

KAZIMIERZ BANDARZEWSKI<sup>1</sup>

## Zakres ochrony prawa własności wynikający z art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej a orzecznictwo polskich sądów administracyjnych

### 1. Wprowadzenie

Prawo własności stanowi podstawowe uprawnienie do władania rzeczami materialnymi i niematerialnymi. Własność upodmiotowia jednostkę, pozwalając jej na prawidłowe funkcjonowanie, stanowiąc jeden z warunków kształtowania społeczeństwa świadomego swoich praw, tzn. społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>.

Treść prawa własności jest definiowana w porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 345 TFUE<sup>4</sup> Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Przepis ten nie ma znaczenia normatywnego<sup>5</sup>.

Zakres i granice dopuszczalnej ingerencji w prawo własności regulowane porządkami państw członkowskich UE zawiera art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Dokument ten stanowi jedno z najważniejszych

1 Dr hab. Kazimierz Bandarzewski – Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, ORCID: 0000-0002-8783-8820.

2 S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004, s. 97.

3 Tak np. w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.); § 903–905 niemieckiego Bürgerliches Gesetzbuch; art. 544 francuskiego kodeksu cywilnego

4 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47), dalej: TFUE.

5 M. Mataczyński [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 916.

6 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389), dalej: Karta) stanowi zbiór fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich uchwalony i podpisany 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Parlamentu,

narzędzi ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym i na straży jego przestrzegania stoją sądy krajowe.

Powołany przepis Karty jest podstawą do oceny krajowych regulacji prawa własności z punktu widzenia przestrzegania podstawowych zasad traktatowych Unii Europejskiej, takich jak swobodny przepływ osób i kapitału oraz niedyskryminacja<sup>7</sup>. Oznacza to, że Karta ma zastosowanie wówczas, gdy ustawodawstwo krajowe koliduje z wyrażonymi w niej przepisami lub zasadami<sup>8</sup>.

Celem niniejszego artykułu będzie wskazanie, w jakim zakresie polskie ustawodawstwo oraz orzecznictwo sądów administracyjnych realizuje ochronę prawa własności w zakresie obejmującym wymogi wynikające z art. 17 ust. 1 Karty. Należy przy tym zastrzec, że z uwagi na ograniczoną objętościowo formułę artykułu nie wszystkie zagadnienia zostaną w nim poruszone.

## 2. Regulacja prawa własności w Karcie praw podstawowych UE

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Karty każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

Uzupełnienie tej regulacji zawiera art. 52 ust. 1 Karty stanowiący, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w tej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Jak wynika z cytowanych przepisów, prawo własności nie ma charakteru absolutnego i musi być oceniane w perspektywie jego funkcji społecznej<sup>9</sup>.

---

Rady UE oraz Komisji. Powtórnie (z pewnymi poprawkami) Karta ta została podpisana przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jej moc obowiązywania jest identyczna jak traktaty unijne; zob. A. Berramdane, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 8, s. 5–6; M. Seweryński, *Ewolucja praw socjalnych w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 35.

7 Wyrok TS z dnia 1 grudnia 2005 r., C-213/04, Ewald Burtscher przeciwko Josefowi Stauderero, ECLI:EU:C:2005:731, LEX nr 226005.

8 A. Berramdane, *Stosowanie...*, s. 7; M. Safjan, D. Düsterhaus, *Stosowanie prawa UE przez państwa członkowskie z perspektywy Trybunału Sprawiedliwości – od pełnej zgodności między Kartą i prawem UE do barier proceduralnych ją niweczących*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 12.

9 D. Miąsik [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. II, *Zasady i prawa podstawowe*, D. Miąsik (red.), Warszawa 2022, s. 385.

Wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom UE służącym dobru ogólnemu i nie stanowią w stosunku do swego celu ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa<sup>10</sup>.

Interes publiczny także nie ma charakteru statycznego, jest interpretowany w szczególności poprzez orzecznictwo organów sądowych Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Trybunał Sprawiedliwości jako cele nadrzędne interesu publicznego wskazuje np. ochronę środowiska<sup>12</sup>, zapewnienie stabilności systemu bankowego w strefie euro<sup>13</sup> czy zachowanie użytkowania gruntów rolnych<sup>14</sup>.

Trybunał podnosi, że ograniczenie wykonywania prawa własności w oparciu o art. 52 ust. 1 Karty powinno spełniać następujące przesłanki: po pierwsze, ograniczenie to powinno być „przewidziane ustawą”; po drugie, powinno odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii (np. wynikającemu z art. 21 ust. 2 TUE<sup>15</sup>); po trzecie, ograniczenie nie powinno być nadmierne, co oznacza, że powinno być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu i zarazem nie może naruszać „zasadniczej treści”, czyli istoty danego prawa<sup>16</sup>.

W orzecznictwie dotyczącym stosowania art. 17 ust. 1 Karty TS skupia się na ocenie, czy przepisy krajowe regulujące sposób korzystania z prawa własności lub pozbawiania tego prawa respektują zasadę pozbawiania/ograniczania tego prawa w interesie publicznym, za słusznym odszkodowaniem i we właściwym terminie. Druga płaszczyzna kontroli przestrzegania tego

---

10 Wyrok TS z dnia 3 września 2008 r., C-402/05 P i C-415/05, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2008:461; wyrok TS z dnia 9 marca 2010 r., C-379/08 i C-380/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA przeciwko Ministero dello Sviluppo economico i innym (C-379/08) i ENI SpA przeciwko Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare i innym (C-380/08), ECLI:EU:C:2010:127, LEX nr 560896.

11 T. Jaroszyński, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 3 (67), s. 25.

12 Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10, Jozef Križan i in. przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia, ECLI:EU:C:2013:8.

