

Maciej Kruś*

orcid.org/0000-0001-8500-6927

Lucyna Staniszevska**

orcid.org/0000-0003-3457-0901

Wywłaszczenie prawa jako skutek wpisu do rejestru zabytków budynku objętego uprzednią decyzją administracyjną uprawniającą do realizacji robót budowlanych

Expropriation of Rights as a Result of the Registration of a Building as a Monument, Which Was Previously Authorized by an Administrative Decision to Carry Out Construction Works

Słowa kluczowe: prawna ochrona zabytków, wpis do rejestru zabytków, pozwolenie na realizację robót budowlanych przy zabytku, rozbiórka a wpis do rejestru zabytków

Keywords: legal protection of monuments, listing in the register of monuments, permission to carry out construction works on a monument, demolition vs. listing in the register of monuments

Wstęp

Prawo własności jako fundament porządku społeczno-gospodarczego oraz gwarancja autonomii jednostki podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej i międzynarodowej [Hayek 2006]. Wywłaszczenie, choć dopuszczalne konstytucyjnie, jest środkiem wyjątkowym i wymaga wypłaty słusznego odszkodowania. Dotyczy to nie tylko nieruchomości, ale także innych praw rzeczowych czy uprawnień administracyjnych (koncesji, pozwoleń), przy czym odbywa się na odmiennych zasadach niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W polskim porządku prawnym nierzadko dochodzi do kolizji dóbr. Z jednej strony prawa własności, a z drugiej dziedzictwa kulturowego. Klasycznym przykładem jest konflikt między pozwoleniem na budowę lub rozbiórkę a decyzją o wpisie do rejestru zabytków. Szcze-

Introduction

Property law, as the foundation of socio-economic order and a guarantee of individual autonomy, is subject to special constitutional and international protection [Safjan 1995; Hayek 2006]. Expropriation, although constitutionally permissible, is an exceptional measure and requires payment of fair compensation. This applies not only to real estate, but also to other property rights or administrative entitlements (licenses, permits), and it is governed by different rules than those in the Real Estate Management Act. In the Polish legal system, there are often conflicts between rights. On the one hand, property rights, and on the other, cultural heritage. One classic example is the conflict between a building permit or demolition permit and a decision to register a building as a historic monu-

* dr hab., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji

** dr hab., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

* D.Sc. Ph.D. UAM Professor, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań

** D.Sc. Ph.D. UAM Professor, Adam Mickiewicz University in Poznań

Cytowanie / Citation: Kruś M., Staniszevska L. Expropriation of Rights as a Result of the Registration of a Building as a Monument, Which Was Previously Authorized by an Administrative Decision to Carry Out Construction Works. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2025, 84:145–159

Otrzymano / Received: 31.05.2025 • **Zaakceptowano / Accepted:** 26.08.2025

doi: 10.48234/WK84RIGHTS

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

gólnie widoczne jest to na gruncie Ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.), gdzie obowiązki właściciela są jasno określone, natomiast wsparcie państwa często pozostaje fragmentaryczne (np. dotacje uznaniowe, ulgi podatkowe). W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której właściciel nie może korzystać ze swojego prawa ani go zbyć, co *de facto* zamraża jego własność. Ochrona własności (art. 21 Konstytucji RP) oraz dziedzictwa narodowego (art. 5 i 73 Konstytucji RP) są równorzędnie chronionymi wartościami konstytucyjnymi. W razie ich kolizji należy zastosować zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), wyważając interes publiczny i prywatny [Dzienis 2023, s. 72 n.]. Wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków znacznie ogranicza uprawnienia właściciela – wszelkie prace wymagają zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 u.o.z.), co uniemożliwia realizację wcześniejszych decyzji administracyjnych. Choć nie jest to formalne wywłaszczenie, powinno spełniać wymogi proporcjonalności oraz – w duchu sprawiedliwości – wiązać się z rekompensatą finansową. Artykuł oparto na analizie dogmatycznoprawnej z wykorzystaniem metody komparatystycznej – porównano polskie rozwiązania z systemami francuskim i niemieckim.

Pozbawienie uprawnienia wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej

Zagadnienia ogólne

W praktyce w działalności administracji publicznej występują sytuacje, w których dochodzi do pozbawienia jednostki uprawnienia wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej. Choć decyzja taka co do zasady korzysta z ochrony trwałości, ustawodawca dopuszcza jej wzruszenie w trybach szczególnych, na przykład poprzez stwierdzenie nieważności decyzji rażąco naruszającej prawo (art. 156 § 1 k.p.a.), jej wygaśnięcie albo uchylenie (art. 162 k.p.a.) bądź uchylenie albo zmianę w razie zmiany okoliczności faktycznych lub interesu publicznego (art. 161 k.p.a.) [Kmieciak 2021, s. 237–245]. Skutkiem takich działań jest utrata uprawnienia, często mającego dla jednostki istotne znaczenie majątkowe lub faktyczne. Niekiedy dzieje się tak nie poprzez wydanie aktu zmieniającego czy uchylającego dane rozstrzygnięcie, lecz poprzez wydanie aktu w odmiennym przedmiocie, odnoszącego się do danej rzeczy.

Analizę prawną poprzedzić należy konkretnymi kazusami. Pierwszym godnym uwagi przykładem jest medialna sprawa sporu o kino „Hel” we Wschowie w województwie lubuskim, wpisane do rejestru zabytków na wniosek stowarzyszenia Czas A.R.T. [<https://plus.gazetalubuska.pl/kina-zburzyc-nie-mozna>], co zablokowało inwestorowi możliwość skorzystania z uprzednio uzyskanego pozwolenia na rozbiórkę i na realizację nowego obiektu budowlanego. Innym przykładem jest objęcie interwencyjną ochroną konserwatorską zespołu akademików przy ul. Dożynkowej w Poznaniu, na których rozbiórkę ich właściciel uzyskał pozwolenie

ment. This is particularly evident in the Act of July 23, 2003, on the Protection and Preservation of Monuments (hereinafter: PPM), where the owner's obligations are clearly defined, while state support often remains fragmentary (e.g., discretionary grants, tax relief). In practice, this leads to a situation where the owner cannot use their right or dispose of it, which *de facto* “freezes” their property. Protection of property (Article 21 of the Constitution of the Republic of Poland) and national heritage (Articles 5 and 73) are equally protected constitutional values. In the event of a conflict, the principle of proportionality (Article 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland) should be applied, balancing public and private interests [Dzienis 2023, pp. 72 et seq.]. Listing a property in the register of monuments significantly limits the rights of the owner—all work requires the consent of the voivodeship monument conservator (Article 36 of the Monument Protection and Preservation), which prevents the execution of earlier administrative decisions. Although this is not a formal expropriation, it should meet the requirements of proportionality and, in the spirit of justice, be accompanied by financial compensation. This article is based on a comparative analysis of dogmatic law, comparing Polish solutions with the French and German systems.

Deprivation of a right resulting from a final administrative decision

General issues

In practice, in the course of public administration, there are situations in which an individual is deprived of a right resulting from a final administrative decision. Although such a decision is generally protected by the principle of permanence, the legislator allows it to be overturned in special procedures—for example, by declaring a decision that grossly violates the law invalid (Article 156(1) of the Code of Administrative Procedure, hereinafter CPA), or by its expiration or annulment (Article 162 of the CPA), or by annulment or change in the event of a change in the factual circumstances or public interest (Article 161 of the CPA) [Kmieciak 2021, pp. 237–245]. The result of such actions is the loss of a right, which often has significant financial or actual value for the individual. Sometimes this happens not by issuing an act that changes or repeals a given decision, but by issuing an act on a different subject related to the given thing.

A legal analysis should be preceded by specific cases. The first notable example is the media dispute over the “Hel” cinema in Wschowa in the Lubuskie province, which was entered in the register of monuments at the request of the Czas A.R.T. association [<https://plus.gazetalubuska.pl/kina-zburzyc-nie-mozna>], which blocked the project owner's ability to use the previously obtained demolition permit and to build a new building. Another example is the interventionist conservation protection of the student dormitory

[<https://gloswielpolski.pl/akademiki-przy-dozynkowej>]. Organ konserwatorski orzekł odrębną decyzją o wpisaniu tego zespołu do rejestru zabytków. Ostateczna decyzja w tym przedmiocie pozbawia inwestora legalnie nabytego uprawnienia do rozbiórki obiektu.

Ważenie interesów prywatnego i publicznego

W takich sprawach mamy do czynienia z kolizją dóbr konstytucyjnie chronionych: interesu publicznego, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego jako elementu tożsamości narodowej (art. 5 Konstytucji RP), oraz indywidualnego prawa własności, obejmującego racjonalne gospodarowanie nieruchomością i działalność inwestycyjną (art. 21 i 64 Konstytucji RP). Opieka nad zabytkami jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ochrona ta wymaga jednak stosowania zasady proporcjonalności i ważenia kolidujących wartości, wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ingerencja w prawa jednostki musi być proporcjonalna, celowa i konieczna [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r.]. Ograniczenia konstytucyjnego prawa własności dopuszczalne są tylko przy spełnieniu przesłanek legalności, konieczności i proporcjonalności [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2000 r.].

