

Volume 19, Issue 1
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-03-03
accepted 2021-03-18



Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości Grounds and consequences of real estate expropriation

PAWEŁ NIEWĘGŁOWSKI

Uniwersytet Techniczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID 0000-0002-6220-0898, niewęglowski@poczta.onet.eu

Citation: Niewęglowski, Paweł. 2021. Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 77–94. DOI: 10.25167/osap.3697.

Abstract: The article examines the institution of expropriation mainly on the basis of the applicable provisions of law, judicial decisions and literature. The work deals with the legal grounds for initiating the expropriation procedure, its premises, and also precisely defines the public purpose in relation to the expropriation of real estate. As the last point of the work, the author discusses the regulation of compensation, its legal form, and the grounds for its payment.

Keywords: expropriation of real estate, restriction of rights to real estate, staroste, opinion on real estate value

Abstrakt: Artykuł zawiera badanie instytucji wywłaszczenia, opartej w głównej mierze na obowiązujących przepisach prawa oraz poglądach orzecznictwa sądowego i literatury. Praca porusza kwestie dotyczące podstaw prawnych wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, jego przesłanek, a także dokonuje precyzyjnego zdefiniowania celu publicznego w odniesieniu do wywłaszczenia nieruchomości. Ostatnim punktem pracy jest omówienie regulacji dotyczącej odszkodowania, formy prawnej, jak również podstaw jego wypłaty.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie nieruchomości, ograniczenie praw do nieruchomości, starosta, opinia o wartości nieruchomości

1. Wstęp

Instytucja wywłaszczenia praw do nieruchomości powstała na podstawie Konstytucji RP jako *lex generalis* do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami, której przepisy w tym zakresie spełniają zasadę *lex specialis*. W myśl regulacji ustawowych wywłaszczenie praw z nieruchomości polega na władczym pozbawieniu lub ograniczeniu w drodze decyzji administracyjnej – własności, użytkowania wieczystego lub innych praw rzeczowych na nieruchomości. Proces wywłaszczeniowy może zostać zrealizowany na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na aspekt publicznoprawnych podstaw wywłaszczenia, które musi nastąpić dla realizacji inwestycji w postaci celu publicznego. Co więcej, pozbawienie czy ograniczenie praw do nieruchomości obowiązkowo wiąże się z wypłatą odszkodowania, które musi spełniać rolę kompensacyjną wobec podmiotu wywłaszczonego. W szczególności może to dotyczyć wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości, przeniesienia praw do nieruchomości zamiennej, a także – w szczególnych przypadkach – do przekazania odszkodowania do depozytu sądowego.

Ważną kwestią w procesie wywłaszczenia jest sama metodyka prowadzenia postępowania. Poza generalną przesłanką realizacji lub planowania inwestycji celu publicznego ustawodawca przyjął obowiązek poprzedzający władcze pozbawienie praw na rzecz polubownych rokowań z uprawnionym podmiotem na zasadach określonych przez przepisy prawa.

Celem artykułu jest analiza podstaw i konsekwencji prawnych w zakresie wywłaszczenia nieruchomości w świetle obecnego stanu prawnego. Autor przeprowadza badanie na podstawie przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego.

2. Geneza prawna instytucji wywłaszczenia

Wywłaszczenie nieruchomości oznacza ingerencję władzy państwowej w sferę prawa własności prywatnej przysługującej obywatelom. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) w art. 21 zapewnia, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Równolegle wprowadza wyjątek w postaci zapisu w ust. 2 – wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustawa zasadnicza ustala zasady, według których nie jest możliwe zastosowanie instytucji wywłaszczenia. Regulacje z art. 21 Konstytucji RP ściśle korelują z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP), która nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów w procesie stanowienia prawa, jak również jego stosowania. Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne na podstawie uzasadnionych argumentów konstytucyjnych, a także w przepisach szczególnych. Zakres odstępstwa władzy państwowej od zasady ochrony własności musi być proporcjonalny do celu, jakim ograniczenia we własności prywatnej mają służyć.

Kolejną konstytucyjną przesłanką zapewniającą prawo do własności jest art. 64 Konstytucji RP. W myśl jej zapisów każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Podlegają one równej ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto z art. 31 Konstytucji RP wynika zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka. W szczególności przekłada się to na rozwiązania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób – z zastrzeżeniem, że wprowadzone ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazują przesłanki – konstytucyjne wywłaszczenie może zostać zrealizowane na cele publiczne, których wykonanie musi być prawnie i ekonomicznie uzasadnione. Jak wskazuje Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 806), formą odebrania lub ograniczenia prawa własności nieruchomości, poza instytucją wywłaszczenia, może być nacjonalizacja lub przejęcie własności z mocy prawa. Odmiennie przedstawia to Bogusław Banaszak (Banaszak 1999: 196), który stwierdza, że wywłaszczenie powinno być ujęte bardzo szeroko – jako „wszelkie pozbawienie własności bez względu na jego formę”.

