypadku do wywłaszczenia z mocy prawa i nie zachodzi obowiązek restytucyjny. Jest to jednak założenie błędne. Dla wyjaśnienia skutku przewłaszczeniowego decyzji zintegrowanej ze specustawy drogowej i możliwości jego odwołania niezbędne jest w pierwszej kolejności przedstawienie podstawowych założeń obowiązku restytucyjnego, co następuje w kolejnym punkcie.

Reasumując natomiast rozważania przeprowadzone w tym punkcie, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że form prawnych wywłaszczenia może być wiele i ograniczanie uprawnienia zwrotowego wyłącznie do tych przeprowadzonych na podstawie przepisów u.g.n. w sposób nieuzasadniony obniża standardy ochrony praw jednostki i stawia ją w gorszej sytuacji. Dlatego w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie wskazano formy prawnej wywłaszczenia, aby zapewnić jednostce możliwe szeroką ochronę przed wszelkimi publicznoprawnymi ingerencjami w prawo własności mającymi skutek wywłaszczeniowy (wyrok TK z 14.03.2000 r.; Zoll, 1998, s. 31). Konstytucja posługuje się zatem pojęciem wywłaszczenia w ujęciu materialnym, a nie formalnym (Szewczyk, 2003, s. 660). W doktrynie prezentowane jest stanowisko, podzielane również przez autora opracowania, że wywłaszczenie powinno być dokonywane przede wszystkim w drodze decyzji administracyjnej (Jarosz-Żukowska, 2001, s. 31).

Doniosłość uprawnienia zwrotowego dla instytucji wywłaszczenia

Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 142a u.g.n. nieruchomości (udział w nieruchomości lub jej część) wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa podlega zwrotowi poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub umowie ekspropriacyjnej (Pawłowski, 2018b, s. 155–167).

W wyroku z 12.09.2018 r. NSA zasadnie zauważa, że specustawa drogowa nie reguluje wprost kwestii związanych ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części. Nadmienić należy, że z bardzo dużą ostrożnością trzeba podchodzić do kwestii dopuszczalności przeznaczania wywłaszczonych gruntów na inne cele niż orzeczone w akcie administracyjnym. Taka możliwość stanowi pole do nadużyć i podważa postrzeganie ekspropriacji jako środka *ultima ratio*, co wielokrotnie było przedmiotem sporów w orzecznictwie. Ponadto NSA podnosi, że specustawa drogowa „nie zawiera też bezpośredniego odesłania do u.g.n. w zakresie stosowania przepisów tej ustawy o zwrocie nieruchomości, jak również odesłania generalnego do przepisów u.g.n. — w sprawach nieuregulowanych w ustawie (specustawie drogowej)”. Ostatecznie wykładnia dokonana przez NSA prowadzi do konstatacji, że tylko bezpośrednie odwołanie do art. 136 i n. u.g.n. umożliwiłoby stosowanie przepisów o zwrocie. Za niewystarczające uznano odesłanie z art. 23 u.z.p.d.p. stanowiące, że sprawach nieuregulowanych w rozdziale III tej ustawy stosuje się przepisy u.g.n. z tego powodu, że rozdział ten odnosi się do wyłącznie do pozyskiwania nieruchomości na inwestycje drogowe.

Z tak przedstawioną argumentacją nie sposób zgodzić się z kilku względów. Najważniejszym argumentem przeciwko zaprezentowanej wykładni art. 23 u.z.p.d.p. jest pominięcie faktu, że korelatem aktu ekspropriacyjnego jest właśnie instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Są to dwie funkcjonalnie połączone ze sobą strony tej samej „monety”. Jak zauważa P. Tuleja, „dopuszczalność wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne oznacza, że z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo do zwrotu nieruchomości, o ile cel taki nie zostanie zrealizowany” (Tuleja, 2021, s. 92), a „uzasadnieniem prawa do zwrotu jest funkcja prawa do ochrony własności wymagającej zagwarantowania efektywnej ochrony przed pozornym wywłaszczeniem” (Tuleja, 2018, s. 343). Instytucja ta ma konstytucyjną rangę, choć nie ma w tej kwestii pełnej zgodności (Garlicki & Zubik, 2016; Tuleja, 2018, s. 342–343)⁸. We współczesnym demokratycznym państwie prawnym, opartym na poszanowaniu i ochronie praw i wolności jednostki, nie ma miejsca dla tak rozumianej ekspropriacji, która byłaby nieodwracalna nawet wtedy, gdy celu publicznego nie zrealizowano, odstąpiono od jego realizacji, czy też naruszono inne podstawowe reguły. To właśnie instytucja zwrotu umożliwia wkraczanie w istotę prawa własności tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla realizacji celu publicznego i nie można go osiągnąć w inny sposób — jest środkiem *ultima ratio*. Potwierdza to konstytucyjny zwrot „jedynie wówczas” (wyrok TK