W kontekście wpisu do rejestru zabytków ważna jest analiza, czy ochrona uzasadnia ingerencję i czy nie jest nadmierna. Wpis ten ogranicza prawo do rozporządzania nieruchomością, zabudowy i działalności gospodarczej – kluczowe atrybuty prawa własności. Ani własność, ani interes publiczny nie są wartościami absolutnymi, wymaga to wyważenia racji. Proces inwestycyjno-budowlany to realizacja konstytucyjnych wolności obywateli [Hauser, Niewiadomski 2015]. Ważenie dóbr w tym zakresie powinno więc obejmować analizę następujących elementów: (a) rzeczywistej wartości zabytkowej obiektu – czy spełnia przesłanki ustawowe z art. 6 ust. 1 u.o.z.; (b) momentu i kontekstu dokonania wpisu – czy nie nastąpił w sposób nagły i zaskakujący inwestora działającego w dobrej wierze; (c) stopnia ingerencji w prawo własności – czy właściciel traci realną możliwość korzystania z nieruchomości, np. na cele mieszkaniowe, inwestycyjne lub gospodarcze; (d) braku alternatywnych środków ochrony, takich jak wpis do gminnej ewidencji zabytków, który jest mniej dolegliwy niż rejestr; zauważa się przy tym, że decyzja o wpisie powinna być szczególnie starannie uzasadniona, a jej skutki muszą być przewidywalne [Kowalska 2018, s. 143; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2017 r.].

Ograniczenie prawa własności wymaga realnego uzasadnienia merytorycznego i minimalizacji negatywnych skutków ingerencji państwa. W analizowanych przypadkach (kino „Hel”, akademiki przy ul. Dożynkowej) działania organów konserwatorskich powinny być oceniane pod kątem proporcjonalności i zakazu arbitralności. Inwestor, działając w granicach prawa, nabył prawa i poniósł nakłady.

at Dożynkowa Street in Poznań, where their owner had obtained permission to demolish them [<https://gloswielpolski.pl/akademiki-przy-dozynkowej>]. The conservation authority ruled in a separate decision to enter the above-mentioned ensemble into the register of monuments. The final decision on this matter deprives the project owner of the legally acquired right to demolish the building.

Balancing private and public interests

In such cases, there is a conflict between constitutionally protected interests: the public interest, including the protection of cultural heritage as an element of national identity (Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland), and the individual right to property, which includes rational management of the property and development activity (Articles 21 and 64 of the Constitution of the Republic of Poland). The preservation of monuments is a public purpose within the meaning of Article 6(5) of the Act on Real Estate Management. However, this protection requires the application of the principle of proportionality and the weighing of conflicting values, derived from Article 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland. The Constitutional Tribunal emphasizes that interference with the rights of an individual must be proportionate, purposeful and necessary [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r.]. Restrictions on the constitutional right to property are only permissible if the conditions of legality, necessity and proportionality are met [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2000 r.].

In the context of listing as a historical monument, it is important to analyze whether the protection justifies interference and whether it is excessive. This listing restricts the right to dispose of the property, to build on it and to conduct business—key attributes of the right of ownership. Neither property nor public interest are absolute values; a balance of interests is required. The development process is the realization of the constitutional freedoms of citizens [Hauser, Niewiadomski 2015, pp. 3–18]. The weighing of goods in this area should therefore include an analysis of the following elements: (a) the real historical value of the structure—whether it meets the statutory conditions of Article 6(1) of the MPP, (b) the moment and context of the listing—whether it occurred suddenly and unexpectedly in relation to the project owner acting in good faith, (c) the degree of interference with the right of ownership—whether the owner loses the real possibility of using the property, e.g., for residential, development or economic purposes, (d) the lack of alternative means of protection—e.g., a listing in the municipal monument records, which is less burdensome than the register. It is noted that the decision to enter the information should be particularly carefully justified, and its consequences—predictable [Kowalska 2018, p. 143; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2017 r.].

Zasada zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP) wymaga ochrony interesów inwestora, który nabył nieruchomość w dobrej wierze, posiadał pozwolenia na budowę i współpracował z organami [Staniszewska 2024, s. 492]. Zasada lojalności administracji wobec obywatela wyklucza arbitralne pogorszenie sytuacji prawnej jednostki, która działała w zaufaniu do stanu prawnego [Stelmasiak 2020, s. 315–317]. W tym duchu wypowiada się też Barbara Adamiak. Zauważyła ona, że „organ administracji powinien wziąć pod uwagę także słuszne interesy strony, w tym interesy w toku, które były racjonalnie i legalnie rozwijane” [Adamiak 2021, s. 47–48]. Zasada zaufania oznacza także zakaz działań arbitralnych i nieproporcjonalnych wobec strony postępowania, szczególnie w sytuacjach, gdy organ wcześniej dawał podstawy do kształtowania przez obywatela uzasadnionych oczekiwań [*Kodeks postępowania administracyjnego* 2021]. Podobnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje także „ochronę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”, co wymaga m.in. unikania nagłych i nieprzewidywalnych ingerencji w sferę praw jednostki [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r.]. W przywołanym przypadku nie doszło, co prawda, do formalnego wywłaszczenia nieruchomości związane z tzw. przewłaszczeniem, inwestor bowiem wciąż pozostaje właścicielem działki zabudowanej obiektem wpisanym do rejestru zabytków, jednakże nie można pominąć rozważenia instytucji wywłaszczenia w ujęciu szerszym. Nie chodzi tu wprawdzie o klasyczne wywłaszczenie (czyli odebranie własności całej nieruchomości), ale o ograniczenie jednego z uprawnień składających się na prawo własności, a konkretnie: prawa do realizacji zamierzenia inwestycyjnego, prawa do zabudowy, a zatem esencji prawa własności. Trafnie wskazywał Zygmunt Niewiadomski, że właściciel oczekuje, iż będzie mógł korzystać z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, w tym ją zabudować – jest to dziś podstawowy wymiar realizacji prawa własności [Niewiadomski 2008, s. 21–23]. Należy zatem zadać pytanie, czy decyzja o wpisie do rejestru zabytków obiektu ogranicza prawo zabudowy? Z oczywistych względów odpowiedź jest twierdząca. Wpis do rejestru zabytków istotnie ogranicza prawo zabudowy działki, na której znajduje się zabytek, i najczęściej uniemożliwia realizację nowo planowanej zabudowy. Jest to jedna z najbardziej doniosłych form ochrony konserwatorskiej, która ingeruje w prawo własności i możliwość kształtowania przestrzeni przez właściciela. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.o.z. właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru nie może bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków prowadzić robót budowlanych przy zabytku, w jego otoczeniu, ani go przekształcać. Każda planowana zabudowa wymaga pozwolenia konserwatora, jeśli mogłaby oddziaływać na zabytek. Z drugiej strony, na szali kładzie się interes publiczny. W praktyce administracyjnej niekiedy mamy do czynienia z instrumentalnym wykorzystywaniem ochrony

The restriction of property rights requires a truly substantive justification and minimization of the negative effects of state interference. In the cases analyzed (“Hel” cinema, student dormitories on Dożynkowa Street), the actions of the conservation authorities should be assessed in terms of proportionality and the prohibition of arbitrariness. The investor, acting within the bounds of the law, acquired rights and incurred expenses.

