

## ***Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM***

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-2010-4152

e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl

## ***Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW***

Politechnika Warszawska

ORCID: 0000-0003-1372-9039

e-mail: robert.suwaj@pw.edu.pl

# **Zasada korzyści w wycenie nieruchomości jako element prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie**

The principle of benefit in real estate valuation as an element of the right to fair compensation for expropriation

### **Abstract**

Przedmiotem rozważań zawartych w tekście jest stosowanie zasady korzyści, uregulowanej w art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jej wykorzystanie w praktyce ograniczają przepisy § 49 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości. W ocenie autorów jest to rozwiązanie sprzeczne z konstytucyjną zasadą prawa do słusznego odszkodowania. Dodatkowo prowadzi do naruszenia zasady wyłączności ustawy oraz zasady hierarchiczności systemu aktów prawnych, a tym samym do konfliktu treści aktu podstawowego z regulacją ustawy. Szczególną uwagę autorzy zwrócili na dualizm orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie sposobu dokonywania oceny prawnej przepisów konstytucyjnych, w kontekście stosowania ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego.

**Keywords:** zasada korzyści, wycena nieruchomości, wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, wykonanie ustawy, zakaz rozszerzającej wykładni na niekorzyść, słuszne odszkodowanie

**JEL:** K25, K23

### **Wprowadzenie<sup>1</sup>**

W kontekście dość jednoznacznej konstrukcji zasady korzyści, wynikającej z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, uzasadnione jest założenie, zgodnie z którym „Brak jest podstaw do automatycznego przyjęcia

### **Streszczenie**

The subject of the considerations contained in the text is the application of the principle of benefit, regulated in Art. 134 of the Real Estate Management Act. Its use in practice is limited by regulations § 49 point 4 of the Regulation of the Council of Ministers on the valuation of real estate. In the authors' opinion, this solution is contrary to the constitutional principle of the right to just compensation. Additionally, this leads to a violation of the principle of exclusivity of the act and the principle of hierarchy of the system of legal acts, and thus leads to a conflict of the content of the sub-statutory act with the regulation of the act. The authors paid particular attention to the duality of the jurisprudence of administrative courts in terms of the method of conducting legal assessment of constitutional provisions in the context of the application of the Act and the implementing regulation.

**Słowa kluczowe:** the principle of benefit, real estate valuation, guidelines on the content of the regulation, implementation of the act, prohibition of broad interpretation to the disadvantage, just compensation

cen nieruchomości drogowych, jako mających pierwszeństwo przed cenami nieruchomości uwzględniających aktualny – dotychczasowy – sposób ich użytkowania. W ramach ustalania wysokości odszkodowania konieczne jest ustalenie, które ceny są korzystniejsze dla wywłaszczanego”<sup>3</sup>. Powyższy sposób prowadzenia prokonstytucyjnej wykładni

uzasadnia w sposób jednoznaczny negatywną ocenę istniejącej aktualnie rozbieżności orzeczniczej, dotyczącej relacji treści § 49 pkt 4 (wcześniej § 36 ust. 4) rozporządzenia oraz norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n., w kontekście wywłaszczenia nieruchomości gruntowej, dokonywanej w trybie specustawy drogowej. Rozbieżność ta w sposób oczywisty wpływa na sposób wykonywania prawa własności (lub też innego prawnorzeczowego uprawnienia do nieruchomości) przez podmioty wywłaszczane z tego prawa, skoro w zależności od przyjętego poglądu, „słuszne” (co istotne) odszkodowanie za wywłaszczenie może oznaczać polepszenie ich sytuacji finansowej lub też jej znaczące pogorszenie. Powyższe rozbieżności w linii orzeczniczej w pełni przemawiają za ujednoliceniem orzecznictwa – być może nawet – poprzez podjęcie uchwały abstrakcyjnej w trybie przewidzianym w art. 264 § 2 p.p.s.a., tym bardziej że wcześniej obowiązująca konstrukcja z § 36 ust. 4<sup>4</sup>, została w zasadzie skopiowana do treści § 49 pkt 4 aktualnego rozporządzenia.