z 13.12.2012 r.). Stąd jeśli wskutek następujących okoliczności cel ten nie zostanie osiągnięty, nieruchomości taka staje się zbędna i ziszcza się przesłanka zwrotowa. Odstąpienie od tego standardu dopuszczałoby możliwość nielegalnego, tj. przy wykorzystaniu sfery *imperium* poszerzania zasobu publicznego, który jednocześnie można by postrzegać jako przejaw niegospodarności — „wywłaszczenie nie stanowi zwykłego, ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego” (wyrok TK z 30.06.2021 r.). Jeśli w ściśle określonych okolicznościach można by uznać za zasadne jego powiększanie, m.in. właśnie przy wywłaszczaniu, celem dysponowania nieruchomościami zamiennymi jako formą rekompensaty, to pozyskać je można wyłącznie przez działania w sferze *dominium*, określanej niekiedy w doktrynie jako prywatne prawo administracyjne (Szczepaniak, 2022), a więc przy użyciu metod cywilnoprawnych. Taką możliwość *nota bene* dopuszcza art. 13 ust. 2 u.z.p.d.p., a dokonuje się to właśnie poprzez „nabycie” nieruchomości, w tym lokali zamiennych, a nie decyzję ZRID⁹.

Jednocześnie tytuł rozdziału III specustawy drogowej *explicite* sugeruje, że nieruchomości te się wyłącznie „nabywa”, czyli pozyskuje w drodze czynności cywilnoprawnej, umowy kupna-sprzedaży. Jest to oczywiście nadużycie ze strony prawodawcy. Pierwszy przepis w tym rozdziale, art. 12 ust. 1 jako podstawową formę działania wskazuje decyzję administracją, a więc jednostronne władcze oświadczenie woli organu. W tym względzie można podważać racjonalność ustawodawcy oraz wskazywać naruszenie zasad poprawnej legislacji. Stąd odwoływanie się przy wykładni przepisu ustawy do wątpliwie skonstruowanego tytułu rozdziału, w opozycji do uwarunkowań konstytucyjnych, nie zasługuje na aprobatę.

Jak wskazano wcześniej, umowa ekspropriacyjna w językowym ujęciu stanowi czynność, którą należy określić jako „nabycie”. Nie można jednak postrzegać takiego działania jako odrębnej instytucji prawnej niezwiązanej z wywłaszczeniem i szeroko rozumianym postępowaniem wywłaszczeniowym. Użycie takiego sformułowania może oznaczać zamiar ustawodawcy do działania konsensualnego, co ma osłabić skalę przymusowych przejęć, jaka musi zostać dokonana przy realizacji tak znacznego obiektu liniowego, jakim jest droga publiczna. Raz jeszcze należy podkreślić, że brak konsensusu nie niweczy realizacji inwestycji celu publicznego. Niestety podobne rozumienie istoty tego kontraktu, umowy publicznoprawnej, zostało zaprezentowane także przy obecnie stosowanych masowych wywłaszczeniach przy budowie CPK, gdzie sformułowano przekaz, że gruntów nie będzie się wywłaszczać, tylko nabywać, kupować¹⁰ poprzez Program dobrowolnych nabyć¹¹.

W orzecznictwie prezentowane było także inne rozumienie odesłania z art. 23 u.z.p.d.p. Mianowicie NSA w wyroku z 5.02.2015 r. stwierdził, że przepis ten wyraźnie stanowi o stosowaniu przepisów u.g.n. (I OSK 1225/13). Co jednak najważniejsze, zdaniem sądu nie zawęża to jego stosowania do jakichś konkretnych przepisów czy konkretnego działu, tylko odsyła do wszystkich przepisów u.g.n. W konsekwencji zakres odesłania, „odpowiednie stosowanie”, powinien uwzględniać cel regulacji, do której ma mieć zastosowanie

(wyrok NSA z 5.02.2015 r.). Taka wykładnia jest tym bardziej pożądana, że w art. 23 u.z.p.d.p. nie ma mowy o odpowiednim stosowaniu przepisów u.g.n., a więc najczęściej z adekwatnymi modyfikacjami. Stąd przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości należy stosować także do tych, które zostały pozyskane w drodze decyzji ZRID i to należy je stosować wprost, inaczej niż w przypadku art. 12 ust. 5 u.z.p.d.p.