Wprost do instytucji wywłaszczenia odnoszą się przepisy z art. 112–135 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.o.g.n.), które tworzą *lex specialis* instytucji wywłaszczenia. Regulacja pozwala władzy publicznej – Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego – na władcze zaangażowanie w prawo własności nieruchomości poprzez pozbawienie lub jego ograniczenie, a także możliwość ograniczenia innych praw do nieruchomości – ograniczonych praw rzeczowych i użytkowania wieczystego. W treści powołanego wyżej aktu prawnego możliwość wywłaszczenia z nieruchomości zachodzi w przypadku:

- art. 112 ust. 2 u.o.g.n., poprzez wydanie decyzji administracyjnej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego;
- art. 112 ust. 1 u.o.g.n., obejmuje nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na cele publiczne lub wobec których została wydana ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- art. 112 ust. 3 u.o.g.n., cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa nie mogą być nabyte w drodze umowy;
- art. 6 u.o.g.n., gdzie ustawodawca zawarł katalog możliwych do realizacji celów publicznych, które są możliwe do wykonania na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Możliwą formą wywłaszczenia może być nacjonalizacja, która może polegać na przejściu przez państwo praw własności ziemi na podstawie odrębnego aktu prawnego. Przykładem nacjonalizacji praw do nieruchomości mogą być rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (dalej: u.p.w.u.r.a.p.). Zgodnie z art. 73 ust. 1 u.p.w.u.r.a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem, które było wypłacane na wniosek właściciela nieruchomości do 31 grudnia 2005 r. Po tej dacie roszczenie wygasło.

3. Ujęcie celu publicznego

Konstytucyjna przesłanka uzasadniająca wywłaszczenie nieruchomości na cel publiczny stanowi materialną przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia. W doktrynie prawa brakuje jednolitej definicji celu publicznego. Jak stwierdza Sylwia Jarosz-Żukowska (Jarosz-Żukowska 2003: 248), treść definicji zmienia się pod wpływem znaczenia różnych wartości danego społeczeństwa w określonym miejscu i czasie. Leszek Garlicki (Garlicki 1999: 15) wskazuje, że pojęcie celu publicznego nie zostało ściśle doprecyzowane, ponieważ można do niego odnieść sytuacje praktyczne z życia publicznego. Bartosz Kasperek (Kasperek 2019: 4) stwierdza, że pojęcie celu publicznego nie ogranicza się do obecnego stanu prawnego, lecz podąża za aktualną sytuacją społeczną.

Regulacja z art. 6 u.o.g.n. jest przejawem realizacji celów publicznych, które przybierają otwarty charakter w odniesieniu do zachodzących zmian społeczno-gospodarczych i wynikających z nich potrzeb społeczeństwa. Zawarte w art. 6 ust. 10 u.o.g.n. cele publiczne mogą zostać zidentyfikowane w innych przepisach prawnych. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 548/07), w którym „określenie celów publicznych w ustawie służy ograniczeniu władzy administracji publicznej, której przysługują uprawnienia i obowiązki do ich realizacji, aby zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu pojęcia celu publicznego, a w szczególności czy w danych okolicznościach istotnie występuje cel publiczny”. Podobną opinię przedstawił SN w wyroku z dnia 17 lipca 2003 r. (sygn. akt III CZP 46/03), zgodnie z którą cel publiczny musi bezpośrednio wynikać z regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami lub z innej podstawy prawnej, która określi cel jako publiczny. Inwestycja, której charakter wyczerpuje definicję celu publicznego, stanowi każde działanie podmiotu publicznego czy prywatnego, przy założeniu, że będzie realizowało cele publiczne zawarte w katalogu art. 6 u.o.g.n. Ewentualna kwestia czerpania korzyści materialnych jest bez znaczenia.

Z przymiotem celu publicznego zdefiniowanego w u.o.g.n. związane są inwestycje, wynikające z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Zgodnie z zawartą tam definicją inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitarnym charakterze (obejmującym obszar metropolitarny). Bez znaczenia jest status podmiotu podejmującego te działania, źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odmienne wypowiedział się WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 5 lipca 2018 r. (sygn. akt II SA/Sz 393/18, zawarta w Bończak-Kucharczyk 2020: 83), który stwierdził, że nie jest inwestycją celu publicznego inwestycja, która nie jest niezbędna do realizacji takiego celu, a jedynie sprzyja osiągnięciu takiego celu.

Cele publiczne można zdefiniować w wielu ustawach. Cele publiczne lub obiekty z nimi integralnie związane są zidentyfikowane m.in. w następujących ustawach: ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Jednak za cel publiczny nie można uznać takiej inwestycji, która nie wynika wprost z przepisów ustawy (Szalewska 2005: 56–63). Każde zamierzenie inwestycyjne, które ma służyć społeczeństwu bez względu na szczebel, powinno wynikać z katalogu zawartego w art. 6 u.o.g.n. lub innej ustawy, w której tego rodzaju inwestycja jest uznana za cel publiczny. Wyjątkiem od tej zasady są inwestycje funkcjonalnie związane z celem publicznym i niezbędne do korzystania z jego gospodarczej funkcji. W wyroku SN z dnia 11 maja 2018 r. (sygn. akt II CSK 461/17. LEGALIS) dokonano zdefiniowania pojęcia „faktyczne wywłaszczenie”, które polega na uchwaleniu nowego lub nowelizacji obecnego planu miejscowego, co będzie skutkowało dla właściciela tym, że ten utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z jej obecnym przeznaczeniem – poprzez zmianę zapisów w planie miejscowym obszar zostanie przeznaczony na realizację „innych” celów społecznych.