13 Wyrok TS z dnia 20 września 2016 r., C-8/15 P, C-9/15 P, C-10/15 P, Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P), Andreas Eleftheriou (C-9/15 P), Eleni Eleftheriou (C-9/15 P), Lilia Papachristofi (C-9/15 P), Christos Theophilou (C-10/15 P), Eleni Theophilou (C-10/15 P) przeciwko Komisji Europejskiej i Europejskiemu Bankowi Centralnemu, ZOTSiS 2016, nr 9, s. I-701, LEX nr 2109618.

14 Wyrok TS z dnia 21 maja 2019 r., C-235/17, Komisja Europejska przeciwko Węgrom, ECLI:EU:C:2019:432, LEX nr 2664701, szerzej D. Miąsik [w:] *System...*, s. 386.

15 Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13.

16 Wyrok Sądu z dnia 27 lutego r., T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz i in. przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2014:93; wyrok Sądu z dnia 7 lipca 2017 r., T-215/15, Mykola Yanovych Azarov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2017:479, LEX nr 2317625.

przepisu dotyczy kontroli, czy dana regulacja krajowa nie narusza zasad podstawowych UE, w tym zasady niedyskryminacji, swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału<sup>17</sup>.

W istocie art. 17 Karty reguluje trzy aspekty ochrony prawa własności – po pierwsze, gwarantuje prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazywania w drodze dziedziczenia mienia nabytego zgodnie z prawem (gwarancja poszanowania prawa własności); po drugie, określa zakres dopuszczalnej regulacji w zakresie możliwości pozbawiania (wywłaszczania) prawa własności; po trzecie, określa zakres ingerencji w możliwość regulowania korzystania z prawa własności<sup>18</sup>.

Tak wyznaczony zakres unijnej regulacji pozwala na postawienie tezy, że podstawową rolą sądownictwa administracyjnego powinna być zarówno ocena zgodności polskiego porządku prawnego z art. 17 ust. 1 Karty, jak i ochrona prawa własności przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją organów władzy publicznej.

### 3. Kształtowanie treści prawa własności

Przepisy regulujące treść prawa własności mają charakter zarówno prywatnoprawny, jak i publicznoprawny, objęty materialnym prawem administracyjnym i w tym ostatnim zakresie kształtowanie treści prawa własności podlega kognicji sądów administracyjnych.

Jednymi z podstawowych aktów prawa publicznego regulujących treść prawa własności są akty planistyczne. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>, uchwałę określającą obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji<sup>20</sup>, miejscowy plan rewitalizacji<sup>21</sup>, gminny program rewitalizacji<sup>22</sup>, park kulturowy<sup>23</sup>, uchwałę w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń

17 Wyrok dnia TS z 16 lipca 2020 r., C-686/18, OC i in. przeciwko Banca d'Italia i in., ECLI:EU:C:2020:567; wyrok TS z dnia 27 stycznia 2022 r., C-238/20, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Augstākā tiesa (Senāts), ECLI:EU:C:2022:57; K. Lenaerts, *Aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była rzeczywistością dla wszystkich: 10 lat, odkąd Karta jest wiążąca*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 2, s. 4–5.

18 T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 88.

19 Art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

20 Art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485), dalej: u.r.

21 Art. 37f u.p.z.p.

22 Art. 19 u.r.

23 Art. 16 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.).

(tzw. uchwałę reklamową)<sup>24</sup>, obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją<sup>25</sup> oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>26</sup>.

Wskazane akty planistyczne mają różnorodny statut prawny, przeważają akty prawa miejscowego<sup>27</sup>, które bezpośrednio określają treść prawa własności poprzez uregulowanie sposobu korzystania z nieruchomości i jej przeznaczenia.

W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości możliwość kształtowania treści aktów planowania przestrzennego określana mianem „władztwa planistycznego”<sup>28</sup>, pozwalająca na ingerencję w prawo własności aż do granic naruszenia jego istoty. W sądownictwie pojęcie „naruszenie istoty prawa własności” rozumie się jako całkowite pozbawienie możliwości korzystania, rozporządzania lub pobierania pożytków z tego prawa, innymi słowy, sytuację, w której dany akt planistyczny, mimo że nie znosi samego prawa własności, uniemożliwia korzystanie z niego i realizację jego funkcji<sup>29</sup>. Pod pojęciem naruszenia istoty tego prawa rozumie się również nieuzasadnione lub arbitralne jego ograniczenie, nie oparte zasadą proporcjonalności i nie zawierające oceny wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego<sup>30</sup>. Tym samym nawet znaczne pozbawienie właściciela atrybutów korzystania czy rozporządzania rzeczą nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności, o ile ingerencja ta jest dostatecznie uzasadniona interesem społecznym<sup>31</sup>.

24 Art. 37a u.p.z.p.

25 Art. 118b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).

26 Art. 9 u.p.z.p.

27 Należy do nich zaliczyć: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, park kulturowy, uchwałę reklamową, uchwałę określającą obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji i obszary ciche w aglomeracji lub poza aglomeracją

28 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. III, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2018, s. 78; H. Izdebski [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 64–65; K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złatowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), wyd. IV, Warszawa 2008, s. 27; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., II OSK 1565/19, LEX nr 3339521; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2672/18, LEX nr 3243534.

29 Wyrok TK z dnia 9 lipca 2007 r., P 30/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 74; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2022 r., II OSK 685/21, LEX nr 3352914; K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złatowski, *Planowanie...*, s. 59.

30 Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II OSK 1913/18, LEX nr 2727990; wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., II OSK 2771/20, LEX nr 3253780; H. Izdebski, *Ustawa...*, s. 65–68.

31 Prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2015 r., IV SA/Wa 449/15, LEX nr 2031719.

W przypadku kształtowania prawa własności aktami planistycznymi jego ochrona sprawowana przez sądy administracyjne została uzależniona od dwóch trybów zaskarżenia takich aktów. Pierwszy z nich, inicjowany przez organ nadzoru, polega na możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu planistycznego ze względu na jego niezgodność z prawem<sup>32</sup>. Niezgodność ta może dotyczyć generalnego ograniczania treści prawa własności lub zasad wykonywania tego prawa, jednakże w takim przypadku sąd nie dokonuje kontroli ingerencji w prawo własności konkretnego właściciela.

