

*Andrzej Bura*

## **Kilka uwag na temat nabycia z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi publiczne**

**I.** W niniejszym opracowaniu zamierzam przedstawić administracyjno-prawne aspekty nabywania przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego gruntów zajętych pod drogi publiczne (oprócz autostrad)<sup>1</sup>.

Całość tematu zostanie przedstawiona na szerokim tle zgodności z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym odpowiednich regulacji ustawowych.

**II.** Nabywanie na własność publiczną gruntów zajętych pod drogi publiczne może odbywać się w trybie różnych przepisów. W tej materii istnieje szereg regulacji administracyjnoprawnych. Spośród przepisów obecnie obowiązujących warto omówić zwłaszcza te wynikające z ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

**1.** Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> w art. 51 ust. 1 przewidziała m.in., że z dniem jej wejścia w życie (1.10.1985 r. – art. 53 ustawy) grunty oddane i zajęte pod drogi publiczne, wybudowane z udziałem czynu społecznego i istniejące w tym dniu, stają się z mocy prawa własnością Państwa.

---

<sup>1</sup> Nabywanie gruntów pod pasy drogowe autostrad reguluje ustawa z dnia 27.10.1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.), zaś pozostałych gruntów, już zajętych pod drogi, jeden z przepisów ustawy z dnia 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 4321 – tekst jednolity.

Nie dotyczyło to jednak gruntów zajętych pod istniejące drogi publiczne, w odniesieniu do których zostało wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe przed dniem wejścia ustawy w życie.

Przepis ów wywołał rozbieżne interpretacje w orzecznictwie i literaturze prawniczej.

Sąd Najwyższy w odpowiedzi na pytanie prawne jednego z sądów okręgowych podjął dnia 20.09.1994 r. uchwałę<sup>3</sup>, w której ustalił: „Do ujawnienia w księdze wieczystej na mocy art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) prawa własności gruntu zajętego pod drogę publiczną wystarczy wydane na podstawie art. 217 § 1 k.p.a. zaświadczenie stwierdzające spełnienie się warunków nabycia tego prawa przez Państwo”. W uzasadnieniu uchwały SN stwierdził m.in., że w ustawie o drogach publicznych „nie ma przepisu, który upoważniałby organ administracyjny do stwierdzenia nabycia przez Państwo gruntu zajętego pod drogę publiczną. Wynika z tego uregulowanie ze wszech miar **uzasadnione, gdyż sam przedmiot sprawy odnoszącej się do własności rzeczy nieruchomości ma z istoty charakter cywilny. Wobec tego w ewentualnych sporach pomiędzy dotychczasowym właścicielem gruntu a Państwem o własność organ państwowy powinien występować jako równorzędny podmiot, rezygnując ze swoich atrybutów władczych. Taki stan rzeczy wskazuje na drogę sądową jako właściwą do dochodzenia praw**”<sup>4</sup>.

Przedstawiciele doktryny prawa, i to zarówno cywiliści, jak i administratywiści, usiłowali określić bliżej charakter prawny i konstrukcję art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych.

J. Borkowski<sup>5</sup> stwierdził, iż jest to norma prawna „o charakterze nacjonalizacyjnym, w której zastosowano nader kłopotliwą konstrukcję wywołania skutku prawnego w sferze własności z mocy samego prawa”.

---

<sup>3</sup> III CZP 108/94, OSNIC 1995, nr 2, poz. 28. Podobnie NSA w wyrokach z dnia 4.10.1990 r. SA/Ka 496/90, OSP 1993, nr 3, poz. 50 oraz z dnia 12.05.1995 r. II SA 217/94, ONSA 1996, nr 2, s. 91.

<sup>4</sup> Powołany w poprzednim przypisie wyrok NSA z dnia 4.10.1990 r. stawia sprawę równie jasno w tezie 2: „Osoba, która kwestionuje tytuł własności Skarbu Państwa do gruntu, o jakim mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy, może dochodzić swoich praw do tego gruntu w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym”.

<sup>5</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4.10.1990 r. SA/Ka 496/90*, OSP 1993, nr 7-8, poz. 146, s. 333. Wcześniej autor wstępnie ustalił: „przepis ten został zamie-

Choć w doktrynie występowały pewne różnice w ujęciu przesłanek zastosowania cytowanego artykułu ustawy o drogach publicznych, można do nich zaliczyć:

- 1) oddanie gruntu pod drogą publiczną,
- 2) zajęcie gruntu pod drogę publiczną,
- 3) istnienie tej drogi jako drogi publicznej,
- 4) istnienie drogi o tym statusie w dacie wejścia w życie ustawy,
- 5) udział czynnika społecznego w budowie tej drogi<sup>6</sup>.

Spośród wyżej wymienionych przesłanek najtrudniejszą do ustalenia wydaje się być pierwsza, wyrażona terminem „oddanie”.

Niewątpliwie ustawodawca posłużył się tutaj mało precyzyjnym wyrażeniem z języka potocznego. „Oddanie” owo jest jednak podstawowym warunkiem przejścia prawa własności gruntu pod drogą na rzecz państwa. Stanowi ono swego rodzaju niesformalizowane oświadczenie woli właściciela – zgodę, przyzwolenie. Nie jest to jednak równoznaczne z brakiem sprzeciwu, „wewnętrzną” zgodą itp.<sup>7</sup>

**2.** Podstawowym aktem prawnym dotyczącym nabywania przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości na cele publiczne jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>.

