

ZAKRES SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA ZA PRZYMUSOWE PRZEJĘCIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

ZBIGNIEW CZARNIK *

DOI: 10.26399/iusnovum.v13.2.2019.23/z.czarnik

Idea wolności osobistej, o którą tak bardzo zabiegamy, wiąże się z poczuciem niezależności ekonomicznej, a ta jest możliwa tylko w społeczeństwach, które przyznają własności prywatnej właściwe miejsce pośród dóbr prawnie chronionych. Dobitym przykładem tej tezy jest biegunowo różny rozwój zarówno własności, jak i wolności na dwóch krańcach kontynentu europejskiego: w Anglii i w Rosji¹. Pierwsza, rozwijając własność, stworzyła podstawy wolnego demokratycznego społeczeństwa, druga, zaprzepaszczając taką wartość, nie może zagwarantować minimalnego standardu ochrony praw przed wpływem despotycznej władzy². Z tych powodów określenie właściwego standardu ochrony własności nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że polski porządek prawny bliższy jest ujęciu rosyjskiemu niż angielskiemu. Rzecz jasna, takie stwierdzenie stanowi pewne uproszczenie, ale może być pożytecznym narzędziem przedstawienia problemu wskazanego w tytule.

W obowiązującym prawie pojawiają się niepokojące zjawiska, które usprawiedliwiają odwołanie się do przedstawionego porównania. Jednak nie tylko proces prawodawczy dotknięty jest tymi ułomnościami, które skłaniają do takiego twierdzenia. Nie lepiej przedstawia się praktyka, która w zakresie wyznaczenia zakresu ochrony własności popada w kazuistykę, bez głębszej wizji zarówno kierunku, jak i zakresu niezbędnych działań, których skutkiem byłoby wypracowanie spójnego

* Zbigniew Czarnik, prof. nadzw. dr hab., Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji w Katedrze Prawa Publicznego WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej; e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl; ORCID: 0000-0001-8459-1108

¹ Szerzej: R. Pipes, *Własność jako instytucja*, w: *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, pod red. L. Balcerowicza, Poznań 2012, s. 483–485, także: R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000, s. 9–14.

² Zob. R. Pipes, *Własność jako...*, op. cit., s. 485.

modelu ochrony własności, zwłaszcza własności nieruchomości przejmowanej dla realizacji celu publicznego. Wykorzystanie nieruchomości prywatnej przez podmioty publiczne w związku z realizacją ich zadań jest koniecznością, którą trudno kwestionować³.

Niemniej nie można zgodzić się z afirmacją założenia, które zaczyna dominować w judykaturze, a w doktrynie jest milcząco przyjmowane, że ochrona własności zasadniczo powinna być podporządkowana interesowi publicznemu. Z tej perspektywy nie dostrzega się zagrożeń, jakie niesie wszelkiego rodzaju ustawodawstwo szczególne, wychodzące z założenia, że jest niezbędne w okresie transformacji polityczno-gospodarczej. W obecnych realiach ten rodzaj argumentacji nie ma żadnych usprawiedliwionych podstaw, jak tylko ideologiczne lub polityczne.

W tym kontekście należy postrzegać problematykę zakresu odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Zagadnienie to stanowi jeden ze składników właściwego ukształtowania ochrony własności. Należy zaliczyć je do podstawowych, gdyż wyznacza realny kształt ochrony w sytuacji, gdy w ramach obowiązującego prawa właściciel nie może się przeciwstawić legalnemu pozbawieniu prawa własności. Poprawnie zbudowany model ochrony powinien zatem brać pod uwagę brak równowagi, jaki w tej sytuacji występuje między właścicielem a państwem. W praktyce ta antynomia zasadniczo zawsze rozwiązywana jest na korzyść państwa, i to w różnych aspektach analizowanego problemu, w tym także w zakresie określenia szkody, jaką powinno pokrywać przyznane odszkodowanie za pozbawienie prawa własności. Wskazana problematyka doczekała się licznych opracowań naukowych oraz bogatego orzecznictwa.

W ramach prowadzonej analizy dorobek doktryny i judykatury zostanie potraktowany w sposób uogólniający, gdyż zamiarem autora nie jest prowadzenie polemiki ze szczegółowymi argumentami podnoszonymi w obu obszarach, bo te niezbyt się różnią między sobą, ale podjęcie krytyki ogólnej wizji odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonującej w nauce i orzecznictwie. Z tego powodu prezentowane poglądy mają raczej charakter syntetyczny, a przez to nie są szczegółową analizą argumentacji prezentowanych w różnych opracowaniach. Takie założenie pozwala na większą formalną swobodę prezentowanego wyводу, co nie oznacza zwolnienia z obowiązku merytorycznego odnoszenia się do istotnych kwestii związanych z przedstawianym zagadnieniem; jest tylko usprawiedliwieniem do odstąpienia od szczegółowego prezentowania poglądów, które stały się bazą do formułowania ogólniejszych spostrzeżeń.

Wyjściowa teza zakłada, że zakres słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość powinien obejmować pełne odszkodowanie, gdyż słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe, a konstytucyjna zasada proporcjonalności nie usprawiedliwia ograniczenia zakresu odszkodowania tylko do straty⁴ (*dam-*

³ Zresztą ograniczenie prawa własności nieruchomości nigdy nie było kwestionowane, nawet w XVIII- i XIX-wiecznym liberalizmie, a koncepcja „świętego prawa własności” była głoszona przez marksistów wszelkiego autoramentu i nigdy nie miała nic wspólnego z nauką, ale raczej z ideologią.

⁴ Co do terminologii zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 270–272.

num emergens), z pominięciem utraconych korzyści (*lucrum cessans*), zatem słuszne odszkodowanie to pełne odszkodowanie. Przy czym pod pojęciem wywłaszczenia należy rozumieć pozbawienie prawa własności nieruchomości w drodze jednostronnego, władczego i konkretnego aktu administracyjnego. Z tym założeniem kontynuuje problematykę słusznego odszkodowania, mając na uwadze, że słuszne odszkodowanie musi być rozważane w różnych płaszczyznach⁵. Dla tak postawionego założenia należy wyznaczyć ramy możliwej analizy.

Wydaje się, że w tym zakresie poprawne będzie odwołanie się do modeli funkcjonujących w europejskiej kulturze prawnej. Na gruncie istniejących porządków prawnych możliwe są dwa rozwiązania. Według jednego stanowiska odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość obejmuje pełne odszkodowanie. Przeciwny pogląd zakłada ograniczenie odszkodowania tylko do straty, w niektórych sytuacjach powiększając jego zakres o utracone korzyści. Przedstawione rozwiązania mogą mieć wiele odmian tworzących modele mieszane. W tych wszystkich przypadkach wychodzi się z założenia, że naprawienie szkody legalnie wyrządzonej przez państwo powinno być ograniczone, gdyż szkoda wywołana legalną przyczyną jest w pewnym sensie „korzyścią” właściciela, bo będzie miał prawo korzystania z celu realizowanego na skutek działania naruszającego jego prawo.