W zasadzie można by przyjąć, że sama zmiana rozporządzenia nie zmieniła sytuacji właścicieli nieruchomości wywłaszczanych pod drogi. Nadal wartość tych nieruchomości ustala się „przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych”. Problem polega jednak na tym, że nie istnieje rynek transakcyjny nieruchomości drogowych, co uniemożliwia – zgodnie z art. 151 ust. 1 u.g.n. – przyjęcie i zastosowanie takich cen. Zgodnie z treścią tego przepisu wartość rynkową nieruchomości stanowi „szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozważaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej”. Tymczasem nieruchomości drogowe zasadniczo nie są przedmiotem obrotu rynkowego. Są one przedmiotem dokonywanych wywłaszczeń, co powoduje, że – co do zasady – nie można przyjmować wartości wywłaszczanych nieruchomości jako nieruchomości podobnych, uzyskano je bowiem pomijając zasadę korzyści, w związku z czym nie są one cenami rynkowymi. Utrzymywanie tej konstrukcji – pomimo zmiany rozporządzenia w sprawie wyceny – jako podstawy ustalania wysokości odszkodowania stanowi wyłącznie „ucieczkę” ministra od dotychczasowego orzecznictwa sądowego, kwestionującego stosowanie poprzedniej konstrukcji prawnej. Aktualna regulacja, pomimo wprowadzonej zmiany numeracji, pozostawia tę niekonstytucyjną oraz sprzeczną z zasadą korzyści regulację w obrocie prawnym.

### Istota zasady korzyści

Ustawodawca w art. 134 u.g.n. przewidział zasady dotyczące podstawy ustalania wysokości odszkodowania za przejęcie nieruchomości w drodze wywłaszczenia. Generalną zasadą – zgodnie z art. 134 ust. 1 u.g.n. – jest założenie, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi war-

tość rynkowa nieruchomości. Wartość tę dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (ust. 3). Jeżeli zaś przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (ust. 4). Na tej podstawie w orzecznictwie wypracowane zostało pojęcie tzw. zasady korzyści. Przyjmuje się w związku z powyższym, że ustalając wartość rynkową nieruchomości, właściwe jest uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości zgodnego z celem wywłaszczenia jedynie w sytuacji, gdy wzięcie pod uwagę tej okoliczności spowoduje zwiększenie wartości rynkowej nieruchomości<sup>5</sup>. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania kluczowa jest ocena stosunku powyższych regulacji do treści obecnego § 49 ust. 4 rozporządzenia, przewidującego szczególne zasady wyceny nieruchomości wywłaszczanych w trybie specustawy z uwagi na konieczność realizacji inwestycji drogowej. Kwestia ta jest wyjątkowo sporna i, niestety, nie doczekała się jednolitej interpretacji. Istnieją w tej mierze dwie wykluczające się linie orzecznicze.

Pierwsza z nich przewiduje, iż § 36 ust. 4 poprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyceny znajduje zastosowanie przy ustalaniu wartości gruntów jedynie wówczas, gdy wartość nieruchomości z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu pod drogi publiczne będzie wyższa. Treść § 36 ust. 4 rozporządzenia (podobnie jak treść aktualnego § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny) nie może jednak wyłączyć obowiązku zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. i nie sposób twierdzić, iż jest to przepis szczególny w stosunku do normy o charakterze ustawowym.

Zgodnie zaś z drugą linią orzeczniczą § 36 poprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyceny jest traktowany jako *lex specialis* w stosunku do pozostałych unormowań odnoszących się do wyceny wywłaszczonych nieruchomości i wycena ta, stanowiąca podstawę ustalenia odszkodowania, powinna być w pierwszej kolejności dokonana na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości drogowych, ewentualnie z wykorzystaniem danych dotyczących transakcji nieruchomościami o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych do szacowanej nieruchomości.

