

Krzysztof Wacek

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie

ORCID: 0009-0007-5468-3838

**DOKUMENTY PLANISTYCZNE
JAKO PRZESŁANKA WYWŁASZCZENIA
W ŚWIECIE ORZECZNICTWA
SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

Wprowadzenie

Z demokratycznym państwem prawnym ściśle wiąże się zagadnienie ochrony własności. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzający zasadę społecznej gospodarki rynkowej wymienia jako ważny jej element własność prywatną. Przepis ten koreluje z następnym, tj. art. 21, według którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Rozumienie pojęcia *własność*, użytego w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, może być szerokie, oderwane od znaczenia cywilistycznego. Funkcją tego przepisu jest stworzenie ładu instytucjonalnego i gwarancji poszanowania szerokiej kategorii praw majątkowych¹. W przepisie tym została sformułowana zasada ochrony własności jako jedna z zasad ustroju państwa. Ponieważ ust. 2 i ust. 1 zostały ujęte w jednej jednostce redakcyjnej, tj. w art. 21, zatem należy przyjąć, że odnoszą się one do własności. Pierwszy wyraża zasadę, a drugi przewiduje wyjątek od tej zasady w postaci dopuszczalności wywłaszczenia².

Własność nie jest prawem absolutnym i może podlegać ingerencji, przede wszystkim ze strony państwa. Prawo własności ustępować będzie w niektórych przypadkach np. ważnemu interesowi publicznemu.

Skoro przy zachowaniu określonych przesłanek ustawa zasadnicza dopuszcza wywłaszczenie, to za dopuszczalny uznać należy automatycznie jego nieuchronny

¹ M. Kaliński, A. Krzywoń, „*Własność*” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1, s. 17–32.

² K. Świderski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „Casus” 2006, nr 4, s. 10.

skutek w postaci pozbawienia lub ograniczenia wykonywania prawa własności, prowadzący do powstania uszczerbku w majątku³. Zasadniczym celem istnienia instytucji wywłaszczenia jest możliwość zupełnego pozbawienia własności do-tychczasowego właściciela⁴.

W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Natomiast według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do własności może więc polegać na pozbawieniu prawa do własności (przy zachowaniu zasady proporcjonalności), gdy wymagają tego wartości określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie wybranych zagadnień dotyczących wywłaszczenia jako przykładu ingerencji państwa w sferę prawa własności. Jego tezą zaś jest wykazanie na podstawie wybranego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są koniecznymi dokumentami do wywłaszczenia nieruchomości. W niniejszym opracowaniu postaram się potwierdzić, że dokumenty planistyczne są niezbędną przesłanką do wywłaszczenia nieruchomości.

³ T. Suchar, *O szkodzie bezprawnej i legalnej oraz kwestii naruszenia prawa własności w reżimie odpowiedzialności za wywłaszczenie*, „Casus” 2015, nr 5, s. 32–35.

⁴ M. Radajewski, *Normatywna treść konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 1, s. 23–38.

⁵ TK w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. K. 27/00) stwierdził, że wielokrotnie rozważał zagadnienie granic ochrony prawa własności. W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Podnosi, że wymóg istnienia w demokratycznym państwie konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zasada ta dotyczy m.in. kryterium doboru środków skutecznych, czyli faktycznie służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny ponadto wybierać środki niezbędne, w tym sensie że będą chroniły określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ponadto ograniczenie danego prawa musi pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. Zob. też: M. Wolanin, *Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory 2023*, stan na 31.08.2023, Legalis.

Pojęcie wywłaszczenia

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest o wiele szersze niż treść nadana mu w art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z charakteru Konstytucji RP wynika bowiem podstawowa zasada autonomiczności interpretacji użytych w niej pojęć, a zatem także pojęcia *wywłaszczenie*.