Uzasadnieniem dla takiego poglądu są różne teorie, jak choćby niemiecka „ofiara dla dobra publicznego” czy francuska „zasada równości wobec ciężarów publicznych”⁶. Niezależnie od teoretycznych afiliacji dla ograniczania zakresu odszkodowania, przyjąć trzeba, że współcześnie dopuszcza się ograniczenie pojęcia szkody z tytułu wywłaszczenia, przy czym zasadniczo nie odnosi się to do wywłaszczenia na podstawie jednostronnego aktu administracyjnego, gdyż pojęcie wywłaszczenia w wielu porządkach prawnych ma szerszy zakres niż wywłaszczenie w prawie polskim, bo obejmuje nie tylko akty pozbawiające własności, ale także takie, które kształtują treść tego prawa, a więc są w istocie wyznacznikami jego granic, np. prawo sąsiedzkie itp.

Pośród tych modeli należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie o zakres słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość w prawie polskim. Dla pełniejszego zobrazowania drogi takich poszukiwań należy mieć przed oczyma dwa skrajne rozwiązania: prawo szwajcarskie, w którym art. 26 ust. 2 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej wprost przewiduje pełne odszkodowanie za wywłaszczenie i wszelkie ograniczenia własności zrównane z wywłaszczeniem, oraz prawo hiszpańskie, w którym rekompensacie podlegają tylko straty⁷. Prezentowane zestawienie jednoznacznie potwierdza, że pomiędzy pełnym odszkodowaniem za wywłaszczenie a poziomem rozwoju społeczeństwa nie ma tej zależności, na którą wskazują stanowiska uzasadniające konieczność ograniczania odszkodowania ze względu na realizowanie celów mniejszym nakładem środków publicznych.

⁵ Zob. Z. Czarnik, *Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2013, nr 1, s. 23–40.

⁶ Szerzej charakterystykę tych zasad przedstawia J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 1–38.

⁷ Tamże, s. 39–44.

Wydaje się, że skutki związane z pełnym odszkodowaniem są zupełnie odmienne. To właśnie w tych porządkach prawnych zagwarantowany jest nie tylko właściwy poziom rozwoju ekonomicznego, ale i pełna realizacja idei społeczeństwa obywatelskiego. Uwaga ta jest potwierdzeniem tezy postawionej przez R. Pipesa, że tylko systemy należycie chroniące własność mają potencjał do tworzenia instytucji urzeczywistniających prawa obywatelskie. Pobocznie pozwala sformułować stwierdzenie, że współczesność nie potrafi przekonująco przełamać zasady przypisywanej Senece, zgodnie z którą „do królów należy mnóstwo rzeczy, a do poszczególnych ludzi własność”⁸, zatem państwo powinno gwarantować należyłą ochronę własności, a ta jest nierozzerwalnie związana z zakresem odszkodowania.

Przedstawione założenia określają granice, w których należy prowadzić analizę słusznego odszkodowania jako kategorii normatywnej wyznaczającej zakres odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości. W prawie polskim podstawą dla takich rozważań są przepisy Konstytucji. Z ich treści wyprowadza się wniosek, w mojej ocenie nieuprawniony, że Konstytucja RP⁹ dokonuje stanowczego rozróżnienia zakresu odszkodowania, ze względu na charakter naruszenia, czyli w przypadku naruszeń bezprawnych wprowadza zasadę pełnego odszkodowania, a dla wywłaszczenia przyjmuje jego ograniczony wymiar, pozwalając objąć odszkodowaniem tylko rzeczywistą stratę. Uzasadnieniem dla tego rozróżnienia ma być odwołanie się do treści art. 77 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. We wskazanych przepisach posłużono się pojęciami „szkody” (art. 77 ust. 1) i „słusznego odszkodowania” (art. 21 ust. 2). Z tego terminologicznego rozróżnienia wyprowadza się wniosek, że tylko w wypadku bezprawnego naruszenia własności mamy do czynienia z pełnym odszkodowaniem.

Wsparciem tego stanowiska jest argumentacja, która wskazuje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o prawie do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ten wzorzec kontroli konstytucyjnej ma oznaczać, że w zakresie określonym w tym przepisie przewidziano zasadę pełnego odszkodowania. Wynika to stąd, że art. 77 ust. 1 stanowi o naprawieniu szkody, ale nie określa jej zakresu. Jeżeli przyjąć, że następuje tu odwołanie do potocznego znaczenia tego terminu, to szkoda, o której stanowi ten przepis, obejmuje także utracone korzyści. Pojęcie szkody w potocznym znaczeniu zawsze obejmuje uszczerbek majątkowy, mimo że jest nieprecyzyjne i nieostre. Dodatkowo wskazuje się, że usunięcie pojawiających się na tym tle wątpliwości nie może polegać na prostym odwołaniu się do kodeksowej zasady pełnego odszkodowania, bo byłoby to naruszenie reguł interpretacji Konstytucji, której treści nie można ustalać przez odwołanie się do sensu, zakresu i znaczenia pojęć definiowanych określanych w ustawodawstwie zwykłym¹⁰.

Na tej kanwie podkreśla się również, że terminologia użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nawiązuje do k.c., w którym przyjęto zasadę pełnego odszkodowania. Wprawdzie nie może to prowadzić do wniosku, że art. 77 ust. 1 daje podstawę do

⁸ Cyt. za R. Pipes, *Własność jako...*, op. cit., s. 474.

⁹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, OTK – A 2003/7/76.

odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji, jednak użyte w tym przepisie pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego, a to oznacza, że zakres szkody podlegającej wynagrodzeniu powinien być ustalany na podstawie art. 361 § 2 k.c. W konsekwencji przyjąć należy, że w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP chodzi o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, czyli także ten związany z prawem własności nieruchomości. W doktrynie powszechnie przyjęto, że na gruncie art. 77 ust. 1 funkcjonuje zasada pełnego odszkodowania¹¹.

Z kolei w art. 21 ust. 2 Konstytucja RP reguluje odszkodowanie za wywłaszczenie. Przepis stanowi o słusznym odszkodowaniu, co oznacza, że każda ingerencja w prawo własności, mająca cechy wywłaszczenia, rodzi skutki odszkodowawcze. Jednak nie zawsze musi to prowadzić do pełnego odszkodowania¹². Nawet całkowite odjęcie własności nie zawsze będzie wiązało się z całkowitym pokryciem szkody, bowiem zakres odszkodowania musi odpowiadać kryterium słuszności, co nie oznacza, że musi ono być pełne, gdyż Konstytucja różnicuje zakres tych skutków przez przyjęcie w art. 21 ust. 2 kryterium słuszności. Z takiego formalnego ujęcia przepisu wyprowadza się wniosek, że idea niepełnego odszkodowania nie jest Konstytucji obca.