The principle of citizens’ trust in the state (Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland) requires protection of the interests of the investor who acquired the property in good faith, had building permits and cooperated with the authorities [Staniszewska 2024, p. 492]. The principle of administrative loyalty to the citizen excludes arbitrary deterioration of the legal situation of the individual who acted in the confidence of the legal situation [Stelmasiak 2020, pp. 315–317]. B. Adamiak also expressed this view. She noted that “the administrative authority should also take into account the legitimate interests of the party, including the interests in progress, which were rationally and legally developed” [Adamiak 2021, pp. 47–48]. The principle of trust also means a ban on arbitrary and disproportionate actions against the party in the proceedings, especially in situations where the authority previously gave grounds for the citizen to form reasonable expectations [*Kodeks postępowania administracyjnego* 2021]. Similarly, the Constitutional Tribunal emphasized that the principle of a democratic state under the rule of law also includes “protection of citizens’ trust in the state and the law” which requires, among others, avoiding sudden and unpredictable interventions in the sphere of individual rights [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r.]. In the case in question, although there was no formal expropriation of the property related to the so-called transfer, because the investor is still the owner of the plot with the building entered in the register of monuments, one cannot disregard the consideration of the institution of expropriation in a broader sense. Although this is not a classic expropriation (i.e., the deprivation of the entire property), but a restriction of one of the rights that make up the right to property—specifically: the right to implement the investment plan, the right to build, and thus the essence of the right to property. Z. Niewiadomski rightly pointed out that the owner expects to be able to use the property in accordance with its intended use, including building it—this is today the basic dimension of the implementation of the right to property [Niewiadomski 2008, pp. 21–23]. The question should be asked whether the decision to list the monument register limits the right to build? For obvious reasons, the answer is affirmative. Listing in the register of monuments significantly limits the right to build on the plot on which the monument is located—both the one that already exists, and most often prevents the construction of a newly planned building. This is one of the most important forms of conservation protec-

konserwatorskiej. Wpis bywa stosowany jako sposób blokowania projektów budowlanych, których nie można skutecznie zatrzymać w trybie postępowań administracyjnych będących decyzjami związanymi, ze względu na pozytywne postanowienia planów miejscowych czy też uzyskaną uprzednio przez inwestora decyzję o warunkach zabudowy. W takich sytuacjach ochrona konserwatorska zastępuje narzędzia planistyczne, stając się formą sprzeciwu wobec zmiany funkcji obiektu, jego otoczenia czy całego krajobrazu kulturowego. Czasem jest to wyraz autentycznej troski społecznej, czasem – taktyka w walce politycznej lub gospodarczej. Pamiętać należy, że decyzja o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków jest niezależna od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny już w kilku wyrokach jasno wyartykułował, że organ konserwatorski, dokonując wpisu, nie jest związany ustaleniami planu miejscowego i nie ocenia zgodności wpisu z przeznaczeniem terenu określonym w planie czy w decyzji o warunkach zabudowy [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r.; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2022 r.]. W praktyce oznacza to, że nawet jeśli akt planistyczny przewiduje określone możliwości zagospodarowania terenu, wpis do rejestru zabytków może wprowadzić dodatkowe ograniczenia, niezależnie od tych ustaleń. W stanach faktycznych wskazanych wyżej sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. Otóż właściciel uzyskał już indywidualne rozstrzygnięcie uprawniające do rozpoczęcia robót budowlanych. Objęcie ochroną nieruchomości spowodowało, że inwestor traci to prawo. Złamana zatem zostaje zasada trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. Ważenie dóbr musi jednak zawsze prowadzić do zrównoważonego kompromisu – takiego, który chroni interes publiczny, ale nie czyni tego kosztem pełnego unicestwienia praw właściciela. Wtedy gdy ochrona konserwatorska powoduje faktyczne ograniczenie prawa własności mimo zachowania tytułu własności, jednostka powinna mieć roszczenie o zapłatę odszkodowania, jako że doszło do pozbawienia jej istotnych atrybutów prawa własności bez słusznej rekompensaty. Pamiętać należy, że w koncepcji państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) organy administracji nie mogą – jak ujął to Jan Boć – „przekształcać legalnych oczekiwań obywatela w straty ponoszone na rzecz interesu publicznego, bez gwarancji odszkodowania” [*Prawo administracyjne* 2005, s. 78].

Aspekty prawnoporównawcze

W kontekście prawnoporównawczym wskazać można, że przepisy dotyczące wywłaszczenia nieruchomości mogą być podstawą zapewnienia ochrony zabytków. Przykłady takich regulacji można znaleźć w prawie francuskim i niemieckim.

We Francji ochrona zabytków uregulowana jest m.in. w *Code du patrimoine* (francuski kodeks dziedzictwa kulturowego), który przewiduje wpis obiektu na listę zabytków (*classement* lub *inscription*) i związane

tion, which interferes with the right to property and the possibility of shaping the space by the owner. According to Article 36(1) of the MPP, the owner or possessor of a monument listed in the register may not carry out construction works on the monument, in its surroundings, or transform it without the permission of the voivodeship conservator of monuments. Each planned construction requires the conservator's permission if it could affect the monument. On the other hand, the public interest is at stake. In administrative practice, we sometimes deal with the instrumental use of conservation protection. The entry is sometimes used as a means of blocking construction projects that cannot be effectively stopped in the course of administrative proceedings that are decisions related, as well as due to the positive provisions of the local development plans or the decision of the conditions of construction obtained by the investor earlier. In such situations, conservation protection replaces planning tools, becoming a form of opposition to the change of the function of the object, its surroundings or the entire cultural landscape. Sometimes it is an expression of genuine social concern, sometimes—a tactic in political or economic struggle. It should be remembered that the decision to enter the property in the register of monuments is independent of the provisions of the local development plan. The Supreme Administrative Court clearly stated in several judgments that the conservation authority, when making the entry, is not bound by the provisions of the local development plan and does not assess the conformity of the entry with the purpose of the area defined in the plan or the decision on the conditions of construction [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r.; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2022 r.]. In practice, this means that even if the planning act provides for certain possibilities of land development, the entry in the register of monuments may introduce additional restrictions, regardless of these provisions. In the factual situations indicated earlier in this publication, the situation is even more far-reaching. The owner has already obtained an individual decision authorizing the commencement of construction works. The inclusion of the property in the protection caused the investor to lose this right. The principle of the finality of administrative decisions was thus broken. However, the weighing of interests must always lead to a balanced compromise—one that protects the public interest, but not at the expense of the full destruction of the owner's rights. In cases where statutory conservation causes a real limitation of the right to property despite the retention of the title to the property, the entity should have a claim for payment of compensation, as the deprivation of the essential attributes of the right to property without adequate compensation has occurred. It should be remembered that in the concept of the state of law (Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland), the administrative authorities cannot—as J. Boć put it—“transform the legal expectations of the

z tym obowiązki. Artykuł L621-25 kodeksu stanowi, że nieruchomość może zostać wpisana do rejestru zabytków, jeśli wykazuje dostateczny walor historyczny lub artystyczny. Z kolei przepis art. L621-9 wskazuje, że żadne prace ani modyfikacje nie mogą być wykonywane w obiekcie wpisanym jako zabytek bez uprzedniej zgody ministra kultury. Ponadto, zgodnie z art. L621-27, wszystkie prace przy zabytku wpisanym do rejestru lub jego modyfikacje muszą być zgłoszone prefektowi departamentu, który może im się sprzeciwić. Artykuł L621-18 stanowi, że organ administracyjny może zawsze, zgodnie z wymogami kodeksu wywłaszczenia ze względu na użyteczność publiczną [Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique], wystąpić w imieniu państwa o wywłaszczenie budynku już zaklasyfikowanego jako zabytek historyczny lub podlegającego procedurze klasyfikacji, ze względu na interes publiczny, jaki przedstawia on z punktu widzenia historii lub sztuki. Władze lokalne mają taką samą możliwość.

Taka sama możliwość dotyczy budynków, których nabycie jest konieczne w celu odizolowania, oczyszczenia, uporządkowania lub ulepszenia budynku sklasyfikowanego jako zabytek lub podlegającego procedurze klasyfikacji jako zabytek. Zatem we Francji, podobnie jak w Polsce, właściciel nie może rozebrać ani przebudować budynku wpisanego na listę zabytków bez zgody organu konserwatorskiego. W takiej sytuacji jednak w prawie francuskim działa też mechanizm, który pozwala państwu na przejęcie własności zabytku, jeśli jego właściciel rażąco zaniedbuje obowiązki konserwatorskie (*expropriation pour cause d'utilité publique*), przy czym obowiązkowo wypłacane jest odszkodowanie rynkowe [Chapus 2001, s. 117, szerzej: Cornu 2018, s. 120; Jourdain 2001, s. 54]. Podstawą materialnoprawną zastosowania instytucji wywłaszczenia jest ustawa Kodeks wywłaszczenia na cele publiczne [Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique].

W prawie niemieckim ochrona zabytków jest przedmiotem prawodawstwa krajów związkowych. Przykładem regulacji adekwatnej do przedmiotu niniejszej publikacji jest treść § 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o ochronie zabytków obowiązującej w Badenii-Wirtembergii [Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale]: „Soweit Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes enteignende Wirkung haben, ist eine angemessene Entschädigung zu leisten” (Jeżeli działania podejmowane na podstawie niniejszej ustawy wywołują skutki wywłaszczeniowe, przysługuje słuszne odszkodowanie). Zwraca uwagę, że ustawodawca przyznaje, iż działania w obszarze ochrony zabytków mogą prowadzić do skutków wywłaszczeniowych. Ponadto określone jest, że wiąże się to obligatoryjnie z odszkodowaniem, które ma być słuszne. Jest to kryterium znane także polskiej Konstytucji i choć nieostre, daje możliwość określenia spektrum dla miary legalności ustalonej kwoty odszkodowania. Oceniane powinno być to w konkretnym przypadku.

Obecnie w prawie niemieckim koncepcja wywłaszczenia rozumiana jest wąsko i formalnie. Prze-

citizen into losses incurred for the benefit of the public interest without the guarantee of compensation” [Prawo administracyjne 2005, p. 78].