Reasumując, każda inna wykładnia art. 23 u.z.p.d.p. doprowadziłaby do luki w prawie ze względu na jego literalne odczytywanie. W judykaturze nie ma wątpliwości, że obowiązek zwrotowy jest gwarancją nienadużywania możliwości korzystania z wywłaszczenia ponad niezbędne potrzeby związane z realizacją celów publicznych (wyrok SN z 15.02.2002 r., wyrok TK z 13.12.2012 r., wyrok TK z 24.10.2001 r.), jest „oczywistą konsekwencją” ust. 2 art. 21 Konstytucji RP. Zasada zwrotu tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w akcie wywłaszczeniowym i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (wyrok TK z 24.10.2001 r.). Zgodnie ze stanowiskiem TK „nakłada to obowiązek dopuszczenia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji” (wyrok TK z 24.10.2001 r.). Rozumiana w ten sposób instytucja zwrotu stanowi prawną barierę przed pochopnym lub przedwczesnym wywłaszczaniem nieruchomości w kontekście oceny jej niezbędności dla zrealizowania celu wywłaszczenia (Wolain, 2011, s. 1023). Obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest swoistą gwarancją nienadużywania możliwości korzystania z wywłaszczenia ponad niezbędne potrzeby związane z realizacją celów publicznych (wyrok NSA z 17.11.2017 r., wyrok TK z 24.10.2001 r.).

Stąd też żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku ziszczenia się przesłanki zbędności jest publicznym prawem podmiotowym eksproprianta, gdyż jest roszczeniem mającym oparcie w prawie przedmiotowym umożliwiającym żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania ze strony państwa odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego (Jakimowicz, 2002, s. 246). Jednocześnie, jak podnosił T. Bigo, jest „możliwością”, stanem potencjalnym, czyli czymś więcej niż roszczenie, gdyż to ostatnie jest „zaktualizowaniem prawa”. (Bigo, 1928, s. 140). Oznacza to, że uprawniony (tu: wywłaszczony) może z tego prawa nie skorzystać.

Przewłaszczenie z mocy prawa vs. na podstawie aktu administracyjnego

Jednym z większych problemów związanych z uznaniem decyzji ZRID jako instytucji prawa wywłaszczeniowego była ocena charakteru prawnego momentu przejścia prawa własności i związku z tym podstawy prawnej i formy prze-

właszczenia. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4 u.z.p.d.p. nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa własnością podmiotów publicznych z dniem, z którym decyzja ta stała się ostateczna. Z związku z tym, że przejście prawa własności następuje *ex lege*, pojawiły się wątpliwości, czy w takim przypadku rzeczywiście dochodzi do wywłaszczenia, czy też jest to instytucja prawna tylko do niego podobna. Sądy administracyjne prezentujące to drugie stanowisko zdają się nie zauważać, że podobna konstrukcja została zawarta w art. 121 ust. 1 u.g.n., a w przypadku tej ustawy nie ma wątpliwości, że uprawnienie zwrotowe przysługuje. W tym przepisie przejście prawa własności następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna. Moment przejścia prawa własności został określony również w ustawie, więc także w tym przypadku niejako z mocy ustawy następuje przejście prawa własności.

Na powyższą sytuację należy spojrzeć, uwzględniając co najmniej dwa założenia.

Po pierwsze, zarówno decyzja wywłaszczeniowa z art. 119 u.g.n., jak i decyzja ZRID to akty konstytucyjne. Zresztą taki charakter mają decyzje administracyjne w klasycznej koncepcji wywłaszczenia, stąd dopiero z momentem, z którym są wykonalne, następuje zmiana stosunków prawnych. Moment ten w obu przypadkach został określony jako ustatecznienie się decyzji, choć ze względu na art. 9 u.g.n. w przypadku decyzji z art. 119 u.g.n. należy mówić raczej o prawomocności (Szewczyk, 2019, s. 693–694). Tymczasem przy wywłaszczeniu *ex lege*, a także nacjonalizacji wymagane jest jedynie potwierdzenie, które nieruchomości stały się z chwilą ziszczenia się przesłanek ustawowych własnością publiczną. Owo potwierdzenie należy zatem wiązać z wydaniem decyzji deklaratoryjnej, która działa *ex nunc*, nie ma charakteru twórczego, potwierdza jedynie, że dana sytuacja miała miejsce w przeszłości. Stąd decyzja wywłaszczeniowa *sensu stricto*, tj. z art. 119 u. g. n. i decyzja ZRID kreują, wywołują skutki prawne z momentem ich wydania. Moment przejścia prawa własności dla określenia ich charakteru prawnego ma w tym przypadku znacznie wtórne.