Drugi tryb, niezależny od pierwszego, obejmuje prawo właściciela do zaskarżenia aktu planistycznego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>33</sup> ze względu na naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia. Ten tryb wnoszenia skarg spełnia wymagania zapewnienia właścicielowi należytej ochrony prawa własności. Pozwala na zaskarżenie aktu planistycznego w zakresie oceny dopuszczalnej ingerencji w kształtowanie prawa własności przysługującego stronie skarżącej. Sąd administracyjny ocenia tylko zakres ingerencji w prawo własności skarżącemu, uwzględniając m.in. dotychczasowy sposób korzystania z tego prawa i oceniając, czy za jego ograniczeniem przemawia interes publiczny.

Wyrażona w art. 52 ust. 1 Karty zasada badania przy kształtowaniu treści prawa własności zakresu koniecznej ingerencji oraz rzeczywistego celu interesu publicznego znajduje swój wyraz z dominującym stanowisku orzecznictwa sądownoadministracyjnego, zgodnie z którym interes publiczny nie może być uznany za założenia za nadrzędny wobec interesu publicznego przy kształtowaniu treści prawa własności w akcie planistycznym<sup>34</sup>.

Sądy administracyjne, dokonując każdorazowej kontroli, czy dane ustalenie planistyczne bezpośrednio kształtujące treść prawa własności było uzasadnione, sprawdzają, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności), a ponadto czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności) i czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności *sensu stricto*)<sup>35</sup>. Oznacza to konieczność wykazania przez organy planistyczne, że ograniczenie treści wykonywania prawa własności było niezbędne i konieczne ze względu na interes publiczny,

---

32 Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. unieważnienie aktu planistycznego następuje w przypadku, gdy taki akt zawiera istotne naruszenie zasad sporządzania danego aktu, istotne naruszenie trybu sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

33 Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: u.s.g.

34 Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 2360/14, LEX nr 2083492; wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., II OSK 2795/17, LEX nr 2769059; H. Izdebski, *Ustawa...*, s. 68–71.

35 Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II OSK 3314/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, LEX nr 3354393.

który w inny sposób nie mógłby być chroniony. Sądy badają np., czy projektowana gminna droga publiczna powinna znaleźć się na danym terenie i być poprowadzona po danych nieruchomościach<sup>36</sup> lub czy zakres terenu zajętego pod drogę publiczną jest niezbędny do jej realizacji.

Mimo ograniczenia kryteriów kontroli aktów planistycznych przez sądy administracyjne do kryterium legalności w praktyce ocena zakresu ingerencji w prawo własności dokonywana przez pryzmat zasady proporcjonalności zbliżona jest do kontroli zasadności rozwiązań ingerujących w prawo własności. Konieczność oceny interesu publicznego i interesu prywatnego oraz ich wzajemne wyważanie stanowi nieraz istotę kontroli aktu planistycznego<sup>37</sup>.

Kognicji sądów administracyjnych podlegają nie tylko akty planistyczne mające charakter aktów prawa miejscowego, ale także i te, które stanowią akty kierownictwa wewnętrznego pośrednio kształtuje treść prawa własności<sup>38</sup>. Akt wewnętrzny może naruszyć interes prawny lub uprawnienie właścicieli nieruchomości, ponieważ jako akt planistyczny kształtuje politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu i uchwaleniu planu miejscowego<sup>39</sup>.

Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi jednak do wniosku, że sądy te rzadko powołują się w uzasadnieniach swoich orzeczeń na art. 17 ust. 1 Karty<sup>40</sup>. W nielicznych orzeczeniach wskazywano np., że naruszenia tego przepisu nie stanowi bezczynność wójta w przygotowaniu projektu planu miejscowego<sup>41</sup> lub zaprojektowanie w planie miejscowym drogi publicznej mającej stanowić dojazd do nieruchomości budowlanych, która w sposób racjonalny udrażnia układ komunikacyjny<sup>42</sup>.

Tym niemniej, mimo skromnego powoływania się na art. 17 ust. 1 lub art. 52 ust. 1 Karty, wartości wynikające z tych przepisów są przestrzegane przez polskie sądy administracyjne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zarówno art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty, jak i przepisy polskiego porządku prawnego – art. 21<sup>43</sup> i 64 Konstytucji RP<sup>44</sup> – odwołują się do tych

36 Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2016 r., II OSK 2069/14, LEX nr 2048962.

37 Tak np. NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 2021 r., II OSK 1544/19, LEX nr 3173278; NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2021 r., II OSK 2735/20, LEX nr 3149010.

38 Z podanych aktów planistycznych aktami prawa miejscowego nie są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.) oraz gminny program rewitalizacji (art. 19 u.r.).

39 Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2021 r., II OSK 1026/21, LEX nr 3243639; wyrok NSA z dnia 12.12.2019 r., II OSK 310/18, LEX nr 3065655.

40 Z danych gromadzonych w systemie LEX tylko w ok. 189 orzeczeniach sądy administracyjne wskazywały na art. 17 ust. 1 Karty w kontekście ochrony prawa własności

41 Wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., II OSK 3979/19, LEX nr 3034237.

42 Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2310/13, LEX nr 1780407.

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

44 M. Pyziak-Szafnicka, *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 22.

samych wartości, do których należą: poszanowanie własności niezależnie od jej charakteru, dążenie przez władzę publiczną do minimalizowania ingerencji we własność prywatną, przyznana właścicielowi sądowa ochrona przed ingerencją w prawo własności<sup>45</sup>.

#### 4. Pozbawienie prawa własności

Podstawową regulację w zakresie wywłaszczania prawa własności umieszczono w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>46</sup> i w ustawach zawierających uproszczone procedury wywłaszczeniowe<sup>47</sup>.

