

# SŁUSZNE ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE NIERUCHOMOŚCI

Zbigniew Czarnik

---

---

ZAGADNIENIA PRAWNE

---

# SŁUSZNE ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE NIERUCHOMOŚCI

Zbigniew Czarnik

---

---

ZAGADNIENIA PRAWNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 lipca 2019 r.*

Wydawca  
*Justyna Zabielska*

Redaktor prowadzący  
*Paulina Staniszevska-Chudzik*

Opracowanie redakcyjne  
*Anna Krzesz*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-865-7

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>7</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>9</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Teoretyczne ujęcie słusznego odszkodowania w prawie wyłączeniowym .....</b>	<b>15</b>
1. Logiczno-językowe ujęcie słusznego odszkodowania.....	15
2. Słuszne odszkodowanie jako właściwość porządku prawnego.....	25
<b>Rozdział II</b>	
<b>Normatywne ujęcie słusznego odszkodowania za wyłączenie .....</b>	<b>39</b>
1. Słuszne odszkodowanie w polityce prawodawczej .....	39
2. Konstytucyjne ujęcie słusznego odszkodowania za wyłączone prawo.....	47
<b>Rozdział III</b>	
<b>Materialna problematyka słusznego odszkodowania za wyłączenie nieruchomości .....</b>	<b>63</b>
1. Przesłanki ustalenia słusznego odszkodowania za wyłączoną nieruchomość .....	63
2. Zakres słusznego odszkodowania za wyłączoną nieruchomość.....	76

**Rozdział IV****Zagadnienia formalne ustalenia słusznego odszkodowania**

<b>za wywłaszczoną nieruchomość .....</b>	<b>101</b>
1. Standard procesowy ustalenia słusznego odszkodowania ...	101
2. Procedura ustalenia słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość .....	111
<b>Zakończenie .....</b>	<b>127</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>129</b>
<b>Źródła prawa.....</b>	<b>135</b>
<b>Wykaz orzeczeń.....</b>	<b>137</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

ETPC	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	- Państwo i Prawo
PS	- Przegląd Sądowy
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie wyceny	- rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Nr 207, poz. 2109 ze zm.)
rozporządzenie wywłaszczeniowe	- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz.U. Nr 86, poz. 776 ze zm.)
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SN	- Sąd Najwyższy
u.g.n.	- ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
ZNSA	- Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego



## WSTĘP

Problematyka wskazana w tytule wydaje się oczywista. Sprowadza się do tezy, że odszkodowanie za wywłaszczenie musi być zupełne i ma wyrównywać wszystkie szkody wynikłe z wywłaszczenia<sup>1</sup>. M. Zimmermann nie miał wątpliwości, że odszkodowanie za wywłaszczenie musi obejmować *damnum emergens* (szkodę rzeczywistą) i *lucrum cessans* (utracone korzyści). Gdy wypowiedano i formułowano taką myśl, nie do przyjęcia było inne ujmowanie odszkodowania za wywłaszczone prawo. Co zatem zmieniło się w ciągu około 90 lat, że dla współczesnego jurysty, a nawet organów administracji publicznej i sądów, którzy mają urzeczywistniać prawo, takie twierdzenie jest intelektualnie wątpliwe, a niekiedy wręcz nie do przyjęcia? W tym czasie – poza okresem obowiązującej ideologii marksizmu-leninizmu – nie było nadzwyczajnych zmian w zakresie sposobu rozumienia rzeczywistości społeczno-politycznej. Oczywiście były skutki II wojny światowej, a więc zniszczenia substancji materialnej państwa i pojawiająca się po niej konieczność odbudowy, zatem wprowadzania szczególnych mechanizmów, które miały na celu uproszczenie i przyspieszenie restytucji podstaw materialnych państwa. Jednak czy te wszystkie okoliczności usprawiedliwiają tezę, że odszkodowanie za wywłaszczenie nie musi być pełne, a nawet może być mniejsze niż realna wartość samego prawa, gdyż w konstytucyjnym wymiarze ma być ono słuszne, a to nie oznacza, że ma odpowiadać wartości nieruchomości?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 279.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7, poz. 76.