Dokonanie rozróżnienia wysokości odszkodowania przez wywiedzenie tej różnicy z odmiennego terminologicznego określenia zakresu dwóch przepisów Konstytucji musi budzić poważne wątpliwości, zwłaszcza że doktryna i judykatura nie podjęły próby krytycznego odniesienia się do tak prezentowanej tezy. Pobieżna analiza doktrynalnych i orzeczniczych źródeł wydaje się wskazywać, że w rozważaniach teoretycznych na ten temat zwyciężyły poglądy komunitarystów, którzy przy okazji rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za nielegalne działania władzy publicznej sformułowali niezbyt przemyślany pogląd na temat słusznego odszkodowania, którym posługuje się art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, że uzasadnienie tak kontrowersyjnej tezy zostało sprowadzone do niezbyt obszernego akapitu uzasadnienia wyroku TK z dnia 23 września 2003 r.¹³, bez odwołania się do wcześniejszych poglądów prezentowanych w orzecznictwie Trybunału. W ten sposób zupełnie zignorowany został stan obowiązującego prawa, a przez to nie uwzględniono systemowego kontekstu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Niewątpliwie są to słabe punkty stanowiska na rzecz ograniczenia zakresu odszkodowania, szczególnie dlatego, że dekadę wcześniej Trybunał twierdził, iż odszkodowanie słuszne to odszkodowanie sprawiedliwe, zaś sprawiedliwe jest tylko wówczas, gdy jest ekwiwalentne, bo takie nie narusza istoty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości¹⁴.

Taka dezynwoltura jest niezrozumiała i nie ma żadnych podstaw, gdyż pogląd o konieczności pełnej rekompensaty w ramach odszkodowania za wywłaszczoną

¹¹ Zob. J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 47.

¹² Uzasadnienie wyroku TK powołanego w przyp. 10.

¹³ Wyrok powołany w przyp. 10.

¹⁴ Zob. Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2, także: wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

nieruchomość był konsekwencją wprowadzenia do porządku konstytucyjnego pojęcia słusznego odszkodowania, co miało miejsce w dniu 29 grudnia 1989 r.¹⁵, zatem zmiana w zakresie pojmowania słusznego odszkodowania wymagała gruntownego przedstawienia przesłanek, które usprawiedliwiałyby takie działanie. Nie dość, że ich nie przedstawiono, to zignorowano stan obowiązującego prawa, zaś w nauce i orzecznictwie bezkrytycznie przyjęto dopuszczalność takiego zachowania¹⁶. Przyjąć należy, że raczej ze względów konformistycznych niż merytorycznych, co tym bardziej musi być negatywnie ocenione, gdyż uzasadnień dla prezentowanego poglądu poszukuje się w orzeczeniach, które w ogóle nie odnoszą się do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, bądź tezach z minionej epoki¹⁷.

Krytykę tych stanowisk należy rozpocząć od ogólniejszej kwestii, jaką jest rozróżnienie w przepisach konstytucyjnych słusznego odszkodowania (w art. 21 ust. 2) i szkody (w art. 77 ust. 1). Wydaje się, że wyprowadzanie z tego faktu zbyt daleko idących konsekwencji może być nieuprawnione, a nawet ryzykowne. Niewątpliwie ze wskazanych przepisów wynika tylko to, że w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP sformułowano zasadę odszkodowawczą z tytułu legalnego „wywłaszczenia”, a w art. 77 ust. 1 tej ustawy zasadę rekompensaty szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem. Co do drugiego przypadku odpowiedzialności nie ma wątpliwości, że władza publiczna ma pokryć pełną szkodę za uszczerbek wywołany bezprawnym działaniem, i co najwyżej dziwić może, że przyznanie tej racji wymagało intensywnych działań orzeczniczych Trybunału, a nie uznania, że przepisy, które nie spełniają tego kryterium, nie mogą być podstawą kształtowania sfery praw podmiotowych. Z kolei w wypadku art. 21 ust. 2 Konstytucji RP opowiedzenie się za ograniczeniem odszkodowania tylko do straty zdaje się nie zauważać, że w tym przepisie ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem wywłaszczenia¹⁸, a to oznacza, że zakres odszkodowania musi być odnoszony do różnych postaci pozbawienia prawa własności. O ile możliwe jest twierdzenie, że „wywłaszczenie” polegające na nacjonalizacji lub innej formie upaństwowienia własności może wiązać się z niepełnym odszkodowaniem, to nie można tej reguły przenosić na wszelkie indywidualne procedury skutkujące przymusowym wyzuciem z własności.

¹⁵ Pojęcie słusznego odszkodowania wprowadzono do polskiego porządku prawnego art. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444), którym zmieniono art. 7 Konstytucji, nadając przepisowi treść, że Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

¹⁶ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007, s. 170–171. J. Stelmasiak, w: *System prawa administracyjnego, Prawo administracyjne materialne*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, T.7, Warszawa 2017, s. 600; także: J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 169–170; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 585.

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97, OTK nr 3, poz. 29, także: E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa–Poznań 1979, s. 99 i nast.

¹⁸ Szerzej: J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 141–170.

Uzasadnieniem takiego stanowiska może być dążenie do zapewnienia spójności aksjologicznej systemu prawa. Obecna sytuacja, która powstała na skutek orzecznictwa i twierdzeń doktryny, nie spełnia tego warunku, a przy tym prowadzi do rozczłonkowania problematyki odszkodowawczej związanej z legalnym pozbawieniem prawa własności nieruchomości. Sytuację taką należy oceniać krytycznie, bo w istocie jest ona potwierdzeniem, że w polskim porządku prawnym nie ma jednolitej zasady ochrony własności, co z kolei podważa konstytucyjne założenie, że taka ochrona istnieje. Opisujący stan prowadzi do wielu patologii, przede wszystkim do podejmowania przez państwo coraz śmielszych kroków w kierunku bezprecedensowego ograniczania uprawnień właściciela w ramach wszelkiego rodzaju ustaw szczególnych¹⁹, które odchodzą od klasycznego modelu wywłaszczenia na rzecz rozwiązań wątpliwych legalnie. Ten sposób działania jest ewidentnym obchodzeniem reguł, które mają zabezpieczyć przynajmniej minimalną ochronę własności, a więc powinien zostać napiętnowany.

Podstawowym zastrzeżeniem aksjologicznym w stosunku do ograniczenia zakresu odszkodowania na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest to, że aprobata takiego stanu musi wiązać się nieuchronnie z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Skoro podmiot pozbawiany prawa do nieruchomości w ramach legalnego wykonywania władzy publicznej ma być traktowany tak samo jak ten, kogo pozbawia się tego prawa w sytuacji nadzwyczajnej, to w wymiarze wartościowym nie jest to sytuacja normalna i w żadnej mierze niedająca się zaakceptować. Wystarczy tylko wskazać na regulacje odnoszące się do stanów nadzwyczajnych²⁰ i ustawy dotyczącej wyrównywania strat powstałych w czasie obowiązywania stanów szczególnych²¹.

