

PRZEDAWNIE ROSZCZEŃ ZWIĄZANYCH Z WYWŁASZCZANIEM NIERUCHOMOŚCI

Elżbieta Lemańska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

PRZEDAWNIE ROSZCZEŃ ZWIĄZANYCH Z WYWŁASZCZANIEM NIERUCHOMOŚCI

Elżbieta Lemańska



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 kwietnia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3268-2

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

Rozdział 1

Przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w II Rzeczypospolitej Polskiej / 19

1. Prawo do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości w polskich przepisach konstytucyjnych okresu międzywojennego / 19
2. Charakter prawny roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w przepisach dzielnicowych / 23
 - 2.1. Roszczenia odszkodowawcze / 23
 - 2.2. Prawo odkupu, prawo pierwokupu wywłaszczonej nieruchomości / 27
3. Charakter prawny roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w przepisach uchwalonych przez polskiego prawodawcę w okresie międzywojennym / 28
 - 3.1. Roszczenia odszkodowawcze / 28
 - 3.2. Prawo odkupu, prawo pierwokupu wywłaszczonej nieruchomości / 37
4. Charakter prawny roszczenia o wynagrodzenie za nieruchomość przejętą na cele reformy rolnej / 39
5. Skutki upływu czasu dla roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w okresie międzywojennym / 43
6. Wnioski / 53

Rozdział 2

Przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w Polsce Ludowej i w III Rzeczypospolitej Polskiej do 1997 r. / 55

1. Uwagi ogólne / 55
2. Charakter prawny i przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w latach 1945–1958 / 56
3. Charakter prawny i przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w latach 1958–1985 / 66
 - 3.1. Roszczenia odszkodowawcze / 66
 - 3.2. Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / 82
4. Charakter prawny i przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w latach 1985–1997 / 85
 - 4.1. Roszczenia odszkodowawcze / 85
 - 4.2. Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / 94
5. Wnioski / 97

Rozdział 3

Charakter prawny roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości / 101

1. Odpowiedzialność odszkodowawcza za wywłaszczenie nieruchomości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. / 101
2. Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości / 106
 - 2.1. Spór o charakter prawny odszkodowań za szkody legalne z uwzględnieniem roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie / 106
 - 2.2. Konstrukcja prawna roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami / 129
 - 2.3. Natura prawna roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia na tle konkretnych rozwiązań ustawy o gospodarce nieruchomościami / 138
3. Wnioski / 153

Rozdział 4

Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości / 157

1. Instytucja przedawnienia w polskim prawie publicznym i prywatnym (uwagi ogólne) / **157**
2. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu działań legalnych innych niż wywłaszczenie nieruchomości / **168**
3. Usprawiedliwienie przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia nieruchomości / **181**
 - 3.1. Uwagi ogólne / **181**
 - 3.2. Realizacja funkcji przedawnienia w koncepcji o przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia / **192**
 - 3.3. Przedawnienie roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia w kontekście konstytucyjnym / **199**
4. Prawo do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości jako prawo podmiotowe i jako roszczenie / **207**
5. Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości – w okresie po decyzyjnym ustaleniu odszkodowania / **213**
6. Dopuszczalność przedawnienia roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości w okresie między powstaniem szkody a ustaleniem odszkodowania / **228**
 - 6.1. Uwagi ogólne / **228**
 - 6.2. Roszczenie odszkodowawcze w znaczeniu materialnoprawnym w okresie między powstaniem szkody a ustaleniem odszkodowania / **231**
 - 6.3. Roszczenie odszkodowawcze w znaczeniu procesowoprawnym w okresie między powstaniem szkody a ustaleniem odszkodowania / **236**
 - 6.4. Znaczenie regulacji art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. dla przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia / **252**
 - 6.5. Ocena dopuszczalności przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w okresie między powstaniem szkody a ustaleniem odszkodowania (*de lege lata* i *de lege ferenda*) / **257**
7. Wnioski / **267**

Rozdział 5

Ocena dopuszczalności przedawnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / 274

1. Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / **274**
 - 1.1. Żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako roszczenie cywilnoprawne / **274**
 - 1.2. Żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (prawo rzeczowe czy prawo obligacyjne) / **280**
2. Ograniczenie w czasie dochodzenia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w warunkach *de lege lata* / **288**
 - 2.1. Charakterystyka terminu z art. 136 ust. 5 u.g.n. / **288**
 - 2.2. Zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia a powstanie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / **291**
 - 2.3. Przesłanki wykluczające przedawnienie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości / **295**
3. Realizacja orzeczenia w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości / **307**
4. Wnioski / **313**

Zakończenie / **317**

Wykaz aktów prawnych / **329**

Wykaz orzeczeń / **335**

Wykaz literatury / **341**

Wykaz skrótów

Akty prawne

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (austriacki kodeks cywilny z dnia 1 czerwca 1811 r.)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r.)
dekret z dnia 7 lutego 1919 r.	dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wyłączeniu przymusowemu na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. Nr 14, poz. 162 z późn. zm.)
dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r.	dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (tekst jedn.: Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
K.N.	Kodex Napoleona z dnia 21 marca 1804 r.
Konstytucja kwietniowa	ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227 z późn. zm.)
Konstytucja marcowa	ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)
Konstytucja PRL	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu

	22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
specustawa drogowa	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.)
specustawa lotniskowa	ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
ustawa planistyczna	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
ustawa wywłaszczeniowa z 1958 r.	ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.)

ustawa z 1985 r. ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.)

Organy orzekające

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma, publikatory, zbiory orzeczeń

Acta UW.	Acta Universitatis Wratislaviensis
BS	Biuletyn Skarbowy
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN(C)	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (do 1952 r.)
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna (do 1961 r.)
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy

OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PiŻ	Prawo i Życie
PP	Przegląd Podatkowy
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PS	Przegląd Sądowy
ST	Samorząd Terytorialny
Zb. Orz. NTA	Zbiór Orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna na stronie: http://orzeczenia.nsa.gov.pl
LEX	System Informacji Prawnej „LEX Omega” Wydawnictwa Wolters Kluwer
LEX Polonica	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Prawniczego LexisNexis

Wstęp

Instytucja wywłaszczenia została już stosunkowo szeroko zbadana i opisana. Wnikliwsza ocena pozwala jednak twierdzić, że nadal istnieją obszary jej funkcjonowania, które budzą spore wątpliwości. Wskazać można na zagadnienie przedawnienia roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, które – w zakresie dotyczącym roszczenia odszkodowawczego – jest fragmentem szerszej problematyki odpowiedzialności za szkody wyrządzone legalnymi działaniami władczymi.

Przedmiotowe zagadnienie nie doczekało się kompleksowego opracowania, a dotyczące go stanowiska i oceny prezentowane były i są jedynie przy okazji analizowania problematyki wywłaszczenia w komentarzach do poszczególnych ustaw jej dotyczących, obecnie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). O ile jednak, z uwagi na obowiązujące regulacje, nie wywołuje już większych kontrowersji zagadnienie ograniczenia w czasie realizacji roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, o tyle nadal wysoce kontrowersyjne pozostaje to zagadnienie odnośnie do odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wywłaszczenia. Wśród prezentowanych koncepcji można zaobserwować dużą rozbieżność: od akceptacji dla przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia jako konsekwencji jego cywilnoprawnego charakteru, do jej negacji jako konsekwencji przyjęcia jego publicznoprawnego charakteru. Wydaje się także, że w innym kierunku podąża orzecznictwo sądów administracyjnych, a w innym literatura przedmiotu.

Impulsem do podjęcia tematu była próba uporządkowania dotychczasowych poglądów, zamiar pogłębienia problematyki, dokonania kompleksowego spojrzenia na zagadnienie, a przede wszystkim wypracowania konkretnego i rozstrzygającego stanowiska. Stąd sięgnięto również do regulacji dotyczących ograniczenia w czasie dochodzenia

roszczeń odszkodowawczych w innych niż wyłączenie rodzajach odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu władczych działań legalnych.

