

Katarzyna Biskup-Grabowska

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0001-6963-1837

k.biskup@ukw.edu.pl

Dyskrecjonalność organów administracji publicznej przy nabywaniu nieruchomości w ramach realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej statuuje w art. 7 podstawową zasadę obowiązującą organy władzy publicznej, a mianowicie zasadę legalizmu¹. W konsekwencji proces decyzyjny organów administracji publicznej odbywa się w na podstawie i w granicach prawa, co wynika również z wywiezionej ze wspominanej regulacji zasady praworządności² zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej jako k.p.a.). Oznacza to, że organy administracji publicznej zobligowane są do podejmowania wyłącznie takich działań, które są wyraźnie dopuszczone przez akty prawne.

Prawo administracyjne stanowi specyficzną gałąź prawa, bowiem posiada cechy, które generują jej wewnętrzną niespójność. Polega ona na tym, że z jednej strony właściwe organy zobligowane są do realizacji norm ustawowych, a z drugiej w celu wykonywania przyznanych kompetencji ustawodawca przyznaje im pewne luzy decyzyjne⁴. Nie zmienia to faktu, że obywatele oczekują, aby organy państwa prawidłowo stosowały przepisy prawa.

¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.

² Art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

⁴ M. Jędrzejczak, *Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2013, nr 2, s. 4, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/334eb48f-1759-477c-84d9-40a4c85cc333/content> (data dostępu: 11.11.2024).

Jak wskazuje w wyroku z 5 października 2023 r. Sąd Najwyższy: „Jedną ze składowych zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywatela do państwa, wyrażająca się również w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”⁵.

Według Marii Jędrzejczak „(...) konieczność zapewnienia elastyczności prawa będzie kolidowała z zasadą legalizmu, która nakazuje działanie tylko na podstawie i w granicach prawem wyznaczonych. Niejako w odpowiedzi na ten problem została przyznana organom administracji publicznej władza dyskrejonalna”⁶. Organy administracji publicznej zostały wyposażone w kompetencje do realizacji norm prawa administracyjnego, a sam ustawodawca niejednokrotnie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zarówno przedstawicieli organów, jak i obywateli, aby uelastyczyć możliwość ich działania w taki sposób, aby wykonywały one powierzone im zadania w sposób prawidłowy. Organ stosujący normę ma pewien wpływ na ostateczne ukształtowanie się aktu indywidualnego. Należy się zgodzić z Eugeniuszem Ochendowskim, że w procesie stosowania prawa ustalenie i ocena samego stanu faktycznego, z którym konkretna norma prawna łączy określone skutki prawne, zależy od wielu czynników⁷.

W związku z tym przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest wykazanie, czy przy nabywaniu nieruchomości w ramach wybranych inwestycji infrastrukturalnych możemy mówić o dyskrejonalności organów administracji publicznej. Analiza rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸ (dalej jako specustawa drogowa) oraz ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁹ (dalej jako specustawa lotniskowa) ma na celu wykazać, czy w kontekście procedury nabywania nieruchomości można mówić o przejawach dyskrejonalności organów administracji publicznej. Powyższe ma na celu potwierdzenie tezy, że w przedmiotowym zakresie dyskrejonalność organów jest znacząco ograniczona. Podstawę analizy stanowi przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna, uzupełniona podejściem językowym, co pozwala na trafne ujęcie i przejrzyste zaprezentowanie badanego zagadnienia.

⁵ Wyrok SN z 5 października 2023 r., sygn. akt II NSNc 140/23, Lex nr 3614259.

⁶ M. Jędrzejczak, *Elementy dyskrejonalności...*, s. 5.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 197.

⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 311.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1464.

Pojęcie i zakres dyskrecjonalności organów administracji publicznej

W kontekście realizacji inwestycji infrastrukturalnych nabywanie nieruchomości przez właściwe organy administracji publicznej jest jednym z elementów całego procesu inwestycyjnego. Aby dokonać analizy przepisów ustaw szczególnych, konieczne jest przybliżenie pojęcia dyskrecjonalności oraz jego wpływu na efektywność, jak i transparentność działań administracyjnych.