Ochronę prawa własności w zakresie kontroli zasad jego pozbawiania realizują sądy administracyjne. Rozwiązanie takie stanowi wynik poddania samej procedury wywłaszczenia organom administracyjnym stosującym w tym zakresie przepisy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej<sup>48</sup>.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Karty żaden właściciel nie może być pozbawiony swojej własności za wyjątkiem kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek: 1) pozbawienie własności następuje w interesie publicznym, 2) w trybie (w przypadkach i na warunkach) przewidzianych w ustawie<sup>49</sup>, 3) za słusznym odszkodowaniem za utratę tego prawa, 4) za odszkodowaniem wypłaconym we właściwym terminie.

Powyższe przesłanki są realizowane w prawie polskim. Polski ustawodawca zarówno w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jak i w art. 6 u.s.g. oraz art. 2 pkt 5 u.p.z.p. wskazał, że jakiegokolwiek pozbawienie prawa własności w trybie wywłaszczenia dopuszczalne jest tylko na cele publiczne, co stanowi synonim pojęcia „interes publiczny” zawartego w art. 17 ust. 1 Karty. Trafnie nie poprzestano przy tym na ogólnym określeniu celu publicznego, ale doprecyzowano go poprzez dwie odrębne przesłanki: 1) wskazując, że cel publiczny ma stanowić działanie o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym, regionalnym, krajowym lub międzynarodowym, bez względu na status podmiotu podejmującego to działanie oraz źródło jego finansowania; 2) działanie

---

45 Por. Z. Duniewska, *Zakres reglamentacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 130–148.

46 Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.; dalej: u.g.n.

47 Zob. np. ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176 ze zm.; dalej: specustawa drogowa) lub ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm.).

48 Art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

49 D. Miąsik [w:] *System...*, s. 381.



to ma stanowić realizację jednego z celów objętych art. 6 u.g.n.<sup>50</sup>, przy czym zawarte w tym przepisie wyliczenie nie jest w pełni enumeratywne. Artykuł 6 pkt 10 u.g.n. odsyła do celów określonych w odrębnych ustawach. Obowiązek kumulatywnego spełnienia tych dwóch warunków (realizacja konkretnego ustawowo opisanego celu oraz zaspokajanie rzeczywistych potrzeb wspólnoty samorządowej lub ogólnokrajowej) stanowi realizację warunku wynikającego z art. 17 ust. 1 Karty, zgodnie z którym pozbawienie prawa własności może nastąpić w interesie publicznym<sup>51</sup>.

Sądy administracyjne, dokonując restrykcyjnej wykładni pojęcia celu publicznego, kierują się daleko posuniętą ostrożnością<sup>52</sup>. Za cel publiczny nie uznano np. budowy budynku mieszkalnego mającego zapewnić prawidłową pracę placówki dyplomatycznej obcego państwa jako nie mieszczącej się w pojęciu „budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji”<sup>53</sup>; budowy budynku ogólnodostępnych publicznych toalet przez gminę jako nie mieszczącej się w pojęciu „budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania”<sup>54</sup> lub budowy urządzeń wytwarzających energię<sup>55</sup> (za wyjątkiem morskiej farmy wiatrowej).

Za cel publiczny nie można uznać realizacji celu wymienionego w art. 6 u.g.n., który miałby skutkować naruszeniem prawa. Przykładowo budowa i utrzymywanie przewodów służących do przesyłania energii elektrycznej stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 2 u.g.n., ale budowa takiej linii przesyłowej energii elektrycznej do domków letniskowych, znajdujących się na terenie, który nie podlega w ogóle zabudowie, nie może być uznana za inwestycję celu publicznego, ponieważ jej cel nie jest zgodny z porządkiem prawnym<sup>56</sup>.

Artykuł 6 u.g.n. nie określa granic definiowania przedsięwzięć jako celów publicznych. Czy oznacza to, że poprzez brak definicji w krajowym porządku prawnym samego celu publicznego ustawodawca mógłby uznać za taki cel dowolne przedsięwzięcie? Odpowiedź na to pytanie jest przecząca. Nie każdy cel publiczny, zdefiniowany przez ustawodawcę krajowego w art. 6 u.g.n. czy też

---

50 Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1731/19, LEX nr 3058965; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., II OSK 237/17, LEX nr 2436501.

51 Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2005, s. 32; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 567/18, LEX nr 2775273.

52 Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2021 r., I OSK 3767/18, LEX nr 3195661; G. Bieniek [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. VII, Warszawa 2013, s. 1070.

53 Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2019 r., I OSK 4136/18, LEX nr 2620009.

54 Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2470/17, LEX nr 2509527.

55 Wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 806/10, LEX nr 1081910.

56 Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., II OSK 791/20, LEX nr 3062200.

w odrębnej ustawie, będzie celem publicznym uzasadniającym wywłaszczenie. Granic ustalania, co może być celem publicznym, należy poszukiwać w art. 17 ust. 1 w zw. z 52 ust. 1 Karty. Ustawodawca krajowy, wprowadzając cel publiczny mający ingerować w prawo własności, musi wykazać, że w ten sposób realizuje cel znajdujący uzasadnienie w prawie unijnym<sup>57</sup>.

Procedury wywłaszczeniowe zostały w sposób poprawny określone w polskich ustawach. W art. 112–126 u.g.n. ustawodawca uregulował wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, jego przebieg oraz sposób zakończenia. Pod pojęciem wywłaszczenia rozumie przy tym nie tylko pozbawienie prawa własności bądź innego prawa rzeczowego do nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej, ale również ograniczenie tych praw. W ten sposób ustalono zbieżne zasady zarówno dla pozbawiania właściciela nieruchomości w drodze wywłaszczenia, jak i ograniczania korzystania z tego prawa, opierając jej na wyższym standardzie ochrony właściciela wynikającym z procedury wywłaszczenia nieruchomości. Warunkiem wszczęcia wywłaszczenia jest ustalenie, że cel publiczny nie może zostać zrealizowany w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie prawa do nieruchomości, a nabycie takiego prawa w drodze umowy nie było możliwe<sup>58</sup>. Spełnienie tych przesłanek musi być rzeczywiste, a tym samym wnioskodawca musi udowodnić, że prowadzone rzeczywiste rokowania mające doprowadzić do nabycia nieruchomości w drodze umowy nie odniosły skutku<sup>59</sup>.