W art. 119 ust. 1 u.o.g.n. ustawodawca wypunktował zawartość treści decyzji o wywłaszczeniu wraz z odesłaniem do art. 107 ust. 1 u.k.p.a. Decyzja wywłaszczeniowa powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w powyższych aktach

prawnych w szczególności: na jakie cele nieruchomości jest wyłączone, jej oznaczenie według treści księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz katastru nieruchomości, określenie wyłączonej nieruchomości, wskazanie właściciela lub użytkownika wieczystego oraz osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązanie do zapewnienia lokali zgodnie z art. 116 ust. 1 pkt 5 u.o.g.n. oraz ustalenie wysokości odszkodowania. Spełnienie tych wszystkich wymagań ma służyć określeniu przedmiotu wyłączenia, co pozwoli na jednoznaczne przyjęcie zasadności publicznego celu wyłączenia. Ma to istotny związek z realizacją publicznego przeznaczenia nieruchomości w przypadku, gdy nieruchomości może zostać wyłączone nie tylko na jeden cel, ale też na kilka celów publicznych realizowanych w ramach jednej inwestycji. Cel lub cele muszą zostać jednoznacznie zidentyfikowane w decyzji wyłączeniowej wraz z ich prawnym uzasadnieniem (Wolanin 2009: 7).

4. Podstawowe przesłanki wyłączenia nieruchomości

Jedną z podstawowych przesłanek wyłączenia nieruchomości jest jego „niezbędność”. Zachodzi ona w przypadku, kiedy realizacja celu publicznego jest niezbędna dla ogółu społeczeństwa, a jego realizacja w inny sposób jest niemożliwa do wykonania w zwykłym toku czynności inwestycyjnych. Możliwość spełnienia tej przesłanki musi zostać poprzedzona przez dwa warunki, które są decydujące dla zrealizowania instytucji wyłączenia: rokowania i odszkodowanie. Potwierdza to wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), w którym niezbędność wyłączenia nieruchomości jest związana z jedną z podstawowych zasad prawa wyłączeniowego, a mianowicie wykorzystania nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji organu administracji publicznej. Oczywiście w każdym indywidualnym przypadku przygotowania do realizacji inwestycji celu publicznego organ ma obowiązek prowadzić rokowania z właścicielem nieruchomości, na której cel publiczny ma zostać zrealizowany. W przypadku ubiegania się o wyłączenie przez Skarb Państwa rokowania prowadzone są przez starostę, natomiast w przypadku wyłączenia przez jednostkę samorządu terytorialnego rokowania są prowadzone przez organ wykonawczy tej jednostki (Woś 2011: 201–208). W przypadku braku porozumienia organ może przystąpić do realizacji celu publicznego w sposób przymusowy. Jak wskazuje Bartosz Kasperek (Kasperek 2019: 6), będzie to środek ostateczny w granicach prawa, który pozwoli na realizację zamierzenia inwestycyjnego, a nie może zostać osiągnięty bez uprzedniego wyłączenia.

Kolejną przesłanką, która jest związana z wyłączeniem nieruchomości, jest odszkodowanie. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jest dokonywane m.in. za słusznym odszkodowaniem. Ustawodawca nie zdefiniował oraz nie doprecyzował w żaden inny sposób tego pojęcia. Szczegółową

regulację dotyczącą odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości zawierają art. 128–135 u.o.g.n. W art. 128 ust. 1 u.o.g.n. znajduje się jedna z przesłanek wywłaszczenia nieruchomości, które następuje za odszkodowaniem na rzecz jej właściciela równego wartości utraconej własności i innych związanych z nią praw. W szczególności dotyczy to prawa własności, użytkowania wieczystego, a także innych praw rzeczowych. Przy czym nie chodzi tylko o pozbawienie, ale także o ograniczenie praw do nieruchomości. Jak wskazuje Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 926), odszkodowanie jest należnym świadczeniem dla każdego z podmiotów wywłaszczanych praw rzeczowych. Wartość odszkodowania z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości zmniejsza się o wartość innych praw ustanowionych na nieruchomości wywłaszczanej.

5. Metodyka wywłaszczenia nieruchomości

Początek każdego postępowania wywłaszczeniowego rozpoczyna swój bieg od niemożliwości polubownego nabycia nieruchomości od jej właściciela. Poprzez regulację art. 114 ust. 1 u.o.g.n. wprowadzono obowiązek przeprowadzenia rokowań przez starostę w przypadku prowadzenia postępowania na rzecz Skarbu Państwa, a w przypadku postępowania prowadzonych na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania są prowadzone przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Rokowania muszą zostać przeprowadzone z uprawnionymi z tytułu praw rzeczowych na nieruchomości. W ustawie o gospodarce nieruchomościami brakuje precyzyjnej definicji wskazującej, co należy rozumieć pod pojęciem rokowań. Kwestię podjęcia rokowań szeroko analizuje orzecznictwo sądowe. W jednym z orzeczeń NSA z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. akt I OSK 298/15) stwierdzono, że strony postępowania nie są związane jakimikolwiek regułami prowadzenia rokowań oprócz obowiązku ich zainicjowania. Jednocześnie mogą one być zakończone w dowolnym momencie i przez każdą ze stron. Podobnie wypowiada się NSA w wyroku z dnia 12 października 2016 r. (sygn. akt I OSK 3332/15), w którym stwierdzono, że strony postępowania nie są związane jakimikolwiek regułami w zakresie prowadzenia rokowań z obowiązkiem ich zainicjowania poprzez przedstawienie przez jedną ze stron drugiej stronie propozycji odszkodowania. Poza starostą lub organami wykonawczymi jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzenie rokowań jest możliwe przez pełnomocników lub upoważnionych urzędników. Prowadzenie rokowań na rzecz jednostki samorządu terytorialnego musi zostać poprzedzone uchwałą, która będzie regulowała m.in. zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). W innym przypadku rokowania nie odniosą oczekiwanego skutku prawnego.