Po drugie, na te akty administracyjne należy patrzeć jednocześnie jak na źródło zmiany stosunków cywilnoprawnych, zdarzenie cywilnoprawne (Leoński, 2004, s. 284; Woś, 2007, s. 61). Co do zasady akty administracyjne oddziałują na stosunki publicznoprawne. Wyjątkowo jednak mogą wywoływać skutki prawne w sferze prawa cywilnego. I właśnie takim kwalifikowanym aktem administracyjnym jest decyzja ZRID, która powoduje bezpośrednią zmianę stosunków praworzeczowych w odniesieniu do wywłaszczonej nieruchomości (Mzyk, 2012, pkt. 1). Polega ona na zmianie jej właściciela albo na powstaniu lub odpadnięciu obciążeń rzeczowych na tej nieruchomości (Woś, 2007, s. 61).

Przewłaszczenie następuje zatem na podstawie aktu administracyjnego, ale jego moment jest określony i wynika wprost z ustawy. Pogląd taki został wyrażony przez NSA w wyroku z 23.01.2020 r. Stwierdził on, iż okoliczność, że ustawodawca dla określenia skutku decyzji w postaci pozbawienia prawa własności nieruchomości w specustawie drogowej użył sformułowania „z mocy prawa”, nie może być przesądzający dla pozbawienia przejścia nieruchomości

w trybie tej ustawy charakteru wywłaszczeniowego. Sąd podkreśla, że decyzja ZRID nie ma w sobie żadnej cechy deklaratoryjności potwierdzającej spełnienie przesłanek do nabycia własności określonych w przepisach prawa.

Ewolucja specustawy drogowej w zakresie decyzji zintegrowanej

Dla lepszego zrozumienia zakresu rozstrzygnięcia w decyzjach zintegrowanych warto odwołać się do wykładni historycznej. Tu należy porównać tekst pierwotny specustawy drogowej, tj. ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz jej poprzedniczki, ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych, która jako pierwsza wdrażała rozwiązania specjalne w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych, wyłączając m.in. stosowanie przepisów z zakresu planowania przestrzennego.

W ramach uproszczenia i przyspieszenia pozyskiwania gruntów na cele publiczne u.a.p. ustanowiła nowy, nieznany dotąd mechanizm, ale o ograniczonym podmiotowo zakresie działania. Mianowicie skutkiem wprowadzonej tą ustawą decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, zgodnie z art. 27 ust. 1, nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad stanowiące własność gminy stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Podobieństwo w zakresie określenia momentu przejścia prawa własności do u.z.p.d.p. jest oczywiste, niemniej cel ustawodawcy był inny. Przede wszystkim pozbawienie prawa własności dotyczyło gminy, jednostki samorządu terytorialnego, a więc podmiotu prawa publicznego. Przy dualizmie zarządzania państwem opartym na zasadzie decentralizacji powinno się raczej mówić w tym kontekście o przesunięciu prawa własności z jednostki samorządowej na rzecz Skarbu Państwa. Należało by się poważnie zastanowić, czy w ogóle w takiej sytuacji dochodzi do wywłaszczenia, gdyż w jego przypadku transfer następuje ze sfery podmiotów prawa prywatnego do zasobu publicznego, którym dysponują zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa. Dlatego trzeba się zgodzić z M. Wolaninem, że: „Przejęcie prawa własności nieruchomości gminy *ex lege* przez Skarb Państwa na podstawie przepisów ustawy o autostradach płatnych nie jest wywłaszczeniem tego prawa, lecz stanowi nową instytucję prawną przymusowej ingerencji państwa w prawo własności gminy (...), która z zasady powinna być realizowana co najwyżej w drodze wywłaszczenia” (Wolanin, 1996, s. 3). Za tak przejętą nieruchomość gminie przysługiwało odszkodowanie, przy czym stwierdzenia nabycia nieruchomości i jego ustalenia dokonywano w następczej decyzji administracyjnej.