Istotną przesłanką wynikającą z art. 17 ust. 1 Karty jest ustalenie słusznego odszkodowania za utratę prawa własności wraz z jego wypłatą we właściwym terminie. Zasadniczo decyzja w sprawie wywłaszczenia obejmuje ustalenie odszkodowania. W ten sposób chroniony jest były właściciel, który po odebraniu mu prawa własności nie musi czekać na wydanie kolejnej decyzji w przedmiocie ustalenia odszkodowania.

Kwestia ustalenia wysokości odszkodowania była przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Sąd ten wyraźnie wskazał, że art. 17 ust. 1 Karty przyznaje prawo do odszkodowania tylko w przypadku pozbawienia prawa własności takiego jak wywłaszczenie, natomiast ograniczenie w wykonywaniu prawa własności nie jest chronione na poziomie prawa unijnego poprzez wymóg przyznania pełnego odszkodowania lub nawet w ogóle przyznania odszkodowania (rekompensaty)<sup>60</sup>.

57 Przykładowo TS w przywołanym już wyroku z dnia 21 maja 2019 r., C-235/17 stwierdził, że ustawa węgierska z 2013 r. znosząca *ex lege* ustanowione wcześniej prawa użytkownika gruntów rolnych i leśnych położonych na Węgrzech, posiadanych bezpośrednio lub pośrednio przez obywateli innych państw członkowskich, narusza art. 17 ust. 1 Karty w ten sposób, że nie ma na celu zagwarantowania realizacji celów interesu ogólnego.

58 Art. 112 ust. 3 u.g.n.

59 E. Mzyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2005, s. 401–402; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 132/17, LEX nr 2484132.

60 Wyrok TS z dnia 27 stycznia 2022 r., C-238/20.

Kwestia ustalenia wysokości odszkodowania za pozbawienie prawa własności była przedmiotem orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdził on, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP posługuje się zwrotem „słuszne” odszkodowanie, a nie „pełne” odszkodowanie. Mogą zaistnieć sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za słuszne odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne, a podstawą do przyznania słusznego, ale niepełnego odszkodowania jest ochrona wartości konstytucyjnych<sup>61</sup>. Taką konstytucyjną wartością uzasadniającą ustalenie odszkodowania słusznego, mimo że niepełnego, są następstwa ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa<sup>62</sup>. Skoro wyłączenie następuje na cel publiczny, to związane z tym odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za słuszne, tak jak i odszkodowanie pełne może być uznane za niesłuszne<sup>63</sup>. Brak pełnego odszkodowania musi wynikać z kolizji między takim zakresem odszkodowania a inną konstytucyjną zasadą.

Dla właściciela różnica między odszkodowaniem słusznym a pełnym ma znaczenie. Naprawienie szkody (pełne odszkodowanie), zgodnie z art. 361 § 2 k.c., powinno obejmować zarówno poniesione straty – *damnum emergens*, jak i niezyskane korzyści – *lucrum cessans*. Natomiast słuszne odszkodowanie nie obejmuje niezyskanych korzyści<sup>64</sup>.

Zgodnie z art. 128 ust. 1 u.g.n. wyłączenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wyłączonej odpowiadającym wartości prawa. Podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania jest co do zasady wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.), a gdyby takiej wartości ze względu na rodzaj nieruchomości nie dało się ustalić – wartość odtworzeniowa (art. 135 ust. 1 u.g.n.)<sup>65</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości powinno odpowiadać jej wartości rynkowej, a więc takiej, jaka zostaje ustalona na podstawie czynników rynkowych przy uwzględnieniu cen transakcyjnych będących efektem wzajemnego oddziaływania na siebie sił popytu i podaży<sup>66</sup>. Mimo że cena transakcyjna w obrocie rynkowym może być powiększona np. o wartość podatku VAT, to do ustalenia wysokości odszkodowania kwota tego podatku nie jest

61 Wyrok TK z dnia 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106; wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66; wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., I OSK 2333/18, LEX nr 2586452; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., I OSK 1186/09, LEX nr 594949.

62 Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02.

63 Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10; wyrok NSA z dnia 30.10.2018 r., I OSK 2333/18.

64 Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3746/18, LEX nr 3145050; G. Bieniek [w:] *Nieruchomości...*, s. 1090.

65 R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. VI, Warszawa 2019, s. 579.

66 Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., I OSK 2236/17, LEX nr 2722183.

wliczana<sup>67</sup>. Przy ustaleniu wartości rynkowej odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości z reguły nie będzie stanowiło wartości równej szkodzie. Jej wartość jest zazwyczaj większa od wartości wyłączanego prawa, gdyż oprócz wartości wycenianej nieruchomości obejmuje również m.in. utracone korzyści, koszty przeprowadzki i inne towarzyszące wyłączeniu straty<sup>68</sup>.

Ustalenie wartości rynkowej dokonywane jest na podstawie opinii biegłego rzeczoznawcy sporządzanej w formie tzw. operatu szacunkowego. Sądy administracyjne, kontrolując decyzje odszkodowawcze, mają obowiązek weryfikacji prawidłowości sporządzonych na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania operatów. Dowody te są oceniane pod względem spełnienia warunków formalnych. Sąd administracyjny nie może oceniać merytorycznej wartości operatu rzeczoznawcy majątkowego. Taki operat powinien być oceniany przez sąd zgodnie z regułami logiki, rachunkowości oraz wyjaśnienia wyboru podejścia i metody szacowania oraz parametrów przyjętych do szacowania wartości nieruchomości<sup>69</sup>.