Istotną rolę w wyborze tematu odegrała także aktualność problematyki. Ustawodawca polski wprowadził bowiem do porządku prawnego instytucje o skutkach wyłączeniowych (np. zezwolenia na realizację inwestycji drogowych), z którymi wiąże się odpowiedzialność odszkodowawcza, a także zagadnienie terminowości jej realizacji.

Do podjęcia rozważań na temat dopuszczalności ograniczenia w czasie dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyłączenia skłania również zmiana ustrojowa, jaka miała miejsce w Polsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Towarzyszyła tej zmianie konieczność zmodyfikowania dominującego w Polsce Ludowej spojrzenia na sytuację obywatela w państwie, dotychczas postrzeganego wyłącznie jako podmiot podporządkowany scentralizowanej władzy, o ograniczonych uprawnieniach do sprawowania kontroli jej działań oraz niemający możliwości uczestniczenia w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym (we wspólnocie samorządowej). Wskazana zmiana ustrojowa wymuszała stałe zwiększanie zakresu gwarancji ochrony prawnej obywatela, na wzór rozwiązań obowiązujących w rozwiniętych demokracjach Europy Zachodniej (wyrazem tych zmian była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹, zawierająca rozbudowany rozdział III „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz wiązała się z rozwojem gospodarczym kraju, który spowodował wzrost poziomu świadomości prawnej społeczeństwa, a także wzrost dostępności informacji o prawie i różnych formach pomocy prawnej.

Wszystkie opisane wyżej zmiany kontekstu politycznego i społeczno-gospodarczego wymagały – w różnych obszarach życia, także w prawie – weryfikacji poglądów i rozwiązań wywodzących się z okresu Polski Ludowej. Wydaje się, że w dziedzinie wyłączenia i odpowiedzialności odszkodowawczej z tego tytułu weryfikacja ta nie była wszechstronna. O ile bowiem w poprzednim ustroju znajdowało usprawiedliwienie osłabianie skutków częstych, także bezprawnych, władczych ingerencji w prawo własności prywatnej – wykluczenie ograniczenia w czasie dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyłączenia, o tyle wymaga rozważenia, czy takie stanowisko

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

znajduje usprawiedliwienie w obecnym stanie prawnym i przy aktualnej świadomości prawnej uczestników obrotu prawnego.

W niniejszej pracy podejmuję próbę spojrzenia na analizowane zagadnienie, uwzględniając perspektywę historyczną, rozważając dopuszczalność przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z punktu widzenia podstawowych celów instytucji dawności tego rodzaju oraz uwzględniam kształt regulacji wyłączeniowych i ich znaczenie dla możliwości przyjęcia przedawnienia wskazanego roszczenia. Identyczne zasady stosuję w rozważaniach dotyczących prawa do zwrotu nieruchomości wyłączonej.

Pracę otwierają dwa rozdziały historyczne, w których przedstawiono chronologicznie sposób uregulowania instytucji wyłączenia i odszkodowania oraz instytucji poprzedzających zwrot wyłączonej nieruchomości, jak też sposób ich rozumienia i interpretowania w doktrynie i orzecnictwie. Jest to niezbędne do sformułowania, w każdej z wymienionych części pracy, oceny dotyczącej zagadnienia będącego głównym jej tematem. Rozdział pierwszy dotyczy okresu II Rzeczypospolitej Polskiej, zaś rozdział drugi okresu Polski Ludowej i III Rzeczypospolitej do momentu wejścia w życie Konstytucji RP i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Ewolucja rozwiązań prawnych i funkcjonujących na ich tle poglądów doktryny jest niewątpliwie istotna dla oceny obecnie obowiązujących regulacji.

W rozdziale trzecim przeanalizowano podstawowe założenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyłączenia. Przeprowadzono na ich podstawie ocenę charakteru prawnego roszczenia odszkodowawczego z tytułu wyłączenia w warunkach *de lege lata*. Przedstawienie tego zagadnienia następuje z jednoczesnym zwróceniem uwagi na spór o charakter prawny odszkodowań za tzw. szkody legalne. Umożliwia to spojrzenie na analizowane instytucje (wyłączenia i odszkodowania) jako na fragment większej całości i pozwala sformułować wnioski – o charakterze prawnym odszkodowania z tytułu wyłączenia – uwzględniające szerszy kontekst niż tylko regulacja ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Efektem opisanego w rozdziale trzecim procesu badawczego jest sformułowanie cząstkowej tezy pracy: o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyłączenia.

² Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

Mając za punkt wyjścia wyżej wskazaną tezę częściową oraz uwzględniając zasadę przedawnialności cywilnoprawnych roszczeń majątkowych, sformułowano następującą, główną hipotezę badawczą: cywilnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia powoduje, że ulega ono przedawnieniu według zasad uregulowanych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³. Tę hipotezę i jej uzasadnienie autorka niniejszej pracy przedstawiła w publikacji: *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Państwo i Prawo 2009, z. 10.

W rozdziale czwartym podjęto próbę zweryfikowania powyższej hipotezy w oparciu o znacznie obszerniejszy, niż wykorzystany we wskazanej publikacji, materiał badawczy i pogłębioną argumentację teoretycznoprawną.

Rozważania weryfikujące zostały poprowadzone dwutorowo: na płaszczyźnie teoretycznoprawnej i *de lege lata*.

Celem uzyskania szerszego kontekstu normatywnego dla rozważań nad główną hipotezą przeanalizowano instytucję przedawnienia w ogólności oraz jej *ratio legis*. Ze względu na brzmienie tezy częściowej główną uwagę poświęcono przedawnieniu prywatnoprawnemu. Nawiązano jednak również do funkcjonowania instytucji przedawnienia w prawie publicznym, a to ze względu na akcentowane w orzecznictwie powiązanie roszczenia odszkodowawczego z niewątpliwie administracyjnoprawną instytucją wywłaszczenia. W dalszej kolejności przedstawiono regulacje dotyczące sposobu ograniczenia w czasie realizacji prawa do odszkodowania za skutki innych niż wywłaszczenie legalnych ingerencji w prawo własności. Jest to niezbędne nie tylko dla uzyskania kompleksowego spojrzenia na zagadnienie, ale też ze względu na powszechnie akceptowane założenie racjonalnego prawodawcy.

Kluczową częścią rozdziału czwartego są rozważania o możliwości zastosowania przedawnienia prywatnoprawnego w procesie realizacji prawa do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Na wstępie rozdziału podjęto próbę rozpatrzenia tych cech określających *ratio legis* przedawnienia prywatnoprawnego, które usprawiedliwiają lub uniemożliwiają jego zastosowanie. Główne rozważania dotyczą natomiast odpowiedzi na pytanie o roszczeniowy charakter prawa do odszkodowania jako prawa podmiotowego. Z tego względu przeprowadzono ocenę stopnia występowania elementu roszczeniowości w konstrukcji prawa do od-

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121.

szkodowania *in genere* (zauważając, że przedawnieniu cywilnoprawnemu ulegają wyłącznie roszczenia) oraz rozważono wpływ na dopuszczalność przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu wyłączenia faktu uregulowania zasad jego realizacji w procedurze administracyjnej. Dokonano analizy poszczególnych przypadków ingerencji w prawo własności unormowanych w dziale III u.g.n., przyjmując konstytucyjne, szerokie pojęcie wyłączenia i koncentrując się na ocenie występowania w sytuacji prawnej wyłączonego (w każdym z tych przypadków) elementów charakterystycznych dla roszczenia (w aspekcie materialnoprawnym i procesowym). Wyniki oceny odniesiono do obowiązujących zasad inicjowania jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Celem tego działania było ustalenie, czy wyłączonego dysponuje zagwarantowanym *expressis verbis* instrumentarium prawnym dochodzenia odszkodowania, a więc czy jego prawu do odszkodowania (cywilnoprawnemu) nadano *de lege lata* kształt wymagalnego roszczenia warunkujący zaakceptowanie tezy o przedawnieniu.