Należy zaznaczyć, że do tej pory nie doczekaliśmy się w prawie krajowym usankcjonowania terminu „władza dyskrecjonalna” jako pojęcia prawnego. Oznacza to, że przy wyznaczaniu tego pojęcia należy sięgać do poglądów doktryny. Przykładowo Dorota Dąbek zwraca uwagę, że „w samym pojęciu »dyskrecjonalność« mieszczą się wszystkie sposoby przyznania przez prawo organowi stosującemu prawo elastyczności, pozostawienia mu w pewnym zakresie luzu decyzyjnego”¹⁰. Z kolei Zofia Duniewska wskazuje, że pozostawienie w przepisach prawa możliwości działania oraz jego form¹¹ wiąże się z władzą dyskrecjonalną¹². Według Jana Zimmermann pojęcie dyskrecjonalności dla prawa administracyjnego „(...) to wszelki luz dotyczący zewnętrznego zachowania się organu administracji publicznej niezależnie od formy, w jakiej ona działa, czyli niezależnie od obszaru, jaki zajmuje pojęcie aktu administracyjnego”¹³. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dyskrecjonalność władzy to najszerszy zakres swobody, jaki może być przypisany władzy publicznej¹⁴. Należy zgodzić się z stanowiskiem Marii Jędrzejczak, że dyskrecjonalność należy definiować szerzej, tj. „jako pozostawioną przez prawodawcę organowi administracyjnemu swobodę działania, mieszczącą się co do jej zakresu w ramach określonego porządku prawnego oraz w jego założeniach aksjologicznych, dotyczących wybranych etapów procesu stosowania prawa”¹⁵. Powyższe

¹⁰ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 59, cyt. za: E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 517.

¹¹ Między innymi za E. Urą należy wskazać, że przez prawne formy działania organów administracji publicznej można rozumieć: akt administracyjny, porozumienie administracyjne, umowę cywilnoprawną, partnerstwo-publicznoprywatne, ugodę administracyjną czy czynności faktyczne administracji. Szerzej: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 135–181.

¹² Z. Duniewska, *Z problematyki uznaniowego umorzenia zaległości podatkowej (w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 119.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 414.

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Dyskrecjonalność władzy*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 137.

¹⁵ M. Jędrzejczak, *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrecjonalną organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 4, s. 59–60.

implikuje rozumienie tego terminu w taki sposób, aby do jego przejawów zaliczyć zarówno uznanie administracyjne, jak i inne formy władzy dyskrecjonalnej, w tym luz decyzyjny, zwany też luzem normatywnym, czy klauzule generalne oraz interpretację pojęć niedookreślonych w ramach procesu stosowania prawa. W literaturze przedmiotu pojawiają się również głosy krytyczne, wskazujące, że organy administracji publicznej nadmiernie posługują się tą instytucją bądź czynią to w sposób niewłaściwy¹⁶. Niemniej jednak należy zgodzić się z Krystianem Ziemskim i Marią Jędrzejczak¹⁷, którzy wprost konstatują, że „każda instytucja prawa może zostać wypaczona, jeśli podmioty stosujące prawo będą używać jej do niewłaściwych celów”¹⁸.

Zaznaczenie istoty szerokiego ujęcia pojęcia dyskrecjonalności jest o tyle ważne, że w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż przejawem szeroko pojmowanej władzy dyskrecjonalnej jest uznanie administracyjne. Niejednokrotnie pojęcie uznania administracyjnego utożsamiane jest z władzą dyskrecjonalną¹⁹. Niemniej jednak, jak wskazano wcześniej, nie jest to jedyna forma władzy dyskrecjonalnej.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że pojęcie dyskrecjonalności winno obejmować swoim zakresem wszelkie formy działania przyznane administracji do realizacji zamierzonych celów, zarówno te o charakterze administracyjnoprawnym, tj. wydanie decyzji administracyjnej, jak i te mające charakter cywilnoprawny, a w efekcie wpływające na wypełnienie zadań przypisanych przez ustawodawcę w przepisach prawa materialnego administracyjnego. Dyskrecjonalności w tym przypadku upatrywać będziemy na etapie wyboru formy działania czy chociażby przypisania możliwości zawarcia umowy cywilnoprawnej przez organ administracji publicznej bez ścisłego związania przepisami prawa.