Natomiast jeśli odjęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe autostrad miało obejmować podmioty usytuowane poza strukturami administracji publicznej, to następowało to w drodze administracyjnego postępowania wywłaszczeniowego, o czym wprost przesądzał art. 29 u.a.p. Wówczas nie było wątpliwości, że ekspropriantowi przysłu-

giwało uprawnienie zwrotowe. Należy nadmienić, że to właśnie w tej ustawie po raz pierwszy posłużono się w tytule rozdziału zwrotom, „nabywanie nieruchomości...” — tu pod autostrady. Termin „nabywanie” nie odnosił się jednak do art. 27 u.a.p. (zob. art. 26 u.a.p.), ale *de facto* do umowy ekspropriacyjnej (art. 29 u.a.p.), a więc umowy administracyjnej, niemniej to mylące ujęcie powieli się po dziś dzień¹².

Z kolei art. 44 u.z.p.d.k. do lokalizacji autostrad oraz do nabywania nieruchomości pod autostrady wyłączył stosowanie art. 21–37 u.a.p., które ostatecznie uchylono w 2011 r.¹³ W ich miejsce należało stosować nowe przepisy, tj. rozdział 2 i 3 u.z.p.d.k. Ustawa ta niejako przejęła tytuł rozdziału III po u.a.p., który przybrał postać: „Nabywanie nieruchomości pod drogi”, a pierwotne brzmienie art. 23 pozostało do dziś niezmienione. Przez pierwsze trzy lata obowiązywały w u.z.p.d.k. również odpowiedniki art. 27 i 29 u.a.p., stąd także i w tej ustawie początkowo *expressis verbis* była mowa o wszczęciu formalnego postępowania wywłaszczeniowego (art. 14 i 15 u.z.p.d.k.). Dopiero z biegiem lat i w efekcie wielokrotnych, doniosłych zmian przede wszystkim w 2006 r. decyzja ze specustawy drogowej przyjęła postać decyzji zintegrowanej, tj. decyzji złożonej. Stąd decyzja ZRID nie tylko „nosi znamiona” wywłaszczenia, ale jest wywłaszczeniem *sensu stricto* (wyrok NSA z 23.01.2020 r.), stanowiącym jednak składową wielu rozstrzygnięć w niej zawartych tj.:

- decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- decyzji o podziale nieruchomości,
- decyzji o wywłaszczeniu,
- decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę.

Skoro zatem pierwotne brzmienie specustawy drogowej wymagało przeprowadzenia odrębnego postępowania wywłaszczeniowego, to następowało to wraz z jego wszystkimi konsekwencjami, czyli przy zaistnieniu ustawowych okoliczności aktualizował się obowiązek zwrotu zbędnej nieruchomości. Nie zmieniło tego wprowadzenie decyzji zintegrowanej.

Uprawnienie zwrotowe a zasada równości wobec prawa

Kierunek w orzecznictwie odmawiający stosowania do decyzji ZRID przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stawia wywłaszczonych w tym szczególnym trybie w podwójnie gorszej sytuacji. Po pierwsze, wynika ona z racji szeregu ułatwień zawartych w specustawach celem przyspieszenia pozyskania gruntów na cele publiczne, z następczym i odrębnym orzekaniem o odszkodowaniu na cele. Po drugie, osoby te zostałyby pozbawione możliwości kontroli, czy odjęte przymusowo prawo własności jest rzeczywiście przeznaczone na cel wskazany w decyzji zintegrowanej. Nawet w sytuacji, gdy nieruchomość taka okazałaby się zbędna na ten cel, to nie podlegałaby obowiązkowi restytucji. Ta druga konsekwencja stawia wywłaszczonych na podstawie specustaw, zwłaszcza drogowej, w gorszej sytuacji niż tych

wyłączonych na podstawie przepisów ogólnych (u.g.n.). To zaś stanowi już naruszenie zasady równości wobec prawa, gdyż w takiej sytuacji prawo własności nie podlegałoby równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z zasady określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz istnienia ogólnosystemowej regulacji zwrotu bezcelowo wyłączonych nieruchomości TK wywodzi, że regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do przypadków wprost nią nieobjętych, ale rodzajowo zbieżnych (wyrok TK z 30.06.2021 r.).