W art. 2 ust. 2 ustawy odszkodowawczej wyraźnie stwierdzono, że każdemu, kto poniósł stratę majątkową na skutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przysługuje odszkodowanie, obejmujące wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści którą mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. W wypadku tej regulacji zwięźlenie zakresu odszkodowania nie budzi wątpliwości, a ustawodawca zwyyczajny jasno wyłączył utracone korzyści jako element kompensacji. Działanie takie znajduje wyraźne oparcie w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń wprowadzonych przez stan wyjątkowy. Ma także uzasadnienie pozaprawne, bo stan nadzwyczajny jest sytuacją wyjątkową, zatem sprawiedliwe jest wprowadzenie w tej sytuacji ograniczenia zakresu odszkodowania. Trudno taką argumentację

¹⁹ Np. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1474).

²⁰ Zob. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1897), a także: Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1928), Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wojennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1932). Szeroko problematykę ograniczeń wolności i praw w stanach nadzwyczajnych przedstawia K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 208–229.

²¹ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r., Nr 233, poz. 1955 ze zm.), dalej: ustawa odszkodowawcza.

przyjąć w przypadku wywłaszczenia, które nie jest sytuacją nadzwyczajną ani też ponoszoną w interesie właściciela.

Poprawne rozwiązanie problemu słusznego odszkodowania w ramach wywłaszczenia wymaga zatem systemowego ujęcia tych instytucji, które wiążą się z przejściem lub ograniczeniem własności, jeżeli następuje ono na podstawie decyzji. Chodzi o to, by skonstruowany system był koherentny co do zasad i trybu przyznania odszkodowania, a poza tym był czytelny w zakresie wartości leżących u jego podstaw. Obecny stan nie spełnia tych kryteriów. Powszechnie przyjmuje się, że wysokość odszkodowania za wywłączoną nieruchomość ustala się w zakresie straty (*damnum emergens*) powstałej na skutek pozbawienia prawa własności, przy czym wysokość tej straty jest równa wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości²². W tym zakresie wskazuje się na treść art. 130 ust. 1 w związku z art. 134 ust. 1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami²³. Od przyjętego tam rozwiązania dopuszcza się wyjątki na rzecz utraconych korzyści (*lucrum cessans*), ale tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie; zasadniczo są to niektóre pożytki związane z gruntem, takie jak wieloletnie kultury rolne, zasiewy lub uprawy. Ta regulacja traktowana jest jako rozwiązanie standardowe i uniwersalne, bo do przyjętych w niej reguł odsyłają ustawy szczegółowe, w tych wszystkich przypadkach, gdy własność jest przejmowana przez podmiot publiczny albo gdy trzeba ustalić odszkodowanie za przejście własności nieruchomości.

Jednak nawet na gruncie samej u.g.n. nie zachowano konsekwencji w sposobie określania odszkodowania, co trafnie zauważono²⁴, ale nie wyprowadzono z tego faktu żadnych konkluzji dla poprawnego zdefiniowania słusznego odszkodowania. W mojej ocenie stan taki nie zasługuje na akceptację, bo nie można na jego rzecz przedstawić żadnych racji niż nadmierny dogmatyzm tych, którzy uzasadniają inny wymiar odszkodowania w wypadku wywłaszczenia, a inny w sytuacji tzw. „czasowego wywłaszczenia”.

Przez czasowe wywłaszczenie rozumie się ograniczenia własności wskazane w art. 120 i art. 124–126 u.g.n. Chodzi więc o odszkodowanie dla osób trzecich w związku z wywłaszczeniem, które może prowadzić do powstania po ich stronie szkody lub niedogodności w korzystaniu z ich prawa na skutek wywłaszczenia (art. 120 u.g.n.), albo odszkodowania w związku z czasowym zajęciem nieruchomości (art. 124 u.g.n.), lub też ograniczenia korzystania z nieruchomości w związku własnością górnictwa (art. 125 u.g.n.), czy wreszcie odszkodowania w związku ze szkodą powstałą na skutek siły wyższej lub związanej z zapobieżeniem powstania znacznej szkody (art. 126 u.g.n.).

W tych wszystkich przypadkach przyjmuje się, że poszkodowanemu należy się pełne odszkodowanie, bo to wynika z treści art. 128 ust. 4 u.g.n., który stanowi, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości szkód. Z takiego językowego ujęcia przepisu wyprowadza się zasadę pełnego odszkodowania, zaś w sytuacji

²² Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, op. cit., s. 17.

²³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), dalej jako u.g.n.

²⁴ Zob. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 352–370.

wywłaszczenia twierdzi się, że odszkodowanie obejmuje tylko stratę, bo art. 128 ust. 1 u.g.n. nie posługuje się zwrotem z ust. 4 tego przepisu, a stanowi tylko, że wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem odpowiadającym wartości przejmowanego prawa, a to ma oznaczać słuszne odszkodowanie, czyli ma być ograniczone. Logiczna strona takiego wywodu nie spełnia kryterium racjonalności, bo w jaki sposób można uzasadnić stanowisko, które domaga się pełnego odszkodowania w wypadku czasowego ograniczenia prawa własności nieruchomości i równocześnie twierdzić, że pełne odszkodowanie nie przysługuje, gdy podmiot zostaje trwale pozbawiony tego prawa. Przecież takiego typu myślenie pozostaje w sprzeczności z podstawową regułą inferencyjną *a minori ad maius*, bo skoro przy mniej uciążliwym naruszeniu prawa przyznajemy pełne odszkodowanie, to tym bardziej należy takie przyznać przy pozbawieniu prawa. Wniosek taki to oczywisty rezultat wykładni art. 128 ust. 1 i 4 u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Przyjęcie zasady pełnego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość stawia przed postępowaniem odszkodowawczym nowe wyzwania związane z ustaleniem rozmiaru szkody i wysokości odszkodowania. Obecna procedura ustalania odszkodowania nie spełnia warunków, by móc orzekać o takim odszkodowaniu. Z pewnością nie mogą tego robić rzeczoznawcy majątkowi, bo nie są przygotowani do czynienia takich ustaleń. W ich zasięgu może być co najwyżej określenie wartości składników majątkowych wywłaszczanej nieruchomości, a przesądzenie wysokości odszkodowania może odbywać się tylko w ramach procesu cywilnego, bo to jest właściwe miejsce dla takich ustaleń. Jednak problemy związane z ustaleniem pełnego odszkodowania nie są niczym nowym. W postępowaniach odszkodowawczych jest to procedura standardowa, zatem decyzja o ustaleniu odszkodowania nigdy nie będzie pełniła tej roli, chociaż może być elementem takiego postępowania, jeżeli wywłaszczany przystaje na odszkodowanie w niej zaproponowane.