Nabywanie nieruchomości w ramach realizacji inwestycji infrastrukturalnych – wybrane rozwiązania zawarte w specustawach

Nabywanie nieruchomości przez organy administracji publicznej jest nieodzownym elementem procesu inwestycyjnego. Wydaje się, że dyskrecjonalność

¹⁶ A. Kozak, *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecjonalnej*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 249.

¹⁷ K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015, s. 13–27.

¹⁸ Ibidem, s. 26.

¹⁹ Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024, s. 111.

organów administracji publicznej przejawia się w ramach budowy dróg ekspresowych czy lotnisk użytku publicznego, bowiem m.in. w tych przypadkach decydują one o wyborze obszaru objętego inwestycją na podstawie kryteriów ekonomicznych, środowiskowych oraz społecznych. Nic bardziej mylnego. Jak wskazuje w wyroku z 13 września 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny, nie można przypisać organowi administracji publicznej kompetencji do wyznaczenia i korygowania trasy inwestycji czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu. Co więcej, niedopuszczalnym zjawiskiem będzie ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawianej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. O przebiegu drogi decyduje zarządca (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo²⁰. W ramach rozważań dokonano analizy przepisów specustawy drogowej oraz specustawy lotniskowej w zakresie wykazania, czy ustawodawca przyznał kompetencje dyskrecjonalne w ramach nabywania nieruchomości w przedmiotowej procedurze.

Realizacja inwestycji infrastrukturalnych wiąże się z wydaniem przez organy administracji publicznej decyzji, których treść wywołuje wiele skutków prawnych o różnym charakterze²¹. Jednym z nich jest przeniesienie własności nieruchomości podlegających wywłaszczeniu na rzecz m.in. Skarbu Państwa²². Decyzje, które rozstrzygają różne sprawy administracyjne, określane są w doktrynie jako „decyzje kompleksowe”²³. Takimi decyzjami nazywać można decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 11f specustawy drogowej) czy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 8 specustawy lotniskowej). W obu regulacjach ustawodawca zdecydował się na oddzielenie skutku, jakim jest wywłaszczenie, od zobowiązania do wypłaty odszkodowania (art. 12 ust. 4 i ust. 4a specustawy drogowej oraz art. 21 specustawy lotniskowej). Taka konstrukcja prawna jest efektem dążenia do przyspieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację rzeczonych inwestycji.

²⁰ Wyrok NSA z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, Lex nr 2599324.

²¹ M. Nahajewski, *Nabywanie nieruchomości pod drogi*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Inwestycje budowlane*, seria: Meritum, Warszawa 2019, s. 303.

²² W przypadku specustawy drogowej ustawodawca wskazał w art. 12 ust. 4, że nieruchomości lub ich części objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stają się własnością odpowiednio Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych bądź odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

²³ B. Sagan, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, 2013, Lex, komentarz do art. 11f.

Należy przyjąć, że mimo wprowadzenia do przepisów szczególnych dwóch odrębnych postępowań uregulowania, te łączą ściśle obowiązek wydania decyzji odszkodowawczej z istnieniem w obrocie prawnym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej²⁴.

Jak wcześniej wskazano, wywłaszczenie nieruchomości, a co za tym idzie – nabywanie nieruchomości pod realizację określonego zadania inwestycyjnego, wiąże się z wydaniem odpowiedniego aktu administracyjnego. Wynika to z faktu, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza wywłaszczenie nieruchomości jedynie na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Natomiast zarówno realizację inwestycji drogowej, jak i budowę lotniska użytku publicznego niewątpliwie do takich celów zaliczyć należy²⁵. W tym zakresie należy przytoczyć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK), który niejednokrotnie wypowiadał się na temat przedmiotowego zagadnienia, wskazując m.in.: „W myśl art. 21 Konstytucji własność podlega ochronie, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. (...) Interes publiczny związany z potrzebą budowy dróg nie może być należycie zabezpieczony na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (...). Stworzenie szczególnej procedury wywłaszczeniowej było zatem rozwiązaniem proporcjonalnym do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w pełni legitymowanego w demokratycznym państwie prawa”²⁶. Zatem również na gruncie orzeczeń TK²⁷ trzeba przyjąć, że prawo własności podlega ochronie konstytucyjnej, niemniej jednak może zostać ograniczone bądź odebrane w drodze wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem i na cel publiczny.