Powyższe stanowisko TK jest zbieżne z poglądami doktryny podnoszącymi, że nie wolno traktować odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne, a osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji należy traktować tak samo (Tuleja, 2018, s. 121). Natomiast zróżnicowanie musi mieć uzasadniony charakter. W analizowanym przypadku nie zachodzi bowiem relewantność zróżnicowania (racjonalność), proporcjonalność argumentów przemawiających za jego wprowadzeniem. Brak także wartości konstytucyjnych, które by takie zróżnicowanie uzasadniały (Garlicki & Zubik, 2016, s. 116; wyrok TK z 5.07.2011 r.). Naruszałoby to zwłaszcza zasadę sprawiedliwości społecznej mającej silny związek z zasadą równości (Masternak-Kubiak, 2002, s. 123; Zajadło, 2012, s. 434; wyrok TK z 18.03.2014 r.), tym bardziej, jeśli ochronę prawa własności będziemy postrzegać przez pryzmat naruszenia godności człowieka. Wspólną cechą istotną wyłączenia na podstawie specustawy drogowej i u.g.n. jest przymusowe przejście nieruchomości na cel publiczny, drogę publiczną, wprost zresztą ujętą w art. 6 u.g.n. na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego. Ich odmienne traktowanie w zakresie uprawnienia zwrotowego oznaczałoby nadmierne obciążenie jednego z tych podmiotów w ich konstytucyjnych wolnościach i prawach (Ziółkowski, 2015, s. 98).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jest możliwe wyłącznie na cele publiczne, stąd *a contrario* zakazane jest takie przymusowe odjęcie prawa (własności), które celu tego nie realizuje. Jest działaniem bezzasadnym, stąd jeśli już nastąpiło, to jego skutki zgodnie z zasadą ochrony prawa własności muszą być usunięte (wyrok TK z 30.06.2021 r.). Co zdumiewające, w orzeczeniu TK z 30.06.2021 r. wprost stwierdzono także, że: „Słuszne odszkodowanie za wyłączenie (...) nie kompensuje w pełni uszczerbku wynikającego z wyłączenia”. O ile pogląd ten należy podzielić, o tyle jego wyeksplikowanie *explicite* w judykaturze dotąd nie miało miejsca. W konsekwencji do naruszenia zasady równości wobec prawa i równej ochrony prawnej dochodzi na dwóch płaszczyznach. W analizowanym problemie ma zastosowanie przede wszystkim to drugie ujęcie, tj. osobom wyłączonym na podstawie decyzji

ZRID odmawiano prawa do zwrotu, gdy nieruchomości stała się zbędna (bezelowa), inaczej niż wyłączonym na podstawie przepisów u.g.n. Jednakże, skoro rekompensata nie w pełni naprawia uszczerbek w majątku eksproprianta, to co do zasady obecnie ukształtowane zasady ustalania jej wysokości stawiają w lepszej sytuacji jednostkę, która taką publicznoprawną ingerencją nie została dotknięta. Mowa tu o naruszeniu silnie obecnej w doktrynie francuskiej, uzasadnionej również na gruncie polskiej konstytucji zasadzie równego ponoszenia ciężarów publicznych, która ze względu na elementy składowe rekompensaty jest najczęściej łamana i to pomimo ustanowienia w specustawach premii ekpropriacyjnej.

Zakończenie

Wyłączenie na podstawie specustawy drogowej jest przejawem klasycznej koncepcji wyłączenia, jest wyłączeniem *sensu stricto*. Przepisy tej ustawy nie stanowią *lex specialis* wobec rozdziałów III–VI działu III u.g.n., nie ustanawiają przy tym odrębnej formy prawnej ekspropriacji, gdyż pozyskanie nieruchomości niezbędnej dla realizacji celu publicznego następuje w drodze aktu administracyjnego. Odmowa odpowiedniego stosowania rozdziału VI działu III u.g.n. na podstawie art. 23 u.z.p.d.p. stanowi w istocie naruszenie zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej — jednej z podstawowych emanacji państwa prawnego.

Obecne realia, wielość, a przede wszystkim powszedniość specustaw inwestycyjnych nakazuje wypowiadać się z dużą ostrożnością przy negowaniu reguł dotyczących wyłączenia wynikających z *lex generalis*, a wykształconych po transformacji ustrojowej i wspartych bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W innym przypadku pojawi się zagrożenie „obchodzenia” ogólnych reguł pozyskiwania gruntów pod inwestycje celu publicznego. Zbyt rzadko bowiem podnosi się w głównym dyskursie, że tzw. specustawy stanowią zagrożenie i wielokrotnie odejście od standardów państwa prawnego. Stanowią one wyraz przyzwolenia, by wyjątek, ustawa co do zasady o charakterze epizodycznym, stała się nie tylko trwałym elementem porządku prawnego, ale samodzielną regulacją — regułą. Jest to widoczne nie tylko w zakresie powszechności ich stosowania, ale także w coraz większej akceptacji ich stanowienia jako *remedium* na każdy bieżący problem państwa, skutek czego dochodzi do burzenia czy też wypaczania fundamentalnych pierwiastków instytucji prawnych. Właśnie takie zagrożenie zaistniało przy, wydawałoby się, dobrze rozpoznanej instytucji — ekspropriacji.