Jednym z uprawnień właściciela nieruchomości, wynikającym z prawa własności, jest możliwość dokonania jej podziału na działki. Prawo uzależnienia dokonywanie podziałów przede wszystkim od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mającego status przepisu gminnego. Drugim warunkiem dokonania podziału jest dostęp wydzielonych działek do drogi publicznej.

Zasada, zgodnie z którą działki wydzielone przy podziale pod drogi przechodzą na własność publiczną, przyjmowana była w ustawodawstwie już od dawna.

---

szczonej wśród przepisów przejściowych, a wobec tego jego działanie wyczerpuje się w jednorazowym skutku porządkującym stan własności gruntów znajdujących się pod drogami publicznymi”.

<sup>6</sup> Tak J. B o r k o w s k i, *op. cit.*, s. 333. W nieco innym ujęciu L. S t e c k i, *Glosa do tego wyroku NSA*, OSP 1993, nr 3, poz. 50, s. 124.

<sup>7</sup> Por. rozważania L. S t e c k i e g o na ten temat – *op. cit.*, s. 124.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 – tekst jednolity.

W obecnie obowiązującej ustawie odnośna norma została ustanowiona w art. 98. Stanowi on, że działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Zasada ta odnosi się również do gruntu pozostającego w wieczystym użytkowaniu, przy czym w tej sytuacji prawo wieczystego użytkowania działki wydzielonej pod drogę wygasa, oczywiście, o ile wnioskodawcą podziału był wieczysty użytkownik.

Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę ochrony własności, o której szerzej będzie mowa w dalszej części rozważań, nie jest możliwe odebranie własności bez odszkodowania. W związku z tym w ust. 3 art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidziano, iż za działki gruntu wydzielone pod drogi przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości podlegającej podziałowi a zarządem gminy, powiatu, województwa lub starostą powiatu reprezentującym Skarb Państwa. Brak takiego uzgodnienia będzie skutkował ustaleniem odszkodowania i jego wypłaceniem według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości<sup>9</sup>.

Rozdział 4 działu III ustawy dotyczy bezpośrednio wywłaszczania nieruchomości. Z lektury art. 112 i nast. można wydedukować następujące przesłanki zastosowania przepisów o wywłaszczeniu:

a) dotyczyć może ono tylko nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne. Pojęcie „celów publicznych” na gruncie ustawy określa jej art. 6. Czytamy w nim m.in., że celem publicznym jest „wydzielanie

---

<sup>9</sup> Nie jest, moim zadaniem, wynikającym z zakresu tematycznego opracowania, szczegółowe omawianie normy wynikającej z art. 98 ustawy. Na ten temat istnieje szereg opracowań: M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 244-247; G. Bieniek, A. Hopper, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II (działy III-VII ustawy), pod red. G. Bienka, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 47-51 oraz M. Wołanin, *Przymusowa komunalizacja nieruchomości przy jej podziale*, Monitor Prawniczy 1998, nr 7, s. 268 i nast.

gruntów pod drogi publiczne, (...) budowa i utrzymywanie tych dróg” – pkt 1;

b) może ono być dokonane tylko wtedy, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy;

c) nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają wywłaszczeniu.

Samo wywłaszczenie ustawa definiuje jako pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Ponieważ temat niniejszego opracowania dotyczy gruntów już zajętych pod drogi publiczne, należy rozważyć, czy przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości mogą znaleźć w tych przypadkach zastosowanie.

W orzecznictwie NSA udzielono na to pytanie odpowiedzi negatywnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25.01.1995 r.<sup>10</sup> stwierdził bowiem, że „jeżeli określony cel inwestycyjny został już zrealizowany w całości, brak jest ustawowych przesłanek do orzeczenia wywłaszczenia nieruchomości. W takich przypadkach stosunki między inwestorem jako posiadaczem nieruchomości a właścicielem kształtują się według zasad określonych w art. 224-231 k.c., a rozpoznanie wynikających z tych stosunków roszczeń należy do drogi postępowania cywilnego”.

Wyżej cytowany pogląd NSA na tle obecnie obowiązującej ustawy może wydawać się co najmniej dyskusyjny. Jeśli bowiem podstawową przesłanką wywłaszczenia jest przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne (a celem takim jest, jak już powiedziano, m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne), to grunt już zajęty pod drogę, która zarazem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego posiada jednostkę komunikacyjną (drogową), mógłby – przy zachowaniu pozostałych warunków – być przedmiotem wywłaszczenia.

**IV.** Wychodząc naprzeciw znanym tendencjom orzeczniczym, a zarazem potrzebom uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi publiczne (o tym, jak wiele takich dróg znajduje się na gruntach prywatnych, nie trzeba chyba nikogo przekonywać) ustawodawca wprowadził do

---

<sup>10</sup> S.A./Wr 1507/94, nie publ., cyt. za: G. Bieniek i inni, *Komentarz...*, s. 90.

ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>11</sup> art. 73.

Choć intencje towarzyszące ustanowieniu odpowiedniej regulacji wydają się być zrozumiałe, to jednak przyjęta konstrukcja – o czym niżej – jak i umiejscowienie przepisu w tej właśnie ustawie musi budzić wątpliwości.