Oznacza to, że główny nurt działań związanych z zapewnieniem właściwego standardu ochrony własności nieruchomości powinien zmierzać do zagwarantowania sądowej drogi dochodzenia odszkodowania. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały już poczynione w art. 33 ust. 2 Ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r.²⁵, który stanowi, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania na podstawie przepisów u.i.j. może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Oczywiście chodzi o te sposoby ingerencji w prawo własności, dla których ustawodawca przewidział administracyjny tryb odszkodowawczy, jednak w tym zakresie ustawodawstwo polskie nie jest konsekwentne²⁶. Przyjęcie proponowanego rozwiązania ma kapitalne znaczenie, gdyż jest dowodem obalającym tezę o ograniczonym zakresie odszkodowania za wywłaszczenie. Skoro o odszkodowaniu ma rozstrzygać sąd, to rzeczą oczywistą jest, że z wykorzystaniem przepisów konstytuujących odpowie-

²⁵ Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r., poz. 1537), dalej jako u.i.j.

²⁶ W wielu sytuacjach prawo przewiduje cywilny sposób dochodzenia legalnej szkody, np. art. 29–30 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.).

działność odszkodowawczą, czyli z przyjęciem zasady pełnego odszkodowania, bo to jest regułą w prawie cywilnym.

Wychodząc z tak określonych podstaw, należy w sposób radykalny postawić tezę, że słuszne odszkodowanie musi być odszkodowaniem sprawiedliwym, a ten warunek spełnia ono tylko przy zachowaniu ekwiwalentności, która jest możliwa do osiągnięcia przy przyjęciu zasady pełnego odszkodowania. Opowiedzenie się na rzecz takiego stanowiska jest gwarancją praworządnego działania państwa i należytej ochrony podstawowej instytucji, jaką jest własność nieruchomości. Odejście od tych założeń skutkuje różnego rodzaju patologiami, których dostarcza nam codzienność. Wychodząc zatem z takiego założenia, należy przyjąć, że art. 128 ust. 1 u.g.n., stanowiąc, że wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem, określa zasadę pełnego odszkodowania z punktu widzenia treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Pełne odszkodowanie obejmuje stratę, wydatki oraz utracone korzyści²⁷. Strata (*damnum emergens*), tzw. „szkoda rzeczywista”²⁸, polega na zmniejszeniu aktywów albo zwiększeniu pasywów²⁹. W wypadku wywłaszczenia strata zasadniczo polega na zmniejszeniu aktywów, bowiem z majątku właściciela ubywa prawo własności nieruchomości. W wymiarze realnym strata to rynkowa wartość tego prawa, którą należy ustalić na podstawie art. 134 ust. 1 u.g.n.; dodać należy, że w razie wywłaszczenia państwo i tak zostaje postawione w korzystniejszej sytuacji niż każdy zobowiązany do naprawienia szkody w prawie cywilnym, gdyż w zakresie straty ustawa nakazuje brać pod uwagę tylko wartość rynkową nieruchomości, a nie np. spadek wartości dóbr należących do właściciela w związku z wywłaszczeniem, co w prawie cywilnym jest także stratą. Poza tym za stratę w k.c. uznaje się tzw. *damnum illicitum*³⁰, czyli uszczerbek majątkowy w zakresie bezprawnego interesu³¹. Podobnie utrata roszczenia związanego z wywłączoną nieruchomością jest stratą, bo każde roszczenie należy do aktywów majątku. Wreszcie stratą jest obciążenie pasywami³².

Taki wniosek można ostrożnie budować na podstawie treści art. 130 ust. 1 u.g.n., który wskazuje, że wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczanej nieruchomości w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej. Treść ta odwołuje się do stanu i przeznaczenia nieruchomości, a nie gruntu, zatem wydaje się, że wyraźnie wskazuje formalne (prawne) ujęcie tego terminu, a nie tylko fizyczny sposób zagospodarowania gruntu, jak to funkcjonuje w praktyce. Konsekwentne wywodzenie takich skutków z terminologii, jaką posługuje się art. 130 ust. 1 u.g.n. ma sens, gdyż nieruchomość to kategoria prawna, a grunt to

²⁷ Zob. W. Czachórski, *Zobowiązania, Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 78–79.

²⁸ Trafnie w nauce podnosi się, że takie określenie jest błędne, gdyż wszystkie szkody zawsze są rzeczywiste, zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 271.

²⁹ Szerzej na ten temat W. Czachórski, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 76, także: M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 270–273.

³⁰ Zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 273.

³¹ Np. wartość budynku wzniesionego bez pozwolenia na budowę.

³² Np. wymagalną umową zawartą na rzecz osoby trzeciej, przy czym ta problematyka różnie może być rozwiązywana w prawie cywilnym; zob. T. Wiśniewski, w: *Komentarz do KC. Księga III, t. I*, Warszawa 2002, s. 76.

określona działka. Dziwić może, że z tego rozróżnienia doktryna i judykatura nie wywodzą żadnych normatywnych konsekwencji. Zjawisko takie jest znamienne, bo albo świadczy o nieznanności prawa, albo też o wadliwej wykładni wskazanego przepisu. Pierwszą możliwością zasadniczo należy odrzucić, zatem bardziej trzeba doszukiwać się błędu w zakresie wykładni, gdyż trudno zakładać, że ustawodawca, wprowadzając taką terminologię, działał nieracjonalnie, skoro na gruncie art. 56 ust. 2 i ust. 3 Ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r.³³ wyraźnie posługiwał się zwrotem: „przy ustalaniu odszkodowania za grunt”, a nie za nieruchomość, aczkolwiek w art. 56 ust. 1 tej ustawy podkreślał, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości wywłaszczanej nieruchomości.

W skład odszkodowania za wywłaszczenie muszą wchodzić wydatki, które ciążyą na właścicielu wywłaszczanej nieruchomości. Wprawdzie może tu pojawiać się wątpliwość, które z wydatków ponoszonych przez taki podmiot są następstwem samego wywłaszczenia, ale tego składnika szkody nie można wyeliminować z zakresu szkody tylko z tego powodu, że może być problem z jego określeniem. Ostrożnie można przyjąć, że takimi wydatkami wprost wynikającymi z wywłaszczenia będą straty, które ponosi właściciel w związku z toczącym się postępowaniem wywłaszczeniowym, choćby koszty opinii sporządzanych na ten użytek.