Wyniki przeprowadzonych badań skłaniają do zmodyfikowania hipotezy wyjściowej. Okazuje się bowiem, że przedawnienie roszczenia odszkodowawczego z tytułu wyłączenia nie może być akceptowane *a priori*, w oderwaniu od procesowego sposobu dochodzenia tej rekompensaty, który ma miejsce w postępowaniu administracyjnym. Kończąca teza uwzględnia więc konieczność powiązania ograniczenia w czasie możliwości realizacji prawa do odszkodowania z tytułu wyłączenia (przedawnienie) z ustawowym zagwarantowaniem wyłączonego konkretnego środka prawnego realizacji roszczenia odszkodowawczego, jako warunku *sine qua non* jego przedawnienia. Mając to na uwadze, formułuję również wnioski *de lege ferenda*.

Przedmiotem oceny w rozdziale piątym jest dopuszczalność przedawnienia roszczenia o zwrot wyłączonej nieruchomości. Przyjęto identyczną hipotezę wyjściową jak w przypadku roszczenia odszkodowawczego, a mianowicie że ustalenie cywilnoprawnego charakteru roszczenia „zwrotowego” uzasadnia zaakceptowanie twierdzenia o jego przedawnieniu. Uwzględniając to założenie, rozważono w pierwszej kolejności charakterystyczne cechy roszczenia o zwrot i skonkludowano o jego cywilnoprawnym charakterze. Następnie, z uwagi na jedyny w swoim rodzaju charakter instytucji zwrotu (nieznajdujący odpowiednika w żadnej innej), dokonano analizy regulacji dotyczącej żądania „zwrotowego”, porównano jego konstrukcję z cechami roszczenia rzeczowego (*rei vindicatio*) oraz roszczenia obligacyjnego. Wnioski płynące

z opisanego procesu badawczego, podobnie jak w przypadku prawa do odszkodowania, wywołują konieczność zmodyfikowania hipotezy wyjściowej przyjętej dla analizowanego żądania. Odpowiedź na pytanie o przedawnienie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości okazuje się bowiem zależeć nie tylko od ustalenia jego cywilnoprawnego charakteru, ale także od ustalenia, czy istnieje możliwość wyprowadzenia ustawowego wyjątku od zasady przedawnienia cywilnoprawnych roszczeń majątkowych (art. 117 § 1 k.c.) na podstawie całokształtu regulacji dotyczącej konkretnego roszczenia, niezawierającej jednak przepisu *expressis verbis* taki wyjątek wprowadzającego. Wnioski zamykające rozdział piąty zawierają odpowiedź na to pytanie, udzieloną w oparciu o kompleksową analizę przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Rozważania podjęte w niniejszej pracy przeprowadzone zostały głównie w oparciu o metodę prawnodogmatyczną. Dokonano wszechstronnej oceny obowiązujących przepisów z punktu widzenia przyjęcia lub odrzucenia koncepcji o przedawnieniu roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości. W pracy zawarte są również wnioski *de lege ferenda*, które mogą okazać się impulsem dla ustawodawcy do wprowadzenia jednoznacznego i wykluczającego istniejące wątpliwości rozwiązania kwestii ograniczenia w czasie dochodzenia roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości.

Rozdział 1

Przedawnienie roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w II Rzeczypospolitej Polskiej

1. Prawo do odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości w polskich przepisach konstytucyjnych okresu międzywojennego

Ustawy zasadnicze obowiązujące w II Rzeczypospolitej Polskiej gwarantowały obywatelom poszanowanie prawa własności jako jednej z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego. Własność, w tym dotycząca nieruchomości, nie była jednak prawem nienaruszalnym. W przepisie art. 99 Konstytucji marcowej z 1921 r.⁴, pozostawionym w mocy na podstawie art. 81 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁵, przewidziano wywłaszczenie, zdefiniowane jako możliwość zniesienia lub ograniczenia własności osobistej lub zbiorowej pod warunkiem, że nastąpią tylko w wypadkach przewidzianych ustawą, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Wywłaszczenie według regulacji konstytucyjnej mogło zatem dotyczyć nie tylko własności nieruchomości, ale i rzeczy ruchomych, jak również praw. Mogło polegać nie tylko na ich zniesieniu, ale również na ograniczeniu⁶.

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227 z późn. zm.).

⁶ Przepis art. 99 Konstytucji marcowej brzmiał w całości następująco: „Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa,

W doktrynie okresu międzywojennego określano pojęcie wywłaszczenia trzema elementami: odebraniem prawa przez państwo, w indywidualnym przypadku, za odszkodowaniem⁷ oraz rezerwowano dla wywłaszczenia wyłącznie formę decyzji administracyjnej⁸.

Wskazywano, że regulacja konstytucyjna nie mogła być bezpośrednią, materialnoprawną podstawą wywłaszczenia z uwagi na zbyt ogólny charakter⁹. Jej znaczenie polegało przede wszystkim na ustanowieniu zasady *nullum expropriatio sine lege*¹⁰ i zobowiązaniu ustawodawcy do określenia przypadków wywłaszczenia stanowiących realizację celów wyższej użyteczności publicznej oraz do zagwarantowania w każdym z nich odszkodowania¹¹.

Prawo do odszkodowania stanowiło zatem warunek konstytucyjności regulacji wywłaszczeniowych¹². Dotyczył on nie tylko przepisów

jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza [tu następuje definicja wywłaszczenia – przyp. E.L.] tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa [upaństwowienie – przyp. E.L.], oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia [inne ograniczenia bez odszkodowania – przyp. E.L.]. Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określają przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność”. Wskazaną klasyfikację publicznoprawnych środków naruszenia prawa własności, wymienionych w art. 99 Konstytucji marcowej, przeprowadził M. Zimmermann w monografii: *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 258–261.

⁷ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 93.

⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP*, PiP 2001, z. 1, s. 23.

⁹ Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdził, że: „Ekspropriacja, jako jedna z najostrzejszych form ograniczenia prawa własności musi być ograniczona do wypadków, ściśle ustawami określonych” (Zb. Orz. NTA 1923, nr 186).

¹⁰ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 260–261.

¹¹ Zob.: F. Zadrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym*, Warszawa 1935, s. 16; W. Czapiński, J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie wywłaszczeniowe: z komentarzem i uzupełnieniem przepisami prawa materialnego*, Warszawa 1937, s. 6.

¹² M. Zimmermann jako jeden z wniosków analizy historycznych i jemu współczesnych teorii pojęcia wywłaszczenia wskazał, że odszkodowanie jest jednym z dwóch ele-

uchwalonych po dniu wejścia w życie Konstytucji marcowej, tj. po dniu 1 czerwca 1921 r., ale również – z mocy jej art. 126 ust. 2 – regulacji wcześniejszych, tak dzielnicowych, jak i uchwalonych przez polskie władze po odzyskaniu niepodległości, a przed wejściem w życie Konstytucji marcowej. Wymieniony przepis zobowiązywał bowiem do przedstawienia ciała ustawodawczemu, w ciągu roku od uchwalenia Konstytucji, wszelkich istniejących przepisów i urządzeń prawnych niezgodnych z nią, celem uzgodnienia w drodze prawodawczej. Oznacza to, że w II Rzeczypospolitej Polskiej teoretycznie nie mogły obowiązywać przepisy wywłaszczeniowe, w których nie zagwarantowano by odszkodowania. Natomiast zdefiniowanie w regulacji konstytucyjnej wywłaszczenia jako zniesienia lub ograniczenia prawa własności powodowało, że uzyskanie odszkodowania ustawodawca miał obowiązek zapewnić przy każdej tego typu ingerencji we własność.

Przepis art. 99 Konstytucji marcowej pełnił rolę normy ogólnej ustanawiającej prawo do rekompensaty za wywłaszczenie, natomiast nie przesądzał charakteru tego prawa. Przedstawiciele nauki twierdzili, że jest ono instytucją cywilnoprawną, co wyprowadzali z art. 98 ust. 2 i art. 121 ustawy zasadniczej¹³. Efektem tych poglądów była uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1931 r., w której odstąpiono od stanowiska tego Sądu prezentowanego w pierwszym dziesięcioleciu II Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ oraz stwierdzono, że skoro według art. 98 Konstytucji marcowej żadna ustawa nie może zamykać obywatelom drogi sądowej (prywatnoprawnej) dla dochodzenia krzywdy i straty, to należy przyjąć również prywatnoprawny charakter

mentów jego definicji, obok elementu odebrania prawa indywidualnego w indywidualnym przypadku. Twierdził, że wywłaszczenie: „Zmienia natomiast swój charakter i staje się inną instytucją, gdy odpada wymóg odszkodowania. W tym drugim wypadku przekreśla zasadę równości wobec prawa. (...) Wywłaszczenie za odszkodowaniem przekreśla co prawda również pewność prawa podmiotowego, ale ratuje jego podstawę; władza może zmienić formę uprawnień, ale nie może odebrać ich ekonomicznej wartości”. Inaczej rzecz ujmując, M. Zimmermann wskazuje, że: „Gdybyśmy przy indywidualnym odebraniu prawa własności odjęli wymóg odszkodowania (...) cała instytucja uzyskuje inny charakter, staje się konfiskatą. Gdybyśmy odjęli wymóg użyteczności publicznej, nic się w tym wszystkim nie zmienia” (*Wywłaszczenie...*, s. 98–99, 100, 102).