W art. 21 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca wprowadził zasadę ochrony prawa własności oraz prawa dziedziczenia. Pojęcie *wywłaszczenie* posiada konstytucyjne źródło w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie przeciwstawiono przy tym konstytucyjnej ochronie własności i prawa dziedziczenia uregulowanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Przeciwstawienie to wyznacza w istocie granice ochrony własności i prawa dziedziczenia poprzez wskazanie, że ochrona z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP ulega wyłączeniu w przypadku konieczności realizacji celów publicznych, dla których okazuje się niezbędne dokonanie wywłaszczenia. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pełni także rolę ochronną wobec własności i prawa dziedziczenia w taki sposób, że tylko wywłaszczenie w sposób określony w tym przepisie, a więc na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, może wykluczyć ochronę własności i prawa dziedziczenia. Wyrokiem z 21czerwca 2005 r.⁶ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego”⁷.

W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny podsumował, że „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. (...) Wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien

⁶ Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, LEX nr 380224, OTK ZU-A 2005, nr 6, poz. 65; jest to tzw. orzeczenie interpretacyjne.

⁷ M. Strzępek, *Instytucja wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 87–100.

być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”⁸.

Natomiast w wyroku z dnia 23 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał powołany pogląd i stwierdził, że „indywidualny akt administracyjny na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki.

Wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie, gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych i następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe. Wywłaszczenie stanowi akt indywidualny, obejmujący konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu publicznego, w postępowaniu administracyjnym, wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego. 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). Wreszcie wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”⁹.

Wywłaszczeniem w rozumieniu art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2023, poz. 344) jest pozbawienie i ograniczenie praw rzeczowych dotychczasowych podmiotów tych praw, przysługujących do nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, będącej zindywidualizowanym aktem władztwa publicznego, mającym charakter przymusu publicznego. Dokonanie wywłaszczenia nie jest uzależnione od wyrażania w tym względzie jakiegokolwiek woli przez podmiot mający być wywłaszczony z praw rzeczowych przysługujących mu do określonej nieruchomości. Nie ma więc żadnego znaczenia brak zgody tego podmiotu na dokonanie wywłaszczenia. Jeżeli nie zostanie uzyskana zgoda na zawarcie odpowiedniej umowy o przeniesienie praw do nieruchomości na podmiot publiczny (lub jej wygaśnięcie), zachodzi możliwość przymuszenia tego podmiotu do pozbawienia go praw do nieruchomości w drodze wywłaszczenia.

⁸ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1475. Zob. też: B. Sitek, *Komentarz do Konstytucji RP art. 23, 64*, Warszawa 2023, s. 56 – w publikacji znajduje się liczne orzecznictwo TK dotyczące wywłaszczenia.

⁹ Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, Dz.U. 2014, poz. 1354.

Wywłaszczenie jest instytucją legalizującą realizację celu publicznego wskutek pozbawienia dotychczasowego właściciela prawa własności nieruchomości (całej lub w części), oczywiście dopuszczalną jedynie w przypadku, gdy ten cel nie może być zrealizowany w żaden inny sposób.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego jako przesłanki wywłaszczenia

Zakres stosowania przepisów dotyczących wywłaszczenia nieruchomości określa art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres ten w wyniku nowelizacji z 28 listopada 2003 r. został znacznie poszerzony. Wcześniej wywłaszczone mogły zostać tylko nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na cele publiczne. Obecnie wywłaszczone być mogą także nieruchomości, dla których wydana została ostateczna decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przepis przesądza więc o nierozzerwalnym związku pomiędzy wywłaszczeniem a instytucjami planowania i zagospodarowania przestrzennego, omawiana instytucja prawna nie stanowi bowiem celu samego w sobie. Wywłaszczenie jest instrumentem służącym celowi nadrzędnemu w postaci pozyskania prawa do nieruchomości dla zrealizowania inwestycji służącej osiągnięciu celu publicznego. Innymi słowy, stanowi narzędzie pozyskania praw do nieruchomości służące zrealizowaniu zamierzeń inwestycyjnych wynikających z określonych dokumentów planistycznych.

Jeśli w odniesieniu do określonego obszaru obowiązuje plan miejscowy, a w planie tym nie przeznaczono konkretnej nieruchomości na cel publiczny, to nie może ona zostać wywłaszczona, nawet gdyby była niezbędna do realizacji jakiegoś celu publicznego. Zrealizowanie tego celu i wywłaszczenie nieruchomości będą w takim przypadku wymagały wcześniejszej zmiany planu miejscowego (obejmującej zmianę przeznaczenia nieruchomości potrzebnych do realizacji celu publicznego).

Samo przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym na konkretny cel publiczny nie jest równoznaczne z wywłaszczeniem, gdyż aby doszło do wywłaszczenia, należy spełnić przesłanki i zrealizować procedury wywłaszczeniowe określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami (lub ewentualnie w innej ustawie szczególnej)¹⁰.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, w którym dokonuje się prawnie wiążącego ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania

¹⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Sz. 813/07, LEX nr 470057.

i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Rozmieszczenia inwestycji celu publicznego na obszarze morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dokonuje się przy tym w sposób określony przepisami ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2022, poz. 457 ze zm.).

Jeżeli jednak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie został sporządzony, to inwestycja celu publicznego może być określona na danym obszarze w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W takim przypadku decyzja ta wydawana jest z zachowaniem warunków wynikających z obowiązujących przepisów prawa i nie może mieć charakteru uznaniowego.

Dopuszczalność zastosowania wyłączenia determinowana jest zatem istnieniem jednego z dwóch podanych wyżej dokumentów planistycznych, w których skonkretyzowany został cel publiczny zamierzony do zrealizowania na określonym terenie obejmującym jedną lub więcej nieruchomości. W ten sposób wyłączenie pełni służebną rolę wobec dokumentów planistycznych, chociaż jego dopuszczalność uwarunkowana została koniecznością spełnienia jeszcze jednego ustawowego warunku, tj. warunku niezbędności nieruchomości dla osiągnięcia celu publicznego¹¹.

Charakterystyka aktu planistycznego wskazuje, że jego postanowienia mogą prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki w zakresie, w jakim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą w nie ingerować¹².

Pomiędzy planem miejscowym i decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego istnieje oczywiście wiele zasadniczych różnic. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego zawiera określenie przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny jako jedyny normatywnie dopuszczalny sposób zagospodarowania tej nieruchomości. Natomiast decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest indywidualnym aktem z zakresu administracji publicznej o charakterze władczym, z jednej strony konkretyzującym lokalizację celu publicznego na określonej nieruchomości, ale z drugiej strony stanowiącym prawnie określoną formę oceny dopuszczalności lokalizacji celu publicznego na danej nieruchomości. Z ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze omawianej decyzji nie wynika wyłączność realizacji takiej inwestycji na określonej nieruchomości, lecz tylko dopuszczalność jej realizacji. Nie jest bowiem wykluczone, by dla tej samej nieruchomości zostały ustalone w drodze decyzji o warunkach zabudowy warunki zabudowy na inne cele niż cele publiczne. Także i ta decyzja o warunkach

¹¹ M. Wolanin, *Wyłączenie nieruchomości...*; GospNierU Jaworski 2023, wyd. 8/Wolanin, stan na 31.08.2023, <https://legalis.pl>.

¹² A. Chorażewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10, s. 43–75.

zabudowy nie określa jedyne go możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości objętej tą decyzją. Istotne jednak jest to, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego umożliwia sięgnięcie do wywłaszczenia jako procedury pozyskania praw do nieruchomości, aby w ramach ich wykonywania zrealizować cel publiczny na tej nieruchomości.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są instrumentami planowania przestrzennego, ale różnią się między sobą pod wieloma aspektami.

Pierwszym z nich jest zakres i cel tych instrumentów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem planistycznym ustalającym zasady zagospodarowania przestrzennego danej jednostki administracyjnej (np. gminy). Zawiera przepisy dotyczące zasad zabudowy, działek, infrastruktury, zieleni oraz przeznaczenia poszczególnych obszarów. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest jednorazową decyzją administracyjną wydawaną w celu określenia lokalizacji konkretnej inwestycji celu publicznego, która nie mieści się w ramach obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejną różnicą dotyczącą tych dokumentów planistycznych jest procedura ich opracowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest opracowywany przez organ jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy) i jest poddawany uzgodnieniom ze społecznością lokalną oraz innymi podmiotami. Proces przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bardziej złożony i wymaga przeprowadzenia analiz, konsultacji oraz procedur prawnych i administracyjnych. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest podejmowana przez organ właściwy do jej wydania (np. burmistrza, wójta) na podstawie wniosku inwestora. Procedura wydania decyzji jest szybsza i mniej złożona niż proces przygotowania miejscowego planu zagospodarowania.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego różni się także od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie ich obowiązywalności i wiążącego charakteru. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stanowi podstawę prawną dla decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego na danym terenie. Wszelkie inwestycje i działania muszą być zgodne z postanowieniami planu. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy tylko konkretnej inwestycji i ma charakter jednorazowy. Nie ma ona charakteru ogólnego i nie tworzy nowych zasad zagospodarowania przestrzennego dla danego obszaru.

Podsumowując, główne różnice między miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczą ich zakresu, procedury opracowania oraz obowiązywalności i wiążącego charakteru.

Co istotne, jak wskazał WSA w Lublinie w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.: „Nie wystarczy ogólna zgodność realizacji celu publicznego z uregulowaniami planu. Koniecznym jest, aby konkretny przepis miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego wskazywał, że na konkretnej nieruchomości ma być lub może być realizowany konkretny cel publiczny. Plan miejscowy, aby stanowić podstawę do zastosowania instytucji z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami musi nie tylko dopuszczać realizację celu publicznego, ale także w sposób dokładny określać lokalizację inwestycji, poprzez jednoznaczne określenie nieruchomości, przez które ma ona przebiegać oraz granic terenu, jaki może być pod nią zajęty. Zgoda na zajęcie nieruchomości winna dotyczyć inwestycji, której realizacja jest przewidziana w planie miejscowym, tzn. w tym planie został ustalony jej przebieg”¹³.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawiera nie tylko pewne elementy informacyjne, ale kształtuje prawa i obowiązki inwestora, tym samym „rozstrzyga sprawę administracyjną i ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialno-prawnym, a więc jest aktem stosowania normy prawa administracyjnego pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata”¹⁴.

Samo wydanie decyzji nie stanowi podstawy przejścia prawa do nieruchomości na rzecz podmiotu, który wystąpił o wywłaszczenie. Terminem, w którym prawo własności nieruchomości przechodzi na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, jest dzień, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna. Natomiast przejście prawa użytkowania wieczystego następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu tego prawa stała się ostateczna, jeżeli prawo to było ustanowione na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność innej osoby niż ta, na rzecz której nastąpiło wywłaszczenie. Tym samym w dniu, kiedy decyzja stała się ostateczna, prawo użytkowania wieczystego wygasa.

W myśl art. 16 § 1 k.p.a. decyzja jest ostateczna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie w toku normalnych instancji. Znaczy to, że nastąpiło ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej, brak jest możliwości jej ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, i to pod rygorem stwierdzenia jej nieważności. Ostateczna decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej na wniosek starosty lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (jeżeli nieruchomość została wywłaszczona na rzecz tej jednostki). Z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, użyczenie, dzierżawa, najem oraz trwały zarząd wywłaszczonej nieruchomości wygasają. Wywłaszczoną nieruchomość można jednak oddać w dzierżawę do czasu jej wykorzystania na cel, na który nastąpiło wywłaszczenie, jeżeli poprzedni właściciel złoży taki wniosek.

Wywłaszczenie nie jest więc dopuszczalne poza sytuacjami określonymi w art. 122a, 124 ust. 1b, art. 124b, 125 i 126 ustawy o gospodarce nieruchomo-

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. II SA/Lu 579/18.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 25 października 1995 r., sygn. SA/Gd 1094/95, ONSA 1996, poz. 163.

ściami, jeżeli określony obszar nieruchomości nie został objęty lokalizacją celu publicznego określoną w jednym z dwóch wymienionych wyżej dokumentów planistycznych.

Artykuł 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera zastrzeżenia umożliwiające w niektórych przypadkach dokonanie wywłaszczenia lub ograniczenia praw do nieruchomości z pominięciem wymogu zgodności z przeznaczeniem w planie miejscowym na cel publiczny albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Po pierwsze, przepis art. 122a dodany nowelizacją ustawy z 24 września 2010 r., który dotyczy sytuacji, gdy cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu. Kolejny wyjątek wynika z art. 124 ust. 1b dodanego ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2023, poz. 733 i 1688) i zmienionej ustawą z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 1256), który ma zastosowanie w sytuacji, kiedy decyzja dotyczy urządzeń łączności publicznej, bo wtedy decyzję w sprawie zezwolenia wydaje się w uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, przy czym decyzja w sprawie takich urządzeń może być wydana również w przypadku braku planu miejscowego lub gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest wymagana. Następna szczególna procedura wynika z art. 124b dodanego nowelizacją ustawy z dnia 24 września 2010 r., który dotyczy zobowiązania do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jak również z usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyraża na to zgody. Wyjątek stanowi także art. 125 dotyczący ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia na poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin objętych własnością górnictw, a który po wejściu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze umożliwia (art. 7 ust. 1) podejmowanie i wykonywanie działalności określonej tą ustawą, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie ze zmienionym 24 września 2023 r. art. 7 ust. 3 p.g.g.) jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego

z planu ogólnego gminy oraz przepisów odrębnych. Również przesłanki wynikające z art. 126 dotyczą zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości. Wymienione działania mogą być też podejmowane na obszarach, dla których nie uchwalono planu miejscowego.

Pojęcie celu publicznego należy rozumieć tak, jak ukształtowane zostało ono przez art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Inwestycją celu publicznego jest wyłącznie inwestycja wypełniająca przesłanki realizacji celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, iż przepis ten zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać rozszerzona w drodze wykładni. Tak więc katalogu tego nie można uznawać za przykładowy¹⁵.

Istotnym elementem definiującym pojęcie *cel publiczny* jest powszechna dostępność do efektów wywłaszczenia. Wywłaszczenie będzie dokonane dla realizacji celu publicznego wówczas, gdy (przynajmniej teoretycznie) w tym przedsięwzięciu będzie mogła mieć udział każda osoba będąca w takim samym położeniu. Jest niedopuszczalne, aby wywłaszczenia dokonano w interesie publicznym, a następnie po wywłaszczeniu nastąpiła zmiana i dobro wywłaszczone zostało przekazane na inny cel niż publiczny¹⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że cel publiczny, o którym mowa w art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określa w myśl art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przeznaczenie w planie miejscowym na cele publiczne albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁷.

W wyroku z dnia 23 maja 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej, w tym pod kątem tego, czy planowana inwestycja zmierza do realizacji jednego z celów publicznych, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeśli decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego stanie się ostateczna, to korzysta z atrybutu trwałości i dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w przewidzianym do tego trybie, żaden inny organ (w tym starosta – art. 112 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie może podważać, że określony w takiej decyzji cel jest w rzeczywistości celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸.

Zgodnie z art. 112 § 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. II OSK 2914/20.

¹⁶ J. Krech, *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, „Ius Novum” 2009, nr 4, s. 35–42.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 427/10.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., sygn. I OSK 1265/16.

na nieruchomości. Wywłaszczenia dokonuje się na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁹.

Istotnym elementem instytucji wywłaszczenia jest zatem objęcie nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dla zastosowania art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami konieczne jest ustalenie, że nieruchomość objęta wnioskiem o wywłaszczenie położona jest na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie na cele publiczne albo stanowi nieruchomość, dla której wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁰.

Wyjątki dotyczące dokumentów planistycznych

Jeżeli chodzi o instytucje wprost służące pozbawianiu praw rzeczowych pod realizację celów publicznych, od przynajmniej kilkunastu lat wiodącą rolę przejmują tzw. specustawy, które doprowadziły do stanu „dekodyfikacji” wywłaszczenia *sensu stricto*. Są to akty prawne przewidujące zintegrowane zezwolenia wydawane w formie decyzji, które zarówno realizują funkcje decyzji lokalizacyjnej (określają przeznaczenie nieruchomości pod cel publiczny niezależnie od tego, czy plan miejscowy obowiązuje, czy nie), jak i zatwierdzają podział geodezyjny, udzielają pozwoleń na budowę (przy tym nie jest to zasadą) oraz – co najistotniejsze – orzekają o nabyciu z mocy prawa lub przejściu na rzecz podmiotów publicznych własności nieruchomości²¹.

Ustawodawca przewiduje szczególny tryb wywłaszczenia wynikający z przepisów odrębnych ustaw. Wywłaszczenie odbywa się na podstawie odrębnego przepisu, jednak postępowanie wywłaszczeniowe toczy się według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z modyfikacjami wynikającymi z przepisów szczególnych.

Pozostałe szczególne tryby wywłaszczenia znajdują podstawę w ustawach specjalnych mających na celu stworzenie warunków do realizacji konkretnych inwestycji bądź inwestycji o szczególnym znaczeniu dla państwa²².

¹⁹ Także: M. Radajewski, *Normatywna treść...*

²⁰ Wyrok NSA z dnia 26 maja 2023 r., sygn. I OSK 1244/22.

²¹ *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, WKP 2024, stan na 1.01.2024, s. 692.

²² Przykładowo wymienić tutaj należy: ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 50); ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (art. 39 ust. 2, art. 48, art. 50); ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych; ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; ustawę z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską; ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu

Szczególny tryb wywłaszczenia nieruchomości przewiduje np. ustawa z dnia 10kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przede wszystkim ta specustawa przewiduje, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi (art. 11a ust. 1). Zgodnie z art. 11i ust. 2 w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy o rewitalizacji.

Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, a linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 1 i 2). Co więcej, nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa odpowiednio własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych lub własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art. 12 ust. 4).

Z uwagi na wzajemną relację ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz specustawy drogowej oraz cechy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wyklarował się pogląd, że przejęcie, o którym mowa w art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, w istocie jest wywłaszczeniem przewidzianym w art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Teza taka została sformułowana na tle spornego zagadnienia dotyczącego dopuszczalności możliwości zastosowania wobec decyzji, o której mowa w art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Spór ten definitywnie został rozstrzygnięty wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2021 r., który orzekł, że art. 23 specustawy drogowej rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP²³. Trybunał przyjął stanowisko, że decyzja administracyjna, o której stanowi art. 11a ust. 1 i n. specustawy drogowej, może być uznana za decyzję wywłaszczeniową, o której

i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych; ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych; ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego; ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

²³ Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19.

stanowi art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami, głównym jej skutkiem jest bowiem nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo określone jednostki samorządu terytorialnego kosztem osoby pozbawionej tej własności, za odszkodowaniem. Kwalifikacji tej decyzji jako decyzji wyłączeniowej nie musi sprzeciwiać się to, że nabycie odjętej własności przez wskazane podmioty następuje z mocy prawa (art. 12 ust. 4 specustawy drogowej), gdyż decyzja na podstawie art. 11a ust. 1 specustawy drogowej jest warunkiem koniecznym i wystarczającym ustawowego skutku utraty przez jeden podmiot, a nabycia przez inny własności nieruchomości. Różnica między decyzją prawo kształtującą a decyzją ze specustawy drogowej polega na tym, że pierwsza wywołuje wprost skutek prawnomaterialny zgodnie z ustawą, natomiast druga wywołuje taki skutek pośrednio, uruchamiając mechanizm ustawy. Jednak z funkcjonalnego punktu widzenia decyzja ze specustawy drogowej spełnia taką rolę jak decyzja o charakterze prawo kształtującej, a skutki prawnomaterialne obydwu postaci decyzji ostatecznie czerpią moc z aktu normatywnego.

Operatywność, a w istocie niezaprzeczalna skuteczność stosowania specustaw, podporządkowana dyrektywom prakseologii, a nie zasadzie pełnej gwarancji praw procesowych obywatela, niewątpliwie będzie powodować ich dalszy dynamiczny rozwój. W zależności od partykularnych potrzeb: politycznych, gospodarczych czy ekonomicznych prawodawca będzie konsekwentnie identyfikował istotne – w jego ocenie – cele publiczne, które będą realizowane nie w klasycznym trybie procesu inwestycyjnego (przy założeniu stosowania wyłączenia *sensu stricto* na podstawie komentowanych regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami), lecz za pomocą kolejnych specustaw stanowiących swoiste klony czy modyfikacje specustawy drogowej²⁴.