Comparative legal aspects

In the context of comparative law, it can be pointed out that the provisions concerning the expropriation of real estate can be the basis for the protection of monuments. Examples of such regulations can be found in French and German law. In France, the protection of monuments is regulated, among others, in the French Cultural Heritage Code (Code du patrimoine), which provides for the inclusion of a property on the list of monuments (*classement* or *inscription*) and the associated obligations. Article L621-25 of the Code states that a property can be entered in the register of monuments if it has sufficient historical or artistic value. In turn, the provision of Article L621-9 indicates that no work or modifications can be carried out on a property entered as a monument without the prior consent of the minister of culture. Furthermore, in accordance with Article L621-27, the prefect of the department must be notified of the monument entered in the register, who may object to it. In turn, Article L621-18 states that the administrative body may, in accordance with the requirements of the Code of Expropriation for Public Use [Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique], always, on behalf of the state, apply for the expropriation of a building already classified as a historical monument or subject to the classification procedure, due to the public interest it represents from the point of view of history or art. Local authorities have the same possibility.

The same possibility applies to buildings that need to be acquired in order to isolate, clean, organize or improve a building classified as a monument or subject to the procedure of classification as a monument. Therefore, in France, as in Poland, the owner cannot dismantle or rebuild a monument without the consent of the conservation authority in relation to a building entered on the list of monuments. However, in such a situation, the French law also has a mechanism that allows the state to take over the ownership of a monument if its owner grossly neglects conservation duties (expropriation for public utility), with a market compensation being obligatorily paid [Chapus 2001, p. 117; Cornu, Treilhou 2018, pp. 120–140; Jourdain 2001, p. 54]. The material basis for the application of the expropriation institution is the Code of Expropriation for Public Utility [Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique].

In German law, the protection of monuments is the subject of the legislation of the federal states. An example of a regulation that is adequate to the subject of this publication may be the content of paragraph 24(1) sentence 1 of the Act on the Protection of Monuments in force in Baden-Württemberg [Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale]: “Soweit Maßnahmen auf Grund dieses Gesetzes enteignende Wirkung haben, ist eine

lomowe znaczenie ma tu wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec z 15 lipca 1981 r. [Nassauskiesungsbeschluss]. W orzeczeniu tym sąd dokonał istotnego rozróżnienia między: (1) wywłaszczeniem (art. 14 ust. 3 GG), które wymaga formalnego aktu prawnego i przewiduje odszkodowanie, (2) określeniem treści i ograniczeń prawa własności (art. 14 ust. 1 zd. 2 GG), które generalnie nie pociąga za sobą obowiązku wypłaty odszkodowania, (3) ingerencjami równoważnymi wywłaszczeniu, które mogą skutkować odszkodowaniem tylko w wyjątkowych przypadkach i na podstawie prawa zwyczajowego. Trybunał uznał, że ograniczenia wynikające z ustawy o gospodarce wodnej [Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts], które uniemożliwiają właścicielowi wydobyć żwiru z obszaru podlegającego ochronie zasobów wodnych, stanowią określenie treści i ograniczeń prawa własności, a nie wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym. W związku z tym nie ma konstytucyjnego obowiązku wypłaty odszkodowania. Podciągnięto więc to pod drugi z wyżej wymienionych przypadków. Jednocześnie sąd uznał, że ustawodawca zwykły może – choć nie musi – przewidzieć odszkodowanie za ingerencje, które nie są wywłaszczeniem konstytucyjnym. W związku z powyższym w judykaturze niemieckiej rozwija się koncepcja odszkodowań za ingerencje równoważne wywłaszczeniu. Przykładem orzeczenia, w którym na tej podstawie uznano roszczenie, jest wyrok Wyższego Sądu Krajowego (OLG) w Hamm, przyznający odszkodowanie za mienie zniszczone w czasie akcji policyjnej [OLG Hamm]. Sąd przyznał powodowi odszkodowanie na podstawie instytucji ingerencji wywłaszczającej (*enteignender Eingriff*). Instytucja ta, wywodząca się z prawa publicznego, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zgodne z prawem działanie władzy publicznej prowadzi do powstania szkody, która w sposób nieproporcjonalny dotyka jednostkę i wiąże się z koniecznością poniesienia szczególnego ciężaru (*Sonderopfer*), wykraczającego poza zwykłe obowiązki obywatelskie. Wyższy Sąd Krajowy uznał, że przesłanki te zostały spełnione. Legalna interwencja policyjna doprowadziła do uszkodzenia drzwi wejściowych, co stanowiło ingerencję w prawo własności powoda (chronione na mocy art. 14 ustawy zasadniczej RFN). Szkoda ta była bezpośrednim skutkiem działania państwa. Ponieważ powód nie przyczynił się do jej powstania, a poniósł ją w interesie ogólnym (w związku z prowadzonym postępowaniem karnym), sąd uznał to za szczególne poświęcenie wymagające rekompensaty w postaci odszkodowania.

Jak wskazano, orzecznictwo z zakresu ochrony zabytków odchodzi obecnie od koncepcji tzw. wywłaszczenia faktycznego (*enteignender Eingriff*). W związku z tym sądy przyjmują koncepcję odszkodowania za działania równoważne wywłaszczeniu (*enteignungsgleicher Eingriff*) na ogólnej zasadzie poświęcenia jednostki na rzecz dobra wspólnego, wyrażonej w § 75 Wprowadzenia do Ogólnego Prawa Krajowego dla Państw Pruskich z 1794 r. (EinlALR), w jej interpretacji ukształtowanej przez judykaturę, z uwzględnieniem

angemessene Entschädigung zu leisten” (If the actions taken on the basis of this Act have expropriating effects, a fair compensation is due). It is worth noting that the legislator acknowledges that actions in the area of monument protection may lead to expropriating effects. In addition, it is specified that this is obligatorily linked to compensation, which is to be fair. This is a criterion known also from the Polish Constitution, which is obviously not sharp but gives the possibility of determining the spectrum for the measure of the legality of the established amount of compensation. It should be assessed in a specific case.

In German law, the concept of expropriation is currently understood narrowly and formally. A landmark decision was made by the Federal Constitutional Court of Germany on July 15, 1981 [Nassauskiesungsbeschluss]. In this decision, the Court made an important distinction between: (1) expropriation (Art. 14(3) GG), which requires a formal legal act and includes compensation, (2) determination of the content and limitations of the right to property (Art. 14(1)(2) GG), which generally does not lead to compulsory compensation, (3), interventions equivalent to expropriation, which may result in compensation only in exceptional cases and based on customary law. The Tribunal decided that limitations based on the Water Management Act [Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts], which make it impossible for the owner to mine gravel from an area subject to water resources conservation, is a determination of the content and limitation of the right to property, and not expropriation in the constitutional sense. Thus, there was no constitutional basis for paying compensation. It was thus categorized as the second of the cases listed above. The court also decided that the standard legislator can—although they do not have to—provide compensation for interferences that do not classify as constitutional expropriation. Thus, German judiciary has developed a concept of compensation for interferences equivalent to expropriation. One example of a judgement that accepted claims on this basis is the judgement of the Higher Regional Court (OLG) in Hamm, which ruled in favor of compensation for property destroyed during a police operation [OLG Hamm]. The court granted the plaintiff compensation based on the institution of expropriatory interference (*enteignender Eingriff*). This institution, which is derived from public law, is used in situations where lawful action by a public authority leads to damage which disproportionately affects an individual and is tied to suffering extraordinary burden (*Sonderopfer*) that goes beyond standard civic duties. The Higher Regional Court decided that these conditions were met. A legal police intervention led to an entrance door becoming damaged, which was an interference with the property right of the plaintiff (protected under Art. 14 of the Basic Law of the Republic of Germany). This damage was the direct result of an action taken by the state. As the plaintiff did not contribute to its cause, and suffered it in the

prawa zwyczajowego. Przykład współczesnego zastosowania tej konstrukcji można znaleźć w orzecznictwie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (BGH), m.in. w wyroku z 2025 r. [Rechtsprechung, BGH, 13.02.2025], gdzie wskazano: „Publicznoprawne roszczenie odszkodowawcze z tytułu poświęcenia wykształciło się jako norma prawa zwyczajowego, zgodnie z zasadą prawną zawartą w § 75 EinlALR (1794). Zgodnie z tym przepisem, państwo zobowiązane jest do wypłaty odszkodowania osobie, która została zmuszona do poświęcenia swoich szczególnych praw i korzyści na rzecz dobra ogółu. Zasada ta, mimo swego historycznego zakorzenienia w dawnych prowincjach pruskich, uzyskała obecnie powszechną moc obowiązującą (por. orzeczenia: BGH z 7 września 2017 r., III ZR 71/17, BGHZ 215, 335, pkt 16; z 31 stycznia 1966 r., III ZR 118/64, BGHZ 45, 58, 76 n.; oraz z 19 lutego 1953 r., III ZR 208/51, BGHZ 9, 83, 85 n.)”.