¹³ Zdaniem S. Czuby (*Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 156–157) twierdzili tak S. Gołąb, Z. Wusatowski i I. Rosenblüth.

¹⁴ W orzeczeniu SN z dnia 26 listopada 1924 r., Rw 1231/24, OSP 1926, t. 5, poz. 74, wskazano, że w przypadku działania przez państwo jako podmiot zwierzchni, a nie gospodarczy, nie mogą powstać cywilne stosunki prawne odszkodowawcze, z wyjątkiem ukształtowania takiej odpowiedzialności jako prywatnej wyraźnym przepisem ustawy.

każdego roszczenia odszkodowawczego¹⁵. Argumentując na rzecz cywilnego charakteru odszkodowania, niektórzy przedstawiciele nauki¹⁶ powoływali, obok art. 98, również art. 121 Konstytucji marcowej, który przyznawał każdemu obywatelowi prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej przez działalność urzędową niezgodną z prawem i obowiązkami służby. Uznawali oni zatem, w oparciu o normy konstytucyjne, odpowiedzialność odszkodowawczą za działania władcze niezgodne z prawem i za działania władcze legalne podobnie, tj. za mającą charakter cywilnoprawny i podlegającą ostatecznemu ustaleniu w postępowaniu przed sądem cywilnym. Świadczy to o tendencji do prywatnoprawnego postrzegania w okresie międzywojennym odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władcze. Wydaje się, że to stanowisko wywarło później wpływ na ukształtowanie trybu ustalania odszkodowania w pierwszej polskiej regulacji procesu wyłączeniowego, jaką było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wyłączeniowym¹⁷.

Regulacja konstytucyjna literalnie nie zobowiązywała do wprowadzenia szczególnego trybu dochodzenia odszkodowania, pozostawiając tę kwestię materii ustawowej. To przepisy poszczególnych ustaw stanowiły podstawy żądań odszkodowawczych, określały podmioty do niego uprawnione i podmioty zobowiązane do wypłaty oraz określały zasady dochodzenia i ustalania wysokości odszkodowania¹⁸. Uznaniu ustawodawcy pozostawiono również uregulowanie formy odszkodowania (w pieniądzu lub w naturze).

Przepisy konstytucyjne okresu międzywojennego nie przewidywały także żadnych form odzyskania wyłączonej lub przymusowo wykupionej nieruchomości w sytuacji niezrealizowania celu wyłączenia. Uprawniony jest więc wniosek, że i w tej materii pozostawiono ustawodawcy swobodę.

¹⁵ Powołuję za S. Czubą, *Cywilnoprawna...*, s. 157. Autor ten wskazuje, że zdaniem SN pogląd o cywilnoprawnym charakterze odszkodowania za wyłączenie potwierdza regulacja § 1383 ABGB dopuszczająca dochodzenie tego prawa „jak każdego innego prawa prywatnego”.

¹⁶ Zob. przypis 13.

¹⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 776 z późn. zm.

¹⁸ Orzeczenie SN z dnia 2 listopada 1934 r., III C 400/33, OSN(C) 1935, nr 4, poz. 166.

2. Charakter prawny roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w przepisach dzielnicowych

2.1. Roszczenia odszkodowawcze

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości fundament polskiego prawa tworzyły przepisy ustawodawstw zaborczych. Także kształt wywłaszczenia, jak również prawa do odszkodowania, był początkowo determinowany stopniem rozwoju tej instytucji w każdym z państw zaborczych.

Na terenie byłego zaboru rosyjskiego w zakresie ogólnego prawa wywłaszczeniowego obowiązywały przepisy tomu X części 1 Zводу Praw (§ 575–608)¹⁹ – zawierającego normy rosyjskiego prawa cywilnego. Szczegółowe prawo wywłaszczeniowe regulowane było ukazami carskimi, zawierającymi odesłania do stosowania Zводу Praw²⁰.

Wywłaszczenie na podstawie przepisów Zводу Praw było dopuszczalne, o ile spełniało warunek „niezbędności dla potrzeby państwowej albo społecznej”. Następowало „jedynie za wynagrodzeniem słusznem i godziwem”. Przepisy przewidywały podjęcie próby porozumienia z właścicielem nieruchomości celem zawarcia dobrowolnego aktu kupna. Jeśli do niego nie doszło – prowadzono postępowanie wywłaszczeniowe i odszkodowawcze, obydwie w całości w trybie administracyjnym²¹. Warunkiem sporządzenia aktu nadania ziemi i przejścia prawa własności było wcześniejsze bezzwłoczne wypłacenie odszkodowania lub jego złożenie do miejscowej kasy skarbowej. W ten sposób uzależ-

¹⁹ Brzmienie polskie przepisów tej kodyfikacji wskazują za Z. Rymowiczem i W. Świącickim, *Prawo cywilne ziem wschodnich. Tom X Część 1 Zводу Praw rosyjskich*, Warszawa 1933.

²⁰ Jak wynika z orzeczenia SN z dnia 21 września 1934 r., I C 1369/34, OSN(C) 1935, nr 2, poz. 82, przykładowo takie odesłanie zawierał ukaz z dnia 27 maja 1907 r. o wywłaszczeniu na potrzeby Kolei Państwowych opublikowany w „Zbiorze Praw i Rozporządzeń” (Nr 96, poz. 847).

²¹ Postępowanie prowadzone było początkowo przed specjalną komisją szacunkową, a ostateczną decyzję o wynagrodzeniu wydawał minister lub „główno Zarządzający szczególnym działem administracji”. W przypadku konieczności zaciągnięcia kredytu lub zgłoszenia zastrzeżeń do oszacowania sprawę o odszkodowanie rozstrzygał urząd szczególnie do spraw wywłaszczenia po uzyskaniu aprobaty cesarskiej (§ 577–588).

niono przeniesienie prawa od uprzedniego zagwarantowania uzyskania ekwiwalentu.

Zabór rosyjski obejmował w części obszar byłego Królestwa Kongresowego, na którym w mocy pozostały przepisy Kodeksu Napoleona²². Zawierał on w art. 545 definicję wywłaszczenia rozumianego jako niemożność przymuszania do ustąpienia swojej własności, z wyjątkiem przypadków użytku publicznego, pod warunkiem poprzedzającego i sprawiedliwego wynagrodzenia.

Na terenie byłego zaboru pruskiego rolę ogólnego prawa wywłaszczeniowego pełniła ustawa z dnia 11 czerwca 1874 r. o wywłaszczaniu nieruchomości gruntowych²³. Orzekanie o wywłaszczeniu na jej podstawie powierzone zostało w całości władzom administracyjnym, natomiast postępowanie o odszkodowanie zostało podzielone pomiędzy administrację i sądy. Ustalenie wysokości odszkodowania orzeczeniem organów miało charakter tymczasowy (warunkowy), bowiem strona mogła je podważyć przenosząc sprawę na drogę postępowania sądowego²⁴.

W byłym zaborze austriackim nie obowiązywało prawo wywłaszczeniowe o charakterze ogólnym, jak na terenie zaborów pruskiego i rosyjskiego. Prawo władz państwowych do wywłaszczenia „za stosownym wynagrodzeniem” przewidywał obowiązujący na ziemiach polskich austriacki kodeks cywilny z dnia 1 czerwca 1811 r. w § 365²⁵. Z uwagi na zbyt ogólną regulację – jak na wymagania stawiane polskim ustawom

²² Ustawa z dnia 21 marca 1804 r., której treść jest dostępna w Leksie (pomniki prawa).