Przepis art. 73 zamieszczono w rozdziale 4 ustawy, zatytułowanym „Nabywanie mienia”. W trybie poszczególnych przepisów tego rozdziału mienie nabywają jednostki samorządu powiatowego, wojewódzkiego, a w ograniczonym zakresie również gminnego. Nabyciu podlega mienie Skarbu Państwa. Tymczasem na podstawie art. 73 nabywcą własności nieruchomości drogowych jest także Skarb Państwa, a nabyciu podlegają przede wszystkim grunty stanowiące własność prywatną. Wydaje się, że właściwszym byłoby umiejscowienie tego przepisu w przepisach przejściowych ustawy o drogach publicznych – zamiast lub obok art. 51 ust. 1 pkt 2 – albo też w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Warto wreszcie bliżej przyjrzeć się treści art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające..., przy czym odrębnie zostaną omówione problemy związane z samym nabyciem własności, odrębnie zaś z odszkodowaniem.

Przepis ten stanowi, co następuje: „nieruchomości pozostające w dniu 31.12.1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1.01.1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem”. Natomiast podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości tzw. drogowych jest ostateczna decyzja wojewody.

Niewątpliwie można powiedzieć, że jest to regulacja epizodyczna, nie wolna od pewnych mankamentów. Jest regulacją epizodyczną, gdyż skutek w postaci przejścia prawa własności odnosi do określonego momentu czasowego – 1 stycznia 1999 r.

Nabywanie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości, i to *ex lege*, następuje po spełnieniu następujących warunków:

---

<sup>11</sup> Zob. przyp. 1.

1) Nieruchomość miała pozostawać w dniu 31.12.1998 r. we władaniu Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy. „Władanie” na gruncie tego przepisu może być różnie rozumiane. Z jednej strony można by odnieść je do „władania” w jego znaczeniu cywilistycznym (części pojęcia posiadania), rozumianego jako władztwo faktyczne nad rzeczą (łac. *corpus*). Wydaje się jednak, że przesłanka władania nieruchomością drogową przez Skarb Państwa lub jednostki samorządowe, zawarta w treści ust. 1 art. 73, powinna być rozumiana w odmienny sposób. Jednostka zarządzająca drogą „władą” nią na sposób określony ustawą o drogach publicznych. Droga – wg stanu na dzień 31.12.1998 r. – była utrzymywana (w zakresie bieżącego utrzymania), odśnieżana, remontowana czy modernizowana. Na drodze lub wzdłuż niej sytuowano znaki drogowe poziome i pionowe. Taki administracyjny charakter władania drogą zdaje się też potwierdzać samo miejsce regulacji: ustawa – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>12</sup>.

2) Chodzi o nieruchomości nie stanowiące własności wyżej wymienionych podmiotów, czyli ogólnie rzecz ujmując – „prywatne”. W dotychczas wydanych decyzjach administracyjnych najczęściej przyjmowano, iż nabycie przez gminę nie może dotyczyć nieruchomości Skarbu Państwa i *vice versa*. Ustawa nie wyłącza spod swego działania żadnych innych – prócz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych – podmiotów, nie dokonuje też ich różnicowania.

Podlegają działaniu art. 73 ustawy nieruchomości będące własnością (współwłasnością) osób fizycznych i osób prawnych. Wydaje się również możliwe, dokonując wykładni celowościowej, odniesienie powoływanego przepisu do sytuacji, gdy nieruchomość drogowa stanowi współwłasność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i innych podmiotów.

3) Na danej nieruchomości znajduje się droga publiczna (*verba legis* „zajęte pod drogi publiczne”). Pas drogowy – w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych – jest to „wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi

---

<sup>12</sup> Tym samym modyfikuję pogląd wyrażony w moim artykule: *Przejmowanie gruntów zajętych pod drogi publiczne (kilka uwag na marginesie art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998 r.)*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 5, s. 22.

w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu”. Przeszrenne granice „zajęcia pod drogę” będą więc wyznaczone przez usytuowanie na gruncie wszystkich urządzeń mieszczących się w pasie drogowym (jezdnia, pobocze, chodnik, mijanka, zatoka, rów przydrożny). Niejednokrotnie działka gruntu zajęta pod drogę będzie wymagała wyodrębnienia z większej nieruchomości. Konieczne więc stanie się geodezyjne wydzielenie, a następnie przeprowadzenie postępowania podziałowego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup>.

Stan prawny w tym zakresie uległ zmianie z dniem 15 maja 2001 r. W tym dniu wszedł w życie art. 10 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>14</sup>. Na jego mocy w art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998 r. dodano ust. 3a w brzmieniu: „Jeżeli istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości”. Takie sformułowanie przepisu oznacza, że odtąd wojewoda – jako organ właściwy w sprawie potwierdzania nabycia nieruchomości drogowych (o czym niżej) – będzie decydował również o podziale nieruchomości. W przypadku wydzielenia gruntu zajętego pod drogę, wydzielenie to (wyodrębnienie w sensie geodezyjnym) będzie jedną z przesłanek do wydania decyzji przez wojewodę, stąd zbędność prowadzenia postępowania podziałowego jako odrębnego postępowania administracyjnego („nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości”). Jednakże brzmienie art. 73 ust. 3a może budzić pewne wątpliwości. Nie do końca jasne jest, czy „konieczność określenia granic nieruchomości”, przechodzących *ex lege* na własność publiczną, dotyczy tylko postępowania podziałowego, na co zdaje się wskazywać kontekst, czy również innych postępowań, w których określa się

---

<sup>13</sup> Decyzja zatwierdzająca podział może być w tym przypadku wydana z urzędu – art. 95 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 497.



granice nieruchomości. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>15</sup>: „rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów”. Organem właściwym w postępowaniu rozgraniczeniowym jest obecnie wójt (burmistrz, prezydent). Nie wydaje się, aby intencją ustawodawcy było określenie granic nieruchomości w trybie rozgraniczenia w postępowaniu przed wojewodą, jednak bez administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego *sensu stricto*. Sformułowanie mówiące o konieczności „określenia granic nieruchomości” zostało tutaj użyte przez ustawodawcę w sposób wyrażnie okazjonalny.