Prawo do odszkodowania – podstawy normatywne

Pozbawienie uprawnienia wynikającego z decyzji administracyjnej a wywłaszczenie de facto

Pozbawienie uprawnienia wynikającego z decyzji administracyjnej ma miejsce, gdy organ publiczny uniemożliwia jednostce korzystanie z prawa przyznanego ostateczną decyzją, np. pozwolenia na rozbiórkę czy zabudowę, wskutek późniejszych ograniczeń (np. wpisu do rejestru zabytków). Choć formalnie nie dochodzi wówczas do wywłaszczenia w rozumieniu art. 112 n. u.g.n., skutki są zbliżone. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 marca 2000 r. podkreślił, że ograniczenia prawa własności muszą być proporcjonalne i realizować wartości konstytucyjne; pozbawienie jednostki wcześniej przyznanego prawa bez rekompensaty może naruszać art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Za Mirosławem Gdeszem za wywłaszczenie *de facto* można uznać sytuację, gdy właściciel traci możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowym celu lub dochodzi do drastycznego spadku jej wartości [Gdesz 2013]. Z kolei Sławomir Pawłowski wskazuje, że może ono nastąpić nie tylko przez decyzję administracyjną, lecz także poprzez publicznoprawne ograniczenia korzystania z nieruchomości [Pawłowski 2021, s. 11–19; Pawłowski 2018, s. 380]. W takich przypadkach właściciel może żądać odszkodowania lub wykupu.

Brak podstawy ustawowej do rekompensaty w przypadku wpisu do rejestru zabytków

Gdy wpis do rejestru zabytków uniemożliwia wykonanie prawomocnego pozwolenia na rozbiórkę, dochodzi do daleko idącej ingerencji w prawo własności. Mimo braku formalnego wywłaszczenia skutki są tożsame z faktycznym pozbawieniem istotnego elementu tego prawa – możliwości swobodnego dysponowania rzeczą. Wpis dokonany po uzyskaniu pozwolenia na rozbiórkę może zatem stanowić wywłaszczenie *de facto*, jeśli niweczy możliwość wykorzystania prawa własności. W li-

public interest (due to a penal procedure), the court saw this as an extraordinary burden that required compensation as indemnity.

As indicated, the case law on the protection of monuments is currently moving away from the concept of the so-called *de facto* expropriation (German: *enteignender Eingriff*). Therefore, courts base the construction of compensation mechanisms for actions equivalent to expropriation (German: *enteignungsgleicher Eingriff*) on the general principle of sacrificing the individual for the common good, expressed in § 75 of the Introduction to the General National Law for the Prussian States of 1794. (EinlALR), as interpreted by case law, taking into account customary law. An example of the modern application of this construction can be found in the case law of the Federal Court of Justice (BGH), including the judgment of February 13, 2025 [Rechtsprechung, BGH, 13.02.2025], where it was stated: “The public law claim for damages for sacrifice has developed as a customary law norm, in accordance with the legal principle contained in § 75 EinlALR (1794). According to this provision, the state is obliged to pay compensation to a person who has been forced to sacrifice their special rights and benefits for the good of the general public. This principle, despite its historical roots in the former Prussian provinces, has now acquired universal binding force” (see judgments: BGH of September 7, 2017, III ZR 71/17, BGHZ 215, 335, para. 16; of January 31, 1966, III ZR 118/64, BGHZ 45, 58, 76 et seq.; and of February 19, 1953, III ZR 208/51, BGHZ 9, 83, 85 et seq.).

Right to compensation – normative basis

Deprivation of the right resulting from an administrative decision and de facto expropriation

The right to administrative decision is denied when a public body prevents an individual from exercising the right granted by a final decision, e.g., permission for demolition or construction, due to subsequent restrictions (e.g., listing in the register of monuments). Although there is no formal expropriation in the sense of Article 112 and following of the Act, the effects are similar. The Constitutional Tribunal in its judgment of March 14, 2000, stressed that restrictions on the right to property must be proportionate and realize constitutional values; depriving an individual of a right previously granted without compensation may infringe Article 21(2) and Article 64(3) of the Constitution of the Republic of Poland. According to M. Gdesz, *de facto* expropriation can be considered a situation where the owner loses the possibility of using the property for its previous purpose or its value drastically decreases [Gdesz 2013]. However, S. Pawłowski points out that it can occur not only through an administrative decision, but also through public-law restrictions on the use of real estate [Pawłowski 2021, pp. 11–19; 2018, p. 380]. In such cases, the owner can demand compensation or repurchase.

teraturze przyjmuje się, że wywłaszczenie sensu largo obejmuje również działania prowadzące do trwałego i znacznego ograniczenia prawa majątkowego [Wiącek 2014, s. 15–29]. Obecnie brakuje jednak ustawowej podstawy do odszkodowania w takich sytuacjach.

Wpis do rejestru zabytków, czyniąc decyzje o rozbiórce czy pozwolenie na przebudowę lub rozbudowę niewykonalnymi, stanowi funkcjonalny odpowiednik wywłaszczenia, które powinno wiązać się z rekompensatą [Jarosz-Zukowska 2013, s. 85; Szewczyk 2003, s. 653]. Tymczasem ani u.o.z., ani ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje odszkodowania za ograniczenie prawa wynikającego z istniejącej decyzji. Próżno szukać podstawy w uregulowaniach k.p.a. Wskazać należy, że art. 162 k.p.a. pozwala na stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, lecz bez roszczeń odszkodowawczych, z kolei art. 161 § 1 i 3 k.p.a. przewiduje kompensację, ale z trudnymi do spełnienia przesłankami [Kodeks postępowania administracyjnego 2019, s. 1072–1083; Knosala 2020, s. 451–453]. W kontekście wpisu do rejestru zabytków sprawa się komplikuje, ponieważ wpis nie jest decyzją o charakterze bezprawnym *per se*, a więc trudniej byłoby uzyskać uprzednie tego stwierdzenie, a zatem wykazać przesłanki z art. 161 k.p.a.; wpis ogranicza możliwość realizacji uprawnienia, ale nie uchyla formalnie na przykład decyzji o rozbiórce czy pozwolenia na budowę – skutkuje raczej brakiem możliwości ich wykonania [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lipca 2012 r.]. Zwrócić także trzeba uwagę, że przepis stanowi o działaniu ministra, zatem z formalnych powodów nie sposób go zastosować do opisanych w niniejszym artykule przypadków. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której inwestor zostaje faktycznie pozbawiony przysługującego mu prawa bez zapewnienia gwarancji odszkodowawczych, co nie powinno mieć miejsca nawet w przypadku oczywiście zasadnych rozstrzygnięć konserwatorskich.

Odpowiedzialność państwa za działania zgodne z prawem a potrzeba regulacji kompensacyjnych

Obowiązujący w Polsce system odpowiedzialności państwa za delikty cywilnoprawne jest oparty przede wszystkim na zasadzie winy lub bezprawności działania organów władzy publicznej, czyli niezgodności z prawem [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 77; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, art. 417 i 417¹; Bagińska 2006, s. 66 n.; Safjan, Matużyk 2009, s. 116.]. Odpowiedzialność odszkodowawcza w przypadku działań zgodnych z prawem, choć potencjalnie dolegliwych dla jednostki, nie została w pełni uregulowana. Brakuje ogólnej podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń z tytułu legalnych, ale nadmiernie obciążających działań administracji publicznej, pozbawiających wcześniej przyznanych uprawnień [szerzej: Drela 2006, s. 8 n.]. Potrzeba wprowadzenia takiego przepisu wynika z konieczności zapewnienia równowagi między interesem publicznym a ochroną jednostki, której prawa lub dobra zostają naruszone mimo legalności działania państwa. Jest to wyraz zasa-

Lack of statutory basis for compensation in the case of entry in the register of monuments

When an entry in the register of monuments prevents the issuing of a valid permit for demolition, it leads to far-reaching interference in the right to property. Despite the lack of formal expropriation, the effects are identical to the actual deprivation of an essential element of this right—the possibility of freely disposing of the thing. A registration made after obtaining a demolition permit may therefore constitute *de facto* expropriation if it destroys the possibility of exercising the right of ownership. In literature, it is accepted that expropriation *sensu largo* also includes actions leading to a permanent and significant restriction of property rights [Wiącek 2014, pp. 15–29]. Currently, however, there is no statutory basis for compensation in such situations.