Mając na uwadze wielość podejść, metod i technik szacowania nieruchomości, trzeba stwierdzić, że pozbawienie sądu administracyjnego możliwości oceny merytorycznej samego operatu prowadzi do wniosku, że w istocie to biegły ustala wysokość odszkodowania, którą później przyjmuje organ decyzji. Biegły, zgodnie z art. 154 ust. 1 u.g.n., sam dokonuje wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych<sup>70</sup>. Szczegółowe kwestie dotyczące merytorycznej prawidłowości operatu w aspekcie metodologicznym nie podlegają kontroli sądu administracyjnego<sup>71</sup>. Tym samym w przypadku nie stwierdzenia naruszenia procedury sporządzenia operatu i stwierdzenia, że jego ustalenia są spójne, logiczne i kompletne, sąd nie ma podstaw do zakwestionowania ustaleń zawartych w operacie szacunkowym. Czy w związku z tym polski sąd administracyjny nie jest w stanie, kontrolując zaskarżoną decyzję ustalającą odszkodowanie, w sposób należyty ocenić, czy ustalona wartość odszkodowania odpowiada wartości rynkowej? Na tak postawione pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Sąd administracyjny stosujący kryterium legalności nie będzie mógł merytorycznie ocenić operatu szacunkowego i to nawet w przypadku, gdy strona przedłoży inny operat

67 Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., I OSK 802/16, LEX nr 2491670; wyrok NSA z dnia 7 maja 2013 r., I OSK 2027/11, LEX nr 1343868.

68 Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2013 r., I OSK 374/12, LEX nr 1369010; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., I OSK 1923/19, LEX nr 3339791.

69 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r., I OSK 1542/17, LEX nr 2682040; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2021 r., I OSK 206/19, LEX nr 3308801.

70 G. Bieniek, *Nieruchomości...*, s. 1091.

71 Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2018 r., I OSK 2291/16, LEX nr 2569239; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2021 r., I OSK 206/19.

szacunkowy – sąd nie może ocenić merytorycznie obu operatorów i w takim przypadku powinien uchylić zaskarżoną decyzję, by organ mógł ustalić, które z tych opracowań jest prawidłowe<sup>72</sup>. W tym zakresie zasadniczo to sądy powszechne mogłyby skuteczniej chronić prawa wywłaszczonych właścicieli. Przeszkodą przed przyznaniem kognicji sądom powszechnym nie powinien być argument, zgodnie z którym wysokość odszkodowania ustala się w drodze decyzji administracyjnych. System prawa polskiego zna przypadki, w których mimo rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego spraw w drodze aktów administracyjnych, w przypadku braku zgody stron sprawy te są następnie rozpoznawane przez sądy powszechne<sup>73</sup>.

Ustalone odszkodowanie jest wypłacane w rozsądnym terminie. Zgodnie z art. 132 ust. 1 u.g.n. zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu, a więc zasadniczo od dnia jej ostateczności.

W przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu wywłaszczanej nieruchomości przed dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stanie się ostateczna, na wniosek osoby wywłaszczanej wypłaca się jej w terminie 50 dni od daty złożenia wniosku zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji o wywłaszczeniu<sup>74</sup>.

Rozwiązania szczególne przewidują odrębności dotyczące wywłaszczania nieruchomości. Przykładem jest wywłaszczenie nieruchomości pod inwestycje drogowe. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 4 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza podział nieruchomości, która staje się *ex lege* własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja ta staje się ostateczna. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 4b specustawy drogowej), chyba że decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, wówczas decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 12 ust. 4g specustawy drogowej).

W przypadku gdy dotychczasowy właściciel nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym

72 Wprawdzie art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala na wyjątkowe przeprowadzenie dowodu przez sąd administracyjny, ale powinien to być dowód uzupełniający, a nie podstawowy w sprawie.

73 Dotyczy to np. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w których od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego służy przeciw wnoszony do sądu powszechnego – art. 80 ust. 1 u.g.n.

74 Art. 132 ust. 1b u.g.n.

decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, wówczas wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości (art. 18 ust. 1e pkt 3 specustawy drogowej). W sytuacji gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości (art. 18 ust. 1f specustawy drogowej). Zasadniczo nawet procedury uproszczone w wystarczającym zakresie chronią właściciela przed bezprawną lub nadmierną ingerencją w prawo własności.

Jak już zostało to wskazane, sądy administracyjne wprawdzie niezbyt często wskazują na art. 17 ust. 1 Karty jako podstawę orzekania, tym niemniej nie jest to przepis pomijany także przy kontroli procedur ustalania odszkodowania.

Przykład oparcia orzeczenia sądowego na art. 17 ust. 1 Karty dotyczy spraw, w których byli właściciele (ich następcy prawni) nieruchomości wywłaszczonej na podstawie przepisów, które nie pozwalały na ustalenie odszkodowania za to wywłaszczenie, składali wnioski o ustalenie na podstawie obecnie obowiązujących przepisów odszkodowania za to wywłaszczenie. Na podstawie art. 11 ustawy 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach<sup>75</sup>, obowiązującego od 6 czerwca 1958 r. do 1 września 1972 r., z prywatnych gruntów objętych podziałem 33% ogólnej powierzchni przechodziło na własność państwa bez odszkodowania, z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej oraz jako działki budowlane umożliwiające prezydentom rad narodowych prowadzenie właściwej gospodarki terenami. Zgodnie z art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu w przypadku, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Ponieważ wspomniany art. 11 ustawy o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych nie przewidywał ustalania odszkodowania, starostowie umarziali postępowania w przedmiocie ustalania odszkodowania za wywłaszczone na tej podstawie nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że mimo treści art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. art. 17 Karty sprzeciwia się uznaniu, że mogło dojść do wywłaszczenia bez odszkodowania, a obecnie nie ma możliwości jego ustalenia<sup>76</sup>. Przepis ten przyznaje prawo do słusznego odszkodowania

<sup>75</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.