²³ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 253 i n. Znaczenie tej regulacji po wejściu w życie art. 99 Konstytucji marcowej ocenili W. Czapieński i J. Grzymała-Pokrzywnicki, stwierdzając, że art. 1 ustawy pruskiej nie może być wystarczającą podstawą wywłaszczenia, bowiem wskazuje jedynie ogólne jego kryterium – „względny dobro publiczny” (*Postępowanie...*, s. 7).

²⁴ Orzeczenie SN z dnia 3 lutego 1933 r., III C 270/32, OSN(C) 1933, nr 2, poz. 80. Odrębność sądowego trybu ustalania odszkodowania w oparciu o przepisy tej ustawy podkreślał M. Zimmermann: „postępowanie odszkodowawcze należy zasadniczo do sądu i odcina się ostro od postępowania administracyjnego. (...) Władze administracyjne orzekają wprawdzie same o wysokości odszkodowania, jest to jednak orzeczenie prowizoryczne” (*Wywłaszczenie...*, s. 213).

²⁵ Przepis ten (tekst kodeksu – dostępny w Leksie, pomniki prawa) brzmiał w sposób następujący: „Członek państwa obowiązany jest odstąpić za stosownym wynagrodzeniem, nawet zupełną własność rzeczy, jeżeli tego dobro publiczne wymaga”. Pełnił on w Austrii rolę ustawowej podstawy wywłaszczenia (szerzej na ten temat M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 214).

wywłaszczeniowym przez konstytucje marcową i kwietniową – w szczególności brak określenia konkretnych celów wywłaszczenia, przepis ten nie był traktowany jako podstawa orzeczenia wywłaszczeniowego²⁶. Z biegiem czasu rolę ogólnego prawa wywłaszczeniowego zaczęła spełniać w zaborze austriackim ustawa z dnia 18 lutego 1878 r. o wywłaszczeniu w celu budowy i utrzymywania w ruchu kolei żelaznych²⁷. Postępowanie wywłaszczeniowe w niej uregulowane składało się z dwóch etapów: orzeczenie o wywłaszczeniu należało do władz administracyjnych, natomiast ustalenie odszkodowania, o ile nie doszło do zawarcia układu między wywłaszczającym a wywłaszczonym, odbywało się przed sądem w trybie postępowania niespornego. *Expressis verbis* wyłączono zatem w niej „zwyczajną drogę prawa cywilnego”, tj. drogę procesu cywilnego dla sporu o ustalenie wynagrodzenia za wywłaszczenie²⁸.

Jak wynika z powyższej, ogólnej charakterystyki ustawodawstw zaborczych, podstawowym prawem podmiotu wywłaszczanego było prawo do odszkodowania. O ile jednak o wywłaszczeniu orzekały w każdym przypadku organy administracyjne, o tyle podobnej jednorodności regulacji brakowało dla trybu ustalania odszkodowania. Orzekanie o konkretnym roszczeniu odszkodowawczym powierzone było wyłącznie władzom administracyjnym (Zwód Praw), władzom administracyjnym i następnie sądowi (zabór pruski) lub wyłącznie sądowi (zabór austriacki). Nie ułatwia to określenia charakteru prawa do odszkodowania w poszczególnych państwach zaborczych. Na jego cywilnoprawną naturę w Rosji i Austrii, a także we Francji wskazywać może fakt, że instytucja wywłaszczenia (której obligatoryjnym elementem było prawo do odszkodowania) została zdefiniowana w kodyfikacjach cywilnych. Na początku XX wieku odchodzono już jednak od cywilistycznego postrzegania instytucji wywłaszczenia jako kupna przymusowego, dwustronnego stosunku zobowiązaniowego lub quasi-deliktu²⁹. Traktowano wywłaszczenie jako instytucję prawa publicznego polegającą na odebraniu (ograniczeniu) przez państwo

²⁶ Tak F. Zadrowski, *Prawo...*, s. 16.

²⁷ M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 254.

²⁸ Zob. § 18 i 30 ustawy według tekstu za M. Aleksandrowiczem, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, Lwów 1880, s. 329 i n.; orzeczenie SN z dnia 22 lutego 1933 r., III 2110/32, OSN(C) 1933, nr 2, poz. 116 oraz M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 215.

²⁹ Zob. S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 155.

prawa indywidualnego w indywidualnym przypadku. Akceptowany powszechnie publiczny charakter wyłączenia nie determinował jednak traktowania odszkodowania z tego tytułu również jako publicznoprawnego. W tym przedmiocie w doktrynie europejskiej trwała dyskusja³⁰.

Przedstawiciele polskiej międzywojennej nauki opowiadali się w większości za wyjaśnianiem odszkodowania cywilistycznie z uwagi na przyznanie w konstytucjach marcowej i kwietniowej sądowej drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych³¹, inni podtrzymywali poglądy wyjaśniające wyłączenie za odszkodowaniem jako instytucję prawa prywatnego lub też opowiadali się za wyjaśnianiem wyłączenia za odszkodowaniem według tzw. złagodzonej teorii prawa publicznego, w której ingerencja w prawo jest quasi-kontraktem prawa publicznego wywołującym skutki cywilnoprawne, rozciągające się również na charakter odszkodowania³².

W polskim orzecznictwie międzywojennym zdarzały się przypadki powoływania wprost norm wymienionych wyżej kodyfikacji cywilnych i wyprowadzania na ich podstawie cywilnoprawnego charakteru tego prawa i sposobu jego realizacji³³.

³⁰ Szerzej na temat poglądów prezentowanych w literaturze zagranicznej okresu międzywojennego M. Zimmermann, *Wyłączenie...*, s. 31–32, 110 oraz S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 154–155. Obydwaj Autorzy wskazywali przykładowo na istotne rozbieżności w niemieckiej teorii prawa wyłączeniowego. Traktowano w niej wyłączenie jako akt publicznoprawny o skutkach prywatnoprawnych, których cywilny charakter wynika z wprowadzenia kompetencji sądów do orzekania o odszkodowaniu (O. Mayer) lub też jako publicznoprawną ingerencję państwa w prawa rzeczowe jednostki w interesie publicznym, której bezpośrednie skutki mają charakter prywatnoprawny (tylko w zakresie zmiany podmiotu własności), natomiast już odszkodowanie ma charakter publicznoprawny, gdyż pochodzi ze stosunku prawnego publicznego (F. Fleiner).

³¹ Zob. przypis 13.

³² Zob. na ten temat szerzej S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 155.

³³ Zob. orzeczenie SN z dnia 11 grudnia 1933 r., II CR 580/33, OSN(C) 1934, nr 7, poz. 440. W tej sprawie w sposób legalny zajęto nieruchomości i zajęcie to mogło prowadzić do wyłączenia na podstawie austriackiej ustawy kolejowej z 1878 r. Sąd ocenił, że mają zastosowanie przepisy materialne o wyłączeniu z daty zajęcia, a w braku regulacji proceduralnych dotyczących ustalenia odszkodowania – należy bezpośrednio zastosować § 365 ABGB. Również w orzeczeniu z dnia 18 lutego 1931 r., I C 1621/30, OSN(C) 1931, nr 1, poz. 22, SN wskazał, że wymagane przepisami regulującymi wyłączenie złożenie wynagrodzenia do depozytu sądowego stanowi „uprzednie wynagrodzenie”, tzn. zapłatę wierzycielowi (wyłączonemu) w rozumieniu art. 1239 K.N.

Nie bez znaczenia dla postrzegania prawa do wynagrodzenia za wywłaszczenie jako prywatnego było obecne wówczas niemal w każdym ustawodawstwie zaborczym, z wyjątkiem rosyjskiego, powierzenie sporów o to prawo sądom powszechnym (wyłącznie lub po uzyskaniu orzeczenia administracyjnego). Świadczy to o dostrzeżeniu niejednorodności stosunków prawnych w konstrukcji wywłaszczenia za odszkodowaniem.