W przypadku wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym ustawodawca poprzez regulację z art. 114 ust. 3 u.o.g.n. zobowiązał starostę do podania informacji o zamiarze wywłaszczenia do publicznej wiadomości. Jeżeli procedura wywłaszczenia dotyczy tylko części nieruchomości, ogłoszenie powinno zawierać informację o zamiarze wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości. Ustawodawca w art. 114 ust. 4 u.o.g.n. wyznaczył 2-miesięczny termin na zgłoszenie się osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, oraz na prowadzenie rokowań z podmiotami, których prawa do nieruchomości są uregulowane. Po upływie tego terminu można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. Nowelizacja u.o.g.n. z dnia 24 września 2010 r. spowodowała, że osoby, które zgłaszają swoje prawa do nieruchomości, muszą wykazać, że im one przysługują (Bończak-Kucharczyk 2020: 825).

Procedura wywłaszczeniowa jest prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: u.k.p.a.) i rozpoczyna się rozprawą administracyjną. Rozprawa administracyjna jest przeprowadzana na podstawie przepisów z art. 90–96 u.k.p.a. Każda rozprawa administracyjna rozpoczyna się od złożenia wniosku o wywłaszczenie. Jego poszczególne elementy zostały obligatoryjnie wskazane w art. 116 u.o.g.n. Każda ze stron postępowania jest uprawniona do zapoznania się z aktami sprawy oraz do składania wniosków i zastrzeżeń na każdym etapie. Każda ze stron postępowania ma prawo zgłaszać żądania, wyjaśnienia, a także dowody z dokumentów, zeznań świadków lub biegłych, np. rzeczoznawcy majątkowego. Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta jest zobowiązany do złożenia we właściwym sądzie rejonowym ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosku o wpis w księdze wieczystej wzmianki o wszczęciu postępowania na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.i.h.), a w przypadku braku księgi wieczystej dla nieruchomości jest obowiązany złożyć zawiadomienie o wszczęciu tego postępowania do zbioru dokumentów. Jeśli wywłaszczenie nie dojdzie do skutku, starosta ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o wykreślenie wpisu o wszczęciu wywłaszczenia z księgi wieczystej lub złożyć zawiadomienie do zbioru dokumentów.

W czasie trwania rozprawy administracyjnej podmioty, których prawa rzeczowe do nieruchomości mają zostać wywłaszczone, mogą dobrowolnie dokonać zawarcia umowy przeniesienia praw do nieruchomości. Starosta jako organ administracji publicznej będzie zobowiązany do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego. Uwagę zwraca fakt z art. 118 ust. 1 u.o.g.n., w którym ustawodawca używa określenia „nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”. Tego rodzaju decyzja nie jest decyzją wywłaszczeniową, lecz przybiera formę decyzji „nacionalizującej” organu publicznoprawnego. W przypadku zgłoszenia się osób, które wykażą swoje prawa rzeczowe do

nieruchomości, postępowanie administracyjne będzie prowadzone w kierunku wywłaszczenia. Ewa Bończak-Kucharczyk (Bończak-Kucharczyk 2020: 839) zwraca uwagę na władcze stanowisko organu, który nabywa prawa rzeczowe do nieruchomości w przypadku trwającego postępowania spadkowego i powzięcia domniemanej informacji na temat podmiotów, którym prawa rzeczowe mogą przysługiwać. Organ może przemilczeć tego rodzaju zdarzenie i mimo to wydać decyzję o nabyciu prawa do nieruchomości. Takie stanowisko organu należy ocenić krytycznie, ponieważ jest ono niezgodne z konstytucyjną zasadą równości z art. 32 Konstytucji RP, a także z administracyjną zasadą proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Taka sytuacja powinna spowodować zawieszenie postępowania administracyjnego z mocy prawa do czasu prawomocnego zakończenia postępowania spadkowego. W art. 124 ust. 3 u.k.p.a. zawarto normę prawną, zgodnie z którą: „Nie zawiesza się postępowania w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego”. Propozycją *de lege ferenda* w sytuacji trwania postępowania spadkowego jest warunkowe wstrzymanie decyzji o nabyciu praw rzeczowych do czasu zakończenia postępowania spadkowego, które w sytuacji nabycia praw związanych z realizacją inwestycji celu publicznego powinno zostać rozparzone priorytetowo. Organ powinien świadomie podjąć decyzję o nabyciu nieruchomości z mocy prawa lub wstrzymać się z postępowaniem wywłaszczeniowym do czasu objęcia praw przez spadkobierców. Postępowanie spadkowe w takich przypadkach powinno być maksymalnie przyspieszone. Równolegle zostanie zachowana administracyjna zasada szybkości i prostoty postępowania wynikająca z art. 12 u.k.p.a.