<sup>76</sup> Za obowiązkiem niestosowania przez sąd krajowy prawa krajowego niezgodnego z przepisami Karty opowiedzieli się R. Grzeszczak, A. Szmigielski, *Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyk sądów krajowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10, s. 15 i J. Skrzydło, *Karta Praw Podstawowych UE w praktyce brytyjskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10, s. 27.

za wyłączonej nieruchomości<sup>77</sup>. Nie ma jednak w tym zakresie jednolitości stanowiska sądów administracyjnych, ponieważ istnieje także odmienna linia orzecznicza<sup>78</sup>.

## 5. Wnioski

Włączenie prawa własności i określenie zakresu jego ochrony w odniesieniu do Karty praw podstawowych UE pozwala sądom krajowym na kontrolę krajowego porządku prawnego z punktu widzenia tej regulacji i stanowi granicę nienaruszalnego zakresu tego prawa podstawowego.

Należy uznać, że trafna jest teza dotycząca odgrywania przez sądy administracyjne roli obejmującej zarówno ocenę zgodności istniejącego ustawodawstwa z zakresem ochrony prawa własności wynikającym z art. 17 ust. 1 Karty, jak i ochronę prawa własności przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją organów władzy publicznej.

Przemawiają za tym m.in. następujące argumenty: 1) wartości wynikające z art. 17 ust. 1 Karty są przestrzegane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności akcentowana jest dopuszczalność ograniczania prawa własności tylko wówczas, gdy przemawia za tym cel publiczny, który zasługuje na uwzględnienie i którego nie można inaczej osiągnąć; 2) co do zasady sądy administracyjne, kontrolując zaskarżone akty, dokonują oceny, czy polskie ustawodawstwo respektuje zasady ochrony prawa własności wynikające z art. 17 ust. 1 Karty; 3) orzecznictwo sądowe zmierza do poszerzenia prawa do sądu, przyznając właścicielowi prawo do skutecznego wniesienia skargi także na akty, które pośrednio kształtują jego prawo własności; 4) ważnym elementem dorobku orzeczniczego jest konieczność każdorazowego wyważania interesu prywatnego i publicznego; 5) sądy dokonują restrykcyjnej wykładni pojęcia „cel publiczny” i stoją na straży ustalania wysokości odszkodowania; 6) sądy administracyjne powinny otrzymać dodatkowe instrumenty pozwalające im na merytoryczną ocenę operatów szacunkowych, co jednak wymaga zmiany regulacji ustawowej.

Powyższe argumenty wskazują, że mimo rzadkiego powoływania w uzasadnieniach orzeczeń polskich sądów administracyjnych art. 17 ust. 1 Karty, prawo własności znajduje w praktyce orzeczniczej wystarczającą ochronę.

<sup>77</sup> Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., I OSK 2665/20, LEX nr 3164066; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2021 r., I OSK 2011/20, LEX nr 3179617.

<sup>78</sup> Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 624/11, LEX nr 1264881; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I OSK 2724/19, LEX nr 3040058.

## Bibliografia

- Berramdane A., *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 8.
- Bieniek G. [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. VII, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., *Zakres reglamentacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Grzeszczak R., Szmigielski A., *Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyk sądów krajowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 10.
- Izdebski H. [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złatowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), wyd. IV, Warszawa 2008.
- Jaroszyński T., *Podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 3 (67).
- Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004.
- Lenaerts K., *Aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była rzeczywistością dla wszystkich: 10; lat, odkąd Karta jest wiążąca*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 2.
- Marmaj Z. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2005.
- Mataczyński M., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, J. Łacny i A. Wróbla, Warszawa 2012.
- Miąsik D. [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. II, *Zasady i prawa podstawowe*, D. Miąsik (red.), Warszawa 2022.
- Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, G. Bieniek (red.), Warszawa 2005.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. III, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), wyd. III, Warszawa 2018.
- Pyziak-Szafnicka M., *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- Safjan M., Düsterhaus D., *Stosowanie prawa UE przez państwa członkowskie z perspektywy Trybunału Sprawiedliwości – od pełnej zgodności między Kartą i prawem UE do barier proceduralnych ją niweczących*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- Seweryński M., *Ewolucja praw socjalnych w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. VI, Warszawa 2019.
- Skrzydło J., *Karta Praw Podstawowych UE w praktyce brytyjskiej*, EPS 2015, nr 10.



## Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.
- Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 176 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2021 r. poz. 485.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm.

## Orzecznictwo

- Wyrok TS z dnia 1 grudnia 2005 r., C-213/04, Ewald Burtscher przeciwko Josefowi Stauderero, ECLI:EU:C:2005:731, LEX nr 226005.
- Wyrok TS z dnia 3 września 2008 r., C-402/05 P i C-415/05, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2008:461.
- Wyrok TS z dnia 9 marca 2010 r., C-379/08 i C-380/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA przeciwko Ministero dello Sviluppo economico i innym (C-379/08) i ENI SpA przeciwko Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare i innym (C-380/08), ECLI:EU:C:2010:127, LEX nr 560896.
- Wyrok TS z dnia 20 września 2016 r., C-8/15 P, C-9/15 P, C-10/15 P, Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P), Andreas Eleftheriou (C-9/15 P), Eleni Eleftheriou (C-9/15 P), Lilia Papachristofi (C-9/15 P), Christos Theophilou (C-10/15 P), Eleni Theophilou (C-10/15 P) przeciwko Komisji Europejskiej i Europejskiemu Bankowi Centralnemu, ZOTSiS 2016, nr 9, s. I-701, LEX nr 2109618.
- Wyrok TS z dnia 21 maja 2019 r., C-235/17, Komisja Europejska przeciwko Węgrom, ECLI:EU:C:2019:432, LEX nr 2664701.
- Wyrok TS z dnia 16 lipca 2020 r., C-686/18, OC i in. przeciwko Banca d'Italia i in., ECLI:EU:C:2020:567.