Przepisy szczególne przewidują, że nabycie nieruchomości pod drogi, jak i pod niektóre inwestycje w zakresie lotnisk użytku publicznego następuje w drodze decyzji. W związku z tym warto przeanalizować, czy ustawodawca w przedmiotowym zakresie przyznał organom administracji publicznej kompetencje o dyskrecyjnym charakterze.

Regulacje zawarte w specustawie drogowej wykazują określone działania organów administracji publicznej, nie dając im w tym zakresie uprawnień o charakterze dyskrecyjnym – zgodnie z art. 11e specustawy drogowej nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Zatem w świetle obowiązującego przepisu nie sposób przypisać

²⁴ Wyrok NSA z 22 października 2021 r., sygn. akt I OSK 517/21, Lex nr 3309729.

²⁵ Zob. art. 6 pkt 1 i 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

²⁶ Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, Lex nr 121570.

²⁷ Zob. m.in. wyroki TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, Lex nr 39993 i z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15, Lex nr 2405345.

organowi możliwości posługiwania się jakąkolwiek formą władzy dyskrejionalnej. Taka konstrukcja przepisu wskazuje na to, że decyzja ZRID ma charakter decyzji związanej, a to oznacza, że organ administracji publicznej zobligowany jest do wydania aktu administracyjnego o określonej przepisami prawa treści. Ten związany charakter decyzji oraz brak w samym postępowaniu elementów uznaniowości w efekcie powoduje, że organy rozstrzygające sprawę administracyjną zobowiązane są do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia. Oczywiście powyższe nastąpi w przypadku złożenia przez inwestora kompletnego wniosku i spełnienia wszystkich przesłanek określonych w ustawie. Takie stanowisko utrzymało się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 lipca 2023 r. „(...) organy nie są umocowane do oceny wniosku z punktu widzenia jego słuszności czy też racjonalności. Mogą dokonywać oceny wyłącznie w odniesieniu do legalności i kompletności wniosku”²⁸, a według wskazania w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 grudnia 2009 r. „w świetle przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji dróg publicznych organy orzekające nie są upoważnione do oceny celowości rozwiązań przyjętych we wniosku o ustalenie lokalizacji drogi krajowej”²⁹.

Zatem organy administracji publicznej nie ingerują w treść wniosku, tj. zaproponowane rozwiązania w tym określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 11d ust. 1 pkt 3a). W rezultacie w zakresie wywłaszczenia nieruchomości nie można mówić o przepisach świadczących o przyznaniu organom administracji publicznej kompetencji dyskrejionalnych. Rozpatrując wniosek, organy są związane obowiązującymi przepisami i nie mogą ingerować w rozwiązania zaproponowane przez inwestora. Mogłoby to zostać uznane za nieuprawnione działanie w świetle obowiązujących przepisów³⁰.

Z kolei w specustawie lotniskowej ustawodawca przewidział, że w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego znajduje się zamknięty katalog elementów, jakie musi ona zawierać. Co prawda w tym akcie prawnym nie odnajdziemy literalnego odzwierciedlenia przepisu art. 11e specustawy drogowej, jednak treść przepisów, w tym tych dotyczących treści rozstrzygnięcia organu (art. 8 specustawy lotniskowej), jak i tych dotyczących wywłaszczenia nieruchomości (art. 21 specustawy lotniskowej), nie pozostawiają wątpliwości, że organy nie mogą w tym zakresie

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 5 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 639/23, Lex nr 3599593.

²⁹ Wyrok NSA z 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1580/09, Lex nr 580926.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 255/21, Lex nr 3310850.

stosować luzów decyzyjnych. Tak jak w przypadku procedury zawartej w specustawie drogowej – wywłaszczenie następuje w momencie, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

Ponadto w sprawach nieuregulowanych w zakresie wywłaszczenia nieruchomości stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której art. 112 ust. 2 zawiera ustawową definicję wywłaszczenia nieruchomości, wskazując, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Analiza specustawy lotniskowej prowadzi do wniosku, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego zastępuje decyzję o wywłaszczeniu, zatem możemy mówić o jej konstytutywnym charakterze. Użycie w art. 21 specustawy lotniskowej zwrotu „stają się z mocy prawa” wydaje się więc niezasadne³¹.