4) Nieruchomość przechodzi na własność określonego w cyt. przepisie podmiotu tylko wtedy, gdy jest zajęta pod **drogę publiczną**. Nie chodzi więc tutaj o każdą drogę, a tylko o drogi mające określony status. Drogą publiczną – w rozumieniu art. 1 ustawy o drogach publicznych – jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami prawnie określonymi. Drogi przed reformą administracji były zaliczane do kategorii dróg gminnych, wojewódzkich (obecnie w większości powiatowych) lub krajowych uchwałami dawnych wojewódzkich rad narodowych lub rozporządzeniami Ministra Komunikacji.

Każda inna droga zajmująca grunt prywatny, pomimo posiadania charakteru czy spełniania funkcji drogi publicznej, przy braku aktu zaliczenia do stosownej kategorii w dacie nastąpienia skutku prawnego *ex lege* (1.01.1999 r.) nie może zostać znacjonalizowana czy skomunalizowana w trybie tego przepisu. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają argumenty natury systemowej i aksjologicznej. Idzie tu przede wszystkim o potrzebę posługiwania się systemową metodą wykładni przepisów prawa, w tym konkretnym przypadku – uwzględnienie regulacji wynikającej z ustawy o drogach publicznych. Argumentacja aksjologiczna opiera się na konstytucyjnej zasadzie ochrony własności. Biorąc pod uwagę konieczność dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją, należy normę art. 73

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 – tekst jednolity.

– jako wyjątkową – interpretować ścieśniająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

Choć nabycie prawa własności gruntu, na którym znajduje się droga następuje z mocy prawa w określonej dacie kalendarzowej, to jednak wymaga ono – już choćby dla celów dowodowych – potwierdzenia stosownym dokumentem. Dokumentem tym będzie ostateczna decyzja wojewody<sup>16</sup>. Wynika to z aktualnej treści ust. 3 art. 73 ustawy<sup>17</sup>. Z dniem 15 maja 2001 r. skreślony został końcowy fragment tego przepisu, mówiący o wydaniu decyzji **na wniosek właściwego zarządu drogi**. Oznacza to, iż zastosowanie w sprawie znajdują ogólne normy rozdziału 1 działu II kodeksu postępowania administracyjnego. „Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu” – stanowi art. 61 § 1 k.p.a. W związku z powyższym decyzja wojewody może być obecnie wydana na wniosek każdego podmiotu, który w wystarczającym stopniu udokumentuje swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu nabycia z mocy prawa gruntu zajętego pod drogę. Nie jest wykluczone wydanie przedmiotowej decyzji z urzędu, nawet bez wniosku strony. W ten sposób znajduje potwierdzenie regulacyjny charakter normy art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające...

---

<sup>16</sup> Przed zmianą stanu prawnego decyzja wojewody była wydana na wniosek właściwego zarządu drogi. W ten sposób ustawodawca przesądzał rzeczową właściwość organów oraz sposób wszczęcia postępowania administracyjnego w tej sprawie. Do postępowania tego znajdowały zastosowanie postanowienia k.p.a. dotyczące postępowania przed organem I instancji, środków odwoławczych czy ewentualnie nadzwyczajnych środków zaskarżenia decyzji administracyjnych.

Jego odmienność wyrażała się w tym, że mogło ono zostać wszczęte tylko **na wniosek określonego wnioskodawcy**. Wnioskodawcą tym winien być właściwy zarząd drogi. Po nowelizacjach ustawy o drogach publicznych w związku z reformą administracyjną państwa, za wnioskodawcę takiego mógł być uznany:

- zarząd gminy, o ile nie została powołana odrębna jednostka zarządzająca drogami gminnymi,
- zarząd powiatu – przy spełnieniu warunku jw.,
- zarząd województwa – przy spełnieniu warunku jw.,
- dyrektor oddziału terenowego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

Z takiego brzmienia przepisu wynikało, że wnioskodawcą nie mógł być dotychczasowy właściciel nieruchomości. Można stąd było wywieść, że na wojewodzie ciążył obowiązek zbadania, czy wniosek pochodzi od uprawnionego wnioskodawcy.

<sup>17</sup> Zob. ustawę powołaną w przyp. 14.

Do wniosku o wydanie przez wojewodę decyzji potwierdzającej nabycie przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego własności nieruchomości drogowej należałoby dołączyć:

- a) wypis z rejestru gruntów,
- b) kopię (wrys) z mapy ewidencyjnej,
- c) zamiast dokumentów opisanych w punktach a i b, gdy działki zajęte pod drogę zostały wydzielone – projekt podziału nieruchomości z klauzulą przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- d) odpis z księgi wieczystej wydany przez sąd,
- e) kopię aktu zaliczającego daną drogę do kategorii dróg publicznych,
- f) informację o miejscu zamieszkania lub siedzibie dotychczasowego właściciela nieruchomości.