Przemiana, która dokonała się w pojmowaniu zakresu odszkodowania za wyłączone prawo, staje się ważnym problemem badawczym w prawie publicznym. Posiada liczne doktrynalne uzasadnienia znajdujące potwierdzenie w coraz obszerniejszych analizach prezentowanych w doktrynie oraz w poglądach orzecznictwa. Jednak w żadnym z tych obszarów nie podejmuje się próby wyjaśnienia przyczyn tego zjawiska i określenia jego zasięgu. Zatem nie poszukuje się odpowiedzi na pytanie o rzeczywiste uwarunkowania tej przemiany oraz o to, czy ma ona miejsce w materiale normatywnym. Zatem nie odnosi się jej do podstawowych idei konstytuujących polski porządek prawny.

Tym wyzwaniom ma odpowiadać przedstawiona analiza. Stanowi ona próbę ogólniejszego ujęcia problematyki słusznego odszkodowania w prawie wyłączeniowym. W ten sposób wpisuje się w dyskusję o istotnym problemie dla prawa wyłączeniowego, z pełną świadomością, że prezentowana problematyka jest ciągle w fazie *in statu nascendi*. Tym samym nie doczekała się niespornych ustaleń w nauce i orzecznictwie, które w wielu sytuacjach podejmują próby dostosowawcze nie najlepiej przemyślanego i tworzonego prawa do istniejącej rzeczywistości; próby, w których kontekst normatywny często ustępuje potrzebom modernizacyjnym, tym samym pojęcie słusznego odszkodowania zostaje oderwane od swoich materialnych korzeni, uzyskując kontekst celowościowy.

Prezentowane w tym zakresie poglądy są niepewne, zatem i propozycje formułowane w ramach prezentowanego wywodu nie mogą pretendować do wyczerpujących, obejmujących całe spektrum zagadnień związanych z odszkodowaniem za wyłączone prawo. Z tego powodu niektóre zagadnienia w pracy zostały pominięte, chociażby związek zakresu odszkodowania z różnymi formami wyłączenia. Jest oczywiste, że ten obszar badawczy jest równie istotny dla prawa wyłączeniowego jak ten, który dotyczy ustalenia wysokości odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości. Jednak wykracza on poza uczynione w pracy założenie, że słuszne odszkodowanie zostało powiązane tylko z jednym rodzajem wyłączenia, czyli pozbawieniem własności nieruchomości na podstawie aktu administracyjnego, najczęściej decyzji administracyjnej. Z tą sytuacją mogą

być porównywane jeszcze te przypadki prawnej ingerencji, w których prawo własności jest przejmowane na podstawie aktu generalnego<sup>3</sup> lub normatywnego, bo w tych sytuacjach do odszkodowania mają zastosowanie przepisy ogólne odnoszące się do decyzyjnego wywłaszczenia nieruchomości<sup>4</sup>.

Przedstawienie tak ujętej problematyki musi wiązać się z subiektywną prezentacją niektórych tez i twierdzeń szczegółowych. Z tego powodu dla realizacji tak stawianego zamierzenia posłużono się formą eseju naukowego, bo w tym sposobie prezentacji mieści się próba analizy kontrowersyjnej i ważnej problematyki dla danej dziedziny naukowej, a dodatkowo ta forma uprawnia do subiektywnego spojrzenia na niektóre kwestie sporne. Oczywiście korzystanie z tej konwencji naukowej debaty nie zwalnia z konieczności dokumentowania stawianych czy przesłanek leżących u podstaw prowadzonej argumentacji, ale dopuszcza mniej formalny styl przedstawianej analizy. Wydaje się, że skorzystanie z takiej formy prezentacji problemu naukowego jest możliwe i konieczne, zwłaszcza wtedy, gdy przedmiot badawczy pozostaje na pograniczu różnych dyscyplin naukowych. W rzeczy samej, prezentowane w pracy poglądy mieszczą się w granicach materialnego prawa administracyjnego, ale właściwe ich ujęcie w ramach tego prawa wymaga sięgnięcia do elementów logiki czy filozofii, bo przecież terminy „słuszne” i „słuszny” muszą być ujmowane w szerszym kontekście niż tylko tekst ustawy. Nie pretenduję tu do ostatecznego wyjaśnienia idei słuszności przy ustalaniu odszkodowania, ale nawiązuję do niej, skoro tekst ustawy posługuje się taką kategorią prawną, i w tym zakresie staram się przedstawić jeden z możliwych sposobów jej rozumienia.