W świetle niniejszych rozważań trzeba podzielić stanowisko Andrzeja Nikiforowa³², który zauważył, że w rzeczywistości mamy do czynienia z dekodyfikacją instytucji wywłaszczenia *sensu stricto*. Ustawodawca faktycznie wprowadza do specustaw instytucje służące pozbawieniu praw rzeczowych pod realizację celów publicznych. Niemniej jednak przewidziane zezwolenia zintegrowane, wydawane w formie decyzji, realizujące funkcję decyzji lokalizacyjnej, pozwolenia na budowę i orzekające o nabyciu nieruchomości na rzecz podmiotów publicznych, stanowią podstawę do twierdzenia o dekodyfikacji instytucji wywłaszczenia³³.

Powyższe nie zmienia charakteru decyzji kompleksowych o których mowa w omawianych aktach prawnych. Związanie organu administracji publicznej do wydania aktu administracyjnego o określonej treści i niemożności ingerowania w koncepcję wnioskodawcy stanowi podstawę do twierdzenia o braku uprawnień dyskrejonalnych w zakresie wywłaszczenia nieruchomości, na podstawie rzeczonych aktów administracyjnych.

Wydaje się jednak, że przejawem kompetencji dyskrejonalnych w ramach nabywania nieruchomości³⁴ jest możliwość nabycia nieruchomości przez zarządcę drogi na podstawie umowy (art. 13 ust. 2 specustawy drogowej). O przyjęciu takiego założenia świadczy sformułowanie, że właściwy zarządca drogi „może” nabywać w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, województwa,

³¹ K.B. Wojciechowska, *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 922–923.

³² A. Nikiforów, [w:] E. Klat-Górska (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 112.

³³ Ibidem.

³⁴ Zakładając, że przez dyskrejonalność rozumieć należy wyposażenie organów administracji publicznej w uprawnienia służące realizacji zadań, decyzji określonych w aktach prawa materialnego.

powiatu albo gminy, nieruchomości, w tym lokale mieszkalne, poza pasami drogowymi w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w pasach drogowych lub wydzielenia ich w tych pasach w postępowaniu scaleniowo-wymiennym. Mimo że formą działania organu administracji w tym przypadku będzie zawarcie umowy cywilnoprawnej, to ustawodawca pozostawia inwestorowi możliwość dokonania rozeznania, czy zakup nieruchomości bądź lokali mieszkalnych posłuży realizacji postanowień decyzji, tj. czy np. nabyte nieruchomości posłużą do nadania ich jako nieruchomości zamienne, bądź czy spełnią role lokali mieszkalnych do czasowego użytkowania w przypadku nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności³⁵. Organowi przyznano zatem pewien luz decyzyjny; można nawet pokusić się o stwierdzenie, że mamy do czynienia w tym przypadku z brakiem ścisłego związania prawem.

Tożsamo traktować należy możliwość nabycia nieruchomości w drodze umowy uregulowaną w art. 24 specustawy lotniskowej, gdzie wskazano, że „wojewoda może nabyć od dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomość objętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w drodze umowy, zawartej nie później niż w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stała się ostateczna. W takim przypadku decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomość objętą umową nie wydaje się”. W ust. 2 wspomnianej regulacji ustawodawca wskazuje dodatkowo, że „do ustalenia wysokości odszkodowania wypłacanego na podstawie umowy stosuje się przepisy art. 22 ust. 3–6 i art. 23, jeżeli umowa nie stanowi inaczej”. Należy zatem przyjąć, że ta swoboda działania organu w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania na podstawie umowy jest większa aniżeli w specustawie drogowej. Nie oznacza to, że ustalenia kwoty należnej stronie wywłaszczanej może przewyższać wartość nieruchomości z dnia, w którym następuje ustalenie odszkodowania, jednak wydaje się, że może być ono ustalone na podstawie innych podejść, metod czy technik szacowania nieruchomości. Dodatkowo ustawodawca przewidział gratyfikację dla właścicieli nieruchomości decydujących się na zawarcie umowy w postaci powiększenia kwoty odszkodowania o 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

W świetle analizy wydaje się, że na etapie wyboru formy działania (czy to zawarcie umowy i nabycie nieruchomości w taki sposób, czy nabycie tej samej nieruchomości w drodze wywłaszczenia) można mówić o dyskrecjonalności organów administracji publicznej.