Wydaje się, iż wyżej opisane dokumenty stanowić będą wystarczający materiał dowodowy w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej o charakterze w istocie deklaratoryjnym. Oczywiście, uwzględniając okoliczności konkretnej sprawy, może się okazać koniecznym wykazanie następstwa prawnego po osobie wpisanej do księgi wieczystej (postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, dziale spadku, zniesieniu współwłasności), wskazanie kuratora spadku, kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, pełnomocnika itp.

Stronami toczącego się postępowania będą zawsze zarząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub dyrektor oddziału terenowego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i dotychczasowy właściciel.

Ostatnia już kwestia, która wymagałaby rozważenia, dotyczy stosunku art. 73 ustawy do innych przepisów.

Należy tu z całą mocą podkreślić, że skoro przejście prawa własności w myśl tego przepisu następuje z mocy prawa w określonej dacie kalendarzowej – 1.01.1999 r., to w tym zakresie wyłączone jest nabywanie gruntów już zajętych pod drogi publiczne w trybie wszelkich umów cywilnoprawnych. Wola ustawodawcy zastępuje tutaj oświadczenie woli stron odnośnie do przeniesienia własności.

Zasiedzenie nieruchomości pod drogą publiczną jest możliwe, jednak tylko o tyle, o ile termin zasiedzenia upłynął przed 1.01.1999 r. albo nie zostały spełnione przesłanki nabycia z art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Z kolei art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych znalazł, jak się wydaje, dość ograniczone zastosowanie, a dziś wykazanie, że droga została przed 1985 r. wybudowana „z udziałem czynu społecznego”, a grunt pod nią został „oddany”, będzie dosyć trudne.

W przypadku wydzielania gruntów zajętych pod drogi publiczne, w postępowaniu podziałowym prowadzonym na wniosek właściciela, przy wydawaniu decyzji administracyjnej po 31.12.1998 r., powinno być uwzględnione postanowienie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające... jako łączące skutek prawny przejścia własności gruntu pod drogą z datą wcześniejszą niż data nadania klauzuli ostateczności decyzji podziałowej. Zastosowanie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami w interesującej nas materii może dotyczyć jedynie gruntów, które dopiero po 31.12.1998 r. zostały zajęte pod drogi publiczne, lub też były tylko na ten cel (lub poszerzenie istniejącej drogi) przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego.

Ponieważ przejście własności nieruchomości zajętej pod drogę następuje nie na podstawie określonej czynności prawnej, lecz na podstawie woli ustawodawcy – z mocy prawa (często więc wbrew woli właściciela), ważnym elementem legalizacji tego *quasi*-wywłaszczenia jest ustalenie odszkodowania za utracony teren.

Zgodnie z ust. 4 art. 73 ustawy, odszkodowanie to będzie ustalone i wypłacane według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela złożony w okresie od dnia 1.01.2001 r. do dnia 31.12.2005 r. Podstawę do ustalenia jego wysokości stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem (ust. 5). Zobowiązaniem do wypłacenia odszkodowania jest gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31.12.1998 r. drogami gminnymi, natomiast w odniesieniu do pozostałych dróg – Skarb Państwa (ust. 2).

Ustalenie wysokości odszkodowania w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (dział III rozdział 5 „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”), z modyfikacjami wynikającymi z cytowanych przepisów ustawy, może rodzić szereg problemów prawnych. Spróbujmy prześledzić kolejne elementy prowadzące do ustalenia odszkodowania.

1. Wydanie ostatecznej decyzji potwierdzającej nabycie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną. Decyzja wojewody mimo charakteru deklaratoryjnego indywidualizuje jednak przedmiot, za przejście własności którego przysługuje odszkodowanie, i podmiot, któremu przysługuje roszczenie o wypłacenie odszkodowania. Przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie, postępowanie o odszkodowanie należałoby uznać za bezprzedmiotowe.

2. Złożenie wniosku o odszkodowanie przez właściciela nieruchomości. Postępowanie to może toczyć się tylko **na wniosek określonego podmiotu**. Nie zawsze dotychczasowy właściciel będzie zgłaszał wniosek o odszkodowanie do właściwego w sprawie organu, można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy wcześniej uzgodni on wysokość odszkodowania z zarządem gminy (odnośnie do dróg gminnych i tylko w tym przypadku, skoro to gmina właśnie jest zobowiązana do wypłacenia odszkodowania).

3. Złożenie wniosku w ustawowo zakreślonym terminie 1.01.2001 r. – 31.12.2005 r. Termin powyższy jest przykładem terminu zawitego, albowiem po jego upływie roszczenie wygasa – art. 73 ust. 4 *in fine* ustawy.

4. Organem właściwym do rozpatrzenia wniosków o odszkodowanie jest starosta – art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Będzie on wydawał decyzję administracyjną w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania. Ustalenie to następować ma według następujących zasad:

a) jego podstawę stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające... – 29.10.1998 r. (art. 110);

b) uwzględnia się tylko wartość gruntu – art. 73 ust. 5 *in fine* interpretowany *a contrario*;

c) wyliczenie opierać się będzie na operacie szacunkowym biegłego rzeczoznawcy majątkowego – art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zauważyć tu należy pewną niespójność zachodzącą pomiędzy przepisem art. 73 ust. 4, odsyłającym ustalenie odszkodowania do reguł rządzących ustalaniem odszkodowań przy wywłaszczaniu nieruchomości, a odnośnymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowi ona, że o odszkodowaniu rozstrzyga się w **decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości** (art. 129 ust. 1), tymczasem w naszym przypadku będzie wydawana decyzja tylko w przedmiocie odszkodowania. Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według

stanu na 29.10.1998 r., nie zaś z **dnia wydania decyzji** (o wywłaszczeniu) – art. 130 ustawy.