Entry in the register of monuments, making decisions on demolition or permission for reconstruction or extension impossible, is a functional equivalent of expropriation, which should be associated with compensation [Zoll 1998, p. 31; Szewczyk 2003, p. 653]. Meanwhile, neither the Act on the Protection of Monuments nor the Act on Real Estate Management provides for compensation for the restriction of the right resulting from the existing decision. There is no basis in the regulations of the Code of Administrative Procedure (CAP). It should be pointed out that Article 162 of the CAP allows for the decision to be declared invalid, but without any claims for compensation, while Article 161(1) and (3) of the CAP provides for compensation, but with conditions that are difficult to meet [Hauser et al. 2019, pp. 1072–1083; Knosala 2020, pp. 451–453]. In the context of a registration of a monument, the matter is complicated because the registration is not a *per se* unlawful decision, and therefore it would be harder to obtain a prior statement of this fact, and thus to demonstrate the grounds of Article 161 of the CAP; the registration limits the possibility of exercising the right, but does not formally revoke a decision, for example, on demolition or a building permit—it rather results in the impossibility of its implementation [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lipca 2012 r.]. It should also be noted that the provision refers to the Minister's actions, so for formal reasons it cannot be applied to the cases described in this publication. As a result, we have a situation in which the investor is effectively deprived of his right without being provided with compensation guarantees, which should not happen even in the case of obviously justified conservation decisions.

State responsibility for lawful actions and the need for compensatory regulation

The system of state liability for civil wrongs in force in Poland. It is primarily based on the principle of guilt or illegality of the actions of public authorities, i.e. inconsistency with the law [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 77; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, art. 417, 417¹; Bagińska 2006,

dy sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), zasady proporcjonalności oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Konstytucja RP przewiduje w art. 77 ust. 1, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jednak art. 2 Konstytucji RP, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, daje podstawę do wyprowadzenia również odpowiedzialności za działania zgodne z prawem, gdy dochodzi do naruszenia zasady proporcjonalności lub nadmiernego obciążenia jednostki.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał na konieczność mechanizmów kompensacyjnych w przypadku strat jednostki spowodowanych legalnym działaniem państwa [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.]. Umożliwienie dochodzenia roszczeń bez konieczności wykazywania bezprawności wzmocniłoby ochronę jednostki, przy czym – jak zauważa Krzysztof Horubski – wymaga to odróżnienia od klasycznej odpowiedzialności za działania bezprawne, by uniknąć nadmiernej inflacji pojęcia odpowiedzialności [Horubski 2023, s. 27]. Konieczne jest więc odróżnienie tego rodzaju obowiązków od tradycyjnej odpowiedzialności prawnej, aby uniknąć nadmiernego rozszerzenia pojęcia odpowiedzialności i związanych z tym problemów interpretacyjnych. Rozwiązania prawne w tym zakresie mogłyby się znaleźć w k.c. bądź ustawach prawa materialnego administracyjnego, bądź w przepisach ogólnych prawa administracyjnego, jeśli ustawa zostałaaby uchwalona.

Wywłaszczenie *de facto* a prawo do odszkodowania – wybrane przykłady

Warto zwrócić uwagę na inne rozwiązania normatywne przyjęte w zakresie ograniczenia czy wyzucia istoty prawa własności na skutek podjęcia aktów normatywnych, aktów generalnych czy indywidualnych przez administrację. Obrazowym przykładem ograniczenia prawa własności z mocy samego prawa, bez wydania indywidualnej decyzji administracyjnej, są formy ochrony przyrody przewidziane w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Ustanowienie takich form, jak parki narodowe, rezerwy przyrody czy obszary Natura 2000, może prowadzić do istotnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, w tym do zakazu zabudowy i prowadzenia działalności gospodarczej [Dzienis 2023, s. 69 n.]. W efekcie właściciel nadal formalnie pozostaje właścicielem gruntu, jednak w praktyce zostaje pozbawiony podstawowych atrybutów prawa własności. Tęgo rodzaju sytuacje określane są jako tzw. wywłaszczenie *de facto*, a ustawa – w przeciwieństwie do modelu klasycznego wywłaszczenia – przewiduje dla właściciela szczególnie tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W art. 129 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej p.o.ś.) wprowadzono rozwiązania umożliwiające domaganie się wykupu nieruchomości, z których korzystanie zostało ograniczone, lub zapłaty odszkodo-

pp. 66 et seq.; Safjan, Matuszyk 2009, p. 116.]. Liability for damages in the case of lawful actions, although potentially distressing for the individual, has not been fully regulated. There is no general legal basis for pursuing claims arising from lawful but excessively burdensome actions of public administration that deprive individuals of previously granted rights [Drela 2006, p. 8 et seq.]. The need to introduce such a provision stems from the necessity to ensure a balance between the public interest and the protection of an individual whose rights or interests are infringed despite the legality of the state's actions. This is an expression of the principle of social justice (Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland), the principle of proportionality and the principle of a democratic state governed by the rule of law. The Constitution of the Republic of Poland states in Article 77(1) that everyone has the right to compensation for damage caused by the unlawful actions of a public authority. However, Article 2 of the Constitution, which establishes the principle of a democratic state governed by the rule of law, also provides a basis for holding individuals accountable for actions that are lawful when the principle of proportionality is breached or an individual is unduly burdened.

The Constitutional Tribunal pointed to the need for compensatory mechanisms in the case of losses incurred by an entity as a result of the state's legal actions [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.]. Allowing claims to be pursued without the need to prove wrongdoing would strengthen the protection of the individual, but—as Horubski notes—this requires a distinction from classic liability for wrongdoing to avoid excessive inflation of the concept of liability [Horubski 2023, p. 27]. It is therefore necessary to distinguish this type of duty from traditional legal liability in order to avoid an excessive expansion of the concept of liability and the associated interpretational problems. Legal solutions in this area could be found in the Civil Code or in the substantive administrative law acts, or in the general provisions of administrative law, if the law were passed.

***De facto* expropriation and the right to compensation – selected examples**

It is worth noting other normative solutions adopted in the scope of limiting or depriving the essence of the right of ownership as a result of normative acts, general or individual acts by the administration. A graphic example of the restriction of property rights by law itself, without the issuance of an individual administrative decision, is the form of nature protection provided for in the Act of April 16, 2004, on Nature Protection. Establishing such forms as national parks, nature reserves, or Natura 2000 areas can lead to significant restrictions on the use of property, including a ban on construction or economic activity [Dzienis 2023, pp. 69 et seq.]. As a result, the owner formally remains the owner of the land, but in practice, they are deprived

wania. Norma z art. 129 p.o.ś. stanowi prawo domagania się wykupu nieruchomości, z których korzystanie w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem zostało ograniczone w całości lub w części. Uprawnienia do ubiegania się o wykup nieruchomości lub zapłatę odszkodowania na podstawie wyżej wymienionej normy będą przysługiwały właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości oraz – w zakresie odszkodowania – podmiotom, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, jak również użytkownikom nieruchomości oraz osobom posiadającym prawo dożywocia [Janeczko 2002, s. 61; Ruczkowski 2025, s. 334]. Przykładowo, właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. Ponadto art. 130 p.o.ś. w ust. 1 stanowi przykłady ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, które to ograniczenie może nastąpić przez: poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody; wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją; wydanie na podstawie art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska na wielkoobszarowym terenie zdegradowanym obejmującej ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości, na której znajduje się składowisko historycznych odpadów przemysłowych lub miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych, lub nieruchomości, na której przeprowadza się remediację powierzchni ziemi, lub nieruchomości, na której są zlokalizowane instalacje lub urządzenia służące do oczyszczania środowiska. Artykuł 131 p.o.ś. wskazuje tryb dochodzenia odszkodowania. I tak, zgodnie z ust. 1, w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania; decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji administracyjnej. Model dochodzenia odszkodowania przewidziany w ustawie o ochronie przyrody opiera się na postępowaniu administracyjnym, z możliwością jego uzupełnienia poprzez wniesienie powództwa cywilnego, w przypadku gdy przyznane świadczenie nie pokrywa pełnej szkody. Taka konstrukcja prawna zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ łączy szybkość i dostępność trybu administracyjnego z gwarancją sądowej ochrony praw majątkowych jednostki. Co istotne, rozwiązanie to mogłoby zostać z powodzeniem zaadaptowane na gruncie u.o.z. jako mechanizm rekompensaty za ograniczenia prawa własności wynikające z konser-