2.2. Prawo odkupu, prawo pierwokupu wywłaszczonej nieruchomości

W rosyjskiej kodyfikacji cywilnej zwraca uwagę przyznanie wywłaszczonemu właścicielowi, w sytuacji niezrealizowania celu wywłaszczenia, prawa odkupu majątku przed upływem lat dziesięciu od daty wywłaszczenia lub prawa pierwszeństwa kupna po upływie tego okresu (realizowano je w drodze dobrowolnego aktu kupna-sprzedaży lub administracyjnego aktu nadawczego). Można było z tej możliwości skorzystać pod warunkiem zgłoszenia zamiaru zakupu w terminie trzydziestu dni od otrzymania zawiadomienia. Zobowiązując organy do zawiadomienia wywłaszczonego o takiej możliwości, prawodawca rosyjski zaznaczył, że wywłaszczający nie posiada prawa do nieskrępowanego dysponowania odebraną nieruchomością, ale powinien ją wykorzystać dla realizacji „potrzeby państwowej lub społecznej” (§ 590–591 Zводу Praw).

Wskazane instytucje odkupu i pierwokupu wzmacniały pozycję wywłaszczonego, umożliwiając mu odzyskanie odebranej własności. Wprowadzały też do publicznoprawnej konstrukcji wywłaszczenia elementy wolitywne, a więc cywilne. Warto zauważyć, że to rozwiązanie zostanie następnie rozwinięte w polskim międzywojennym ustawodawstwie wywłaszczeniowym. Można w nim dopatrywać się również pierwowzoru wprowadzonego w okresie powojennym prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3. Charakter prawny roszczeń w instytucji wywłaszczenia nieruchomości w przepisach uchwalonych przez polskiego prawodawcę w okresie międzywojennym

3.1. Roszczenia odszkodowawcze

Charakterystycznymi cechami polskiego prawa wywłaszczeniowego w pierwszych latach okresu międzywojennego była niejednorodność rozwiązań materialnych i proceduralnych oraz ich znaczne rozproszenie. Polski prawodawca kształtując własne regulacje, wzorował się na rozwiązaniach ustawodawstw zaborczych. Nierzadko nakazywał wprost stosować regulacje dzielnicowe.

Najwcześniejszym polskim aktem prawnym regulującym przede wszystkim procedurę wywłaszczenia nieruchomości był dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r.³⁴ Jako jedyny rodzimy akt normatywny okresu międzywojennego nie przewidywał sądowego trybu ustalania odszkodowania, mimo że w pozostałym zakresie nie odbiegał rozwiązaniami od pozostałych ustaw i rozporządzeń dotyczących problematyki wywłaszczenia³⁵. Orzekanie o wynagrodzeniu, „słusznem i sprawiedliwym”, jak postanowiono w dekreście, powierzono wyłącznie

³⁴ Był to dekret w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowo na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. Nr 14, poz. 162 z późn. zm.). Obowiązywał od dnia 8 lutego 1919 r. na terenie Polski centralnej i wschodniej, w tym na obszarze byłego Królestwa Kongresowego. Zdaniem W. Czapińskiego i J. Grzymały-Pokrzywnickiego z uwagi na zawarte w tytule dekretu i jego art. 1 sformułowanie „wszelkich urządzeń użyteczności publicznej” pełnił rolę generalnej podstawy wywłaszczenia dla tych wszystkich przypadków, dla których brakowało przepisu szczególnego upoważniającego do wywłaszczenia na konkretny cel (*Postępowanie...*, s. 7). Natomiast zdaniem M. Zimmermanna moc prawną ogólnej materialnej podstawy wywłaszczenia zachowały przepisy Zводу Praw i Kodeksu Napoleona, a później art. 99 Konstytucji marcowej (*Wywłaszczenie...*, s. 256).

³⁵ Jak wskazuje M. Zimmermann, rozwiązania zamieszczone w dekreście wzorowano na systemie francuskim, w którym wywłaszczenie rozumiano jako szczególny przypadek publicznoprawnego odszkodowania (rodzaj robót publicznych). Nie mogły o nim orzekać sądy. Dopiero później, zdaniem tego Autora, ustaliła się główna zasada systemu kontynentalnego polegająca na „oddzieleniu właściwego postępowania administracyjnego wywłaszczeniowego od sądowego postępowania odszkodowawczego” (*Wywłaszczenie...*, s. 208–209, 254).

organom administracyjnym (ministrowi, Naczelnikowi Państwa, później Prezydentowi RP – po uzyskaniu opinii komisji szacunkowej). Nie przewidziano *expressis verbis* możliwości zaskarżenia decyzji szacunkowej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Również przedstawiciele doktryny wyrażali wątpliwości co do istnienia administracyjnego środka zaskarżenia od decyzji o wynagrodzeniu³⁶. Sądownictwo powszechne również wykluczało drogę cywilną w sporze o odszkodowanie za wywłaszczenie przeprowadzone na podstawie przepisów dekretu, odwołując się do argumentu formalnego – uregulowania obowiązku ustalenia, wypłaty i złożenia wynagrodzenia do depozytu w przepisach prawa publicznego³⁷.

W odróżnieniu od dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. prawodawstwo wywłaszczeniowe lat 1918–1934 generalnie wyposażało jednak wywłaszczonego w prawo żądania przeniesienia sporu o odszkodowanie na drogę postępowania przed sądem powszechnym, choć nie obowiązywała w tym względzie jednolita regulacja. W niektórych aktach prawnych orzekanie o odszkodowaniu powierzono organowi administracyjnemu w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a następnie w określonym terminie wywłaszczony, niezadowolony z jego wysokości, mógł zgłosić żądanie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie przez sąd. Z poszczególnych regulacji ustawowych wynikała forma tego żądania, np. powództwo skierowane przeciwko drugiej stronie, a więc temu, komu przypadała nieruchomości³⁸. W sytuacjach, w których nie określono trybu wydania orzeczenia sądowego (niespornego lub spornego), przyjmowano, że chodzi o proces cywilny³⁹. Zdarzały się także regulacje wskazujące

³⁶ Zob. M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 256.

³⁷ Orzeczenie SN z dnia 21 września 1934 r., I C 1369/34, OSN(C) 1935, nr 2, poz. 82.

³⁸ Artykuł 92 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 85, poz. 654 z późn. zm.).

³⁹ Artykuł 203 ust. 2 i art. 207 ust. 2 ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 z późn. zm.), w których wyznaczono wywłaszczonemu termin trzymiesięczny na „udanie się do właściwego sądu o oznaczenie wysokości wynagrodzenia w drodze postępowania sądowego” oraz orzeczenia SN z dnia 13 listopada 1930 r., I C 664/30, OSN(C) 1930, nr 2, poz. 209 i z dnia 21 października 1932 r., I C 1476/32, OSN(C) 1932, nr 2, poz. 215, w których wyraźnie wskazano, że termin ten jest terminem na wytoczenie procesu sądowego. Również w art. 10 *in fine* tekstu pierwotnego ustawy elektrycznej z dnia 21 marca 1922 r. (ujednoliconego później w Dz. U. z 1935 r. Nr 17, poz. 98) wskazano jako właściwą drogę postępowania sądowego, którą należało zainicjować w terminie 30 dni od doręczenia orzeczenia organu o wynagrodzeniu. Identycznie wskazano w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32

wprost na drogę postępowania niespornego⁴⁰ (wówczas tryb procesu cywilnego był niedopuszczalny). Niektóre akty prawne zawierały jedynie ogólne odesłanie do „trybu obowiązujących przepisów o wywłaszczeniu”. Oznaczało to konieczność orzekania o wywłaszczeniu, a więc i o odszkodowaniu, według przepisów właściwych dla poszczególnych dzielnic⁴¹. Zdarzały się też przypadki wskazania wprost przepisów dzielnicowych jako właściwych dla rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu, w tym także o wynagrodzeniu za wywłaszczenie⁴².

Żadna z regulacji nie przesądzała wprost cywilnoprawnego lub administracyjnoprawnego charakteru prawa do odszkodowania, mimo że normatywne przesądzenie charakteru stosunku prawnego nie było

z późn. zm.) oraz w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 28 stycznia 1932 r. w sprawie pomiarów Państwa (Dz. U. Nr 19, poz. 125). Na podstawie art. 3 ust. 1 ostatnio wymienionej ustawy przewidziano orzekanie o wywłaszczeniu i jednocześnie o odszkodowaniu, co stanowiło wyjątek wśród pozostałych regulacji. Natomiast termin sześciomiesięczny przewidziano w art. 34 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.).