- Wyrok TS z dnia 27 stycznia 2022 r., C-238/20, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Augstākā tiesa (Senāts), ECLI:EU:C:2022:57.
- Wyrok Sądu z dnia 27 lutego 2014 r., T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz i in. przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2014:93.
- Wyrok Sądu z dnia 7 lipca 2017 r., T-215/15, Mykola Yanovych Azarov przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2017:479, LEX nr 2317625.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.
- Wyrok TK z dnia 9 lipca 2007 r., P 30/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 74.
- Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.
- Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., I OSK 1186/09, LEX nr 594949.
- Wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 806/10, LEX nr 1081910.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 624/11, LEX nr 1264881.
- Wyrok NSA z dnia 7 maja 2013 r., I OSK 2027/11, LEX nr 1343868.
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2013 r., I OSK 374/12, LEX nr 1369010.
- Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2310/13, LEX nr 1780407.
- Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2016 r., II OSK 2069/14, LEX nr 2048962.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 2360/14, LEX nr 2083492.
- Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II OSK 3314/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., I OSK 132/17, LEX nr 2484132.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., II OSK 237/17, LEX nr 2436501.
- Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., I OSK 802/16, LEX nr 2491670.
- Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r., I OSK 1542/17, LEX nr 2682040.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2470/17, LEX nr 2509527.
- Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2018 r., I OSK 2291/16, LEX nr 2569239.
- Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., I OSK 2333/18, LEX nr 2586452.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2019 r., I OSK 4136/18, LEX nr 2620009.
- Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., I OSK 2236/17, LEX nr 2722183.
- Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II OSK 1913/18, LEX nr 2727990.
- Wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., II OSK 2795/17, LEX nr 2769059.
- Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2019 r., II OSK 310/18, LEX nr 3065655.
- Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 567/18, LEX nr 2775273.
- Wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., II OSK 3979/19, LEX nr 3034237.
- Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1731/19, LEX nr 3058965.
- Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., II OSK 791/20, LEX nr 3062200.
- Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I OSK 2724/19, LEX nr 3040058.
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II OSK 2735/20, LEX nr 3149010.
- Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., II OSK 1544/19, LEX nr 3173278.
- Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2021 r., I OSK 2011/20, LEX nr 3179617.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2021 r., I OSK 3767/18, LEX nr 3195661.
- Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3746/18, LEX nr 3145050.
- Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., I OSK 2665/20, LEX nr 3164066.
- Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2021 r., II OSK 1026/21, LEX nr 3243639.
- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2672/18, LEX nr 3243534.

Wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., II OSK 2771/20, LEX nr 3253780.  
Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2021 r., I OSK 206/19, LEX nr 3308801.  
Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2022 r., II OSK 685/21, LEX nr 3352914.  
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., I OSK 1923/19, LEX nr 3339791.  
Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., II OSK 1565/19, LEX nr 3339521.  
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, LEX nr 3354393.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.05.2015 r., IV SA/Wa 449/15, LEX nr 2031719.

## Zakres ochrony prawa własności wynikający z art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej a orzecznictwo polskich sądów administracyjnych

### Streszczenie

Prawo własności stanowi jedno z praw podstawowych objętych regulacją Unii Europejskiej. Wprawdzie unijny system prawny nie zawiera samej definicji własności, jednak poprzez określenie w art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych UE granic ingerencji w to prawo wyznacza wyraźną i nieprzekraczalną granicę ustawodawstwu krajowym państw członkowskich UE co do zakresu ingerencji. Polski porządek prawny spełnia wymagania wynikające z art. 17 ust. 1 Karty, gwarantując właścicielowi zarówno zakres kształtowania prawa własności aż do granic naruszenia jego istoty, jak i możliwość wywłaszczenia tylko dla celów publicznych i za słusznym odszkodowaniem. Dokonywana przez sądy administracyjne zarówno restrykcyjna wykładnia celu publicznego, jak i przestrzeganie ustalania słusznego odszkodowania w pełni mieści się w granicach regulacji art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty. Nie zawsze słuszne odszkodowanie będzie stanowiło pełne odszkodowanie, co jednak nie jest sprzeczne z prawem unijnym. Rolą polskich sądów administracyjnych jest przestrzeganie postanowień Karty praw podstawowych w zakresie zapewnienia właścicielom należytej ochrony ich prawa własności, jak i dokonywanie oceny, czy krajowe ustawodawstwo nie jest z postanowieniami tej Karty sprzeczne. W przypadku uznania, że konkretny przepis ustawy narusza treść np. art. 17 ust. 1 Karty, sądy administracyjne powinny, powołując się na zasadę pierwszeństwa pierwotnego prawa unijnego, stosować przepisy Karty praw podstawowych.

**Słowa kluczowe:** własność, kształtowanie prawa własności, wywłaszczenie, odszkodowanie, zakres sądowej kontroli

## The scope of the protection of property rights resulting from Art. 17 sec. 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the jurisprudence of Polish administrative courts

### Abstract

The right to property is one of the fundamental rights regulated by the European Union. Although the EU legal system doesn't contain the very definition of ownership, by deleting in Art. 17 sec. 1 of the EU Charter of Fundamental Rights, the limits of interference with this right are defined by a clear and impassable boundary for the national laws of the EU Member States as to the scope of the interference. The Polish law system meets the requirements of Art. 17 sec. 1 of the Charter, guaranteeing the owner both the scope of

shaping the right to property right up to the limits of violating its essence, and the possibility of expropriation only for public purposes and for just compensation. Both the restrictive interpretation of the public purpose and the observance of the determination of fair compensation by administrative courts fully fall within the scope of Art. 17 sec. 1 and art. 52 sec. 1 of the Charter. Not always just compensation will be full compensation, which, however, is not contrary to EU law. The role of the Polish Administrative Courts is to comply with the provisions of the Charter of Fundamental Rights in the scope of ensuring that owners have proper protection of their property rights, and to assess whether domestic legislation is not inconsistent with the provisions of this Charter. If it is found that a specific statutory provision violates the content of, for example, art. 17 sec. 1 of the Charter, administrative courts should apply the provisions of the Charter of Fundamental Rights, relying on the principle of primacy of primary EU law.

**Keywords:** ownership, shaping of the right of ownership, compensation, expropriation, scope of judicial of administration's courts of control