of the basic attributes of the right of ownership. This type of situation is referred to as *de facto* expropriation, and the Act—unlike the classical model of expropriation—provides for a special procedure for the owner to pursue claims for compensation. Article 129 of the Act of April 27, 2001—The Environmental Protection Law Act (hereinafter referred to as the EPA) introduced solutions enabling the demand for the purchase of real estate, the use of which has been limited, or the payment of compensation. The rule in Article 129 of the Act constitutes the right to demand the redemption of real estate, the use of which in the current manner or in accordance with the current purpose has been limited in whole or in part. The right to apply for the purchase of the property or payment of compensation under the above-mentioned standard will be available to the owner, the perpetual usufructuary of the property and, in the case of compensation, to entities with a real right to the property, as well as to the users of the property and persons with the right to usufruct [Janeczko 2002, p. 61, Ruczkowski 2025, p. 334]. For example, the owner of a property whose value has decreased as a result of the introduction of a restricted use area is entitled to compensation under Article 129(2) of the EPA. Furthermore, Article 130 of the EPA in paragraph 1 provides examples of restrictions on the use of real estate in connection with environmental protection, which may occur by: subjecting areas or objects to protection on the basis of the Nature Conservation Act; designating quiet areas in the agglomeration and quiet areas outside the agglomeration; issuing a decision on the improvement of the environmental condition on a large-area degraded area under Article 8(1) of the Act of June 16, 2023, on Large-area Degraded Areas, which includes a restriction on the use of real estate on which a historical industrial waste dump or a historical industrial waste collection site is located, or real estate on which soil remediation is carried out, or real estate on which installations or devices for environmental cleaning are located. However, Article 131 of the CAP indicates the procedure for claiming compensation. And so, in accordance with paragraph 1, in the event of a limitation of the manner of using the property at the request of the injured party, the relevant starost shall determine, by way of a decision, the amount of compensation; the decision is not subject to appeal. However, a party dissatisfied with the compensation awarded may, within 30 days of the date of delivery of the decision referred to in paragraph 1, bring an action to the ordinary court. A court action is also available if the competent authority fails to issue a decision within 3 months from the date of the claim by the injured party. Court proceedings do not suspend the execution of an administrative decision. The model for claiming compensation provided for in the Nature Conservation Act is based on administrative proceedings, with the possibility of supplementing it by bringing a civil action in the event that the awarded benefit does not cover the full loss. This legal construction deserves

watorskiej formy ochrony – w tym przede wszystkim z wpisu do rejestru zabytków.

Podsumowanie

Wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków, które uniemożliwia wykonanie ostatecznej decyzji administracyjnej (np. pozwolenia na rozbiórkę), stanowi istotne ograniczenie prawa własności. Obecnie brakuje jednoznacznej podstawy ustawowej do dochodzenia odszkodowania w takich sytuacjach, ponieważ nie jest to ani wywłaszczenie, ani działanie bezprawne administracji. W polskim systemie prawnym odpowiedzialność za działania niezgodne z prawem jest dobrze uregulowana i opiera się na przepisach konstytucyjnych oraz kodeksu cywilnego. Natomiast regulacje dotyczące odpowiedzialności za działania legalne są rozproszone i fragmentaryczne. Jest to związane ze specyfiką odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej za działania legalne, które mimo zgodności z prawem mogą powodować szkody u obywateli. Ta kategoria prawna różni się od klasycznej odpowiedzialności prawnej przede wszystkim brakiem cechy bezprawności działania. Podstawy konstytucyjne tej odpowiedzialności można znaleźć w zasadach demokratycznego państwa prawnego oraz ochronie własności. Mimo braku jednolitego i spójnego systemu, unormowania dotyczące odpowiedzialności za legalne działania tworzą odrębny podsystem, różniący się charakterem zdarzenia wywołującego szkodę, zakresem naprawienia szkody oraz procedurą dochodzenia roszczeń. W analizowanych przykładach prawno-porównawczych Niemiec i Francji to ustawy prawa administracyjnego materialnego zawierają rozwiązania odszkodowawcze w przypadkach pozbawienia prawa, ograniczenia i pozbawienia własności, wynikających z decyzji administracyjnej obejmującej ochroną zabytek. Podobne rozwiązania zawarto również w p.o.ś., gdzie w związku z ustanowieniem formy ochrony obszarowej, przykładowo użytku ekologicznego czy zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone. Tymczasem brakuje analogicznych rozwiązań w u.o.z. Nadto przepisy proceduralne art. 161 k.p.a. czy też art. 162 k.p.a. nie obejmują tego rodzaju przypadków. W takiej sytuacji dość niepewne jest przyjęcie koncepcji, że właściciel może dochodzić odszkodowania na drodze postępowania cywilnego, powołując się bezpośrednio na przepisy Konstytucji RP. Chociaż brak takiej możliwości naruszałby zasadę zaufania obywatela do państwa prawa, dotąd nie uporządkowano regulacji dotyczących dochodzenia odszkodowań za legalne działania administracji. Co prawda, co do zasady administracja nie ponosi odpowiedzialności za legalne działania, wyjątkiem jednak powinny być sytuacje, gdy zgodne z prawem decyzje – jak wpis do rejestru zabytków – prowadzą do realnej szkody. Istnieje potrzeba umożliwienia docho-

full approval, as it combines the speed and accessibility of the administrative procedure with the guarantee of judicial protection of an individual's property rights. Importantly, this solution could be successfully adapted to the Monument Protection and Preservation Act, as a mechanism for compensation for restrictions on the right of ownership resulting from the conservation form of protection—primarily the inclusion in the register of monuments.

Summary

The registration of a property as a monument, which prevents the final administrative decision (e.g., permission for demolition) being made, constitutes a significant restriction of the right of ownership. Currently, there is no clear statutory basis for claiming compensation in such situations, as it is neither expropriation nor an unlawful act of the administration. In the Polish legal system, liability for unlawful acts is well regulated and is based on constitutional provisions and the Civil Code. However, the regulations concerning liability for lawful acts are scattered and fragmentary. This is due to the specific nature of the liability of public administration for lawful acts, which, despite being lawful, may cause damage to citizens. This legal category differs from classical legal liability primarily in that the act is not unlawful. The constitutional basis for this liability can be found in the principles of a democratic legal state and the protection of property. Despite the lack of a uniform and coherent system, the regulations concerning liability for lawful acts form a separate subsystem, differing in the nature of the event causing the damage, the scope of compensation for the damage, and the procedure for pursuing claims. In the comparative legal examples of Germany and France, the administrative law material acts contain compensation solutions in cases of deprivation of the right, limitation and deprivation of property resulting from an administrative decision—including the protection of a monument. Similar solutions were also included in the Act on Environmental Protection, where, in connection with the establishment of a form of area protection, for example, ecological use or a landscape and nature reserve, the use of the property or part of it in the previous way or in accordance with the previous destination became impossible or significantly limited. Meanwhile, there are no similar solutions in the Act on the Protection and Preservation of Monuments. Moreover, the procedural provisions of Article 161 of the CAP or Article 162 of the CAP do not cover such cases. In such a situation, it is quite uncertain to adopt the concept that the owner can claim compensation through civil proceedings, referring directly to the provisions of the Constitution of the Republic of Poland. Although the lack of such a possibility would violate the principle of citizens' trust in the rule of law, the regulations concerning the pursuit of compensation for the lawful acts of the administration have not yet been regulated. Admittedly, as a

dzenia odszkodowania za legalne działania administracji. Jednym z możliwych rozwiązań, choć niekoniecznie najlepszym, byłoby dodanie takiego przepisu do kodeksu cywilnego. Mógłby on brzmieć następująco:

„art. 417³ [Odpowiedzialność za legalne działania administracji publicznej]

1. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność za szkodę majątkową wyrządzoną osobie fizycznej lub prawnej wskutek legalnego działania organu administracji publicznej, jeżeli działanie to było podjęte w interesie publicznym oraz spowodowało szczególnie ciężkie i nieproporcjonalne obciążenie jednostki.
2. Odpowiedzialność, o której mowa w ust. 1, nie wyłącza możliwości dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów szczególnych lub zasad ogólnych kodeksu cywilnego.
3. Przepis ust. 1 nie ma zastosowania do szkód powstałych wskutek działań legislacyjnych, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie”.

Oczywiście właściwsze wydaje się uzupełnienie regulacji materialnoprawnych w prawie administracyjnym, jednak ich weryfikacja i proces legislacyjny będą czasochłonne i dotyczyć będą każdej ustawy z osobna. W doktrynie wskazuje się także, że przepis taki mógłby znaleźć się w ustawie Prawo przedsiębiorców [Horubski 2023, s. 27]. Jednak wówczas miałby zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorców, co stanowiłoby nadmierne jego ograniczenie.

general rule, the administration is not liable for lawful acts, the exception should be situations where lawful decisions—such as registration in the register of monuments—lead to real damage. There is a need to enable the pursuit of compensation for the lawful acts of the administration. One of the possible solutions, although not necessarily the best, would be to add such a provision to the Civil Code. It could read as follows:

Article 417³ [Responsibility for lawful actions of public administration]

1. The State Treasury or a local government unit is liable for property damage caused to a natural or legal person as a result of a legal action by a public administration body, if the action was taken in the public interest and caused a particularly severe and disproportionate burden on the individual.
2. The liability referred to in paragraph 1 does not exclude the possibility of pursuing claims under special provisions or general rules of the Civil Code.
3. Section 1 does not apply to damages caused by legislative actions, except in cases provided for in the Act.