Teoretycznie nie można wykluczyć przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamiennej (art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami), oczywiście za zgodą właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Pewna trudność będzie się jednak wiązała z praktyczną aplikacją tej możliwości. O ile nie budzi wątpliwości przyznanie nieruchomości zamiennej z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa – w przypadku przejęcia *ex lege* gruntów pod drogami krajowymi, czy z zasobu gminnego – w przypadku gruntów zajętych pod drogi gminne, o tyle problem pojawi się odnośnie do pozostałych nieruchomości, na których znajdują się drogi powiatowe i wojewódzkie. Należy opowiedzieć się przeciwko możliwości realizacji normy art. 131 ust. 2 w tym zakresie, tj. przyznania nieruchomości zamiennej z zasobu nieruchomości powiatu czy województwa, albowiem z mocy art. 73 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające... odszkodowanie za nabyte *ex lege* prawo własności gruntów zajętych pod drogi powiatowe i wojewódzkie wypłaca Skarb Państwa. Przy przyjęciu odmiennej interpretacji i przyznaniu nieruchomości zamiennych z własnych, dopiero co utworzonych zasobów, zarządy powiatów i województw mogłyby narazić się na zarzut niegospodarności.

Po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna, na nabywcy nieruchomości ciąży obowiązek jego zapłaty – zasadniczo jednorazowo. W razie opóźnienia lub zwłoki z zapłatą odszkodowania znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego<sup>18</sup>. Oznac-

---

<sup>18</sup> Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 – tekst jedn.). Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że „odpowiednie odesłanie do przepisów k.c. oznacza, że powstanie roszczenia o odsetki wynika z normy o charakterze administracyjnym i w takim postępowaniu jest ono realizowane, natomiast konkretyzacja odnośnie do wymagalności, wysokości, biegu i przedawnienia roszczenia następować będzie przy zastosowaniu wskazanego kodeksu”. Doprowadziło to skład orzekający do konkluzji wyrażonej w tezie: „nie-dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia odsetek za opóźnienie się gminy z zapłatą odszkodowania przewidzianego w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości” – uchwała z dnia 12.05.1993 r. III CZP 50/93, OSNCP 1993, nr 12, s. 221. Tezę tę można – jak się wydaje – odnieść do roszczeń „odsetkowych”, związanych z zapłatą odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, także w aktualnie obowiązującym stanie prawnym.

czać to będzie konieczność zapłaty odsetek zwłoki, przy braku odmiennej regulacji w ustawie w wysokości odsetek ustawowych ustalanych przez Radę Ministrów (art. 481 kodeksu cywilnego). Ustawodawca przewidział również obowiązek zwaloryzowania wysokości ustalonego w decyzji odszkodowania na dzień zapłaty.

V. Liczne, wcześniej przedstawione wątpliwości dotyczące art. 73 ustawy nie są jedynymi, które się pojawiły. Sąd Okręgowy w Lublinie w trakcie rozpatrywania pewnej sprawy cywilnej powziął wątpliwość co do zgodności z konstytucją przedmiotowego przepisu i skierował w tej materii pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. W odpowiedzi na pytanie prawne Trybunał w dniu 14.03.2000 r. wydał wyrok P. 5/99, w którym orzekł, iż ust. 1 i 5 art.73 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną są zgodne „z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 i z 1998 r. Nr 147, poz. 962) i nie są niezgodne z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP”<sup>19</sup>.

W tym miejscu konieczne wydaje się przywołanie treści przepisów konstytucji dotyczących prawa własności i jego ochrony. Podstawowe znaczenie ma tutaj art. 21 Konstytucji RP umiejscowiony w rozdziale I „Rzeczpospolita”. Na mocy postanowień tego artykułu RP chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), natomiast wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2).

---

Podobnie potwierdzona została niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach o roszczenia majątkowe poprzedniego właściciela oraz Skarbu Państwa lub gminy powstałe w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości – wyrok SN z dnia 17.12.1997 r. I CKN 370/97, OSNiC 1998, poz. 116). Sąd Najwyższy rozważył zgodność tego typu norm z zawartymi w Konstytucji RP gwarancjami dostępu do sądu, konstatując: „konstytucyjne pojęcie «droga sądowa» jest pojęciem *sensu largo*, obejmującym postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji RP. (...) skoro przekazanie omawianych spraw organom administracji oznacza jednocześnie poddanie ich jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 i 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. w zw. z art. 184 Konstytucji RP), to o zamknięciu drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw nie może być mowy”.

<sup>19</sup> Sentencja wyroku opublikowana została w Dz.U. z 2000 r. Nr 17, poz. 229. Pełny tekst z uzasadnieniem w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy (dalej jako OTK ZU) nr 2(32) z 2000 r., poz. 60. Pierwsze omówienie: J. K r o n e r, *Odebrane przed 1999 rokiem, zapłacone po 2001*, Rzeczpospolita nr 63(5533) z dnia 15.03.2000 r., s. C 2.

Dodatkowo powołany przez Trybunał w sentencji orzeczenia art. 64 ust. 3 („Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”) stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Natomiast art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Europejskiej zapewnia każdej osobie fizycznej i prawnej prawo do poszanowania mienia. Zezwala ona na pozbawienie własności tylko w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego.