⁴⁰ Artykuł 9 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 42, poz. 372 z późn. zm., ujednolicony później w Dz. U. z 1936 r. Nr 10, poz. 107 z późn. zm.).

⁴¹ Artykuł 4 tekstu pierwotnego, a następnie art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (Dz. U. Nr 117, poz. 996 z późn. zm.), art. 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (Dz. U. Nr 38, poz. 382 z późn. zm.), art. 14 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz. U. Nr 38, poz. 391 z późn. zm.), art. 19 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 31, poz. 274), art. 4 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz. U. Nr 18, poz. 144 z późn. zm.), art. 24 i 27 ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz. U. Nr 31, poz. 254 z późn. zm.).

⁴² Zob. art. 23 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 31, poz. 294 z późn. zm., ujednolicony później w Dz. U. z 1935 r. Nr 69, poz. 437 z późn. zm.), art. 46 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz. U. Nr 97, poz. 681 z późn. zm.), 6 pkt 5 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu (Dz. U. Nr 35, poz. 359 z późn. zm.). We wskazanych przepisach odwoływano się do ustawy kolejowej austriackiej z 1878 r. Zdaniem M. Zimmermanna ustawę tę należało stosować również na terenie byłego zaboru austriackiego w przypadkach, gdy przepisy ustaw odwoływały się – regulując wywłaszczenie na konkretne cele – do obowiązujących przepisów bez wskazania konkretnie tej ustawy. Natomiast w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 czerwca 1927 r. o popieraniu rozbudowy i rozwoju gospodarczego miasta i portu Gdyni (Dz. U. Nr 51, poz. 452) wskazano jako właściwy do wywłaszczenia tryb ustawy pruskiej z 1874 r.

zupełnie obce ustawodawstwu międzywojennemu⁴³. Zwraca natomiast uwagę pewna powtarzalność rozwiązań prawnych proceduralnych dotyczących orzekania o wynagrodzeniu za wywłaszczenie, polegająca na ustawowym powierzaniu sporu w tym przedmiocie kognicji sądu powszechnego, z inicjatywy wywłaszczonego (wyjątek stanowił dekret z dnia 7 lutego 1919 r.).

Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że odrębność trybu realizacji wywłaszczenia (droga administracyjna) i dochodzenia odszkodowania (w końcowym etapie droga sądowa) była sposobem na wyartykułowanie niejednorodności elementów składających się na instytucję wywłaszczenia nieruchomości, podkreślenia odrębności prawa do odszkodowania od publicznego prawa do wywłaszczenia (publiczny charakter wywłaszczenia, na co wyżej wskazywałam, nie budził już w zasadzie wątpliwości). Co prawda kryterium trybu realizacji jest kryterium formalnym, zaledwie pomocnym w identyfikacji charakteru roszczenia, a nie o nim przesądzającym, uprawniony wydaje się jednak wniosek, że tryb realizacji prawa do odszkodowania stanowił skutek cywilnoprawnego charakteru tego uprawnienia, zwłaszcza że w okresie międzywojennym powszechnie przyjmowano zasadę drogi sądowej dla cywilnych roszczeń majątkowych⁴⁴.

Zauważyć natomiast należy, że w polskiej literaturze prawniczej okresu międzywojennego kryterium decydującym o kwalifikacji konkretnego prawa jako publicznego lub prywatnego był charakter stosunku prawnego między dwoma podmiotami (stosunek prawny administracyjny między podmiotami nierównorzędnymi, stosunek prawny cywilny między podmiotami równorzędnymi). Dlatego głównymi argumentami powoływanymi za cywilnym charakterem odszkodowania były: równorzędność podmiotów w stosunku zobowiązaniowym odszkodowawczym (przymus dotyczy wyłącznie wywłaszczenia), wynikanie prawa do od-

⁴³ Przykładowo art. 1 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164) miał następujące brzmienie: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny, może być zmieniony, zawieszony, lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień niniejszej ustawy”. Przepis ten miał identyczne brzmienie przez cały czas obowiązywania ustawy, aż do dnia 1 stycznia 1975 r.

⁴⁴ S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 156–157. Autor ten podaje wręcz, analizując międzywojenne poglądy orzecznictwa i przedstawicieli doktryny na charakter roszczenia odszkodowawczego, że „ustawodawca od cywilnego charakteru stosunków prawnych uzależniał dopuszczalność drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń wynikających z tych stosunków”.

szkodowania z mocy ustawy (decyzyjnego określenia wymagała tylko jego wysokość). Wskazywano też, że o charakterze stosunku prawnego nie decyduje treść i charakter przepisu stanowiącego podstawę do odszkodowania (I. Rosenblüth), a niejednokrotnie stosunek publiczno-prawny jest przyczyną powstania stosunku prywatnoprawnego (Z. Wusatowski). Wywodzono, że skoro wywłaszczenie jest źródłem obowiązku naprawienia szkód, to w tym sensie jest źródłem stosunku prawnego o charakterze prywatnym (F. Zoll), który jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności na zasadzie ryzyka między dwoma podmiotami poza typowym stosunkiem zobowiązaniowym. Podejmowano również próbę znalezienia analogii między wywłaszczeniem i odszkodowaniem za nie a instytucją drogi koniecznej za wynagrodzeniem, wskazując, że nieuzasadnione byłoby przyjmowanie różnego charakteru obydwu tych wzajemnych roszczeń (o odszkodowanie i o wynagrodzenie), gdy ich ustalenie następuje w wyroku sądowym (F. Longchamps de Berier)⁴⁵.

Nie może też ujść uwadze postrzeganie w judykaturze okresu międzywojennego obowiązku uprzedniej zapłaty wynagrodzenia za odebraną nieruchomość jako wykonania cywilistycznego stosunku zobowiązaniowego między równorzędnymi stronami: wywłaszczonym (wierzyciel) a wywłaszczającym (zobowiązany). Sąd Najwyższy wskazał, że tak właśnie należy rozumieć obowiązek odszkodowawczy na podstawie przepisów uprawniających do wywłaszczenia na budowę dróg publicznych oraz na rozbudowę miast⁴⁶. Przyznać jednak trzeba, że nie zawsze była to kwestia postrzegana jednolicie⁴⁷. Trudno natomiast zaprzeczyć, że powierzenie sądownictwu powszechnemu kognicji w sprawach o wynagrodzenie za wywłaszczenie mogło stanowić wyraz

⁴⁵ Obszernie poglądy przedstawicieli międzywojennej nauki prawa (w tym wyżej wymienionych) scharakteryzowali S. Czuba, *Cywilnoprawne...*, s. 157–159 oraz J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania władzy publicznej*, Warszawa 2007, s. 442–445.

⁴⁶ Orzeczenie SN z dnia 18 lutego 1931 r., I C 1621/30, OSN(C) 1931, nr 1, poz. 22, w którym wskazano wprost na art. 1239 K.N., stanowiący, że zapłata czyniona być powinna wierzycielowi, albo umocowanemu od niego, albo temu, który jest upoważniony przez sąd, lub ma prawo do odbierania za niego.

⁴⁷ Przykładowo w oparciu o przepisy austriackiej ustawy kolejowej z 1878 r. Sąd Najwyższy stwierdził brak powstania jakiegokolwiek stosunku obligacyjnego pomiędzy wywłaszczającym a wywłaszczonym, gdy odbiór wynagrodzenia przez tego ostatniego miał nastąpić z depozytu sądowego (orzeczenie z dnia 22 lutego 1933 r., III 2110/32, OSN(C) 1933, nr 2, poz. 116).

postrzegania w kategoriach cywilistycznych prawa do odszkodowania, o którym orzekanie w trybie postępowania administracyjnego miało charakter wyjątku od ogólnej zasady⁴⁸. Na ugruntowywanie się tego kierunku prawodawstwa polskiego zwracał uwagę Sąd Najwyższy⁴⁹.