Powyższe, z uwagi na zróżnicowanie wartości nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i pod drogi publiczne, w sposób oczywisty oddziałuje na wysokość odszkodowania, a w konsekwencji na sposób wykonywania prawa własności (a w istocie gratyfikację finansową za wyzucie z tego prawa, tj. „słuszność” odszkodowania za wywłaszczenie). Kluczowa wydaje się więc potrzeba dokonania rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy norma przewidziana w § 36 ust. 4 rozporządzenia (obecnie w § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny) ma charakter *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. i w konsekwencji, czy w przypadku wywłaszczenia nieruchomości gruntowej w trybie tzw. specustawy drogowej<sup>6</sup> może być wyłączone stosowanie przewidzianej we wskazanych normach ustawowych zasady korzyści.

## Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

Jak już zostało wskazane, w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwa przeciwne poglądy odnoszące się do tego, czy norma przewidziana w § 36 ust. 4 rozporządzenia ma charakter *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. i w konsekwencji, czy w przypadku wyłączenia nieruchomości gruntowej w trybie specustawy drogowej wyłączone jest stosowanie przewidzianej we wskazanych normach ustawowych zasady korzyści.

Zgodnie z pierwszą grupą orzeczeń § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny nie może wyłączyć obowiązku zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. Przepisy te są bowiem zawarte w akcie wyższego rzędu – ustawie. Uznanie, że przepis rozporządzenia wykonawczego zawiera normę pozostającą w sprzeczności z art. 134 ust. 3 i ust. 4 u.g.n., wyłączającą przepisy ustawy, oznaczałoby, że rozporządzenie w tej części narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie, będąc aktem wykonawczym do ustawy, nie może pozostawać w sprzeczności przede wszystkim z ustawą, na podstawie której zostało wydane. Stanowi to również naruszenie zasady wyłączności ustawy przy ingerencji w prawo własności oraz zasady prymatu ustawy nad aktem wykonawczym, który to akt musi być interpretowany wyłącznie w sposób zgodny z zasadą hierarchiczności aktów prawnych (obie zasady wynikają z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Według wskazanych w przypisie wyroków należy przyjąć, że rozwiązanie przewidziane w § 36 ust. 4 rozporządzenia (obecnie w § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny) znajdzie zastosowanie przy ustalaniu wartości gruntów jedynie wówczas, gdy wartość nieruchomości z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu pod drogi publiczne będzie wyższa<sup>7</sup>.

Zgodnie z drugą grupą orzeczeń należy odrzucić dopuszczalność stosowania ustawowej zasady korzyści w odniesieniu do nieruchomości objętych zakresem obecnego § 49 rozporządzenia, tj. przejmowanych pod drogi publiczne. W serii wyroków NSA przyjął, że wycena wartości nieruchomości stanowiąca podstawę ustalenia odszkodowania powinna być w pierwszej kolejności dokonana na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Według tego stanowiska punktem wyjścia przy ustalaniu wartości rynkowej nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną, która to nieruchomość na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, jest porównanie cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Tylko brak wystarczających danych odnoszących się do tego typu transakcji pozwala na odstąpienie przez rzeczoznawcę od tego sposobu wyceny i na dokonanie jej z wykorzystaniem danych dotyczących transakcji nieruchomościami o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych do szacowanej nieruchomości. Dodatkowo w ramach tej linii orzeczniczej wskazuje się, że rzeczoznawca powinien wyczerpać możliwość kierowania się cenami transakcyjnymi nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję drogową nie tylko z rynku lokalnego, a więc gminnego i powiatowego, lecz także z rynku regionalnego, tj. wojewódzkiego. W konsekwencji, § 36 rozporządzenia (obecnie

§ 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny) jest traktowany jako *lex specialis* w stosunku do pozostałych unormowań odnoszących się do wyceny wyłączonej nieruchomości<sup>8</sup>.