Przypisy/Notes

¹ T.j. Dz.U. 2022, poz. 176 z późn. zm.

² W uproszczeniu jest to jedna decyzja administracyjna zastępująca kilka innych, pojedynczych.

³ Dz.U. 2003, nr 80, poz. 721.

⁴ Postępowanie w sprawie nabycia nieruchomości poprzedzające formalne postępowanie wyłączeniowe jurysdykcyjne.

⁵ Dz.U. 1994, nr 127, poz. 627.

⁶ Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872.

⁷ T.j. Dz.U. 2021, poz. 2233, z późn. zm.

⁸ Autor jest świadomy złożoności problematyki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w szczególności podważania stanowiska wyrażonego przez TK w 2001 r. (SK 22/01), że stanowi „oczywistą konsekwencję” wywłaszczenia, niemniej jest to na tyle złożona kwestia, że wymaga odrębnego opracowania.

⁹ Uchylony art. 13 ust. 1 specustawy drogowej stanowił: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nabywa w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub ich części na cele budowy dróg, w drodze umowy, z zastrzeżeniem art. 14 (tej ustawy).

¹⁰ „Ziemia pod budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego ma być nabywana w drodze umów sprzedaży — poinformował w poniedziałek wiceminister infrastruktury, pełnomocnik rządu ds. CPK Mikołaj Wild. — Będziemy unikać przejmowania gruntów w drodze wywłaszczeń — zadeklarował”. <https://forsal.pl/artykuly/1117932,bedziemy-unikac-wywlaszczen-ziemia-pod-budowe-cpk-ma-byc-nabywana-w-drodze-umow-sprzedazy.html> (dostęp: 21.04.2021).

¹¹ <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/program-dobrowolnych-nabyc> (dostęp: 21.04.2022).

¹² Zob. np. tytuł rozdziału III ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 484 ze zm.).

¹³ Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, art. 1 pkt. 4 (Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1387).

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Baugus, B., & Bose, F. (2015). *Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive*. Arlington. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3211623>
- Bigo, T. (1928). *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Kasy im. Mianowskiego.
- Cibulka, L. (2006). Własność i koncepcje jej ochrony w Konstytucji Republiki Słowackiej. W: K. Skotnicki (red.), *Własność — zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Dolnicki, Z. (2001). Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim. *Państwo i Prawo*, (3).
- Garlicki, L., & Zubik, M. (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe.
- Jakimowicz, W. (2002). *Publiczne prawa podmiotowe*. Wolters Kluwer.
- Jarosz-Żukowska, S. (2001). Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*, (1).
- Jaworski, W., Prusarczyk, A., Tułodziecki A., & Wolanin, M. (2011). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. C.H.Beck.
- Kasznicza, S. (1946). *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. „Księgarnia Akademicka”.
- Leoński, Z. (2007). *Zarys prawa administracyjnego*. Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Masternak-Kubiak, M. (2002). Prawo do równego traktowania. W: B. Banaszak, & A. Preisner (red.) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. C.H.Beck.
- Mzyk, W. (2012). W: S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Lex/el.
- Osajda, K. (2009). *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*. C.H.Beck.
- Pawłowski, S. (2018a). Glosa (aprobuja) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15. *Studia Prawa Publicznego*, (1). <https://doi.org/10.14746/spp.2018.1.21.8>
- Pawłowski, S. (2018b). Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej). *Zeszyty Naukowe KUL*, (4). <https://doi.org/10.31743/zn.2018.61.4.155-167>
- Pawłowski, S. (2019). Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja — refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1). <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.1.6>
- Szczepaniak, R. (2022). Umowy w administracji z perspektywy cywilistycznej. W: S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*. Wolters Kluwer.
- Szewczyk, M. (2003). Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym. W: J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej.
- Szewczyk, M. (2019). W: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Wolters Kluwer.
- Tuleja, P. (2018). Konstytucyjne podstawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (4/40).
- Tuleja, P. (red.) (2021). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Wolanin, M. (1996). Szczególne formy wywłaszczania praw rzeczowych pod budowę autostrad. *Przegląd Sądowy*, (4).
- Wolanin, M. (2009). *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. C.H.Beck.
- Woś, T. (2007). *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*. LexisNexis.
- Wronkowska, S. (2013). Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa. W: M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Zajadło, J. (2012). Godność, wolność i równość w Konstytucji RP (szkic encyklopedyczny). *Gdańskie Studia Prawnicze*, (1).
- Ziółkowski, M. (2015). Zasada równości w prawie. *Państwo i Prawo*, (5).
- Zoll, F. (1998). Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej. *Przegląd Sądowy*, (5).