Wreszcie w zakres odszkodowania wywłaszczeniowego muszą wchodzić utracone korzyści (*lucrum cessans*), choćby tylko ze względów historycznych³⁴. Oczywiście aspekt historyczny nie może być wystarczającym uzasadnieniem dla dopuszczenia tego elementu szkody, jednak pokazuje, jak daleko współczesne prawo odeszło od rozsądnych korzeni, a wszystko to w epoce rozrastających się ideologii na temat praw człowieka³⁵. Obowiązujące prawo nie definiuje samego pojęcia utraconych korzyści, ze względu na to, że ten termin kryje różne postaci korzyści, ale zasadniczo i przykładowo można przyjąć, że obejmuje on utratę przyszłego zarobku, zysków z przyszłych transakcji, utratę pożytków i przychodów z rzeczy oraz możliwości korzystania z rzeczy³⁶. Poprawne określenie pożytków w postępowaniu wywłaszczeniowym nie jest proste. *Notabene* w żadnym postępowaniu nie należy do kwestii łatwych, ale wydaje się, że zwłaszcza w tym przypadku natrafia na trudności, przez co w świadomości prawnej funkcjonuje mylne wyobrażenie o utraconych korzyściach.

Standardowo przyjmuje się, że utraconymi korzyściami są wartości związane z utratą elementów zagospodarowania gruntu wskazane w art. 135 ust. 6–7 u.g.n.³⁷ Stanowisko takie jest pewnym uproszczeniem, bo wskazany przepis odnosi się do pożytków rzeczy, ale ich utrata nie zawsze musi być oceniana jako utrata korzyści, może to być zwykła strata. Kwalifikowanie utraconych pożytków jako utraconych

³³ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.).

³⁴ Ten rodzaj uszczerbku przewidywał art. 644, art. 657 t. X Zводу Praw, cyt. za: M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 285.

³⁵ Zob. L. Kołakowski, *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Kraków 2009, s. 234.

³⁶ Szersze rozważania w tym zakresie przedstawia M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 284–302.

³⁷ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, op. cit., s. 172.

korzyści w znaczeniu prawnym może mieć miejsce tylko co do tych pożytków rzeczy lub prawa, które zostały niepobrane i są przyszłe w stosunku do zdarzenia wywołującego obowiązek naprawienia szkody. W wypadku wywłaszczenia będzie to skutek przewłaszczający decyzji, zatem dopiero co do tych pożytków z art. 135 ust. 6–7, które mogłyby pojawić się po fakcie wykonania decyzji, można twierdzić, że są one utraconymi korzyściami w znaczeniu cywilistycznym.

Wcześniej nie są to korzyści, ale strata, która nawet przy bardzo restrykcyjnym ujęciu zakresu odszkodowania musi być ustalona. Oznacza to, że jeżeli wywłaszczeniu podlega nieruchomości wykorzystywana rolniczo i znajdują się na niej zasiewy, to wartość tych zasiewów należy określić jako stratę, jeżeli skutek wywłaszczenia następuje przed zbiorami. W takiej sytuacji doliczenie do wartości gruntu wartości niezebranych plonów jest ustaleniem wartości wywłaszczanego prawa, skoro z treści art. 130 ust. 1 u.g.n. wynika, że odszkodowanie ma obejmować stan i przeznaczenie gruntu. Zasiewy byłyby utraconymi korzyściami, gdyby właściciel domagał się odszkodowania za okresy przyszłe następujące po wywłaszczeniu. W podobny sposób należy traktować wszystkie rodzaje przeznaczenia gruntów i gospodarczego ich wykorzystywania, bez względu na to, czy dotyczy to prowadzonej na gruncie działalności gospodarczej, czy też korzyści płynących z korzystania z nieruchomości przez osoby trzecie na podstawie tytułu prawnego.

Ustalenie szkody w zakresie utraconych korzyści wiąże się z wykazaniem prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości tego rodzaju korzyści. Wymaga to przeprowadzenia skomplikowanych procedur dowodowo-dedukcyjnych, które nie mogą być zrealizowane w postępowaniu ściśle administracyjnym, bo wiążą się z koniecznością prowadzenia dowodu na rzecz i przeciw takiemu uszczerbkowi przez każdą ze stron, wywodzącą z określonych faktów korzystne dla siebie konsekwencje. Standard taki nie jest osiągalny w postępowaniu prowadzonym przez organ, więc z tego powodu procedura odszkodowawcza wymaga gruntownego przemodelowania ku postępowaniu sądowemu, jeżeli oferta odszkodowawcza przedstawiona przez organ nie zostanie przyjęta przez wywłaszczanego. Do takiego modelu musi dążyć polski ustawodawca, jeżeli zamierza zrealizować model faktycznej ochrony własności wynikający z treści art. 21 ust. Konstytucji RP.

We współczesnym, ciągle zmieniającym się świecie troską ustawodawców, uczonych i stosujących prawo powinny być wysiłki na rzecz uchwycenia równowagi między ochroną własności prywatnej a potrzebą zapewnienia w miarę harmonijnej realizacji celów ogółu, przez powiększanie obszaru własności publicznej. W tych zabiegach nie należy jednak tracić z pola widzenia oczywistej prawdy, że „państwo może wydrukować piękną edycję dzieł Szekspira, ale nie może spowodować ich napisania”³⁸. Należy zatem zadbać o to, by własność prywatna naprawde ustępowała innym celom tylko wówczas, gdy przemawiają za tym ważne interesy publiczne, niedające się zrealizować przy zastosowaniu zwyczajnych środków prawnych.

³⁸ Zob. A. Shleifer, *Własność państwowa a własność prywatna, Odkrywając wolność...*, op. cit., s. 493.

BIBLIOGRAFIA

- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994.
- Czarnik Z., *Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2013, nr 1.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Kołąkowski L., *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Kraków 2009.
- Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
- Łętowska E., *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: Z. Radwański (red.), *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa–Poznań 1979.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Pipes R., *Własność a wolność*, Warszawa 2000.
- Pipes R., *Własność jako instytucja*, w: L. Balcerowicz (red.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Poznań 2012.
- Shleifer A., *Własność państwowa a własność prywatna*, w: L. Balcerowicz (red.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Poznań 2012.
- Stelmasiak J., w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Vol. 7: Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Wiśniewski T., w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia: Zobowiązania, Vol. 1*, Warszawa 2002.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007.

THE SCOPE OF JUST COMPENSATION FOR COMPULSORY ACQUISITION OF THE REAL PROPERTY OWNERSHIP

Abstract

Expropriation of real estate is connected with the necessity to pay compensation. Such a necessity results directly from Article 21 para. 1 of the Constitution of the Republic of Poland, which stipulates that expropriation may be allowed solely for public purposes and for just compensation. The concept of just compensation has not been normatively defined. The binding regulations stipulate the rules and procedure of determining compensation. In its basic scope, it is a solution adopted in law before the changes of the social and political system that took place after 1989, i.e. before the Constitution of the Republic of Poland entered into force. In this context, there are many theoretical and practical problems connected with defining the amount of compensation, and first of all, its scope. In other words, legal regulations do not explicitly resolve the issue whether just compensation is only the one which covers the actual, real loss, thus a market value of the real estate, or the one which includes lost profits, i.e. the profits that the property title would gain in future if it was within the area of the influence of the given entity. In jurisprudence and jurisdiction no clear solution to this problem was offered, thus the article deals with this aspect, indicating the imperfections and insufficiency of the existing special regulation evaluated from the perspective

of the principles defined in the Constitution. The basic assumption presented on the basis of the considerations of the law in force is that just compensation as a condition for expropriation should also take into account the right level of protection of the real estate ownership, which can take place only if such ownership has actual economic significance.