## Stosowanie przepisów adekwatnych do nieruchomości przejętych z zamiarem budowy dróg publicznych w trybie specustawy drogowej

Funkcjonujący obecnie model normatywny, przewidujący istnienie zasady korzyści, polega na przyjęciu przy szacowaniu wartości nieruchomości takiego jej stanu, który jest najkorzystniejszy dla wyłączonego podmiotu. Geneza tej zasady sięga czasów socjalistycznych i masowych wyłączeń gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego. Użyte przez ustawodawcę w art. 134 ust. 3–4 u.g.n. pojęcia „aktualnego sposobu użytkowania” oznacza stan bez uwzględnienia ustaleń przeznaczających nieruchomość na cel publiczny. Ustalenie wartości nieruchomości według aktualnego sposobu użytkowania zakłada więc konieczność eliminacji celu wyłączenia ustaleń planistycznych i hipotetyczne założenie, że nieruchomość nie będzie wyłączona na określony cel. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, iż błędne jest utożsamianie pojęć „aktualnego sposobu korzystania” z „przeznaczeniem na cel publiczny”, co wynika w sposób oczywisty z tego, iż pierwsze z pojęć ma na celu oddanie rzeczywistego stanu faktycznego, drugie zaś odnosi się do formalnej kwalifikacji prawej w danym akcie planistycznym (Gdesz, 2022). Pojęcie „przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem wyłączenia” użyte w art. 134 ust. 3–4 u.g.n. oznacza taki status planistyczny nieruchomości, który umożliwia zastosowanie ingerencji wyłączeniowej, czyli na cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. Pojęcie to nie obejmuje więc swoim zakresem „przeznaczenia” w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; studium to akt wewnętrzny, który wiąże wyłącznie organy gminy, a nie akt ustalający status planistyczny nieruchomości. Błędem jest więc utożsamianie ustaleń studium z przeznaczeniem nieruchomości zgodnym z celem wyłączenia, co wynika ze zmiany normatywnej dot. art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. po wejściu w 2003 r. w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Gdesz, 2022).

Waga zagadnienia będącego przedmiotem niniejszego wniosku unaocniła się po wejściu w 2003 r. w życie przepisów tzw. specustawy drogowej. Masowe wyłączenia na podstawie specustawy drogowej wyłoniły problem stosowania przepisów odszkodowawczych, w szczególności zaś zasady korzyści, skoro przejmowane nieruchomości nie musiały być przeznaczone w planie pod drogi publiczne (Gdesz, 2022). Kolejne zmiany normatywne w tym zakresie, tj. odnoszące się do kwestii skorelowania dyspozycji art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny (w kontekście przepisów specustawy drogowej), miały miejsce w 2011 r. W świetle brzmienia § 36 ust. 4 rozporządzenia „W przypadku, gdy na realizację inwestycji drogowej została wyłączona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona

pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio”. Identyczną treść zawiera regulacja zawarta w § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, która obowiązuje od 9.09.2023 r.

### Rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych na niekorzyść podmiotu wywłaszczanego

Jak już zostało zasygnalizowane, przywołana na wcześniejszym etapie rozważań rozbieżność orzecznicza w zakresie relacji norm przewidzianych w art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz normy wynikającej z § 49 ust. 4 rozporządzenia, w kontekście stosowania zasady korzyści w przypadku wywłaszczenia w trybie specustawy drogowej, ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia obywateli. Pogłębia bowiem poczucie niepewności prawnej w tak relevantnym zakresie jak wysokość „słusznego odszkodowania” za wywłaszczenie z prawa własności nieruchomości. Należy zgodzić się z M. Gdeszem (2022), iż oparcie się na jednej z prezentowanych przez sądy administracyjne linii orzeczniczych, czyli wyłączenie stosowania art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. i odrzucenie wyceny według aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości, może prowadzić do oczywistego i realnego pokrzywdzenia właścicieli (gdyż nieruchomość przeznaczona na cele drogowe ma oczywiście niższą wartość) i kreuje w istocie „zasadę niekorzyści”. Autor ten podaje racjonalny i praktyczny przykład konsekwencji zastosowania tejże błędnej linii orzeczniczej. Przykładowo przyznanie 25 zł za 1 m<sup>2</sup> odszkodowania w sytuacji, jeżeli działka rolna była już uprzednio przeznaczona w planie pod drogę publiczną, w zestawieniu z kwotą 5 zł za 1 m<sup>2</sup> nieruchomości rolnej niemającej takiego przeznaczenia, skoro dla rolnika uprawiającego ziemię to przeznaczenie na cel publiczny w żaden sposób nie kształtowało zasad wykonywania prawa własności. Warunkowanie wysokości odszkodowania np. za nieruchomości rolne tym, czy nieruchomość w dniu wydania zezwolenia realizacyjnego była przeznaczona pod drogę publiczną, jest głęboko nieracjonalne. Gwarancja wartości prawa własności powinna bowiem oznaczać rekompensatę za wartość utraconego prawa, czyli taką wartość, jaką miała nieruchomość, gdyby nie doszło do wywłaszczenia. Nieruchomości przeznaczone na cele publiczne nie są w zasadzie sprzedawane w obrocie wolnorynkowym, chyba że w celach spekulacyjnych (Gdesz, 2022). Przeznaczenie na cel publiczny generalnie nie tworzy dla dotychczasowego właściciela nieruchomości jakichkolwiek korzyści inwestycyjnych. Co najwyżej powoduje wieloletnie zamrożenie (tj. do chwili wywłaszczenia) swobodnego korzystania z nieruchomości na jakiegokolwiek inne cele niż sposób korzystania realizowany do chwili wiążącego przeznaczenia na cel publiczny. Nie można więc planistycznego przeznaczenia na cele publiczne traktować jako kryterium zwiększającego wartość rynkową nieruchomości, skoro uprawnienie do zrealizowania tego celu zo-

stało przypisane jedynie podmiotom publicznoprawnym (zob. również Wolanin & Gdesz, 2022).

Spinając ten etap rozważań orzeczniczą klamrą, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.10.2012 r., sygn. K 4/10<sup>9</sup>, wskazał, że rekonstrukcja normy prawnej wynikającej z § 36 rozporządzenia w sprawie wyceny nie potwierdza twierdzenia, że przepis ten nakazywał bez względu na przeznaczenie nieruchomości określać wysokość odszkodowania według cen transakcyjnych uzyskiwanych ze sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi. Przyjęcie takiego sposobu określania rekompensaty w istocie mogłoby prowadzić do zaniżania należnego odszkodowania w stosunku do całej kategorii nieruchomości i uzasadniałoby zarzut arbitralności. Stanowisko to również obecnie zachowuje aktualność, zwłaszcza w kontekście jaskrawo sprzecznej z nim linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