6. Odszkodowanie

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości wiąże się z obowiązkiem wypłaty odszkodowania przez organ, który wszczął postępowanie administracyjne wobec podmiotu, któremu przysługują prawa rzeczowe do przedmiotowej nieruchomości. Zgodnie z regulacją art. 130 u.o.g.n. wysokość odszkodowania powinna zostać ustalona według stanu, przeznaczenia i wartości w dniu wydania decyzji administracyjnej (Czarnik 2019: 85 i n.). Ustawodawca podkreślił, że dla celów odszkodowania stan nieruchomości należy przyjmować w dacie wydania decyzji o wywłaszczeniu, a nie według daty przejścia własności (wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Lu 828/08, LEX). Wartość nieruchomości jest ustalana zgodnie z regulacją zawartą w art. 134 u.o.g.n., która definiuje podstawę odszkodowania jako wartość rynkową nieruchomości (definicja wartości nieruchomości znajduje się w art. 151 ust. 1 u.o.g.n.). Tego rodzaju rozwiązanie podane przez ustawodawcę nie zawsze powoduje, że odszkodowanie jest równe wartości rynkowej nieruchomości. Jest ono jedynie punktem odniesie-

nia do ustalenia odszkodowania względem wartości rynkowej praw, które są przedmiotem wywłaszczenia. Ustawodawca równolegle zastosował możliwość pomniejszenia odszkodowania o wartość praw obciążających nieruchomości, np. użytkowanie wieczyste czy ograniczone prawa rzeczowe. W szczególności można to odnieść do regulacji z art. 134 ust. 3 i 4 u.o.g.n., gdzie w zależności od zgodności przeznaczenia nieruchomości i celu, dla którego przeprowadzane jest wywłaszczenie, nie powoduje ono zwiększenia jej wartości rynkowej, np. budowa budynku użyteczności publicznej na nieruchomości, która była przeznaczona na działalność usługową. Odmiennie wartość odszkodowania wzrasta w sytuacji, gdy przeznaczenie nieruchomości jest inne od pierwotnego jej przeznaczenia, np. budowa drogi publicznej na nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę jednorodziną. W takim przypadku wartość odszkodowania wzrasta wobec celu publicznego, dla którego wywłaszczona nieruchomość jest przeznaczona.

Kwestią odszkodowania, która w judykaturze sądowej była często rozpatrywana, zajmował się Trybunał Konstytucyjny. TK w jednym z orzeczeń z dnia 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60) zdefiniował pojęcie słusznego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Zgodnie z nim słuszne odszkodowanie to takie, które będzie ekwiwalentem wartości wywłaszczonego dobra. Równolegle odszkodowanie powinno umożliwić właścicielowi rekonstrukcję stanu majątkowego przed wywłaszczeniem. W innym orzeczeniu TK z dnia 19 czerwca 1990 r. (sygn. akt K 290, OTK 1990, poz. 3) uznano, że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane; dotyczy to nie tylko sposobu obliczania jego wysokości, ale także trybu jego wypłacania. Kluczowym orzeczeniem z punktu widzenia autora artykułu jest wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66), w którym jednoznacznie uznano, że definicja „słusznego odszkodowania” na gruncie Konstytucji RP to odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczonej nieruchomości. Jednocześnie stwierdzono, że słuszność odszkodowania musi zachowywać równowagę pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym. Dlatego odszkodowanie jako wartość ekwiwalentna może nie odpowiadać konstytucyjnej zasadzie słuszności, a wartość nieekwiwalentna może być uznana za słuszne odszkodowanie. Odmienny pogląd wyraził w przeszłości TK w wyroku z dnia 8 maja 1990 r. (sygn. akt K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2, orzeczenie zbieżne z: Kasperek 2019: 7), w którym stwierdził, że „sprawiedliwe odszkodowanie to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciężące na nieruchomości stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania i jest w ten sposób naruszeniem samej własności”.

Inną formą odszkodowania jest zaoferowanie przez organ nieruchomości zamiennej. Jest to niefinansowa forma odszkodowania. Może ona zostać przyznana