Podstawowym założeniem, wskazującym na to, że w przypadku stosowania tej formy działania administracji mamy do czynienia z przyznaniem

³⁵ Regulacje w tym zakresie przewiduje zarówno specustawa drogowa (art. 17 ust. 4–4a w zw. z art. 16 ust. 2), jak i specustawa lotniskowa (art. 26 ust. 3–5).

kompetencji dyskrejonalnej, jest przekonanie, że mimo charakterystycznych cech umowy w prawie cywilnym w przypadku zawierania jej przez podmioty publiczne mamy niejako do czynienia ze zdecydowaną przewagą administracji. Takie twierdzenie wynika z faktu, że co do zasady to organ administracji publicznej narzuca treść umowy drugiej stronie, która takie postanowienia przyjmie bądź nie, ponadto możliwość zawarcia tego typu umowy uregulowana jest w przepisach materialnego prawa administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego w sposób szeroki dyskutuje się nad umową jako prawną formą działania administracji publicznej, gdzie spotkać się można ze stanowiskiem, że w prawie krajowym powinno dojść do zmian m.in. poprzez wyróżnienie „(...) spośród stosowanych przez administrację umów różnych ich typów, poczynając od takich, które w przeważającej części regulowane są przepisami prawa cywilnego, a kończąc na takich, w których zdecydowaną przewagę mają elementy o charakterze administracyjnym”³⁶.

Zakończenie

Pojęcie dyskrejonalności stanowi przedmiot intensywnych analiz przedstawicieli nauki. Mimo braku legalnej definicji „władzy dyskrejonalnej” w doktrynie coraz częściej przyjmuje się, że pojęcie to ma charakter szeroki i obejmuje zakres kompetencji organów administracji publicznej, w tym możliwość wyboru formy oraz sposobu działania w ramach realizacji ich zadań.

Ten szeroki zakres swobody pozostawiony organom administracji publicznej wynika przede wszystkim ze zmieniających się realiów pracy i rozstrzygania spraw administracyjnych, a co za tym idzie – ze zmieniającej się rzeczywistości społecznej, gospodarczej i prawnej. Stworzenie zamkniętego katalogu regulacji, który wyczerpywałby wszystkie możliwe scenariusze rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, wydaje się niemożliwe. Zatem pozostawienie organom administracji publicznej swobody w zakresie wyboru konkretnego sposobu działania, a także formy podejmowanych czynności stanowi rozwiązanie, którego głównym zadaniem jest zapewnienie elastyczności stosowania prawa oraz dostosowania przepisów do zmieniających się warunków i potrzeb administracji.

Poszukiwanie w wybranych specustawach postanowień przyznających organom administracji publicznej władzę dyskrejonalną potwierdziło tezę,

³⁶ P. Sancewicz, *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 1(25), s. 64; L. Bielecki, *Umowy administracyjne i cywilnoprawne*, [w:] J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 207–210.

że w zakresie procedury nabywania nieruchomości dyskrecjonalność owa jest znacząco ograniczona. Zasada jest wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Niemniej jednak ustawodawca w celu realizacji kompetencji przyznanych organom władzy publicznej przyznaje im luzy decyzyjne. W przypadku realizacji analizowanych inwestycji infrastrukturalnych należy zaznaczyć, że sam proces wywłaszczenia, a co za tym – ograniczenia prawa własności, obwarowany jest szeregiem regulacji powiązanych *de facto* z założeniem ustrojodawcy, iż dopuszczalne jest dokonanie wywłaszczenia jedynie na cele publiczne oraz za słusznym odškodowaniem. We wskazanych specustawach nie znajdziemy w przedmiotowym zakresie uprawnień o charakterze dyskrecjonalnym, co jest znamienne ze względu na charakter czynności, jaką jest wywłaszczenie i jej wyjątkowy charakter. Organy w ramach rzeczonyj procedury związane są obowiązującymi przepisami, a zatem nie mogą ingerować w rozwiązania zaproponowane przez inwestora lub działać na zasadzie uznania administracyjnego, bowiem nie zostało ono w tym przypadku im przyznane.