Key words: expropriation, just compensation, real harm, lost profits, value of the expropriated right

ZAKRES ŚLUSZNEGO ODSZKODOWANIA ZA PRZYMUSOWE PRZEJĘCIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie

Wywłaszczenie nieruchomości wiąże się z koniecznością wypłaty odszkodowania. Taki obowiązek wynika wprost z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Pojęcie słusznego odszkodowania nie zostało normatywnie określone. Obowiązujące przepisy przewidują zasady i tryb ustalania odszkodowania. W zasadniczym ujęciu jest to rozwiązanie przyjęte w prawie jeszcze przed zmianą systemu społeczno-politycznego, jaka dokonana się po 1989 roku, a więc przed wejściem w życie Konstytucji RP. Na tym tle rodzi się wiele problemów teoretycznych i praktycznych związanych z określeniem wysokości odszkodowania, a przede wszystkim – z jego zakresem. Inaczej rzecz ujmując, przepisy prawa nie rozstrzygają jednoznacznie, czy słuszne odszkodowanie to tylko takie, które obejmuje faktyczną, rzeczywistą stratę, zatem wartość rynkową nieruchomości, czy też takie, w którego skład powinny wchodzić utracone korzyści, a więc zyski, jakie przyniosłoby prawo własności w przyszłości, gdyby było w sferze oddziaływania podmiotu. W nauce i orzecznictwie ten problem nie znalazł jednoznacznego rozwiązania, a zatem artykuł podejmuje te zagadnienia, wskazując na ułomność i niedostatek istniejącej regulacji szczególnej, ocenianej z perspektywy zasad określonych w Konstytucji. Podstawowym założeniem prezentowanym na kanwie rozważań nad obowiązującym prawem jest to, że słuszne odszkodowanie jako warunek wywłaszczenia powinno uwzględniać również wartość utraconych korzyści, gdyż jedynie przy takim założeniu można osiągnąć należyty poziom ochrony własności nieruchomości, co może nastąpić tylko wtedy, gdy ta własność będzie miała rzeczywiste ekonomiczne znaczenie.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, słuszne odszkodowanie, rzeczywista szkoda, utracone korzyści, wartość wywłaszczonego prawa

ÁMBITO DE JUSTIPRECIO POR LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE UN INMUEBLE

Resumen

La expropiación forzosa de un inmueble está relacionado con la necesidad de pagar el justiprecio. Tal obligación resulta directamente del art. 21 ap. 1 de la Constitución de la República de Polonia que prescribe que la expropiación forzosa es admisible sólo cuando se efectúa con fines públicos

y contra el justiprecio. El concepto de justiprecio no ha sido definido normativamente. En su planteamiento básico es una solución adoptada en el derecho antes del cambio del sistema social-político que se efectuó tras el año 1989, o sea antes de la entrada en vigor de la Constitución de la República de Polonia. Surgen muchos problemas teóricos y prácticos relacionados con la determinación del importe de justiprecio y sobre todo con su alcance. Dicho de otra manera, la regulación no resuelve si el justiprecio sólo incluye la pérdida real, o sea el valor del mercado del inmueble, o si incluye también el lucro cesante, o sea los beneficios que generaría el derecho de propiedad en el futuro, si perteneciese al sujeto. La doctrina y la jurisprudencia no resuelve de manera uniforme este problema, por lo tanto el artículo trata de estas cuestiones, señalando la insuficiencia y pobreza de la regulación especial existente, valorada desde la perspectiva de los principios plasmados en la Constitución. La premisa básica presentada a la luz del derecho vigente parte de que el justiprecio, como la condición de la expropiación forzosa, debería incluir también el valor de lucro cesante, ya que sólo entonces se puede conseguir el nivel adecuado de la protección de propiedad de inmueble, lo que tiene lugar sólo cuando la propiedad representará la importancia económica real.

Palabras claves: expropiación forzosa, justiprecio, daño real, lucro cesante, valor de derecho expropiado

РАЗМЕР СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ КОМПЕНСАЦИИ ЗА ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ ЗАХВАТ ИМУЩЕСТВА

Резюме

Принудительное отчуждение недвижимости предполагает выплату компенсации. Это обязательство напрямую касается ст. 21 п. 1 Конституции Республики Польша. В данной статье предусматривается положение, что отчуждение допустимо только в том случае, когда оно осуществляется для общественно полезных целей и справедливой компенсации. Понятие справедливой компенсации не получило своего нормативного определения. В действующих положениях предусматриваются принципы и порядок определения размера компенсации. Согласно базовому подходу, это является решением, принятым в законодательстве ещё до реформы общественно-политической системы, которая имела место после 1989 года, то есть до вступления в силу Конституции Республики Польша. В данном контексте возникает множество теоретических и практических проблем, связанных с определением размера компенсации, и прежде всего ее объёма. Другими словами, правовые нормы не позволяют установить однозначным образом, учитываются ли при определении справедливой компенсации фактический, действительный ущерб, аналогичный рыночной стоимости недвижимости; или же необходимо принимать во внимание упущенную прибыль, а следовательно, ту прибыль, которая гарантировала бы право собственности в будущем, если бы она находилась в рамках сферы влияния субъекта. Как в теории, так и в судебной практике, упомянутая проблема не решена окончательно и однозначно, вследствие чего в статье рассматриваются связанные с этим вопросы, с указанием на ущербность и недостатки существующего специального регулирования, оцениваемого с точки зрения принципов, определяемых в Конституции.

Основное предположение, представленное на основе рассуждений относительно действующего законодательства, исходит из предпосылки, что при определении размера справедливой компенсации как условия отчуждения следует учитывать также размер упущенной прибыли, так как только при таком подходе можно достичь надлежащего уровня защиты прав собственности на недвижимость, который может считаться обоснованным, если эта собственность имеет реальное экономическое значение.

Ключевые слова: отчуждение, справедливая компенсация, фактический ущерб, упущенная прибыль, стоимость отчуждаемого права.