### Niedopuszczalność systemowa uznania normy zawartej w rozporządzeniu jako *lex specialis* wobec normy ustawowej

Stanowczo należy odrzucić pogląd wyrażony w jednej z prezentowanych linii orzeczniczych, zgodnie z którym § 36 ust. 4 rozporządzenia miała charakter *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. Podobnie też jest z treścią § 49 ust. 4 rozporządzenia. W pełni należy podzielić w tym zakresie stanowisko drugiej grupy prezentowanych orzeczeń, które to stanowisko *nota bene* znalazło poparcie w doktrynie – zostało ono pozytywnie zaopiniowane m.in. przez J. Przedzańską (2021, s. 90–94). Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem autorki, zgodnie z którym przyjęcie, iż użyta w orzeczeniu I OSK 823/15 reguła kolizyjna, wskazująca, że treść § 36 rozporządzenia jest przepisem szczególnym, regulującym kompleksowo kwestie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne i „ma w tym względzie charakter *lex specialis* w odniesieniu do pozostałych unormowań odnoszących się do wyceny wywłaszczonych nieruchomości” jest zbyt ogólna i w swej treści może prowadzić do wadliwej dekodyfikacji treści rozporządzenia. Podstawową regułą interpretacyjną w tym zakresie powinna być reguła hierarchicznego podporządkowania aktów normatywnych. Przepis szczególny – jak podkreśla się w licznych i utrwalonych orzecznictwie TK – musi mieć rangę ustawową, aby mógł wprowadzać ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności chronionych przez Konstytucję. Obowiązkiem zarówno organów stosujących prawo, jak i sądów administracyjnych, jest taki sposób wykładni normy rozporządzenia, który będzie uwzględniał hierarchiczność aktów normatywnych. Ów sposób wykładni musi wyłączać możliwość takiej interpretacji, która – po pierwsze – może prowadzić do ustalania wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości w sposób mniej korzystny dla wywłaszczanego, niż przewiduje to Konstytucja oraz ustawa, a po drugie – kwestionuje w ten sposób konstytucyjną hierarchię aktów prawnych. W konsekwencji jedyną dopuszczalną interpretacją § 49 rozporządzenia jest założenie, zgodnie z którym nie ma żadnych

podstaw do odstępowania od zasady korzyści w zakresie wyceny wartości wywłaszczonych nieruchomości, także pod budowę dróg.

Co więcej – jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie sądowym<sup>10</sup> – z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i treści § 36 rozporządzenia wynika, że rzeczoznawca majątkowy w celu określania wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania powinien podjąć następujące działania:

a) określić wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (czyli przeznaczenia przed wywłaszczeniem, przejściem z mocy prawa) – art. 134 u.g.n.;

b) określić wartość nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia;

c) dokonać porównania tych dwóch wartości w aspekcie ustalenia, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (drogowe) nie skutkuje zwiększeniem wartości;

d) większą z tych dwóch wartości wskazać jako wartość rynkową nieruchomości będącą podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania.

Tylko tak ustalone odszkodowanie będzie „słusznym odszkodowaniem” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

### Konflikt wartości i interesów je reprezentujących

Własność prywatna – zgodnie z art. 20 Konstytucji RP – jest jednym z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej, a stosownie do art. 21 Konstytucji RP własność i dziedziczenie są prawami chronionymi przez państwo. Konstytucja przewiduje wywłaszczenie jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jak podkreśla się w doktrynie, charakter art. 21 ust. 1 Konstytucji RP jako zasady ustrojowej oznacza, że inne przepisy konstytucyjne (a zwłaszcza dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych) muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z tego przepisu (Ferek, 2022, s. 56). W konsekwencji zakłada się też, że powyższa regulacja jest adresowana do wszystkich rodzajów władz publicznych jako nakaz ochrony własności. Konstrukcja ta oznacza więc, że zarówno ustawodawca, jak i organy prawo stosujące powinny skłaniać się do takiej wykładni przepisów, która będzie zgodna z zasadami ochrony własności oraz nakładania obciążeń publicznoprawnych zgodnie z zasadami proporcjonalności, adekwatności i niezbędności, z jednoczesnym nakazem ograniczania prawa własności wyłącznie za pomocą regulacji ustawowej.