Niemniej jednak w specustawach wprowadzono regulacje, które w ocenie autorki przyznają organom administracji publicznej uprawnienia o charakterze dyskrecjonalnym. Do powyższych zaliczyć należy możliwość nabycia nieruchomości przez zarządcę drogi na podstawie umowy (art. 13 ust. 2 specustawy drogowej) czy możliwość nabycia nieruchomości w drodze umowy uregulowaną w art. 24 specustawy lotniskowej. Zatem przyjmując umowę prawa cywilnego jako prawną formę działania administracji i przepisy wskazujące na możliwość jej zawarcia bez ścisłego związania prawem przez organy administracji publicznej, należałoby uznać, że w przypadku nabywania nieruchomości w ramach realizacji inwestycji infrastrukturalnych mamy do czynienia w tym przypadku z przejawem dyskrecjonalności.

Poczynione w artykule rozważania mogą budzić wątpliwości z uwagi na fakt, że władza dyskrecjonalna łączona jest z klasycznymi formami działania organów administracji publicznej, tj. decyzją administracyjną, ugodą administracyjną, porozumieniem administracyjnym. Jednak wskazanie możliwości użycia jako formy działania umowy cywilnoprawnej, będącej instrumentem działania organów administracji publicznej, w kontekście szerokiego rozumienia pojęcia dyskrecjonalności oraz rosnącej tendencji do tworzenia przepisów elastycznych, stanowi problem wymagający pogłębionej analizy i szerokiej dyskusji przedstawicieli nauki.

Wykaz literatury

Bielecki L., *Umowy administracyjne i cywilnoprawne*, [w:] J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

- Duniewska Z., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Duniewska Z., *Z problematyki uznaniowego umorzenia zaległości podatkowej (w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Wyd. UWM, Olsztyn 2004.
- Jędrzejczak M., *Elementy dyskrecjonalności organu administracyjnego na poszczególnych etapach stosowania prawa*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2013, nr 2.
- Jędrzejczak M., *Wpływ europeizacji prawa na standardy ochrony jednostki przed władzą dyskrecjonalną organów administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 4.
- Kozak A., *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecjonalnej*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 1999.
- Nahajewski M., *Nabywanie nieruchomości pod drogi*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Inwestycje budowlane*, seria: Meritum, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Klat-Górska E. (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, 2024, Lex.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2005.
- Sagan B., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, 2013, Lex.
- Sancewicz P., *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 1 (25).
- Ura E., *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wyd. UW, Wrocław 2016.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Dyskrecjonalność władzy*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Wojciechowska K.B., *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Summary

Discretion of Public Administrative Authorities in the acquisition of real estate within the framework of infrastructure projects implementation

Keywords: administrative law, discretionary powers, special acts, investments, acquisition of real estate, compulsory acquisition.

The term “discretionary power” has not yet been sanctioned in the national legal order, and it has been posited that the concept of discretion

should encompass within its scope all forms of action granted to the administration to achieve its intended objectives. Adopting a broad understanding of the term was instrumental in determining the purpose of this article, namely, to demonstrate whether, in the context of the procedure for acquiring real estate as part of selected infrastructure investments, discretion can be attributed to public administration bodies. The analysis of the provisions of the Act of 10 April 2003 on special principles for the preparation and realisation of investments in the field of public roads and the Act of 12 February 2009 on special principles for the preparation and realisation of investments in the field of public-use airports, carried out in the article, was aimed at confirming the thesis that the discretion of the authorities is significantly limited in the discussed scope. The analyses conducted indicated that in instances of expropriation of real estate undertaken as part of the execution of an investment project, grounded in either the provisions of the road special law or the airport special law, the administrative bodies were not conferred discretionary powers. However, during the deliberations, an interpretation was proposed that asserts the acquisition of real estate through contractual means, as stipulated by both the provisions of the Road Specialisation Act and the Airport Specialisation Act, may be regarded as an exercise of discretionary powers. This interpretation is founded upon a comprehensive understanding of the concept of discretion, encompassing the flexibility and discretionary nature of the authorities' actions in this regard. The study primarily employed a dogmatic-legal approach, as well as a linguistic approach, which enabled an adequate understanding and presentation of the issue under investigation.