UMFANG GEBÜHRENDER ENTSCHÄDIGUNG FÜR ZWANGSMÄSSIGE IMMOBILIEN-ÜBERNAHME

Zusammenfassung

Die Immobilienenteignung ist mit der Erforderlichkeit einer Entschädigungsbezahlung verbunden. Solch eine Pflicht ergibt sich direkt aus Art. 21 Abschn. 1 des Grundgesetzes (GG) der Republik Polen, welcher bestimmt, dass eine Enteignung nur dann möglich ist, wenn es für öffentliche Zwecke und entgegen einer richtigen Entschädigung erfolgt. Der Begriff einer rechten Entschädigung wurde bislang normativ nicht bestimmt. Die geltenden Vorschriften sehen die Prinzipien und den Modus einer Entschädigungsbestimmung vorher. In ihrer Grundfassung ist das eine Lösung rechtlich angenommen noch vor der gesellschaftlich-politischen Systemänderung stattgefunden nach 1989, demnach vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes der Republik Polen. Auf diesem Gebiet werden zahlreiche theoretische und praktische Probleme erwogen, verbunden mit der Feststellung (Evaluierung) der Entschädigungshöhe, aber vor allem deren Umfangs. Andererseits dirimieren die Rechtsvorschriften nicht eindeutig, ob rechte Entschädigung eine solche ist, welche einen tatsächlichen, wirklichen Verlust umfasst, ergo den Immobilienmarktwert, oder vielleicht auch eine solche, welche entgangene Benefits, also auch Profite beinhaltet, eben solche Profite, welche durch das Eigentumsrecht künftig hätten generiert werden können, falls diese im Bereich der Subjektwirkung gewesen wäre. Weder in der Wissenschaft, noch in der Rechtsprechung, hat dieses Problem keine eindeutige Lösung gefunden, ergo berührt dieser Artikel die vorliegenden Angelegenheiten, die Gebrochenheit und den Mangel an vorhandener Sonderregulation, die von Seiten der GG-Prinzipien einzuschätzen und abzuwägen sind. Die Hauptvoraussetzung vorgeführt anhand Erwägungen über das geltende Recht setzt voraus, dass eine rechte Entschädigung als Enteignungsbedingung auch den Wert entgangener Profite und Nutzen berücksichtigen soll, weil ausschließlich unter einer solchen Voraussetzung ein gebührendes Schutzniveau des Immobilieneigentums erzielt werden kann, was nur dann stattfinden kann, wenn dieses Eigentum eine tatsächliche wirtschaftliche Bedeutung ausweisen wird.

Schlüsselwörter: Enteignung, rechte Entschädigung, tatsächlicher Schaden, entgangene Profite und Nutzen, Enteignungswert

LA PORTÉE DE JUSTE COMPENSATION POUR LA PRISE DE CONTRÔLE FORCÉE DE LA PROPRIÉTÉ

Résumé

L'expropriation de biens immobiliers implique le versement d'une indemnité. Cette obligation est strictement basée sur l'article 21 paragraphe 1 de la Constitution de la République de Pologne, qui stipule que l'expropriation n'est autorisée que si elle est faite à des fins publiques et moyennant une juste compensation. Le concept de juste compensation n'a pas été défini de manière normative. Les dispositions applicables prévoient des règles et une procédure pour la détermination du montant de la compensation. Dans son approche fondamentale, il s'agit d'une solution juridique adoptée avant le changement de système social et politique intervenu après 1989, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la Constitution de la République de Pologne. Dans ce contexte, de nombreux problèmes théoriques et pratiques se posent concernant la détermination du montant de la compensation et, surtout, de son étendue.

En d'autres termes, la loi ne détermine pas explicitement si une juste compensation couvre uniquement la perte réelle, donc la valeur marchande du bien immobilier, ou qui devrait inclure la perte de profit, et donc le bénéfice qui donnerait le droit de propriété à l'avenir s'il était dans la sphère d'influence de l'entité. En science et dans la jurisprudence, ce problème n'ayant pas trouvé de solution définitive, l'article aborde ces problèmes en soulignant l'imperfection et les faiblesses de la réglementation spéciale existante, évaluée du point de vue des principes énoncés dans la Constitution. L'hypothèse présentée sur la base de considérations relatives au droit applicable suppose qu'une juste compensation, en tant que condition d'expropriation, devrait également tenir compte de la valeur des profits perdus, car seule cette hypothèse permet d'atteindre un niveau de protection de la propriété adéquat, ce qui ne peut se produire que si cette propriété a une importance économique réelle.

Mots-clés : expropriation, juste compensation, dommages réels, pertes de profits, valeur du droit exproprié.

PORTATA DELL'EQUO COMPENSO PER L'ACQUISIZIONE FORZATA DI PROPRIETÀ

Sintesi

L'espropriazione immobiliare è legata alla necessità di pagare un compenso. Tale obbligo deriva direttamente dall'articolo 21. paragrafo 1 della Costituzione della Repubblica di Polonia, che stabilisce che l'espropriazione è consentita solo se effettuata per scopi pubblici e con un equo compenso. Il concetto di equo compenso non è stato definito a livello normativo. Le disposizioni vincolanti prevedono norme e procedure per la determinazione del compenso. Nel suo approccio di base, si tratta di una soluzione adottata nella legge anche prima del cambiamento del sistema sociale e politico avvenuto dopo il 1989, ossia prima dell'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica di Polonia. In questo contesto, sorgono molti problemi teorici e pratici relativi alla determinazione dell'importo del compenso e, soprattutto, alla sua portata. In altre parole, le disposizioni di legge non determinano in modo inequivocabile

se l'equo compenso sia tale da includere solo le perdite effettive e reali, quindi il valore mercantile degli immobili, o tali, che dovrebbero includere lucro cessante, vuol dire i profitti che il diritto di proprietà porterebbe in futuro se fosse nella sfera di influenza del soggetto. Nella scienza e nella giurisprudenza questo problema non ha trovato una soluzione univoca, per cui l'articolo affronta tali questioni, evidenziando la debolezza e la carenza della normativa specifica esistente, valutata dal punto di vista dei principi stabiliti nella Costituzione. L'ipotesi principale presentata sulla base di considerazioni sul diritto vincolante parte dal presupposto che l'equo compenso, in quanto condizione di espropriazione, dovrebbe tenere conto anche del valore dei mancati profitti, perché solo con tale presupposto si può raggiungere un adeguato livello di protezione della proprietà immobiliare, il che può avvenire solo quando questa proprietà.

Parole chiave: espropriazione, equo compenso, danno effettivo, lucro cessante, valore del diritto espropriato

Cytuj jako: Czarnik Z., *The scope of just compensation for compulsory acquisition of real property ownership* [Zakres słusznego odszkodowania za przymusowe przejęcie własności nieruchomości], „*Ius Novum*” 2019, vol. 13, nr 2, s. 211–228. DOI:10.26399/iusnovum.v13.2.2019.23/z.czarnik

Cite as: Czarnik, Z. (2019). 'The scope of just compensation for compulsory acquisition of real property ownership'. *Ius Novum*, vol. 13 (2): 211–228. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.2.2019.23/z.czarnik