tylko za zgodą podmiotu, który jest pozbawiany praw rzeczowych – własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości wywłaszczonej. Jednakże nie może ona zostać przyznana podmiotowi, który został pozbawiony innych praw rzeczowych, np. służebności. Ustawodawca posługuje się określeniem, że nieruchomość zamienna musi być odpowiednia. Sugestia ta pozwala na domniemanie, że nieruchomość zamienna miała wartość zbliżoną do wartości nieruchomości wywłaszczanej. W art. 4 pkt 16 u.o.g.n. zdefiniowano pojęcie nieruchomości podobnej na potrzeby szacowania wartości nieruchomości, m.in. dla określenia wartości rynkowej nieruchomości zamiennej. W przypadku występowania różnicy w wartości obu nieruchomości w art. 131 ust. 4 u.o.g.n. ustawodawca przewidział obowiązek dopłaty pieniężnej. Oznacza to, że do dopłaty jest zobowiązany podmiot, którego prawa rzeczowe do nieruchomości są przedmiotem wywłaszczenia Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przejście praw do nieruchomości wywłaszczanej na rzecz podmiotu publicznoprawnego, a także przeniesienie przez podmiot wywłaszczany praw rzeczowych do nieruchomości zamiennej następuje w dniu, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 131 ust. 5 u.o.g.n.). Forma prawna decyzji ostatecznej stanowi podstawę do ujawnienia nowych podmiotów, którym przysługują prawa do nieruchomości w księgach wieczystych. Dotyczy to nieruchomości zarówno wywłaszczanej, jak i zamiennej. Należy podkreślić, że wypłata odszkodowania w pieniądzu czy w formie nieruchomości zamiennej powinna zostać poprzedzona zgodą podmiotu wywłaszczonego, a także wcześniejszym ustaleniem wartości nieruchomości – wywłaszczonej oraz zamiennej (Woś 2011: 263).

Drugim aspektem ustalenia odszkodowania jest uzyskanie opinii o wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. Określenie stanu wywłaszczonej nieruchomości następuje na podstawie jej opisu (art. 4 pkt 17 u.o.g.n.). Na podstawie art. 80 u.k.p.a. przygotowana opinia o wartości nieruchomości podlega ocenie przez organ publiczny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 139/11, LEX). Równoległe oceny operatu szacunkowego mogą dokonać strony postępowania i określać żądania wobec organu związane z jego treścią. W przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości w zakresie poprawności jego wykonania i ustalonej wartości – organ może zwrócić się do stowarzyszenia zawodowego rzeczoznawców majątkowych z wnioskiem o dokonanie oceny prawidłowości jego wykonania (art. 157 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 15 u.o.g.n.).

Trzecim aspektem odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest wypłata ustalonego odszkodowania. Ustawodawca wskazuje w art. 132 u.o.g.n. procedurę jego wypłaty. Na jej podstawie można dokonać podziału procedury wypłaty odszkodowania w zależności od wydania odrębnej decyzji o odszkodowaniu lub terminu zajęcia nieruchomości wywłaszczanej. Po pierwsze, wypłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym

decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości podlega wykonaniu. W przypadku wstrzymania wykonania decyzji na skutek złożonego odwołania od decyzji organu pierwszej instancji do organu drugiej instancji – wojewody (art. 9 u.o.g.n.), bieg 14-dniowego terminu wypłaty odszkodowania rozpocznie się w momencie, w którym decyzja organu odwoławczego stanie się ostateczna. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.k.p.a. decyzja ostateczna to taka, od której nie przysługuje odwołanie do organu wyższego rzędu lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dlatego decyzje wydane jako ostateczne nie mogą być zaskarżane. Przepisy o gospodarce nieruchomościami przekazują kompetencje sądom administracyjnym w zakresie rozpatrywania roszczeń o zapłatę odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 692/07, LEX). Po drugie, w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości organ wypłaca zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonej przez organ pierwszej instancji w decyzji o wywłaszczeniu. Wpłata tylko części odszkodowania wynika z potrzeby wypłacenia odszkodowania w dacie faktycznego przyjęcia nieruchomości w przypadku, gdy zostanie złożone odwołanie od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję. Wpłata zaliczki nie jest obowiązkowa, następuje na wniosek podmiotu wywłaszczanego. Wartość odszkodowania pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki. W przypadku uchylecia decyzji wywłaszczeniowej lub stwierdzenia nieważności decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości podmiot lub jego spadkobierca jest zobowiązany do zwrotu tej zaliczki w zwaloryzowanej wysokości.

W przypadku opóźnienia w zapłacie odszkodowania były właściciel nieruchomości zachowuje prawo do roszczenia o odsetki za zwłokę. Wynika to ze zdarzenia prawnego, z jakim wiąże się wypłata odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jako świadczenia głównego. W przypadku zaistnienia obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę podstawą ich wypłaty będzie decyzja administracyjna (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt. IV SA/Po 623/20, LEX nr 3052617). Wynika to z regulacji zawartej w art. 481 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: u.k.c.) w związku z art. 132 ust. 2 u.o.g.n., zgodnie z którą odsetki nie są należne w przypadku wystąpienia zwłoki w wydaniu decyzji administracyjnej dotyczącej wysokości odszkodowania. W przypadku opóźnienia lub zwłoki w wypłacie już ustalonego odszkodowania uprawniony – były właściciel nieruchomości – może wystąpić o zapłatę odsetek z tego tytułu.