Of course, it seems more appropriate to supplement the substantive regulations in administrative law, but their verification and legislative process will be time-consuming and will concern each law individually. The doctrine also suggests that such a provision could be included in the Entrepreneur Law [Horubski 2023, p. 27]. However, it would only apply to businesses, which would be an excessive limitation.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Adamiak Barbara, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Bagińska Ewa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Chybalski Piotr, *Konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2023, nr 4 (80), s. 65–81.
- Drela Monika, *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Dzienis Paweł, *Ograniczenia prawa własności nieruchomości w parkach narodowych z uwagi na ochronę przyrody – ujęcie empiryczne*, „Nieruchomości@” 2023, nr 2, s. 67–92.
- Gdesz Mirosław, *Wywłaszczenie planistyczne jako forma faktycznego wywłaszczenia* (wystąpienie na konferencji pt. Skutki finansowe planowania przestrzennego konsekwencje dla rozwoju), Poznań 2013, http://www.mpu.pl/download/Konferencja2013/13_Mirosław_Gdesz.pdf. (dostęp: 1.09.2025).
- Gruszecki Krzysztof, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz do art. 129*, wyd. 7, LEX/el. 2025.
- Hauser Roman, Niewiadomski Zbigniew, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 3–18.

- Hayek Friedrich August von, *Konstytucja wolności*, przeł. Janusz Stawiński, Warszawa 2006.
- Horubski Krzysztof, *Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji publicznej*, [w:] *Problematyka odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. zagadnienia prywatno- i publicznoprawne*, red. Krystyna Marek, Wrocław 2023, s. 15–28.
- Janeczko Edward, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61–71.
- Jarosz-Żukowska Sylwia, *Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. Andrzej Bator, Mariusz Jabłoński, Marek Maciejewski, Krzysztof Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 83–99.
- Kmiecik Zbigniew, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Knosala Edward, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, komentarz do art. 7 KPA, red. Roman Hauser, Zyg-

munt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa 2021, LEX/el.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, Warszawa 2016.

Kowalska Ewelina, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.

Maczyński Andrzej, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 6–7.

Pawłowski Sławomir, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.

Pawłowski Sławomir, *Wyłączenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznonprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 1, s. 87–100.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2005.

Roszkiewicz Janusz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 57.

Ruczkowski Piotr, *Ograniczenia w procesie inwestycyjno-budowlanym wynikające z ustanowienia na terenie działki użytków ekologicznych albo zespołów przyrodniczo-krajobrazowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 67, s. 315–340.

Safjan Marek, Matuszyk Krzysztof J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

Staniszewska Lucyna, *Naruszenie zasad ochrony interesów w toku uzasadnionych oczekiwań w wybranych przykładach materialnego prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 491–514.

Szewczyk Marek, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 65–78.

Polskie akty prawne / Polish legal acts

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2024, poz. 1061, t.j.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2024, poz. 1292, t.j.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2025, poz. 647, t.j.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2024, poz. 1292, t.j.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2024, poz. 1478, t.j.

Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych, Dz.U. 2023, poz. 1719.

Polskie orzecznictwo / Polish court judgements

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001, z. 4, poz. 61 z glosą M. Wolanina.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lipca 2012 r., sygn. I OSK 756/11, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1541/15, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2022 r., sygn. II OSK 734/19, CBOSA.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK 1998/6/96.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, Dz.U. 2000 Nr 17, poz. 229.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2017 r., VII SA/Wa 1638/16, LEX nr 2306709.

Źródła zagraniczne i prawo porównawcze / Foreign sources and comparative law

Chapus René, *Droit administratif général*, t. 2, Paris 2001.

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, wersja z 4.05.2025, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074224/LEGISCTA000029733578/#LEGISCTA000029734369 (dostęp: 4.05.2025).

Code du patrimoine, Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 1.04.2025).

Cornu Marie, *Le jugement de l'esthétique et l'intérêt d'art ou d'histoire devant le Conseil d'État*, [w:] *Droit public et patrimoine. Le rôle du Conseil d'État*, red. Arlette Auduc, Martine de Boisseffre, Marie Cornu, Paris 2018, s. 109–127.

Denkmalschutzgesetz (DSchG) z 6 grudnia 1983, GBl. 1983, 797.

Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz – DSchG) in der Fassung vom 6. Dezember 1983.

Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 1976 (Bundesgesetzbl. I S. 3017).

Nassauskiesungsbeschluss (BVerfGE 58, 300), sygn. 1 BvL 77/78.

OLG Hamm, wyrok z 20 grudnia 2024, 11 U 56/24, <https://www.ra-kotz.de/polizei-bricht-tuer-auf-enteignender-eingriff-eines-hoheitstraegers.htm> (dostęp: 22.04.2025).

Rechtsprechung, BGH, 16.01.2025 – III ZR 63/24.

Rechtsprechung, BGH, 13.02.2025 – III ZR 63/24, pkt 57.

Viney Geneviève, Jourdain Patrice, *Les conditions de la responsabilité*, Paris 2001.

Źródła prasowe internetowe / Online press sources

<https://gloswielkopolski.pl/akademiki-przy-dozynekowej-w-poznaniu-nie-zostana-zburzone-wpisano-je-do-rejestru-zabytkow/ar/c1p2-26588141> (dostęp: 11.04.2025).

<https://plus.gazetalubuska.pl/kina-zburzyc-nie-mozna-czy-tak-juz-zostanie/ar/10525434> (dostęp: 11.04.2025).

Streszczenie

Artykuł porusza zagadnienia ingerencji w prawo własności na skutek wpisania nieruchomości do rejestru zabytków, które uniemożliwia wykonanie wcześniej wydanej decyzji administracyjnej (np. pozwolenia na rozbiórkę). Choć nie jest to wywłaszczenie w ścisłym sensie, skutkuje faktycznym odebraniem możliwości korzystania z prawa, co kwalifikuje się jako quasi-wywłaszczenie. Obowiązujące przepisy (art. 161 i 162 k.p.a.) nie zapewniają skutecznej ochrony majątkowej właściciela w takich przypadkach. W Konstytucji RP uregulowane zostały dwie instytucje wywłaszczenia (art. 21 ust. 2) oraz ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 3). Pomiedzy tymi instytucjami zachodzą zasadnicze różnice. W świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenia może dokonać każda władza publiczna. Natomiast ograniczenia prawa własności zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP może dokonać tylko władza ustawodawcza. Z każdą ingerencją władzy publicznej noszącą znamiona wywłaszczenia norma z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wiąże słuszne odszkodowanie. Natomiast w przypadku ograniczenia prawa własności, o którym to ograniczeniu stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, Konstytucja RP wymogu takiego nie formułuje. Także w niemieckim systemie prawnym funkcjonuje rozróżnienie podobne do wyżej naszkicowanego. Zatem na gruncie ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec odczytać należy, że czym innym jest wywłaszczenie, a czym innym ograniczanie prawa – istota tego ostatniego polega na określaniu treści i granic prawa własności. Dlatego roszczenia w przypadku wywłaszczenia należy wyprowadzać z Konstytucji RP, która gwarantuje słuszne odszkodowanie (art. 21 ust. 2). *De lege ferenda* wskazane jest wprowadzenie wyraźnej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za legalne działania administracji wywołujące szczególnie dotkliwe skutki dla jednostki w postaci wywłaszczenia także prawa. Proponowany przepis art. 417³ k.c. miałby wypełnić tę lukę, wprowadzając mechanizm rekompensaty za szkody powstałe mimo zgodnego z prawem działania administracji.

Abstract

This article discusses interference with property rights as a result of listing a property in the register of monuments, which renders the execution of a previously issued administrative decision (e.g., a demolition permit) impossible. Although it is not expropriation in the strict sense, it results in the actual deprivation of a right, which qualifies as a quasi-expropriation. Current legal provisions (Articles 161 and 162 of the Code of Civil Procedure) do not provide effective property protection for the owner in such cases. The Constitution of the Republic of Poland regulates the two institutions of expropriation (Article 21(2)) and restriction of property rights (Article 64(3)). There are fundamental differences between these institutions. In light of Article 21(2) of the Constitution, expropriation can be carried out by any public authority. In contrast, the restriction of property rights under Article 64(3) of the Constitution can only be done by the legislative authority. Article 21(2) of the Constitution of the Republic of Poland binds any interference by public authorities that bears the characteristics of expropriation to just compensation. In contrast, in the case of a restriction on the right to property, which is provided for in Article 64(3) of the Constitution, the Constitution does not formulate such a requirement. In the German legal system there is a similar distinction. Thus, on the basis of the Basic Law of the Federal Republic of Germany, it should be read that expropriation is something different from restriction of a right—the essence of the latter is to determine the content and limits of the right to property. Therefore, claims in cases of expropriation should be derived from the Polish Constitution, which guarantees just compensation (Article 21(2)). *De lege ferenda* it is advisable to introduce an explicit basis for the liability of the State Treasury for legal actions by the administration that cause particularly severe consequences for the individual in the form of expropriation of a right. The proposed provision of Article 417³ of the Civil Code would fill this gap by introducing a mechanism to compensate for damages incurred despite the administration's lawful action.