Akty prawne/Legal acts

- Ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. 1994, nr 127, poz. 627).
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1899, z późn. zm.).
- Ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872).
- Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 721).
- Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 176 z późn. zm.).
- Ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 484 z późn. zm.).
- Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 2011, nr 234, poz. 1387).
- Ustawa z 20.07.2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2233 z późn. zm.).

Orzecznictwo/Judgments

- Wyrok NSA z 5.02.2015 r., sygn. akt I OSK 1225/13, LEX nr 1658023.
- Wyrok NSA z 25.05.2016 r., sygn. akt I OSK 1975/14, LEX nr 2082490.
- Wyrok NSA z 19.07.2017 r., sygn. akt I OSK 2785/15, LEX nr 2359737.
- Wyrok NSA z 17.11.2017 r., sygn. akt I OSK 1056/17, LEX nr 2417390.

Wyrok NSA z 12.09. 2018 r., sygn. akt I OSK 2491/16, LEX nr 2738086.
Wyrok NSA z 4.12.2019 r., sygn. akt I OSK 908/18, LEX nr 2774544.
Wyrok NSA z 23.01.2020 r., sygn. akt I OSK 1500/18, LEX nr 2785417.
Wyrok SN z 15.02.2002 r., sygn. akt III CKN 543/00, LEX nr 54361.
Wyrok TK z 14.03.2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000/2/60.
Wyrok TK z 24.10.2001 r., sygn. akt SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001/216.
Wyrok TK z 28.02.2008 r., sygn. akt K 43/07, OTK-A 2008/1/8.
Wyrok TK z 19.05.2011 r., sygn. akt K 20/09, OTK-A 2011/4/35.
Wyrok TK z 5.07.2011 r., sygn. akt P 14/10, OTK-A 2011/6/49.
Wyrok TK z 13.12.2012 r., sygn. akt P 12/11, OTK-A 2012/11/135.
Wyrok TK z 18.03.2014 r., sygn. akt SK 53/12, OTK-A 2014/3/32.
Wyrok TK z 30.06.2021 r., sygn. akt SK 37/19, OTK-A 2021/54.
Wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., sygn. akt II SA/GI 115/21, LEX nr 3197695.
Wyrok WSA w Krakowie z 22.04. 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 181/10, LEX nr 619926.
Wyrok WSA w Krakowie z 9.01.2018 r., sygn. akt SA/Kr 1281/17, LEX nr 2442240.
Wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1460/17, LEX nr 2449562.

Inne źródła/Other sources

cpk.pl (b.r.). <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/program-dobrowolnych-nabyc>
Forsal.pl (2018). „Będziemy unikać wywłaszczeń”. *Ziemia pod budowę CPK ma być nabywana w drodze umów sprzedaży*.
<https://forsal.pl/artykuly/1117932,bedziemy-unikac-wywlaszczen-ziemia-pod-budowe-cpk-ma-byc-nabywana-w-drodze-umow-sprzedazy.html> (pobrano 21.04.2021).

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

Profesor w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wykładowca w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu.

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

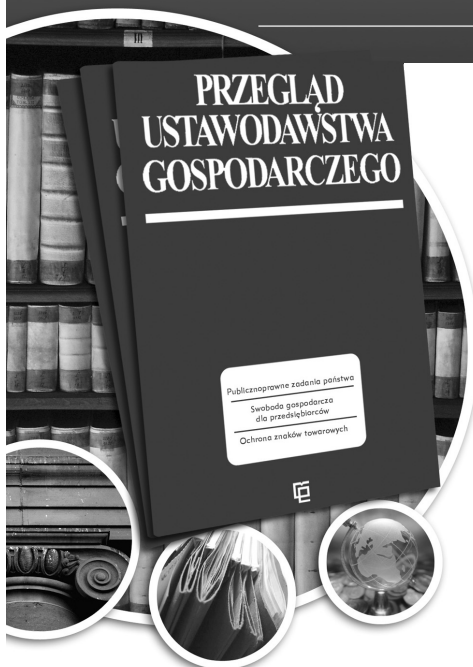
Professor at the Department of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Adam Mickiewicz University in Poznań, lecturer at WSB University in Poznań.

Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Business Law Journal

www.pug.pl

www.pwe.com.pl



ZNAJDZIESZ NAS TU

www.pug.pl

tel. 795 155 583

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa