

**Grzegorz Kościelniak**

mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-9016-7319

gkoscielniak@afm.edu.pl

## **Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie wyłączenia**

### *Wprowadzenie*

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki regulacji instytucji wyłączenia w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Instytucja ta znana jest od dawna zarówno prawu administracyjnemu, jak i cywilnemu, przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów jest natomiast od momentu jej wprowadzenia do postanowień ustawy zasadniczej. Z uwagi na złożoność pracy została ona podzielona na trzy części.

W pierwszej części autor przeprowadził analizę procesu konstytucjonalizacji tej instytucji w polskim porządku prawnym oraz dokonał selektywnej analizy konstytucyjnych regulacji instytucji wyłączenia w niektórych współczesnych państwach, głównie europejskich oraz w USA. W niniejszej, drugiej części pracy podjęto próbę zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia wyłączenia. Badaniom tym będzie przewodziło pytanie, czy konstytucyjne pojęcie ma charakter autonomiczny. A jeśli tak, to jakie są jego konstytutywne elementy? Analiza ta będzie uwzględniała bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wzmiankowanej problematyki. Jednocześnie przyjęcie założenia, zgodnie z którym definicja danego pojęcia prawnego powinna opisywać konstytutywne elementy instytucji określanej tym pojęciem, umożliwi scharakteryzowanie samej instytucji wyłączenia. Natomiast ostatnia, trzecia część pracy (która ukaże się w kolejnym numerze „Studiów...”) koncentrować się będzie na konstytucyjnych warunkach dopuszczalności instytucji wyłączenia. Zawierać będzie również konkluzje podsumowujące i jednocześnie wieńczące przeprowadzone badania.

## Konstytucyjne pojęcie wyłączenia

Już na wstępie tej części pracy należy zaznaczyć, że próba jednoznacznego zdefiniowania pojęcia wyłączenia nie należy do zadań łatwych. Bowiernie pojęcie to nie jest zdefiniowane na gruncie samej Konstytucji<sup>1</sup>, co zresztą jest charakterystyczne dla tego typu aktów, a co więcej, z uwagi na jego niejednorodną konstrukcję (instytucję prawa cywilnego, administracyjnego i konstytucyjnego), również w piśmiennictwie brakuje jego spójnej definicji<sup>2</sup>. Definicje taką można co prawda odnaleźć w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>, jednak jest ona, z punktu widzenia wykładni konstytucyjnego pojęcia, całkowicie nieprzydatna, ponieważ w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup> (co znajduje również potwierdzenie w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego<sup>5</sup>) wyraźnie przyjmuje się, że niedopuszczalnym jest interpretowanie pojęć zawartych w Konstytucji za pomocą postanowień ustaw zwykłych, toteż należy skonstatować, iż konstytucyjne pojęcie wyłączenia ma „charakter autonomiczny”<sup>6</sup>.

Pojęcie wyłączenia musi być zatem definiowane w sposób przyjęty w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału

<sup>1</sup> Podobnie m.in.: wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU z 2000 r., nr 2, poz. 60; wyrok TK z grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174; wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135; wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU z 2014 r., nr 8A, poz. 93; wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7A z 2015 r., poz. 101; wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 roku, sygn. SK 39/15, OTK ZU A z 2017 r., poz. 86; postanowienie TK z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. SK 21/18, OTK ZU A z 2019 r., poz. 58.

<sup>2</sup> B. Kasperek, *Tryb zwrotu wyłączonych nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 1 i n.

<sup>3</sup> Art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

<sup>4</sup> Np. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU z 2000 r., nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 87.

<sup>5</sup> G. Kościelniak, B. Naleziński, *Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo Demokratyczne, Prawne i Socjalne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 3, red. M. Grzybowski, KAAFM, Kraków 2014, s. 116–117, 121; zob. również: P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy zwrotu wyłączonej nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 335 i n.

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. *idem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 13; L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. *idem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 553; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 210 i n. Szerzej na temat pojęć autonomicznych w Konstytucji RP zob. M. Safian, *Wprowadzenie. Pojęcia autonomiczne a wykładnia Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safian, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 72 i n.

Konstytucyjnego. Z drugiej jednak strony podkreślenia wymaga, iż nie sposób przyjąć, że konstytucyjne pojęcie wyłączenia jest całkowicie nowym, ukształtowanym w sposób odmienny od konstrukcji znanej prawu wcześniej, bowiem takie działanie ustrojodawcy przeczyłoby jego racjonalności. Co więcej, w doktrynie prawniczej przyjmuje się, że gdy prawodawca wprowadza do aktu normatywnego (w tym konstytucji) jakieś pojęcie występujące „w obrocie prawnym”, to jeśli jednocześnie nie wskaże na nowatorski sposób jego definiowania – np. poprzez podanie nowej definicji legalnej – należy wówczas przyjąć, że posługuje się tym pojęciem w znaczeniu dotychczas przyjmowanym i utrwalonym. W przeciwnym razie w momencie wejścia w życie nowej konstytucji nie nadawałaby się ona do bezpośredniego stosowania i wymagałaby uprzednio wyznaczenia – zwłaszcza przez orzecznictwo sądowe<sup>7</sup>, w tym trybunalskie – treści wszystkich istotnych do jej stosowania pojęć. Działanie takie jest zatem nie tylko irracjonalne, ale i (co zdaje się mieć kluczowe znaczenie) nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązującej konstytucji.

Jakkolwiek przyjąć zatem należy, iż konstytucyjne pojęcie wyłączenia ma „autonomiczny charakter”<sup>8</sup>, nie oznacza to, że jest redefiniowane przez ustrojodawcę w całkowicie nowatorski sposób<sup>9</sup>. Co więcej, pojęcie to można uznać za tzw. pojęcie zastane<sup>10</sup>. Dlatego też wyznaczając jego treść, należy sięgnąć nie tylko do przepisów Konstytucji z 1997 roku oraz sformułowanego do niej orzecznictwa, ale również do regulacji rangi konstytucyjnej i judykatury „przedkonstytucyjnej”, tj. od momentu wejścia w życie ustawy o zmianie Konstytucji PRL z dnia 29 grudnia 1989 roku<sup>11</sup>. Tym bardziej że – jak wskazano w pierwszej części niniejszej publikacji – treść art. 7 Konstytucji Lipcowej znowelizowana ustawą z grudnia 1989 roku jest zbliżona do współczesnej regulacji instytucji wyłączenia określonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku, a ponadto tezy orzecznicze TK sformułowane na kanwie przepisów rangi konstytucyjnej po 1989 roku zostały zasadniczo utrzymane przez Trybunał w jego orzecznictwie „pokonstytucyjnym”.

<sup>7</sup> Musiałyby to *de facto* mieć miejsce w momencie jej stosowania, co dodatkowo świadczy o kuriozalności takiej tezy.

<sup>8</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 88 i następane.

<sup>9</sup> *Per analogia* zob. zakres relacji pomiędzy „cywilistycznym” pojęciem „bezprawności” a konstytucyjną „niezgodnością z prawem” – uzasadnienie do wyroku TK z dnia 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU z 2015 r., nr 9A, poz. 151 i podane tam orzecznictwo.

<sup>10</sup> Zob. np. P. Tuleja, *Zastane pojęcia państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wrótkowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 49–73.

<sup>11</sup> Podobnie np. L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 553 i n.; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 236 i n.

Już analiza przedkonstytucyjnego orzecznictwa TK ukazuje pierwsze trudności interpretacyjne w zakresie definiowania pojęcia wywłaszczenia<sup>12</sup>, bowiem TK w jednym z pierwszych orzeczeń odnoszących się do omawianego zagadnienia (sygn. K 1/90)<sup>13</sup>, wydanych po wejściu w życie znowelizowanych przepisów Konstytucji Lipcowej, skonstatował „wywłaszczenie w rozumieniu art. 7 Konstytucji – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – to wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej)”. Z kolei w orzeczeniu wydanym nieco ponad rok później (sygn. K 1/91)<sup>14</sup> uznał on, że wywłaszczenie to „ograniczenie lub odjęcie w całości na cele publiczne prawa własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej gminy), dokonywane w drodze aktu indywidualnego, mianowicie w drodze decyzji administracyjnej”. Dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy odbywa się na cel publiczny i „wyłącznie za słusznym odszkodowaniem”<sup>15</sup>. Co więcej, instytucja wywłaszczenia „wiązała się zawsze ze sferą prawa rzeczowego”<sup>16</sup>. Należy jednak podkreślić, że w uzasadnieniu do orzeczenia z 1991 roku Trybunał nie wskazał na odstępianie od dotychczas przyjętej linii orzeczniczej.

Zatem jednym z fundamentalnych pytań odnoszących się do istoty konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jest pytanie dotyczące tego czy na gruncie przepisów konstytucyjnych należy posługiwać się tym pojęciem w znaczeniu szerszym czy też węższym, tj. czy z instytucją wywłaszczenia mamy do czynienia tylko wówczas, gdy ingerencja w prawo własności<sup>17</sup> następuje w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Czy też wywłaszczenie należy rozumieć jako „wszelkie” pozbawienie własności bez względu na jego formę, np. w drodze ustawy?

Tytułem przykładu można wskazać, iż prawodawca niemiecki rozwiązał ww. problem w sposób jednoznaczny, wprost wskazując w art. 14 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RFN<sup>18</sup>, że wywłaszczenie może „nastąpić jedynie przez ustawę lub na podstawie ustawy, która określa rodzaj i rozmiar odszkodowania”,

<sup>12</sup> Zob. S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 229 i n.

<sup>13</sup> Orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90, OTK ZU z 1990 r., poz. 2.

<sup>14</sup> Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK ZU z 1991 r., poz. 4.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> Oczywiście kolejnym istotnym pytaniem jest pytanie o to, czy pojęcie to należy rozumieć jedynie jako formę ingerencji we własność czy też inne prawa majątkowe, o czym szerzej w dalszej części pracy.

<sup>18</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, tłum. B. Banaszak i A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 524.

Toteż podając za Ottonem Kimminichem, należy przyjąć, że na gruncie konstytucji niemieckiej wyróżniamy dwa rodzaje wywłaszczenia: „ustawowe” i „administracyjne”<sup>19</sup>.

Jak wiadomo, polski prawodawca nie skorzystał z tego wzorca. Czy zatem na gruncie przepisów polskiej konstytucji możliwa jest tak spójna konstatacja? Wydaje się, że, niestety, nie, i to pomimo upływu już blisko 30 lat od momentu konstytucjonalizacji instytucji wywłaszczenia. Uwagi formułowane w piśmiennictwie są zatem podzielone<sup>20</sup>, co również znajduje swój wyraz w niespójnym orzecznictwie trybunalskim<sup>21</sup>.

Za reprezentatywne dla przeciwników rozszerzania znaczenia pojęcia wywłaszczenia można uznać stanowisko Sylwii Jarosz-Żukowskiej, które jednocześnie nawiązuje do teorii ogólnej wywłaszczenia<sup>22</sup>. Autorka podkreśla, że „[...] przyjęcie szerokiego rozumienia wywłaszczenia tylko pozornie wzmocniłoby konstytucyjne gwarancje własności. Z racji bowiem tego, że dla zaskarżenia wywłaszczenia w drodze ustawy właściwa byłaby z reguły tylko jedna instancja – sąd konstytucyjny – nieograniczona niczym dopuszczalność wywłaszczenia ustawowego osłabiłby w istotny sposób prawną ochronę prawa własności. Możliwość skargi konstytucyjnej przeciwko ustawie powodującej bezpośrednio wywłaszczenie nie byłaby dostateczną rekompensatą braku

<sup>19</sup> O. Kimminich, *Eigentum-Erbrecht-Enteignung, Artikel 14*, [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Hrsg. W. Kahl et al., C.F. Müller, Heidelberg 1992; cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 239–240.

<sup>20</sup> Za szerokim rozumieniem pojęcia „wywłaszczenie” opowiada się np. L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 13; M. Safian, *Sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia sejmiku w dniu 19 lipca 2000 r. w sprawie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r., druk nr 1930* wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk nr 1964). Natomiast przeciwne stanowisko prezentują m.in.: K. Działocha, *Sprawozdanie stenograficzne z 83. Posiedzenia Sejmu w dniu 19 lipca 2000 r. w sprawie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r. (druk nr 1930) wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka* (druk nr 1964); M. Wolanin, *Szczegółowe formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad*, „Przegląd Sejmowy” 1996 nr 4, s. 3–5; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 247.

<sup>21</sup> Za szerokim rozumieniem ww. terminu TK opowiedział się m.in. w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU z 2000 r., nr 2, poz. 60; wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 87; wyroku z dnia 12 grudnia 2017 roku, sygn. SK 39/15, OTK ZU z 2017 r., nr A, poz. 86. Z kolei odmienne stanowisko TK sformułował np. w wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65; wyroku z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU z 2008 r., nr 10A, poz. 174; wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76. Natomiast na problem dwoistości interpretowania pojęcia wywłaszczenia w orzecznictwie trybunalskim zwraca on uwagę m.in. w wyroku z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU z 2012 r., nr 11A, poz. 135.

<sup>22</sup> Zob. np. M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwowskie Towarzystwo Naukowe, Lwów 1933, s. 3; cyt. za: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 21–22.

ochrony prawnoadministracyjnej. Prowadzenie postępowania administracyjnego nie jest bowiem zadaniem TK<sup>23</sup>. Następnie na potwierdzenie słuszności swoich wywodów odwołuje się do orzecznictwa FTK.

W mojej ocenie nie sposób zgodzić się z tymi konstatacjami.

Po pierwsze, przywoływanie orzecznictwa FTK powstałego na gruncie przepisów niemieckiej ustawy zasadniczej, która wprowadza dwa rodzaje wyłączenia: „ustawowe” i „administracyjne”, deprecjonuje jego przydatność w uzasadnianiu niniejszego wyводу, bowiem zasadniczo należy porównywać rzeczy porównywalne.

Po drugie, przyjęcie założenia, że konstytucyjna instytucja wyłączenia odnosi się jedynie do działań państwa dokonywanych w formie zindywidualizowanych aktów administracyjnych wcale przecież nie oznacza, iż mogą być to jedyne przypadki ograniczenia konstytucyjnego prawa własności. Bowiem nawet przyjęcia stanowiska autorki nie uzasadnia konstatacji, że niedopuszczalnym jest ograniczenia tego prawa w drodze ustawy, gdyż własność nie jest prawem o charakterze bezwzględnym<sup>24</sup>. Przy czym wówczas należałoby stosować konstrukcję z art. 64 ust. 3<sup>25</sup> w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc regulacje dotyczące dopuszczalności ograniczenia tego prawa podmiotowego<sup>26</sup>. Jednak różnica byłaby taka, że żaden z ww. przepisów nie przewiduje odszkodowania, co z kolei jest jednym z warunków dopuszczalności wyłączenia. Zatem skłonny jestem do sformułowania przeciwnych do Jarosz-Żukowskiej konstatacji, że stosowanie szerokiego pojęcia wyłączenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji służy poszerzeniu gwarancji ochronnych prawa własności. Uważam ponadto, iż uznanie określonej ingerencji ustawodawcy w prawo własności za wyłączenie wcale nie wyłącza stosowania przepisów art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji, oczywiście w odpowiednim zakresie i w sposób wzajemnie się niewykluczający<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 247.

<sup>24</sup> Zob. np. J. Polanowski, *Ograniczenie prawa własności nieruchomości w specustawach na przykładzie specustawy drogowej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius*” 2020, nr 1 (67), s. 66–67 i podana tam literatura; M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności jako podstawowego prawa rzeczowego (i ograniczonych praw rzeczowych)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 594 i n. wraz z powołaną tam literaturą; Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, s. 42 i podana tam literatura.

<sup>25</sup> Szerzej zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 215 i n.

<sup>26</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016; zob. również B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, *op. cit.*, s. 214–216.

<sup>27</sup> Podobnie Lech Garlicki, konstatując: „wszędzie tam, gdzie unormowania art. 21 ust. 2 nie są

Po trzecie, autorka zdaje się przyjmować założenie, że opowiedzenie się za szerokim rozumieniem pojęcia wyłączenia oznacza niejako wyłączenie jego dokonywania w następstwie wydawania zindywidualizowanych decyzji wyłączeniowych, a jedynie w drodze aktów generalno-abstrakcyjnych – z czym trudno się zgodzić. Co więcej, zwolennicy szerokiego rozumienia tego terminu nie formułują takich postulatów.

Po czwarte, autorka wskazuje, że przyjęcie szerokiego rozumienia omawianego terminu skutkować będzie „nieograniczoną niczym dopuszczalnością wyłączenia ustawowego”, co osłabi „w istotny sposób prawną ochronę prawa własności”. Taka teza wydaje się trudna do zaakceptowania, bo przecież nie sposób zgodzić się z tym, że w sytuacji, gdy prawodawca dokonuje ingerencji w prawa majątkowe, której w świetle powyższych konstatacji nie uznamy za wyłączenie, działa w sposób niczym nieograniczony. Przede wszystkim związany jest szeregiem standardów dotyczących sposobu tworzenia tych regulacji, a wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, m.in. zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, zasady ochrony praw słusznie nabytych itp.<sup>28</sup> A przecież wymogi te nie mają charakteru li tylko proceduralnego, lecz istotnie wpływają na treść przepisów materialnych. Co więcej, prawodawca uwzględniać musi cały kontekst aksjologiczny porządku konstytucyjnego, wszystkie wartości, które uznane przez społeczeństwo za fundamentalne dla jego funkcjonowania, znalazły się u podstaw tekstu obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej. Ponadto prawodawca konstytucyjny w art. 64 gwarantuje ochronę nie tylko własności, ale również innych praw majątkowych. Nie bez znaczenia dla analizowanej sprawy jest również konstytucyjnie gwarantowana zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 oraz art. 2)<sup>29</sup>, która w ogóle określa dopuszczalny sposób ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Wreszcie, odwołując się do hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, wskazać należy, iż ustawodawcę zwykłego wiążą postanowienia ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, określających co najmniej minimalne standardy ochrony praw i wolności, oraz bazujące na nich orzecznictwo międzynarodowe, nie wspominając już o *acquis communautaire*. Toteż owa „pełna swoboda ustawodawcy” *de facto* w istotny sposób zostaje ograniczona.

Po piąte, przyjęcie szerokiego sposobu definiowania pojęcia wyłączenia umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonywanie przez niego kontroli

---

treściowo odmienne od unormowań art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3, należy stosować także te przepisy”; *idem, op. cit.*, s. 15.

<sup>28</sup> Szerzej zob. G. Kościelniak, *Bezprawie legislacyjne a bezpieczeństwo prawne jednostki – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2, s. 21–48.

<sup>29</sup> Podobnie: Ł. Kamiński, *op. cit.*, s. 79 i n.

*a casu ad casum*. Zatem nie tylko w zakresie badania zgodności ze wzorcem konstytucyjnym ustawowej regulacji określającej sposób dokonywania wywłaszczenia na podstawie decyzji zindywidualizowanych, ale również wówczas, gdy podstawę wywłaszczenia stanowi sam akt generalny.

Dodać również warto, że za szerokim rozumieniem terminu „wywłaszczenie” opowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>30</sup>, co oczywiście nie jest wiążące dla interpretatora tekstu Konstytucji RP z uwagi na jej nadrzędną moc prawną w odniesieniu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jednak ale wskazuje na przyjmowany w orzecznictwie międzynarodowym kierunek interpretacyjny wzmiankowanej instytucji, który również wymaga chociażby ograniczonego uwzględnienia.

W kontekście powyższych uwag należałoby skonstatować, że przyjęcie wykładni funkcjonalnej i opowiedzenie się za szerokim rozumieniem konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia służy podniesieniu poziomu ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności i z uwagi na to wymagałoby zaaprobowania. Jednak konkluzje takie nie znajdują jednoznacznego potwierdzenia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jak wskazano, nie jest ono spójne w tym zakresie. Z jednej strony TK opowiada się bowiem za wąskim rozumieniem ww. terminu<sup>31</sup>, wprost konstatuując: „[...] gdyby wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – to wówczas zaciera się różnica między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją<sup>32</sup> Zaciera się również granica między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności”. I na tej podstawie ostatecznie konstatuje, że konstytucyjnym elementem instytucji wywłaszczenia jest dokonywanie go jedynie w drodze aktu indywidualnego, obejmującego konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym.

<sup>30</sup> Zob. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 31 i n.; S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 231; D. Dawidowicz, *Problematyka wywłaszczeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2 (6), s. 47–50; P. Śmiałek, *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5 (45), s. 261–280; B. Kasperek, *op. cit.*, s. 1 i n.

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65; wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU z 2008 r., nr 10A, poz. 174; wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76.

<sup>32</sup> Zob. S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2019, nr 1, s. 87 i n.



Z kolei w innych orzeczeniach<sup>33</sup> polski sąd prawa wprost opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia wywłaszczenia, wskazując m.in., że „w świetle art. 21 ust. 2 [K]onstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia” (wyrok o sygn. P 5/99). Postulat szerokiej wykładni konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia „[...] powinien być brany pod uwagę przy ocenie wszelkich aktów indywidualnych, na podstawie których dochodzi do odjęcia własności. Szerokiego ujęcia wywłaszczenia nie można [...] ograniczać do wydania decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 105 k.p.a. Obejmowanie określonych wypadków kategorią wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być też uzależnione od wymogu, by następowało ono wyłącznie jednym aktem indywidualnym”.

Wskazane powyżej rozbieżności niekiedy dostrzega sam Trybunał Konstytucyjny, wzmiankując o problemie dwoistości interpretowania pojęcia wywłaszczenia w orzecznictwie polskiego sądu prawa – zob. m.in. wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU z 2012 r., nr 11A, poz. 135 oraz podane tam orzecznictwo.

Podejmując polemikę z uwagami Trybunału aprobującymi przyjmowanie wąskiego sposobu definiowania na gruncie konstytucji pojęcia wywłaszczenia, należałoby wskazać, że TK w uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, odnosi się do konstytucyjnego zakazu dokonywania nacjonalizacji. Dodać zatem należy, iż zakaz ten nie wynika literalnie z treści konstytucji, a jedynie z „całego kontekstu normatywnego” jej przepisów, np. z art. 20 Konstytucji i zawartej w nim gwarancji dla własności prywatnej<sup>34</sup>.

Natomiast Trybunał sugeruje, że rozszerzenie pojęcia wywłaszczenia może wywołać „błędne przeświadczenie” prawodawcy, iż nacjonalizacja jest formą wywłaszczenia, w następstwie czego mógłby on wprowadzić tę instytucję do obrotu prawnego. Ale trudno nie zauważyć, że podążając za tokiem rozumowania Trybunału, można by również skonstatować, iż skoro zakaz nacjonalizacji nie wynika literalnie z tekstu konstytucji, to również przy zawężeniu pojęcia wywłaszczenia prawodawca może uznać, że nacjonalizacja jest co prawda odmienną instytucją od wywłaszczenia, ale dopuszczalną na gruncie konstytucji, i to bez konieczności dokonywania jej na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem.

<sup>33</sup> Zob. m.in. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU z 2000 r., nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 87; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU z 2017 r., nr A, poz. 86.

<sup>34</sup> Zob. np. L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 14.

Co więcej, dokonanie przez ustawodawcę zwykłego nacjonalizacji i tak musiałoby zostać uznane, w przypadku kontroli trybunalskiej, za naruszające konstytucyjne standardy gwarancyjne własności, i to bez względu na to, czy uznalibyśmy ją za formę wywłaszczenia, czy też nie.

Należałoby również zadać, zdaje się – retoryczne pytanie: czy zatem w Niemczech, poprzez konstytucyjne rozszerzenie pojęcia wywłaszczenia, z uwagi na przedstawione powyżej zagrożenia dla własności standardy jej ochrony są znacznie niższe niż w Polsce? A jeśli polski ustrojodawca dokonałby zmiany treści art. 21 Konstytucji – na kształt rozwiązań niemieckich – czy mielibyśmy do czynienia ze znacznym obniżeniem owych standardów ochronnych? W moje ocenie wręcz przeciwnie, bowiem kontroli realizacji tych standardów powinien dokonywać kompetentny, niezależny i merytorycznie do tego przygotowany sąd konstytucyjny<sup>35</sup>.

Przy czym należy zgodzić się, że zasadniczo podstawową formą wywłaszczenia powinno być wywłaszczenie dokonywane w postaci klasycznej, zatem w drodze decyzji administracyjnej, co jednak nie deprecjonuje powyższych konstatacji. Dodać również należy, że TK w uzasadnieniu powyższego orzeczenia, tj. wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 26/13, jednocześnie nie wskazuje na złożoność tego zagadnienia i dotychczasową niespójność jego orzecznictwa, co z kolei podkreślał w uzasadnieniu do wyroku z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11. Co więcej, wzmiankowany wyrok nie został wydany w pełnym składzie, toteż nie powinien być traktowany jako „ostateczne stanowisko” polskiego sądu konstytucyjnego w powyższym zakresie, a jedynie jako kolejny głos w tej dyskusji.

Kolejną niezwykle istotną kwestią przy konstruowaniu konstytucyjnej definicji pojęcia wywłaszczenia jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy określone w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP elementy warunkujące dokonanie wywłaszczenia – określenie celu i konieczności ustanowienia rekompensaty, uznać należy za jej elementy konstytutywne (zatem definicyjne), czy też jedynie za warunki dopuszczalności wywłaszczenia? Różnica ta jest niebagatelna, bowiem bezpośrednio rzutuje na zakres tej instytucji – jej normatywne elementy.

Gdy przyjęta przez prawodawcę konstrukcja nie będzie zawierała jednego z dwóch ww. elementów, w pierwszym przypadku trzeba będzie uznać, że prawodawca unormował instytucję wywłaszczenia w sposób niezgodny z konstytucją – naruszył jeden z warunków jej dopuszczalności; natomiast

<sup>35</sup> Z uwagi na zakres pracy autor nie podejmuje się szerszej analizy problematyki związanej ze sporem wokół Trybunału Konstytucyjnego, jaki miał miejsce na przestrzeni ostatnich lat, natomiast formułowane konkluzje bazuje na postanowieniach Konstytucji RP oraz dotychczasowym dorobku orzecznictwym Trybunału.

przyjmując drugie z założeń, zasadnym będzie uznanie, że w ogóle nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem, tylko z inną formą ingerencji we własność<sup>36</sup>.

Kierując się przyjętymi dyrektywami interpretacyjnymi aktów normatywnych, należy przyznawać walor pierwszeństwa wykładni językowej. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 21 ust. 2 Konstytucji RP należałoby uznać, że ww. elementy stanowią przesłanki dopuszczalności instytucji wywłaszczenia, a nie jego konstytutywne cechy. Bowiem prawodawca wprost stanowi „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas”. Co więcej, taka ocena jest zasadniczo akceptowana przez większość doktryny prawniczej<sup>37</sup> oraz znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>38</sup>.

Należy więc przyjąć, że zarówno przesłanka publicznego celu wywłaszczenia, jak i słusznego odszkodowania<sup>39</sup> nie stanowią definicyjnych elementów instytucji wywłaszczenia – szerzej zostaną one omówione w kolejnej części niniejszej pracy (która to część ukaże się w następnym numerze niniejszych „Studiów...”).

Zasadnym jest również sformułowanie pytania o to, jakie podmioty, w świetle konstytucyjnej regulacji, mogą zostać wywłaszczone. Czy tylko podmioty prywatne – osoby fizyczne, jak i osoby prawne?<sup>40</sup> A może również niektóre podmioty publicznoprawne, np. jednostki samorządu terytorialnego?

Ponadto istotnym jest również doprecyzowanie, na rzecz jakiego podmiotu może być dokonywane wywłaszczenie? Czy jedynie na rzecz podmiotów publicznych, czy również prywatnych?

Odpowiedzi na te pytania umożliwią określenie konstytucyjnie wyznaczonego zakresu podmiotowego instytucji wywłaszczenia.

Podkreślić należy, że co prawda ustawodawca zwykły w art. 113 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost konstatuje: „nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego”, a w ust. 2 dodaje „nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona”, przewidując jednocześnie wyjątek – „nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość”,

<sup>36</sup> Szerzej zob. P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Lex, Warszawa 2013, s. 120.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 87; wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65.

<sup>39</sup> Szerzej na temat przesłanki słusznego odszkodowania zob. Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019 i podana tam literatura.

<sup>40</sup> Nie dokonując szerszej analizy tego problemu, warto podkreślić, że w świetle orzecznictwa trybunalskiego za podmioty prywatne zostały uznane m.in. spółdzielnie mieszkaniowe; zob. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87.

jednak przyjęcie takiej regulacji przez ustawodawcę wcale nie musi wynikać z konstytucyjnie wyznaczonego zakresu tej instytucji, stąd koniecznym zdaje się dokonanie jego oceny w świetle standardów konstytucyjnych. Oczywiście nie da się wykluczyć, że ustrojodawca „milczy w tym zakresie”, pozostawiając pełną swobodę regulacyjną ustawodawcy zwykłemu. Jednak wymaga to zbadania.

Wątpliwości nie wywołuje brak możliwości wywłaszczenia Skarbu Państwa. Bowiem, po pierwsze, nie sposób uznać, że może być dokonywane wywłaszczenie Skarbu Państwa na rzecz jego samego czy też innych podmiotów publicznoprawnych, gdyż jak słusznie zauważa Lech Garlicki, prowadziłoby to do uznania legalności instytucji „samowywłaszczenia”<sup>41</sup>.

Podkreślić również należy, że przekazanie majątku Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego tradycyjnie nosi nazwę komunalizacji, a nie wywłaszczenia, które przecież nie są tożsame.

Pozostaje zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy przekazanie mienia publicznego na rzecz podmiotów prywatnych można uznać za działania mieszczącą się w konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia. Zauważyć należy, że istota tego pytania nie tyle dotyczy możliwości wywłaszczenia Skarbu Państwa czy nawet szerzej – podmiotów publicznoprawnych, ale sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy możliwym jest dokonywanie wywłaszczenia na rzecz podmiotu prywatnego. Co oczywiście jest ze sobą silnie skorelowane.

Jakkolwiek pytanie takie mogłoby wydawać się *stricto* teoretycznym, to jednak miało ono doniosłe znaczenie praktyczne z uwagi na działania zmierzające do przeprowadzenia pod koniec lat 90. XX wieku reprivatyzacji, polegającej na przywróceniu podmiotom prywatnym uprzednio przez nie utraconej własności. Stąd kwestia, czy proces taki należałoby uznać za wywłaszczenie, czego konsekwencją byłoby zastosowanie konstytucyjnie zdeteminowanego reżimu charakterystycznego dla tej konstrukcji (m.in. łącznie z przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia), czy też traktować jako odmienną instytucję prawną.

Stanowiska formułowane w doktrynie były zróżnicowane<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 14. Konstatacje te aprobuje m.in. P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 121.

<sup>42</sup> Za dopuszczalnością wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych opowiadają się m.in.: M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 3–18; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 244–247; P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 131. Z kolei w sposób przeciwny tej tezie wypowiadał się m.in.: L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 15; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 169.

Przy czym analiza uwag prezentowanych przez zwolenników utożsamiania pojęcia reprivatyzacji z wyłączeniem prowadzi do konstatacji, że ich ocena determinowana była m.in. tym, że na gruncie postanowień polskiej ustawy zasadniczej nie można odnaleźć regulacji, dzięki którym możliwym byłoby przeprowadzenie reprivatyzacji. A jednocześnie z uwagi na znaczenie tego procesu właściwym byłoby dokonywanie go na podstawie wzorca konstytucyjnie zdeterminowanego. W kontekście takiej argumentacji należałoby postawić pytanie, czy nie zmierza ona do instrumentalizacji prawa. Czy nie można byłoby, określając sposób przeprowadzenia ww. procesu, odwołać się do aksjologii polskiej konstytucji, do tych postanowień konstytucji, które stanowią o dobru wspólnym (art. 1 i preambuła<sup>43</sup>), zasadzie demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2) bądź przepisów konstytuujących instytucję własności (np. art. 64)?

Z kolei współcześnie zwolennicy rozszerzenia zakresu podmiotowego wyłączenia zwracają uwagę na to, że w dobie rozwijającego się partnerstwa publiczno-prywatnego zasadnym jest przyjęcie takiej właśnie koncepcji<sup>44</sup>.

Nie dokonując w tym miejscu szerszej analizy tego problemu, należy wskazać, że ostatecznie stanowisko, zgodnie z którym na gruncie przepisów Konstytucji RP pojęcie reprivatyzacji należałoby utożsamiać z wyłączeniem, nie znalazło szerszej akceptacji w doktrynie i nie zostało potwierdzone w orzecznictwie trybunalskim. Toteż przyjąć należy, że przekazanie mienia publicznego na rzecz podmiotów prywatnych nosi, zgodnie z nomenklaturą stosowaną w piśmiennictwie, nazwę uwłaszczenia (np. w postaci reprivatyzacji) i nie powinno być ono utożsamiane z wyłączeniem<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Problematyka normatywnego charakteru preambuły stanowi odmienne zagadnienie prawne i z uwagi na zakres pracy nie zostanie poddana szerszej analizie. Jedynie w celu sygnalizacyjnym można wskazać, że za normatywnością opowiadają się np. A. Bałaban, *Katalog zasad naczelnych konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 54–55; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 54; I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 43; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2; z kolei normatywny charakter preambuły podważają np.: K. Complak, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku...*, *op. cit.*, s. 9, 12–13; S. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 10; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 12. Na temat spornego charakteru Preambuły pisze również Piotr Tuleja: *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 52.

<sup>44</sup> P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 131–132.

<sup>45</sup> Aleksander Hetko wskazuje wprost, iż „przeciwieństwem wyłączenia jest uwłaszczenie”; zob. *idem*, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012, s. 40–42 i podana tam literatura; zob. również M. Bednarek, *Komunalizacja versus uwłaszczenie państwowych osób*

Również prywatyzacji nie sposób uznać za formę wywłaszczenia<sup>46</sup>.

Zgodzić można się zatem z uwagami Lecha Garlickiego, że poza pojęciem wywłaszczenia „pozostaje [...] odjęcie własności na rzecz podmiotu niepublicznego”. Konstatacje takie znajdują również potwierdzenie w orzecznictwie trybunalskim<sup>47</sup>, który konstatuje, że „instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego”<sup>48</sup>.

Dodać również należy, że w zakresie pojęcia wywłaszczenia nie będą mieściły się różnego rodzaju konstrukcje prawne powodujące zmiany w zakresie prawa własności czy innych praw rzeczowych, dokonywane pomiędzy podmiotami prywatnymi. Bowiernie, jak słusznie konstatuje TK, „różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia”<sup>49</sup>.

Co więcej, oczywista jest możliwość wywłaszczania podmiotów prywatnych na rzecz podmiotów publicznych, gdyż to *de facto* stanowi istotę tej instytucji<sup>50</sup> – która polega na ingerowaniu przez państwo, w sposób prawnie zdeterminowany i dopuszczalny, we własność czy też inne prawa rzeczowe podmiotów prywatnych.

Problem dotyczący określenia podmiotu wywłaszczanego oraz podmiotu, na rzecz którego dokonywane jest wywłaszczenie, zasadniczo sprowadza się zatem do rozważenia kwestii, czy możliwe jest dokonywanie wywłaszczenia podmiotu publicznoprawnego na rzecz innego podmiotu tego typu, np. gminy na rzecz powiatu, oraz podmiotu publicznoprawnego na rzecz Skarbu Państwa, np. gminy na rzecz SP. Bowiernie jak już wskazano, z zakresu

*prawnych (na przykładzie nieruchomości PKP)*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 92 i n. oraz podana tam literatura.

<sup>46</sup> Podobnie: L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 14.

<sup>47</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87; wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76.

<sup>48</sup> Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87. Teza ta została utrzymana m.in. w wyroku TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65. Podobnie L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. *idem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>49</sup> Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87. Teza ta została utrzymana m.in. w wyroku TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65. Podobnie: L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>50</sup> Podobnie: L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 14.

konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia należy wyłączyć przypadki dokonywania wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatnych.

Zawężając dokonywaną analizę jedynie do problematyki wyzucia z własności podmiotów komunalnych można podać za L. Garlicki, iż orzecznictwo trybunalskie „nie dało dotychczas precyzyjnej odpowiedzi na pytanie” o możliwość rozszerzenia pojęcia wywłaszczenia na „odjęcie własności komunalnej”<sup>51</sup>.

TK w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. skonstratował, iż „[...] zmiany stanu własności komunalnej wynikające z norm o charakterze generalnym nie powinny być kwalifikowane jako wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 konstytucji. Właściwą podstawę oceny stanowi w tym wypadku art. 165 i art. 167 konstytucji”<sup>52</sup>. Jednak dodać należy, że TK w uzasadnieniu do ww. orzeczenia wprost i jednoznacznie nie wyklucza całkowicie możliwości uczynienia z art. 21 ust. 2 konstytucji wzorca kontroli w zakresie dotyczącym ograniczania własności jednostek samorządu terytorialnego. Odnosi to jedynie do badanego przypadku, dodając: „[...] mimo iż wywłaszczenie na tle tego przepisu [tj. art. 21 ust. 2 – przyp. G.K.] musi być ujmowane szeroko, trudno traktować art. 21 ust. 2 jako wzorzec kontroli wszystkich aktów normatywnych skutkujących odjęciem gminom określonych składników ich majątku. Nie można zapominać, że okres zasadniczej przebudowy stosunków własnościowych w Polsce nie uległ jeszcze zakończeniu; trwają prace legislacyjne nad projektami ustaw, które mogą doprowadzić do istotnych zmian stanu własności (reprywatyzacja i powszechne uwłaszczenie)”. Zatem z takiej konstatacji jednoznacznie nie wynika, czy teza ta ma charakter generalny, czy jej zawężenie jest po prostu efektem związania TK granicami skierowanego doń wniosku.

Dodać należy, że w piśmiennictwie<sup>53</sup> można odnaleźć również poglądy, zgodne z którymi możliwe jest dokonywanie wywłaszczenia podmiotów komunalnych na rzecz Skarbu Państwa. Ich autorzy odwołują się do treści art. 113 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wskazują, że odczytując ją literalnie, należałoby uznać, że prawodawca bezwzględnie zakazuje jedynie wywłaszczania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Zatem nie powinno rozszerzać się zakresu stosowania tego przepisu na nieruchomości stanowiące własność podmiotów komunalnych, a więc owa własność może stanowić przedmiot wywłaszczenia.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 87.

<sup>53</sup> M. Wolanin, *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Monitor Prawniczy” 1994, nr 3 s. 69; cyt. za: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 244–245.

Polemizowałbym jednak z takimi uwagami, przede wszystkim dlatego, że jak już wskazano, nieakceptowane jest interpretowanie tekstu konstytucji poprzez regulacje ustawowe. Stąd bez względu na to, czy dopuszczalność wywłaszczenia majątku podmiotów komunalnych wynikałaby z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też innych przepisów ustawowych<sup>54</sup>, to w żadnym zakresie nie wpływa to na wyznaczanie zakresu podmiotowego konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, a wręcz przeciwnie – to ustawowy sposób regulacji powinien być oceniany w kontekście wzorca konstytucyjnego, toteż przedstawione powyżej argumenty nie mają większego znaczenia przy dokonywaniu wykładni konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia.

Konstatując, jakkolwiek każdy przypadek przekazania mienia podmiotów komunalnych na rzecz Skarbu Państwa wymagałby skontrolowania pod względem dopuszczalności takiej ingerencji w świetle konstytucyjnych standardów wyznaczonych m.in. zasadą decentralizacji i pomocniczości, a ponadto konstytucyjnie gwarantowaną samodzielnością samorządu terytorialnego, to jednak nie można apriorycznie, bezsprzecznie i całkowicie wyłączyć stosowania w tym zakresie przepisów konstytucji traktujących o instytucji wywłaszczenia. Przy czym, jak podkreśla się w piśmiennictwie, wątpliwości tych do dzisiaj nie udało się Trybunałowi Konstytucyjnemu jednoznacznie rozstrzygnąć<sup>55</sup>.

Trybunał w swoim orzecznictwie zdaje się wskazywać na kolejny element konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia, bowiem formułuje tezę, że „[...] nie każde przeniesienie własności z podmiotu prywatnego na podmiot publiczny, którego uzasadnieniem jest realizacja »celu publicznego«, stanowi »wywłaszczenie« w sensie konstytucyjnym. Jedynie bowiem wyzucie z własności prywatnej na rzecz podmiotu publicznego, mające podstawę w obowiązującym prawie i – co istotniejsze – wbrew woli właściciela, może być uznane za »wywłaszczenie«, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie mieszczą się zatem w ramach tego konstytucyjnego pojęcia inne formy przekazania własności nieruchomości, których dojście do skutku uzależnione jest od osiągnięcia konsensu między zbywcą a nabywcą (w tym w drodze czynności prawnych)”<sup>56</sup>. Stąd należałoby przyjąć, że kolejnym definicyjnym elementem

<sup>54</sup> Jakkolwiek ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi istotny, a wręcz fundamentalny akt normatywny, na podstawie którego dokonywany jest proces wywłaszczenia, to jednak nie sposób na tej podstawie uznać, że prawodawca nie mógłby określić sposobu wywłaszczenia podmiotów komunalnych w innym akcie ustawowym, np. w ustawach kształtujących ustrój samorządu terytorialnego.

<sup>55</sup> Patrz np. P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 122.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76; wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU A/2017, poz. 86 i powołane tam orzecznictwo; postanowienie TK z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. SK 21/18, OTK ZU z 2019 r., nr A, poz. 58.



konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jest brak zgody podmiotu wywłaszczanego. Oczywiście przyjęciu takiej koncepcji nie może towarzyszyć rozszerzająca interpretacja pojęcia „wbrew woli”, bowiem wówczas należałoby przyjąć, że każdy przypadek wyzucia z własności, aby mógł zostać uznany za wywłaszczenie, winien kończyć się postępowaniem sądowym, w którym ów brak woli ulegałby materializacji. Co więcej, ten brak woli powinien zostać stwierdzony *de facto* przed dokonaniem wywłaszczenia w drodze zindywidualizowanego aktu wywłaszczającego, bowiem Trybunał, dokonując kontroli realizacji przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego wzorca wywłaszczenia, nie bada aktów konkretno-indywidualnych, a jedynie akty generalnie-abstrakcyjne i to nawet w przypadku rozpatrywania w tym zakresie skarg konstytucyjnych, bowiem należy pamiętać, że polski ustrojodawca wprowadza wąski model skargi konstytucyjnej<sup>57</sup>.

Dodać również należy, że konstatacje sformułowane w doktrynie we wspomnianym zakresie są z reguły ostrożniejsze, bowiem przyjmuje się, że akt wywłaszczenia podejmowany jest „bez względu na wolę uprawnionego podmiotu (najczęściej wbrew jego woli)”<sup>58</sup>. Wydaje się, iż takie konstatacje są zdecydowanie precyzyjniejsze, a teza trybunalska powinna zostać o nie skorygowana.

Definiując konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, należy jeszcze udzielić odpowiedzi na następujące pytania – po pierwsze: czy odnosi się ono jedynie do nieruchomości, czy ma może charakter szerszy i obejmuje wszystkie rzeczy; po drugie: czy dotyczy jedynie ograniczenia własności, czy również innych praw rzeczowych, a może w ogóle wszystkich praw majątkowych. Po trzecie: czy dotyczy ono jedynie bezpośredniego „wyjęcia [...] prawa ze sfery majątkowej jednostki”, czy również przypadków jego ograniczenia<sup>59</sup>. Z uwagi na ramy niniejszej pracy problematyka ta nie zostanie kompleksowo przeanalizowana. Autor ograniczy się jedynie do sformułowania ogólnych konkluzji.

W celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze z pytań zasadnym jest sięgnięcie do jednego z orzeczeń trybunalskich, które konstatuje wprost: „aktualny pozostaje wszakże pogląd, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia ma charakter autonomiczny i obejmuje zarówno odjęcie własności rzeczy, jak i własności nieruchomości”<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Szerzej zob. np. G. Kościelniak, *Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 610–626 i podane tam orzecznictwo.

<sup>58</sup> T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot...*, *op. cit.*, s. 22–23.

<sup>59</sup> P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 119.

<sup>60</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 23 i podane tam orzecznictwo. Ponownie należy zaznaczyć, że autor niniejszego opracowania konsekwent-

Takie konstatacje z reguły znajdują potwierdzenie w piśmiennictwie wśród przedstawicieli tzw. ogólnej teorii wywłaszczenia<sup>61</sup>, należy jednak zaznaczyć, że pogląd ten bywa niekiedy kontestowany, np. Aleksander Hetko wskazuje, iż przedmiotem wywłaszczenia zasadniczo może być tylko nieruchomości<sup>62</sup>, co jest z kolei charakterystyczne dla zwolenników tzw. klasycznej teorii wywłaszczenia<sup>63</sup>.

Zatem jakkolwiek można zauważyć pewną niespójność w zakresie dotyczącym odnoszenia konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia do szerokiego katalogu „rzeczy”, to jednak panuje całkowita zgodność, że termin ten odnosi się do nieruchomości.

Po drugie, zasadniczo w doktrynie panuje zgodność, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje nie tylko sytuacje, w których dochodzi do pozbawienia lub ograniczenia prawa własności, ale również praw rzeczowych czy w ogóle majątkowych. Z uwagami takimi zgadzają się m.in. Piotr T. Kociubiński<sup>64</sup>, Tomasz Dybowski, Fryderyk Zoll, Ewa Łętowska, Lech Garlicki, Bogusław Banaszak czy Maria Szewczyk. Jednak w piśmiennictwie można również spotkać odmienne stanowiska, np. Sylwii Jarosz-Żukowskiej, Krzysztofa Świdierskiego czy Tadeusza Wośia<sup>65</sup>.

---

nie nie odnosi się do problematyki obowiązywania orzeczeń trybunalskich wydawanych po 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 2. Przywołane powyżej orzeczenie służyć ma jedynie wskazaniu sformułowanych w najnowszym orzecznictwie tez odnoszących się do analizowanego problemu. Natomiast w badanej materii nie mieści się problematyka skutków prawnych owych orzeczeń.

<sup>61</sup> Np. M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, B. Wysłouch, Lwów 1939, s. 25–183; cyt za: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot...*, *op. cit.*, s. 23.

<sup>62</sup> A. Hetko, *op. cit.*, s. 57.

<sup>63</sup> Na co zwraca uwagę T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot...*, *op. cit.*, s. 24. Szerzej na temat modyfikacji klasycznej koncepcji wywłaszczenia zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2018.

<sup>64</sup> Zob. np. P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 120–121.

<sup>65</sup> Cyt. za: A. Hetko, *op. cit.*, s. 56–57 odpowiednio: T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w roku 1996*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996, s. 325; F. Zoll, *op. cit.*, s. 31; E. Łętowska, *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej*, „Szkoła Praw Człowieka” 1998, nr 4, s. 98; L. Garlicki, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 13; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, CH. Beck, Warszawa 1999, s. 196; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, red. J. Filipek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Białsko-Biała 2003, s. 600; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, *op. cit.*, s. 247; K. Świdierski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „Casus” 2006, nr 42, s. 16; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 42.

Przy czym zasadniczo Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie<sup>66</sup> opowiada się za szerokim, w tym znaczeniu, rozumieniem pojęcia wywłaszczenia. Wskazuje bowiem (np. w wyroku z dnia 23 września 2014 r. czy wyroku z dnia 26 maja 2015 r.), że wywłaszczenie „polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego”.

Trybunał również w orzeczeniu z dnia 25 maja 2016 r. konstatuje: „aktualny pozostaje wszakże pogląd, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia ma charakter autonomiczny i [...] może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych [...] [m.in.] możliwy jest zarzut wywłaszczenia praw wynikających ze znaku towarowego”<sup>67</sup>.

Po trzecie, zgodnie z orzecnictwem polskiego sądu prawa<sup>68</sup> oraz stanowiskiem formułowanym w doktrynie<sup>69</sup> należałoby przyjąć, że pod konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia mieszczą się również niektóre przypadki ograniczania praw, a nie tylko całkowitego z nich wyzucia. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. w wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 czy wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13), bowiem wskazuje on wprost, że wywłaszczenie „polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego”.

Przy czym wydaje się, że aprioryczne budowanie katalogu określającego enumeratywnie wszystkie przypadki ograniczeń tych praw, jakie mogą mieścić się w zakresie pojęcia wywłaszczenia, skazane jest na porażkę. Właściwszym zdaje się podawanie przykładowych wyliczeń oraz dokonywanie oceny *a casu ad casum* w odniesieniu do konkretnych analizowanych instytucji ograniczających poszczególne prawa<sup>70</sup>. Co więcej, taka szczegółowa analiza zdaje się znacząco wykraczać poza treściowe ramy niniejszej pracy.

Reasumując, jak można zatem zauważyć, z uwagi na brak w postanowieniach Konstytucji RP nie tylko definicji legalnej instytucji wywłaszczenia, ale

<sup>66</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU z 2014 r., nr 8A, poz. 93; wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76; Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 23.

<sup>67</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 23 i podane tam orzecznictwo.

<sup>68</sup> Zob. np. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK ZU z 1991 r., poz. 4; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU z 2000 r., nr 2, poz. 60; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 87; wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU z 2014 r., nr 8A, poz. 93; wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76.

<sup>69</sup> Zob. np. F. Zoll, *op. cit.*, s. 31; P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 119; B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 47.

<sup>70</sup> Szerzej zob. np. B. Banaszkiwicz, *op. cit.*, s. 47 i n.; P.T. Kociubiński, *op. cit.*, s. 121–122.

nawet określenia jej konstytutywnych elementów konstytucyjny zakres tego pojęcia musi być wyznaczany na podstawie dorobku doktryny i orzecznictwa trybunalskiego. To z kolei, z uwagi na brak jednolitości koncepcji doktrynalnych<sup>71</sup> i będących tego egzemplifikacją niespójności linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zdecydowanie utrudnia formułowanie jednoznacznych konkluzji.

Można pokusić się więc o konstatację, zwłaszcza z uwagi na to, że minęło już blisko 30 lat od momentu konstytucjonalizacji, że konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia nie do końca zdała próby czasu. Zatem *de lege ferenda* zasadnym wydaje się dokonanie stosowanych zmian w tym zakresie i doprecyzowanie konstytutywnych elementów tej, przecież rudymenarnej z punktu widzenia podmiotowego prawa własności, instytucji prawnej. Pewne potencjalne wskazówki o możliwym do wprowadzenia kierunku przyjmowanych modyfikacji można uzyskać, analizując przyjęte w Niemczech rozwiązania ustrojowe i sformułowane do nich orzecznictwa FTK. Co wcale nie musi oznaczać kopiowania tych wzorców, bo przecież możliwym byłoby np. konstytucyjne doprecyzowanie pojęcia wyłączenia i zawężenie jego zakresu – odnoszącego się tylko do przypadków wyzucia praw majątkowych w drodze aktów zindywidualizowanych – decyzji administracyjnych.

## Bibliografia

### Wykaz monografii, opracowań zbiorowych oraz artykułów

- Bałaaban A., *Katalog zasad naczelných konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaaban, P. Mijał, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Wydawnictwa Przemysłowe WEMA Warszawa 2001.
- Bednarek M., *Komunalizacja versus uwłaszczenie państwowych osób prawnych (na przykładzie nieruchomości PKP)*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Czarnik Z., *Słuszne odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dawidowicz D., *Problematyka wyłączeń w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2 (6).

<sup>71</sup> Owy brak spójności wydaje się następstwem wciąż zauważalnego sporu pomiędzy zwolennikami teorii ogólnej wyłączenia, a tzw. klasycznej teorii wyłączenia – szerzej zob. np. A. Hetko, *op. cit.*, s. 58; T. Woś, *Wyłączenie nieruchomości...*, *op. cit.*, s. 21–22.

- Garlicki L., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. *idem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Uwagi do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. *idem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Hetko A., *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 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, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Kamiński Ł., *Administracyjnoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
- Kasperek B., *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Lex, Warszawa 2013.
- Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safian, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kościelniak G., *Bezprawie legislacyjne a bezpieczeństwo prawne jednostki – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2.
- Kościelniak G., *Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Kościelniak G., Naleziński B., *Pojęcie organu administracji publicznej w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji RP – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo Demokratyczne, Prawne i Socjalne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 3, red. M. Grzybowski, KAAFM, Kraków 2014.
- Łętowska E., *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej*, „Szkola Praw Człowieka” 1998, nr 4.
- Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2018.
- Pawłowski S., *Wyłączenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2019, nr 1.

- Polanowski J., *Ograniczenie prawa własności nieruchomości w specustawach na przykładzie specustawy drogowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2020, nr 1 (67).
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, red. J. Filipek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2003.
- Śmiałek P., *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5 (45).
- Świderski K., *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, „Casus” 2006, nr 42.
- Tuleja P., *Zastane pojęcia państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Tuleja P., *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Wolanin M., *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Monitor Prawniczy” 1994, nr 3.
- Wolanin M., *Szczegółowe formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności jako podstawowego prawa rzeczowego (i ograniczonych praw rzeczowych)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.

### **Inne materiały i publikacje**

- Działocha K., *Sprawozdanie stenograficzne z 83. Posiedzenia Sejmu w dniu 19 lipca 2000 r. w sprawie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r. (druk nr 1930) wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk nr 1964)*.

Safian M., *Sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia sejmu w dniu 19 lipca 2000 r. w sprawie informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r., druk nr 1930) wraz ze stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk nr 1964).*

### **Wykaz polskich aktów prawnych**

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

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

Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 roku, Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444.

Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.

### **Wykaz obcych aktów prawnych**

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, tłum. B. Banaszak i A. Malicka, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

### **Wykaz orzecznictwa**

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

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

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

Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK ZU z 1991 r., poz. 4.

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

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

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

Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87.

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

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

Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU z 2005 r., nr 6, poz. 65.

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

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

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

Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU z 2015 r., nr 5A, poz. 76.

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

Wyrok TK z dnia 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU z 2015 r., nr 9A, poz. 151.

Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., nr A, poz. 23.  
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU z 2017 r., nr A, poz. 86.

### Abstract

#### Constitutional regulation of the institution of expropriation in Poland – the constitutional concept of expropriation

The aim of the present study is to present the issues 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 for both administrative and civil law. However, it has been the subject of interest of the constitutionalists since its introduction to the provisions of the Basic Law. Due to the complexity of the work, it will be divided into three parts.

In the first part, the author conducted an analysis of the process of constitutionalization of this institution in the Polish legal system and made a selective analysis of constitutional regulations of expropriation institutions in some modern countries, mainly European ones and in the USA. The second part of the work will attempt to define the constitutional concept 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 the concept will make it possible to characterize the expropriation itself. The last third part of the work will focus on the constitutional conditions for the admissibility of expropriation. It will also include conclusions and the coping of conducted research.

**Key words:** expropriation, constitutional concept of expropriation, restriction of property rights for public purposes, constitutive elements of expropriation institution

### Streszczenie

#### Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki regulacji instytucji wywłaszczenia w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Instytucja ta znana jest od dawna zarówno prawu administracyjnemu, jak i cywilnemu, przedmiotem zainteresowania konstytucjonalistów jest natomiast od momentu jej wprowadzenia do postanowień ustawy zasadniczej. Z uwagi na złożoność pracy podzielono ją na trzy części.

W pierwszej części 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 niniejszej, drugiej części pracy podjęto próbę zde-



finiowania konstytucyjnego pojęcia wyłączenia. Jednocześnie przyjęcie założenia, zgodnie z którym definicja danego pojęcia prawnego powinna opisywać konstytucyjne elementy instytucji określanej tym pojęciem, umożliwi scharakteryzowanie samego wyłączenia. Trzecia i ostatnia część pracy koncentrować się będzie na konstytucyjnych warunkach dopuszczalności instytucji wyłączenia. Zawierać będzie również konkluzje podsumowujące i jednocześnie wieńczące przeprowadzone badania.

**Słowa kluczowe:** wyłączenie, konstytucyjne pojęcie wyłączenia, ograniczenie prawa własności na cele publiczne, konstytucyjne elementy instytucji wyłączenia