Wysokość odszkodowania z tytułu wywłaszczenia podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Podobnie przebiega procedura waloryzacyjna w przypadku zaliczki. Waloryzacja zaliczki jest dokonywana zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 5 u.o.g.n. Zgodnie z tymi rozwiązaniami są trzy główne sposoby waloryzacji. Po pierwsze, waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen i wartości nieruchomości prowadzonych na podstawie ewidencji

gruntów i budynków. Po drugie, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza w „Monitorze Polskim” wskaźniki zmiany cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości w terminie 4 miesięcy po zakończonym kwartale i z podziałem na województwa. Trzeci sposób dotyczy sytuacji, w której nigdy nie ogłoszono wskaźnika zmiany cen dla danego rodzaju nieruchomości. Waloryzacja jest dokonywana na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się, że pierwszy sposób jest najlepszy, ponieważ odzwierciedla realny wzrost wartości ze względu na rodzaj nieruchomości i jej położenie. W literaturze wskazuje się, że przez wiele lat Prezes GUS nie ogłaszał wskaźników zmian cen, ponieważ te wskaźniki nie są mierzalną wartością statystyczną (Bończak-Kucharczyk 2020: 72 i związana z tym komentarzem literatura; Kochanowski 2008; podobną opinię przedstawia w swoim artykule Kokot 2017: 5–16). Obecnie od 2015 r. wskaźniki są publikowane na stronie GUS i tylko dla jednego rodzaju nieruchomości – lokali mieszkalnych (<https://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosc-i-wskazniki-oglaszane-gus/wskaznik-zmian-cen-dla-lokali-mieszkalnych/z-dnia-15.02.2021-r.>). Z ekonomicznego punktu widzenia brakuje możliwości odwołania się do rzeczywistej wartości ceny nieruchomości, co naraża uprawniony podmiot z tytułu waloryzacji na straty. Chodzi tutaj o kwestie dotyczące różnicy pomiędzy wzrostem inflacji a ceną rynkową nieruchomości. Wskaźniki podawane przez GUS nie pozwalają realnie ocenić rzeczywistego wzrostu lub spadku cen nieruchomości (Budzyński 2013).

W przypadku wypłaty zaliczek oraz odszkodowań złożonych do depozytu sądowego oraz braku możliwości ustalenia podmiotu, któremu przysługują prawa do nieruchomości, świadczenie pieniężne składane jest do depozytu sądowego. W takim przypadku waloryzacja świadczeń pieniężnych nie jest dokonywana. Odniesienie do takiego stanowiska ma art. 470 u.k.c., z którego wynika, że złożenie zaliczki czy odszkodowania ma taki sam rezultat jak spełnienie świadczenia. Złożenie świadczenia do depozytu sądowego zapewnia organowi wywłaszczającemu możliwość skorzystania z domniemania prawnego, które pozwala na przyjęcie tezy o spełnieniu świadczenia, a zarazem zwalnia organ z odpowiedzialności wobec podmiotu wywłaszczonego.

Jedną z istotnych reguł dotyczących wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jest kwestia prawa do jego sukcesji. Osobą uprawnioną do żądania odszkodowania za wywłaszczenie jest podmiot będący właścicielem nieruchomości w dacie dokonywania jej wywłaszczenia. Poza tym na zasadach ogólnych prawo do żądania odszkodowania przysługuje jego następcy prawnemu na mocy sukcesji uniwersalnej, a więc przede wszystkim spadkobiercy poprzedniego właściciela będącego osobą fizyczną. Potwierdzeniem tego stanowiska jest art. 136 ust. 3 u.o.g.n., który przesądza, że z takim roszczeniem może wystąpić tylko poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Roszczenie o zapłatę odszkodowania za wywłaszczoną

nieruchomość przysługuje wyłącznie wyłączoneму właścicielowi lub też jego następcom prawnym pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna), którym nie można swobodnie rozporządzać. Wynika to z charakteru zobowiązania odszkodowawczego instytucji wyłączenia. Prawo do odszkodowania jest związane z uszczerbkiem w prawie majątkowym przysługującym konkretnej osobie. Roszczenie o zapłatę odszkodowania nie przechodzi wraz z przeniesieniem prawa własności na nowego właściciela nieruchomości; nie może także być przedmiotem czynności prawnej, skutecznie uprawniającej nabywcę do ubiegania się o jego ustalenie i wypłatę. Przejście uprawnienia do uzyskania odszkodowania z tytułu wyłączenia czy ograniczenia prawa własności nieruchomości może zostać dokonane wyłącznie w drodze sukcesji uniwersalnej, w wyniku której na nabywcę przechodzi ogół praw i obowiązków zbywcy, w tym prawo do uzyskania odszkodowania za wyłączenie czy ograniczenie prawa własności nieruchomości. Prawo to nie wynika z faktu nabycia konkretnej nieruchomości czy też wierzytelności, ale wstąpienia w ogół praw i obowiązków zbywcy – wyłączonego właściciela (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 793/17, LEX nr 2441426). Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu, który potwierdził wcześniejsze konkluzje, że roszczenie o zapłatę odszkodowania za wyłączonej nieruchomości nie jest skuteczne względem każdego właściciela nieruchomości, gdyż nie ma charakteru roszczenia obciążającego nieruchomość i niedopuszczalne jest domaganie się odszkodowania przez każdego z kolejnych nabywców nieruchomości (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 9/18, LEX nr 2470975).