Ponieważ główny wątek rozważań odnosi się do obowiązującego materiału normatywnego, fakt ten determinuje sposób prowadzonej analizy. Zatem punktem wyjścia prezentacji i formułowania tez i wniosków jest metoda dogmatyczna, jednak z licznymi odniesieniami do metody

---

<sup>3</sup> Szerzej problematykę takich aktów analizują E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 91–109.

<sup>4</sup> Zob. ustawę z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) dalej: u.g.n.

językowej i logicznej. Sporadycznie wykorzystana została metoda porównawcza, przy czym częściej wiąże się ona z odesłaniami wewnątrzsystemowymi niż sięganiem do obcych porządków prawnych. Wybór taki jest zabiegiem świadomym, gdyż celem pracy nie jest porównanie istniejących rozwiązań prawnych w różnych systemach prawnych czy też różnych tendencji orzeczniczych, ale ukazanie wątpliwości, jakie wiążą się z funkcjonowaniem pojęcia słusznego odszkodowania w prawie wyłączeniowym.

Postawione założenia i formalny sposób ujęcia tematu zdeterminowały strukturę opracowania. Praca składa się z oddzielnych i zarazem samodzielnych części, które ujmują tematykę wyznaczoną ich tytułami. Równocześnie części te zostały pogrupowane w większe całości, tworząc tytuły rozdziałów odpowiadające jednemu z czterech aspektów analizowanego zagadnienia. W podobny sposób należy postrzegać tytuł pracy, który wyraża ogólne i różne konteksty rozumienia słusznego odszkodowania, a poza tym pozwala zbudować pytanie wyjściowe, które w różnych aspektach jest podejmowane w podtytułach. Formułowane w trakcie analizy wnioski nawiązują do moich wcześniejszych, przyczynkarskich opracowań. Jednak nie są powtórzeniami, ale kontynuacją wcześniej podejmowanych wątków naukowych związanych z wyłączeniem jako formą pozbawienia własności nieruchomości.

Głównym założeniem prowadzonej analizy jest wykazanie nietrafności stwierdzenia, że słuszne odszkodowanie w przypadku wyłączenia nieruchomości może oznaczać odszkodowanie, które nie odpowiada wartości wyłączonego prawa<sup>5</sup>. Z kolei wartość tego prawa powinna być wiązana z pełnym odszkodowaniem w rozumieniu cywilistycznym, a więc obok szkody rzeczywistej powinna obejmować utracone korzyści (*lucrum cessans*). Tylko tak ukształtowane odszkodowanie spełnia wymóg słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonywane jest za słusznym odszkodowaniem. By wykazać trafność

---

<sup>5</sup> Zob. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 336–360 wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

postawionego wyżej twierdzenia, należy dokonać analizy słuszności odszkodowania w zaproponowanych w pracy płaszczyznach.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 1 lipca 2019 r.