Nie ulega jednak wątpliwości, że założenie przewidziane w art. 31 Konstytucji RP, przewidujące możliwość ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Taka konstrukcja prawna wprost zabrania ingerowania w zakres korzystania z prawa własności w drodze aktu podstawowego, podjętego – poza zakresem upoważnienia ustawowego z art. 159 u.g.n. – przez organ administracji publicznej, którego podstawowym zada-

niem jest stosowanie prawa, ale wyłącznie w sposób zgodny z ustawą. Tymczasem w kontekście zasady korzyści doszło do jej modyfikacji przez organ administracyjny (ministra wydającego rozporządzenie) z ewidentnym naruszeniem zasady hierarchiczności aktów prawnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także wbrew zakazowi ograniczania prawa własności aktem innym niż ustawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Odrębną kwestią jest orzekanie w powyższej kwestii przez sędziów sądów administracyjnych, którzy – jak wynika z art. 178 Konstytucji RP – w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli, niemniej podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Jak więc rozumieć konstatację składów orzekających, które uznawały wyższość treści § 36 ust. 4 rozporządzenia w sposób wskazujący, iż konstrukcja ta ma charakter *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n.?

Wygląda więc na to, że o ile ustawodawca wprowadził rozwiązania normatywne chroniące właścicieli nieruchomości przed ograniczaniem ich prawa do słusznego odszkodowania, to jednak organy administracyjne, działając wbrew regulacjom ustawowym, postanowiły niejako „poprawić” sposób działania rzeczoznawców majątkowych, których zadaniem miało być działanie ze szczególną starannością, właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz zgodnie z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości (art. 175 ust. 1 u.g.n.). Taka konstrukcja praktycznego postępowania nie tylko została zaakceptowana w praktyce, ale również przez część składów orzekających sądów administracyjnych, których sędziowie obowiązani są orzekać zgodnie z Konstytucją RP i ustawą, dokonując zaś sądowej kontroli, obowiązani są oceniać zgodność działań administracji z prawem. Wygląda więc na to, że choćby częściowo sądownictwo administracyjne wspiera nielegalne działania administracji rządowej w imię wartości i celów, których Konstytucja RP nie przewiduje.

### Podsumowanie

W sposób jednoznacznie negatywny należy więc ocenić istniejącą rozbieżność orzecniczą, dotyczącą relacji zarówno wcześniejszej, tj. § 36 ust. 4 rozporządzenia, jak i obecnie brzemienia § 49 ust. 4 rozporządzenia oraz norm wynikających z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. w kontekście wywłaszczenia nieruchomości gruntowej w trybie specustawy drogowej. Rozbieżność ta w sposób oczywisty wpływa na sposób wykonywania prawa własności (lub też innego prawnorzeczowego uprawnienia do nieruchomości) przez podmioty wywłaszczane z tego prawa, skoro w zależności od przyjętego poglądu „słuszne” odszkodowanie za wywłaszczenie może oznaczać polepszenie ich sytuacji finansowej lub też jej faktyczne pogorszenie.

Nie ulega wątpliwości, iż prawidłowa jest wyłącznie linia orzecnicza, zgodnie z którą § 49 ust. 4 rozporządzenia znajduje zastosowanie przy ustalaniu wartości gruntów jedynie wówczas, gdy wartość nieruchomości z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu pod drogi publiczne będzie wyższa.

Podobnie też konstrukcja przewidziana w § 49 ust. 4 rozporządzenia nie może wyłączyć obowiązku zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. i nie sposób twierdzić, że jest to przepis szczególnie w stosunku do normy o charakterze ustawowym. Twierdzenie przeciwne opiera się na dość zasadniczym nieporozumieniu: przyjmuje w sposób w zasadzie aprioryczny, iż norma rozporządzenia może stanowić *lex*

*specialis* wobec normy ustawowej. Należy przypomnieć, iż rozporządzenie winno jedynie uszczegóławiać normę ustawową; nie może w żaden sposób stanowić odrębnej, kompleksowej (jak wskazują sądy administracyjne) regulacji, która przy zastosowaniu reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali* wyłącza zastosowanie swojej własnej, ogólnej podstawy ustawowej.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Niniejsza publikacja powstała w ramach odbywanego przez dra hab. Roberta Suwaja stażu badawczego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, w okresie sierpień–listopad 2022 r. i jest wynikiem wspólnych rozważań nad prowadzonymi przez odbywającego staż badaniami nad problematyką zasady korzyści w prawie administracyjnym, uwzględnia też uwagi i sugestie wyrażone w trakcie wystąpienia i dyskusji za Zebraniu Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

<sup>2</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023, poz. 344, dalej: u.g.n.).