7. Zakończenie

Wyłączenie nieruchomości jest szczególną formą władczego nabycia praw do nieruchomości przez organ publicznoprawny. Ustawodawca określił w przepisach prawa jasne cele oraz warunki, którym instytucja wyłączenia ma służyć. Organ, podejmując decyzję o władczym nabyciu własności, ma obowiązek przeprowadzić procedurę wyłączeniową. Dotyczy to sytuacji, gdy podmiot, któremu przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyrazi dobrowolnej woli zbycia nieruchomości na rzecz organu w drodze rokowań. Istniejące rozwiązania prawne na gruncie ustawodawczym, judykatury oraz piśmiennictwa potwierdzają, że podstawową przesłanką instytucji wyłączenia jest jasno sprecyzowany cel publiczny wynikający wprost z ustaw. Ponadto instytucję wyłączenia czy ograniczenia praw do nieruchomości musi cechować niezbędność jako ostateczne narzędzie nabycia praw do nieruchomości, a także odszkodowanie, które musi spełniać znamiona utraconych praw właścicielskich.

W opracowaniu przeanalizowano orzecznictwo oraz piśmiennictwo w zakresie ustalania celu wyłączenia, co doprowadziło do wniosku, że obecnie

dochodzi do ciągłego rozszerzania pojęcia celu wywłaszczenia, np. jako elementu infrastruktury towarzyszącej celowi publicznemu.

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że charakter prawny podstaw wywłaszczenia nieruchomości jest skomplikowany. Jednocześnie może to świadczyć o trudności w tworzeniu rozwiązań prawnych, które mogą ułatwić ten proces. Przemawiają za tym bogate orzecznictwo i ciągle otwarta dyskusja piśmiennictwa w niniejszej materii.

Wykaz skrótów

GUS – Główny Urząd Statystyczny

Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP

u.k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

u.k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

u.k.w.i.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece

u.o.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

u.p.w.u.r.a.p. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020., poz. 1740, 2320.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. z 2020., poz. 256, 695, 1298, 2320; z 2021 r., poz. 54, 187.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. z 2019., poz. 2204.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2020., poz. 713, 1378.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. Dz.U. z 2020., poz. 998, 1086, 1747.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2020., poz. 1990; z 2021 r., nr 234, poz. 11.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 2009., nr 114, poz. 946.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Dz.U. z 1998., nr 133, poz. 872.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 2020., poz. 920.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. z 2020., poz. 1668.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Dz.U. z 2015., poz. 2120.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2020., poz. 1219, 1378, 1565, 2127, 2338.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Dz.U. z 2020., poz. 2028.

- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. Dz.U. z 2020., poz. 1970.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2020., poz. 293, 471, 782, 1086, 1378; z 2021 r., poz. 11.
- Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Dz.U. z 2020., poz. 1043, 1378, 1778.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. z 2020., poz. 282, 782, 1378.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2020., poz. 55, 471, 1378.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dz.U. z 2020., poz. 2187.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. z 2020., poz. 797, 875, 2361.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2020., poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 17.07.2003 r., III CZP 46/03.
- Wyrok SN z dnia 11.05.2018 r., II CSK 461/17. LEGALIS.
- Wyrok NSA z dnia 15.05.2008 r., II OSK 548/07.
- Wyrok NSA z dnia 6.07.2016 r., I OSK 298/15.
- Wyrok NSA z dnia 12.10.2016 r., I OSK 3332/15.
- Wyrok NSA z dnia 10.11.2017 r., I OSK 793/17. LEX nr 2441426.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5.03.2008 r., II SA/Gd 692/07. LEX.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11.02.2009 r., II SA/Lu 828/08. LEX.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.08.2011 r., I SA/Wa 139/11. LEX.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21.02.2018 r., IV SA/Po 9/18. LEX nr 2470975.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5.07.2018 r., II SA/Sz 393/18.
- Wyrok TK z dnia 8.05.1990 r., K 1/90. OTK 1990, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 19.06.1990 r., K 290. OTK 1990, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 14.03.2000 r., P 5/99. OTK 2000, nr 2, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 20.07.2004 r., SK 11/02. OTK-A 2004, nr 7, poz. 66.
- Wyrok TK z dnia 3.04.2008 r., K 6/05.

Opracowania

- Banaszak, Bogusław. 1999. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bończak-Kucharczyk, Ewa. 2020. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Budzyński, Tomasz. 2013. Wskaźniki zmian cen nieruchomości – zmiany oczekiwane od 15 lat. *Przegląd Geodezyjny* (3).
- Czarnik, Zbigniew. 2019. *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jarosz-Żukowska, Sylwia. 2003. *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Garlicki, Leszek. 1999. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kasperek, Bartosz. 2019. *Tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kochanowski, Janusz. 2008. Przepis o wskaźnikach zmian cen nieruchomości przeczy przyzwoitej legislacji. *Rzeczpospolita* z 22 VII.
- Kokot, Sebastian. 2017. Analiza porównawcza indeksów cen nieruchomości publikowanych w Polsce. *Problemy Rynku Nieruchomości* (1–2).
- Szalewska, Małgorzata. 2005. *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń: Dom Organizatora.
- Wolanin, Marian. 2009. Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości, cz. I. *Nieruchomość* (7).
- Woś, Tadeusz. 2011. *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*. Warszawa: LexisNexis.

Źródła internetowe

<https://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosci-i-wskazniki-oglaszane-gus/wskaznik-zmian-cen-dla-lokali-mieszkalnych/>. Dostęp: 15.02.2021.