## Rozdział I

# TEORETYCZNE UJĘCIE SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA W PRAWIE WYWŁASZCZENIOWYM

## 1. Logiczno-językowe ujęcie słusznego odszkodowania

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o sposób rozumienia słusznego odszkodowania musi wychodzić od rozważań językowo-logicznych. W istocie chodzi o odpowiedź na pytanie o znaczenie językowe pojęcia „słuszne odszkodowanie”. Dopiero po zrealizowaniu tego warunku można stawiać dalsze pytania, jak to, w jakim znaczeniu używa tego terminu ustawodawca w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Trudno założyć, że w tym przepisie nadaje temu terminowi znaczenie autonomiczne, skoro ani w nim, ani w żadnym innym przepisie Konstytucja RP nie zawiera jego definicji legalnej. Mając na uwadze, że obowiązujący jest postulat racjonalności ustawodawcy, przyjąć trzeba, że słuszne odszkodowanie to takie, które w języku polskim odpowiada znaczeniu słuszności. Dla ustalenia takiej treści analizowanego pojęcia nie ma znaczenia jego zakres przyjmowany w innych dyscyplinach prawnych czy nawet w tekstach prawnych. Wydaje się, że dokonanie takiego założenia jest nie tylko uprawnione, ale i konieczne, ponieważ art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiąc o słusznym odszkodowaniu, łączy to pojęcie z legalnym działaniem władzy publicznej, którego skutkiem jest pozbawienie prawa własności.

Każdy język jest zbiorem znaków i reguł określających sposób posługiwania się tymi znakami<sup>1</sup>. Skoro tak, to język potoczny, którym co do zasady posługuje się ustawodawca w tworzonym prawie, jest określony także przez znaki i reguły językowe. Dla języka potocznego, który nie jest językiem sformalizowanym, właściwe jest posługiwanie się w miejsce pojęcia „znak” terminem „wyrażenie językowe”. Każde z takich wyrażen posiada swoje znaczenie, czyli sposób, w jaki jest ono rozumiane na gruncie danego języka. Jednak zapewnienie językowi prawidłowej funkcji komunikacyjnej nie może ograniczać się tylko do ustalenia znaczeń, jakie mają wyrażenia. Musi wiązać się także z poznaniem i poprawnym stosowaniem reguł językowych, a więc takich zasad, które opisują sposób łączenia wyrażen (reguły składni) oraz używania wyrażen, czyli zachowania ustalonego w języku znaczenia przypisanego dla wyrażen (reguły znaczeniowe)<sup>2</sup>. Przestrzeganie tych reguł na gruncie języka jest istotne, dlatego że gwarantuje właściwe odczytanie znaczeń wyrażen, za pomocą których komunikujemy się, ale także przy pomocy których komunikujemy normy prawne lub ustalamy znaczenie terminów prawnych w procesie stosowania prawa. Mając to na uwadze, musimy pamiętać, że poprawne posługiwanie się językiem wymaga konsekwentnego podporządkowania się wskazanym regułom, gdyż inaczej nie pozostaje nic jak hołdowanie retorycznej zasadzie: *littera docet, littera nocet*<sup>3</sup>.

Sięganie przy ustalaniu znaczenia słusznego odszkodowania do podstaw logiki ma sens, ponieważ ustawodawca posługuje się w tym procesie określonym językiem, jakim jest potoczny język polski. W tym języku buduje wypowiedź, która jest przedmiotem analizy i sporu, jaki zarysował się w nauce i orzecznictwie. Konsekwencją tych ustaleń musi być stwierdzenie, że tylko na gruncie tego języka może być ustalana treść nazwy „słuszne odszkodowanie”. Bez wątplenia w ujęciu logicznym jest to nazwa złożona, zatem jest to wyrażenie, które z logicznego punktu widzenia może pełnić określoną funkcję w zdaniu: podmiotu lub orze-

<sup>1</sup> Szerzej T. Kwiatkowski, *Wykłady i szkice z logiki ogólnej*, Lublin 2008, s. 23 i n.

<sup>2</sup> Zob. T. Kwiatkowski, *Wykłady i szkice...*, s. 27; także S. Lewandowski, A. Malinowski, J. Petzel, *Logika dla prawników. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2004, s. 100.