<sup>3</sup> Por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.04.2019 r. I OSK 1394/17.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 555) zostało uchylone z dniem 9.09.2023 r.

<sup>5</sup> Tak począwszy od wyroku NSA z 5.11.2014 r., I OSK 1395/13, Lex nr 1658624.

<sup>6</sup> Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 176).

<sup>7</sup> Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w następujących orzeczeniach sądowych: wyrok NSA z 5.11.2014 r., I OSK 1395/13; wyrok NSA z 27.10.2017 r., I OSK 3142/15; wyrok NSA z 11.04.2019 r., I OSK 1394/17; wyrok NSA z 8.11.2021 r., I OSK 633/21; wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2018 r., IV SA/Wa 2736/17, Lex nr 2746204; wyrok WSA w Opolu z 18.06.2019 r., II SA/Op 154/19, Lex nr 2685185; wyrok WSA w Opolu z 9.07.2019 r., II SA/Op 25/19, Lex nr 2693038; wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2021 r., I SA/Wa 1026/21, Lex nr 3326033.

<sup>8</sup> Powyższe stanowisko wyrażone zostało m.in. w następujących orzeczeniach sądowych: wyrok NSA z 9.02.2017 r., I OSK 823/15; wyrok NSA z 1.06.2017 r., I OSK 2311/15; wyrok NSA z 11.05.2018 r., I OSK 1529/16; wyrok NSA z 10.07.2019 r., I OSK 2430/17; wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 200/20; wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 216/20; wyrok NSA z 12.03.2020 r., I OSK 305/20; wyrok NSA z 28.04.2020 r., I OSK 186/19.

<sup>9</sup> OTK ZU-A 2012, nr 9, poz. 106.

<sup>10</sup> Por. wyroki TK: z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A2004/7/66 oraz z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A2012/9/106, a także wyrok NSA z 11.04.2019 r., I OSK 1394/17.

## Bibliografia/References

- Czarnik, Z. (2019). *Sluszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*. Wolters Kluwer Polska.
- Ferek, M. (2022). Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989. Wolters Kluwer Polska.
- Gdesz, M. (2022). Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 22(1), s. 39–49.
- Jaworski, J., Prusaczyk, A., Tułodziecki, A., & Wolanin, M. (2020). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. C.H.Beck.
- Przedńska, J. (2021). Charakter prawny przepisu §36 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Głos do wyroku NSA z dnia 9 lutego 2017 r., I OSK 823/15. *Samorząd Terytorialny*, 21(12), s. 90–94.
- Wolanin, M., & Gdesz, M. (2022). Zasada korzyści w wycenie nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne. *Nieruchomości*, 22(2).
- Zaradkiewicz, K. (2013). *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.

### Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, wykładowca prawa administracyjnego, specjalista prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, nauki o administracji publicznej i samorządzie lokalnym.

### Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

PhD in legal sciences, Associate Professor of University of Warmia and Mazury in Olsztyn, lecturer of administrative law, specialist in administrative law, administrative procedures, science of public administration and local self-government.

### Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Politechniki Warszawskiej, wykładowca prawa administracyjnego, specjalista w zakresie prawa administracyjnego, procedur administracyjnych i sądownictwa administracyjnego, procesów decyzyjnych w administracji publicznej oraz postępowania w sprawach dotyczących środków z funduszy europejskich.

### Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

PhD in legal sciences, associate professor of Warsaw University of Technology, lecturer of administrative law, specialist in administrative law, administrative and court-administrative procedures, decision-making processes in public administration and proceedings in matters concerning funds from European funds.