Polskie prawo proceduralne wywłaszczeniowe okresu międzywojennego doczekało się ujednolicenia w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym⁵⁰. Wśród dominujących w tym akcie prawnym norm procesowych, również dotyczących zasad przyznawania i ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie, zamieszczono przepis o charakterze materialnoprawnej normy ogólnej o następującym brzmieniu: „Obowiązek odszkodowania ciąży na tym, na czym rzecz orzeczono wywłaszczenie” (art. 26). Zacytowana norma nie przesądzała *expressis verbis* charakteru odszkodowania, natomiast interpretowana według zasad wykładni systemowej wewnętrznej (w całości kształcie przepisów rozporządzenia) umożliwiała wskazanie podmiotów „normatywnie powiązanych” stosunkiem odszkodowawczym. Byli to: zobowiązany do odszkodowania, który miał zrealizować swoją powinność wobec uprawnionego do odszkodowania, nazywanego w rozporządzeniu wywłaszczanym lub właścicielem. Natomiast charakter wzajemnej więzi tych dwóch podmiotów można było wyinterpretować analizując metodę regulacji, tj. poszczególne instrumenty prawne, za pomocą których dochodziło do realizacji prawa do odszkodowania i odpowiadającego mu obowiązku odszkodowawczego.

Przed wszystkim w rozporządzeniu wprowadzono ogólną zasadę, że odszkodowanie obejmuje stratę powstałą wskutek wywłaszczenia (art. 27). Twierdzono w doktrynie, że przy ustalaniu straty ma zastosowanie cywilistyczna zasada pełnego odszkodowania, zatem jej naprawienie powinno obejmować wyrównanie ubytku materialnego (*damnum emergens*) i utraconych korzyści (*lucrum cessans*), z wyłączeniem wartości szczególnego upodobania (*praetium affectionis*). Wykładnia ele-

⁴⁸ Orzeczenia SN z dnia 5 czerwca 1936 r., III C 1035/34, OSN(C) 1937, nr 9, poz. 309 oraz z dnia 11 grudnia 1933 r., II CR 580/33, OSN(C) 1934, nr 7, poz. 440.

⁴⁹ Uchwała z dnia 9 kwietnia 1938 r., I C 1825/36, OSN(C) 1938, nr 7, poz. 302.

⁵⁰ W art. 2 tego aktu prawnego zdefiniowano wywłaszczenie jako: 1. odjęcie prawa własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, albo ograniczenie czasowe lub stałe praw rzeczowych na nieruchomości, 2. odjęcie prawa własności materiałów niezbędnych do budowy urządzeń na cele obrony Państwa, dróg lądowych i wodnych oraz kolei, 3. czasowe zajęcie nieruchomości.

mentów prawa do odszkodowania za wywłaszczenie za pomocą konstrukcji cywilistycznych, dokonana przez przedstawicieli ówczesnej doktryny, wskazuje, że postrzegano to prawo jako niezdeteterminowane publicznoprawnym charakterem wywłaszczenia, jako instytucję, której istotę można było wyjaśniać wyłącznie konstrukcjami prawa cywilnego⁵¹.

Zawarty w rozporządzeniu proces ustalania wysokości odszkodowania był procesem realizacji praw i obowiązków z odrębnego od wywłaszczenia stosunku prawnego. Wskazuje na to znaczne usamodzielnienie etapu orzekania o odszkodowaniu z istotną rolą sądu powszechnego. Jego orzeczenie, kończące administracyjnosądową procedurę ustalania wysokości odszkodowania, przesądzało o prawie do odszkodowania i jego rozmiarze. Administracyjne orzeczenie ustalające miało zaledwie prowizoryczny, tymczasowy charakter. Wywłaszczony niezadowolony z przyznanej przez organ administracji kwoty mógł w terminie trzech miesięcy złożyć do sądu powszechnego wniosek o ustalenie wynagrodzenia i fakt złożenia takiego wniosku w terminie pozbawiał orzeczenie administracyjne mocy prawnej. Rolą sądu było natomiast nie tylko orzeczenie o wysokości odszkodowania, ale także o zasadności jego przyznania oraz mógł on – niezależnie od stanowiska organu – samodzielnie rozstrzygać wszelkie kwestie prawne i faktyczne związane z odszkodowaniem, jak również zadecydować, które przepisy mają w sprawie zastosowanie⁵². Orzeczenie sądu zapadało w trybie niespornym. Jeśli nie doszło do dobrowolnej wypłaty kwoty wynagrodzenia ustalonej przez sąd – należało wytoczyć powództwo o jego zasądzenie i dopiero tak uzyskane orzeczenie, już w trybie procesu cywilnego, stanowiło tytuł egzekucyjny⁵³.

Prawo do przeniesienia sporu na drogę sądową przewidziano w rozporządzeniu również w innych niż odebranie prawa własności przypadkach wywłaszczenia: przy wywłaszczeniu materiałów (art. 49 § 2) i przy zajęciu czasowym wywołanym siłą wyższą lub nagłą potrzebą (art. 53 § 2).

Szeroko ukształtowana kompetencja sądów powszechnych do orzekania o odszkodowaniu za wywłaszczenie była w doktrynie tłum-

⁵¹ Zob. F. Zadrowski, *Prawo...*, s. 35; M. Zimmermann, *Wywłaszczenie...*, s. 279.

⁵² Zob. orzeczenie SN z dnia 18 stycznia 1938 r., II C 2825/37, OSN(C) 1939, nr 3, poz. 113.

⁵³ F. Zadrowski, *Prawo...*, s. 49.

czona cywilnoprawnym charakterem tegoż prawa również na gruncie analizowanego rozporządzenia⁵⁴. Realizowała również zasadę dochodzenia roszczeń cywilnych w postępowaniu przed sądem cywilnym.

Na charakter prawa do odszkodowania, bliższy stosunkom prywatnoprawnym (zależnym przede wszystkim od woli stron), a nie publicznoprawnym (opartym na podporządkowaniu), wskazuje zakres uprawnień wyłączonego w procesie ustalania wysokości wynagrodzenia. Zwraca uwagę rozporządzalność przedmiotowym prawem: możliwość zawarcia układu co do wysokości odszkodowania na rozprawie, a także poza rozprawą (w rozporządzeniu w art. 20 użyto sformułowania „umowa” na określenie uzgodnienia wysokości odszkodowania poza rozprawą). Układ lub umowa miały „uchylić spór co do roszczenia wynikającego ze stosunku prawnego powstałego wskutek wyłączenia” i stosowało się do nich przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.)⁵⁵. Wyłączony nie był zobowiązany do oczekiwania na odgórne ustalenie jego prawa, mógł sam porozumieć się z wyłaczającym. Szczególnie korzystna była możliwość zawarcia umowy poza rozprawą, bowiem eliminowała konieczność dopuszczenia dowodu z opinii biegłych na okoliczność oszacowania straty i uprawniała do elastycznego ukształtowania wzajemnych uprawnień i obowiązków stron. Możliwość wyłączenia organu z procesu ustalania wysokości wynagrodzenia, wolą stron zawierających umowę we własnym zakresie, a więc w konsekwencji nieobligatoryjność zacydowania w tym przedmiocie przez organ administracji, świadczy o postrzeganiu przez ustawodawcę prawa do odszkodowania w kategoriach prywatnoprawnych.

O tym, że pozycja wyłaczanego w stosunku odszkodowawczym nie była wyłącznie pozycją jednostki podporządkowanej, jak w typowym stosunku administracyjnoprawnym, świadczą jego uprawnienia po wydaniu orzeczenia o wyłączeniu. Co prawda uprawnionym do złożenia wniosku o ustalenie odszkodowania – w terminie trzech miesięcy od wydania orzeczenia wyłaczającego – był w pierwszej kolejności wyłaczający, to jednak po bezskutecznym upływie tego terminu zwiększały się uprawnienia wyłaczanego i mogły one prowadzić

⁵⁴ Tamże, s. 50.

⁵⁵ Jak wskazuje F. Zadrowski: „zatem jeśli strony mogą swobodnie roszczeniem tem rozporządzać, władne są co do niego zawrzeć ugodę (art. 621 K.Z.)” (*Prawo...*, s. 41.).