<sup>3</sup> Szerzej: „słowo uczy, słowo niszczy” – M. Korolko, *Sztuka retoryki*, Warszawa 1998, s. 40.

czenia<sup>4</sup>. Nazwa ta ma swoje znaczenie, a jest nim sposób rozumienia wyrażenia w języku polskim. Wszystkie możliwe znaczenia każdej nazwy wyznaczają jej zakres. Natomiast znaczeniowy odpowiednik zbioru cech desygnatów nazwy określany jest treścią nazwy (pojęcia), przy czym desygnatem jest konkretny przedmiot, do którego odnosi się nazwa. Zatem nazwa jest nie tylko wyrażeniem odnoszącym się do konkretnego przedmiotu (desygnatu), ale i odnoszącym się do wszystkich jej desygnatów oraz zbioru cech tych desygnatów<sup>5</sup>. Między treścią a zakresem nazwy istnieje ścisły związek, który wyraża się w regule, że im bogatsza treść nazwy, tym węższy zakres i odwrotnie – bogatszy zakres nazwy zawsze oznacza uboższą treść<sup>6</sup>.

Odniesienie tych uwag do nazwy, jaką jest „słuszne odszkodowanie”, prowadzi do wniosku, że poprawne w logicznym rozumieniu wyznaczenie zakresu i treści tego wyrażenia wymaga sięgnięcia do językowego znaczenia tego terminu i tylko na tej podstawie można ustalać desygnaty, którym ta nazwa odpowiada. Dopiero taki zabieg myślowy uprawnia do ustalania relacji między pojęciem „słuszne – pełne”, a więc rozstrzygnięcia, czy słuszne może być niepełne.

W ujęciu językowym słuszne odszkodowanie to zwrot złożony, zatem jego treść jest warunkowana przez ustalone, językowe rozumienie pojęć „słuszne” i „odszkodowanie”. Odszkodowanie to wynagrodzenie, zapłata za wyrządzoną szkodę, za poniesione straty lub doznane krzywdy<sup>7</sup>. Z kolei „słuszny”, „słuszność”, „słusznie” to zgodnie z istotą rzeczy, z sensem, z prawdą, mający podstawy do czegoś, usprawiedliwiony, uzasadniony, trafny<sup>8</sup>. Przy takich desygnatach wskazanych pojęć daje się ustalić zakres analizowanego zwrotu. Tym samym zakres pojęcia „słuszne odszkodowanie”, które jest nazwą w rozumieniu logicznym, może oznaczać tylko i aż takie wynagrodzenie lub zapłatę za wyrządzoną szkodę lub poniesione straty, które ma usprawiedliwione lub uzasadnio-

---

<sup>4</sup> Szerzej T. Kwiatkowski, *Wykłady i szkice...*, s. 50.

<sup>5</sup> Tak T. Kwiatkowski, *Wykłady i szkice...*, s. 52.

<sup>6</sup> T. Kwiatkowski, *Wykłady i szkice...*, s. 53.

<sup>7</sup> *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 584.

<sup>8</sup> *Nowy słownik...*, s. 930.



**Zbigniew Czarnik** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, autor kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu prawa administracyjnego, sądowno-administracyjnego, prawa zamówień publicznych i gospodarki nieruchomościami.

Celem pracy jest wykazanie nietrafności powszechnie stawianej tezy, że słuszne odszkodowanie w przypadku wywłaszczenia nieruchomości może oznaczać odszkodowanie, które nie odpowiada wartości wywłaszczonego prawa.

W publikacji zostały poruszone kwestie takie jak:

- przesłanki ustalenia słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość,
- modelowe postępowanie realizujące postulat słusznego odszkodowania,
- słuszne odszkodowanie na gruncie przepisów konstytucyjnych i ustawowych.

Książka jest przeznaczona dla praktyków: sędziów, adwokatów, radców prawnych. Może także zainteresować pracowników administracji rządowej i samorządowej zajmujących się gospodarką gruntami.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-865-7



CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)