W cytowanym wyroku z dnia 14.03.2000 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym konstytucja nie wyklucza wywłaszczenia z mocy prawa, a więc takiego, od którego nie przysługuje odwołanie. Wychodząc z przyjmowanego w doktrynie i orzecznictwie założenia, że pojęcie „wywłaszczenie”, zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji „winno być rozumiane szeroko jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę, sędziowie Trybunału doszli do przekonania, iż w świetle przywoływanego przepisu konstytucji 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”<sup>20</sup>.

W ocenie Trybunału „zastosowany przez ustawodawcę mechanizm wywłaszczenia z mocy samego prawa spełnia postulat w zakresie przydatności dla osiągnięcia założonego celu o charakterze publicznym. Jeśli bowiem przyjmując, iż celem tym jest generalne i jednolite uporządkowanie problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne, to niewątpliwie jednocześnie objęcie regulacją całej kategorii wymienionych nieruchomości bez

---

<sup>20</sup> Pojęcie „wywłaszczenia” i pojęcia pokrewne w literaturze przedmiotu bynajmniej nie są rozumiane jednolicie. Różni autorzy podają definicje różniące się w określonych fragmentach. I tak np. E. M u s z a l s k i, *Wywłaszczenie*, [w:] Z. C y b i c h o w s k i, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa, t. 2, s. 1150, określa je jako „przez władzę państwową dokonane legalne przymusowe przeniesienie własności lub innego prawa za wynagrodzeniem (odpłatnie) jakiegokolwiek osoby na rzecz państwa, samorządu względnie zakładu bądź innej osoby w interesie publicznym”. G. B i e n i e k, [w:] G. B i e n i e k, A. H o p f e r, Z. M a r m a j, E. M z y k, R. Ż r ó b e k, *Komentarz...*, t. II, s. 86, przez wywłaszczenie w szerokim sensie rozumie „wszelkie przypadki przymusowej ingerencji państwa w uprawnienia przysługujące innym podmiotom prawnym wobec określonej rzeczy”.



wątpienia służy osiągnięciu tego celu. (...) Oceniany przepis ma więc na celu uporządkowanie stosunków własnościowych, stanowiąc jednocześnie gwarancję zadośćuczynienia interesom właściciela”.

Ponadto przepis ustawy ustalający wartość odszkodowania za przejęte nieruchomości drogowe według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, tj. 29.10.1998 r., a więc nie uwzględniający waloryzacji inflacyjnej, nie narusza konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania – metoda zastosowana przez ustawodawcę „może być oceniona jako mieszcząca się w granicach swobody wyznaczonej ustawodawcy kryteriami mieszczącymi się w pojęciu «słusznego odszkodowania»”<sup>21</sup>.

Może warto w tym miejscu przypomnieć orzecznictwo TK odnośnie do dopuszczalności wywłaszczenia z okresu obowiązywania przepisów konstytucyjnych, głównie nowego rozdziału I Konstytucji z 1952 r. Przypomnienie to ma sens, ponieważ jej art. 7 w interesującym nas zakresie posiadał brzmienie niemal identyczne jak art. 21 Konstytucji RP, a Trybunał po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. nie miał zbyt wielu okazji do zajmowania się tą problematyką.

Trybunał przyjął m.in., iż „wywłaszczenie” w rozumieniu art. 7 Konstytucji z 1952 r., to „wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej) (...)”<sup>22</sup>.

Szereg uwag poświęcił Trybunał pojęciu „słusznego odszkodowania”. Według stanowiska TK odszkodowanie „słuszne”, to „odszkodowanie sprawiedliwe. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejęta własność”. Ekwiwalentność przejawia się w tym, że odszkodowanie winno być „równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości”. W dalszych wywodach Trybunał Konstytucyjny uzasadnił konieczność ekwiwalentności odszkodowania następującymi racjami: „w warunkach państwa gwarantującego swobodę działalności gospodarczej,

---

Analizę rozumienia pojęć „nacionalizacja”, „konfiskata”, „wywłaszczenie” w literaturze polskiej i obcej przeprowadza W. D u d e k, *Od nacionalizacji do prywatyzacji. Aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne*, Katowice 1995, s. 13 i nast.

<sup>21</sup> Cytowane fragmenty orzeczenia Trybunału, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60, s. 257-259, 262.

<sup>22</sup> Orzeczenie z dnia 8.05.1990 r. K 1/90.

a więc przyjmującego gospodarkę rynkową, pojęcie «słusznego odszkodowania» sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych. W warunkach natomiast demokratycznego państwa prawa ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo”. Innymi słowy, odszkodowanie słuszne „w państwie prawnym należy rozumieć jako odszkodowanie nie krzywdzące obywateli, tzn. dające wywłaszonemu możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo”.

Samo odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplone. Odnosi się to zarówno do sposobu jego obliczenia, jak i trybu wypłacania. W szczególności jego wypłata nie powinna być rozkładana na długoterminowe raty. Podobnie ograniczenie ekwiwalentności odszkodowania, poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciężące na nieruchomości, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania, i jest w ten sposób naruszeniem samej własności<sup>23</sup>.

Problematyka pozbawienia własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka unormowana została w zdaniu drugim art. 1 Protokołu nr 1.