Podsumowanie

Odpowiadając na zadane na wstępie pytanie badawcze, czy dokumenty planistyczne są niezbędne do wyłączenia nieruchomości, stwierdzić należy, że co do zasady stanowią one istotną przesłankę wyłączenia nieruchomości (art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, że brak jednego z tych dokumentów może stanowić podstawę do uchylenia decyzji o wyłączeniu. Sąd administracyjny może uznać, że brak odpowiednich dokumentów uniemożliwia prawidłowe przeprowadzenie procedury wyłączenia oraz narusza prawa właściciela nieruchomości. Wnosząc o wyłączenie nieruchomości, należy zatem upewnić się, że posiadane dokumenty są kompleksowe i zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku

²⁴ *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, WKP 2024, s. 693.

ewentualnego sporu sądowego istnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego będzie kluczowe dla obrony interesów właściciela nieruchomości.

Wziąć jednak należy pod uwagę, że aktualnie wywłaszczenie *sensu stricto* odgrywa faktycznie epizodyczną rolę w procesie pozyskiwania nieruchomości pod realizację celów publicznych. Jeżeli chodzi o narzędzia przewidziane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, prym wiodą instytucje quasi-wywłaszczenia, które jednak z definicji nie prowadzą do pozbawienia określonego prawa rzeczowego (zob. art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami – ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości). Poza tym powszechnie wykorzystywanym narzędziem w celu przejmowania nieruchomości pod cel publiczny jest instytucja przewidziana w art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ostatnich kilkunastu latach wśród instytucji prawnych służących pozbawianiu praw rzeczowych pod realizację celów publicznych dominującą rolę przejmują tzw. specustawy, które doprowadziły do marginalizacji wywłaszczenia w ujęciu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Chorażewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10.
- Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. E. Klat-Górska, WKP 2024.
- Kaliński M., Krzywoń A., „*Własność*” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „*Przegląd Sądowy*” 2015, nr 1.
- Krech J., *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, „*Ius Novum*” 2009, nr 4.
- Radajewski M., *Normatywna treść konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2018, nr 1.
- Sitek B., *Komentarz do Konstytucji RP art. 23, 64*, Warszawa 2023.
- Strzępek M., *Instytucja wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2012, nr 4.
- Suchar T., *O szkodzie bezprawnej i legalnej oraz kwestii naruszenia prawa własności w reżimie odpowiedzialności za wywłaszczenie*, „*Casus*” 2015, nr 5.
- Świderski K., *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „*Casus*” 2006, nr 4.
- Wolanin M., *Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory 2023*, Legalis.

Streszczenie

Artykuł przedstawia zagadnienie dotyczące wywłaszczenia jako przykładu ingerencji państwa w sferę prawa własności. Odpowiada na pytanie, czy dokumenty planistyczne są niezbędną przesłanką do wywłaszczenia nieruchomości. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie w świetle

wybranego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są koniecznymi dokumentami do wywłaszczenia nieruchomości w procesie pozyskiwania nieruchomości pod realizację celów publicznych w trybie przewidzianym ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Słowa klucze: wywłaszczenie, cel publiczny, dokumenty planistyczne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

PLANNING DOCUMENTS AS A PREMISE FOR EXPROPRIATION IN THE LIGHT OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE CASE LAW

Summary

The article presents the issue of expropriation as an example of state interference in the sphere of property rights. It answers the question whether planning documents are a prerequisite for expropriation of property. The aim of this article is to show, in the light of selected judicial and administrative case law, that a local spatial development plan and a decision on the location of a public purpose investment are necessary documents for the expropriation of real estate in the process of acquiring real estate for the realisation of public purposes under the procedure provided for in the Real Estate Management Act.

Keywords: expropriation, public purpose, planning documents, local spatial development plan, decision on establishing the location of a public purpose investment