W tekście pierwszego Protokołu brak jest *expressis verbis* uzależnienia odjęcia własności od przyznania i wysokości odszkodowania. W ślad za Komisją Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przyjął jednak, że „artykuł ten w sposób dorozumiany wymaga wypłaty odszkodowania jako niezbędnego warunku odebrania własności w granicach jurysdykcji państwa. (...) ochrona prawa własności, jaką zapewnia art. 1 Protokołu nr 1, byłaby w dużym stopniu iluzoryczna i nieskuteczna przy braku takiej zasady. (...) w systemach prawnych państw-stron wywłaszczenie w interesie publicznym bez odszkodowania można uznać za usprawiedliwione jedynie w wyjątkowych okolicznościach”<sup>24</sup>.

Kwestia odszkodowań zaprzętała uwagę Trybunału i w późniejszych orzeczeniach: w sprawie *Holy Monasteries vs Grecja*<sup>25</sup> doszedł on do przekonania, iż „treść przepisów dotyczących odszkodowań jest istotna dla

---

<sup>23</sup> Zob. uzasadnienia orzeczeń Trybunału wydanych w sprawach K 1/90 z dnia 8.05.1990 r., K 2/90 z dnia 19.06.1990 r., zamieszczonych w OTK w 1990 r.

<sup>24</sup> Orzeczenie z dnia 8.07.1986 r. w sprawie *Lithgow vs Wielka Brytania* (A. 102).

<sup>25</sup> Orzeczenie z dnia 9.12.1994 r., A. 301-A.

ustalenia, czy kwestionowany środek pozwala na zachowanie równowagi, zwłaszcza, czy nie nakłada na skarżących zbyt dużych ciężarów. Odebranie mienia bez zapłaty rozsądnie odpowiadającej jego wartości jest zwykle traktowane jako nieproporcjonalna ingerencja. Zupełny brak odszkodowania może być usprawiedliwiony jedynie w wyjątkowych okolicznościach”. Z całości orzecznictwa organów europejskich wynika jednak, że konwencja nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania. Odszkodowanie może zostać wypłacone w mniejszej wysokości niż pełna wartość rynkowa mienia, gdy tego wymagają uprawnione cele wynikające z „interesu publicznego”, np. realizacja określonej polityki społeczno-gospodarczej.

Swoboda państwa wyraża się także w tym, że to ono decyduje, jakie środki są w danym przypadku właściwe. „Istota odbieranej własności oraz okoliczności różnych form upaństwowienia powodują, iż odmienne względy mogą być w uzasadniony sposób brane pod uwagę przy ocenie równowagi interesów: publicznego i prywatnego. (...) kryteria ustalania odszkodowań przy nacjonalizacji mogą różnić się od innych form odebrania własności”<sup>26</sup>.

Wprowadzony przez greckie władze mocą ustawy 653/1977 system odszkodowawczy w przypadku wywłaszczenia nieruchomości dla realizacji celów publicznych był zbyt sztywny, ignorował bowiem różnorodność sytuacji i różnice wynikające z charakteru prowadzonych prac oraz planów dotyczących wywłaszczonego terenu. Ze względu na dużą liczbę właścicieli doszło do naruszenia równowagi między ochroną prawa własności a wymaganiami ogólnego interesu<sup>27</sup>.

„Przy ocenie, czy odszkodowanie jest odpowiednie, należy wziąć pod uwagę elementy wpływające na obniżenie jego wartości, takie jak upływ czasu, którego nie można uznać za rozsądny. Państwo niewątpliwie odpowiada za trwającą 24 lata zwłokę w wypłacie odszkodowania z tytułu reformy rolnej. Nie mógł jej usprawiedliwiać ani skomplikowany charakter procedury odszkodowawczej, ani liczba osób, którym należało zapłacić odszkodowanie”<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Lithgow i inni vs Wielka Brytania.

<sup>27</sup> Orzeczenie z dnia 15.11.1996 r. w sprawie Tsomatos i inni vs Grecja, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 18.10.1995 r., skarga 20680/92.

<sup>28</sup> Orzeczenie z dnia 11.01.2000 r. w sprawie Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao i inni vs Portugalia, Izba (Sekcja) I; raport EKPCz z dnia 23.04.1998 r., skargi nr 29813/96 i 30229/96.

Zdaniem sędziów Trybunału „niezwykle długa zwłoka z zapłatą odszkodowania za wywłaszczenie prowadzi do pogłębienia strat finansowych osób wywłaszczonych, narażając je na niepewność, zwłaszcza przy deprecjacji pieniądza w niektórych państwach. To samo można powiedzieć o niezwykle długiej zwłoce w postępowaniu administracyjnym i sądowym, w których ustalane jest odszkodowanie, zwłaszcza gdy wywłaszczeni mają obowiązek skorzystania z tej procedury w celu uzyskania odszkodowania”<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Tak Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 9.07.1997 r. w sprawie *Akkus vs Turcja*, RJD 1997-IV.

Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w sprawie *Aka vs Turcja* (orzeczenie z dnia 23.09.1998 r., raport EKPCz z dnia 9.09.1998 r., skarga 19639/92), która dotyczyła niewystarczającej wysokości ustawowych odsetek za zwłokę, mających zrekompensować straty spowodowane inflacją w okresie od wniesienia sprawy do sądu I instancji do zapłaty zasądzonych sum. Inflacja w Turcji sięgała wtedy 70% rocznie. Trybunał uznał, że „różnica sumy należnej Ace w chwili wywłaszczenia i w dniu faktyczne zapłaty – wynikająca wyłącznie z zaniedbań organów prowadzących wywłaszczenie – była dodatkową stratą, która, w połączeniu z utratą gruntów, naruszała równowagę między ochroną prawa własności i wymaganiami interesu ogólnego”.