

Ryszard Żróbek

Teoria i praktyka wywłaszczenia nieruchomości w Polsce i Niemczech

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 5/1/2, 5-16

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

TEORIA I PRAKTYKA WYWŁASZCZANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE I NIEMCZACH

Ryszard Żróbek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Stałe lub czasowe odjęcie prawa własności lub innego prawa do nieruchomości, zgodnie z Konstytucją RP, może być realizowane tylko wyjątkowo.

W opracowaniu przedstawiono procedurę wywłaszczania nieruchomości. Zwrócono szczególną uwagę na prawa osób wywłaszczanych. Przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na obszarze północnej Polski. Podkreślono te aspekty, w których doszło do innej interpretacji obowiązujących przepisów. Dokonano też porównania procedury wywłaszczenia nieruchomości w Polsce i w Niemczech. Badano przypadki wywłaszczeń nieruchomości w latach 2000–2005.

Słowa kluczowe: wywłaszczenia, cel publiczny, nieruchomość, odszkodowania, wartość procedury, decyzje, gwarancje, analiza porównawcza, przypadki szczególne

WPROWADZENIE

Konstytucja jako ustawa zasadnicza gwarantuje prawo własności i prawo dziedziczenia nieruchomości. Formy i procedury ochrony tych praw zostały zawarte w ustawie Kodeks cywilny z 1964 roku.

W sytuacjach szczególnych związanych z realizacją **celów publicznych** występuje możliwość ograniczania lub odjęcia prawa własności lub innych praw do nieruchomości (użytkowanie wieczyste gruntów oraz niektóre ograniczone prawa rzeczowe).

Szczegółowe regulacje związane z realizacją procedury wywłaszczenia nieruchomości zostały zawarte w Ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku.

Wywłaszczenie nieruchomości obejmuje zatem następujące etapy i punkty decyzyjne:

- uznanie działania i funkcji zagospodarowania za cel publiczny (wybór z listy celów publicznych zawartych w ustawie);
- podjęcie decyzji w sprawie wywłaszczenia nieruchomości (organ administracji publicznej);
- określenie wartości nieruchomości jako podstawy do ustalenia słusznego odszkodowania (rzeczoznawcy majątkowi);

Adres do korespondencji – Corresponding author: Ryszard Żróbek, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10–720 Olsztyn, e-mail: rzrobek@uwm.edu.pl

– ostateczne przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (zapisy w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości).

W Polsce system prawny zabezpiecza prawa majątkowe podmiotów wywłaszczanych (określenie celu wywłaszczenia, możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, słuszne odszkodowanie). Ochrona właściciela (użytkownika wieczystego) przejawia się także w możliwości przyznania nieruchomości zamiennej, z uwzględnieniem wartości nieruchomości wywłaszczonej. Zwykle jest to wartość rynkowa, a tylko wyjątkowo wartość odtworzeniowa.

Wywłaszczeniu może podlegać tylko nieruchomość położona na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym na cele publiczne. Społeczność lokalna ma zagwarantowany udział w procedurach sporządzania i uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszym opracowaniu wskazano na podstawowe czynności związane z realizacją procedury wywłaszczenia nieruchomości w Polsce po 1997 roku. Zwrócono uwagę na prawa właścicieli nieruchomości podlegających wywłaszczeniu. Badania szczegółowe oparto o analizę wybranych decyzji wywłaszczeniowych podjętych w latach 2000–2005 w starostwach powiatowych oraz urzędach miast na prawach powiatu zlokalizowanych w północnej Polsce. Porównano też procedury wywłaszczenia stosowane w Polsce i w Niemczech.

STAN PRAWNY I PROCEDURA WYWŁASZCZANIA NIERUCHOMOŚCI

Procedurę wywłaszczania nieruchomości reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy:

- o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku,
- o autostradach płatnych z 1994 roku,
- o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw z 2005 roku.

Brak wciąż przepisu, który regulowałby wszystkie przypadki wywłaszczeń nieruchomości w jednym akcie prawnym. Dotyczy to wywłaszczeń na cele budowy autostrad oraz linii kolejowych (magistrale).

Nie opracowano również odrębnych, szczegółowych zasad postępowania przy określaniu wartości nieruchomości na potrzeby ich wywłaszczenia, w formie rozporządzenia do Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Istota wywłaszczenia nieruchomości

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21) ustanowiła zasadę ochrony własności oraz prawa dziedziczenia. Przewiduje się jednak możliwość **wywłaszczenia** nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem – odpowiadającym wartości rynkowej nieruchomości (wyjątkowo wartości opartej o koszt odtworzenia).

Wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa mogą podlegać nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub stanowiące własność osób prywatnych. Wywłaszczenie doty-

czy też innych praw związanych z nieruchomością (np. użytkowania wieczystego). Można dokonać wywłaszczenia **wyłącznie** nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym na **cele publiczne** [Żróbek i in. 2006]. Jest też możliwość wywłaszczenia nieruchomości osób prywatnych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Wywłaszczenie traktowane jest jako wyjątek od ogólnych cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności i jest to uwarunkowane faktem, że cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości. Prawa te nie mogą być nabyte wcześniej w drodze umowy.

Z możliwości wywłaszczenia można skorzystać więc po spełnieniu łącznie – zawsze przed rozpoczęciem inwestycji – podanych niżej warunków.

Wywłaszczeniu może podlegać zatem nieruchomość:

- niezbędna do realizacji celów publicznych;
- położona w obszarze przeznaczonym w planie przestrzennym na cele publiczne;
- do której prawa nie było można nabyć w drodze umowy.

Wywłaszczeniu może być poddane każde prawo rzeczowe, z wyłączeniem prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa oraz praw rzeczowych o charakterze osobistym. Wywłaszczenie może być dokonane w odniesieniu do innych niż własność praw rzeczowych przysługujących Skarbowi Państwa, w odniesieniu do nieruchomości [Kisilewska 2002].

Wywłaszczenie innego niż własność prawa rzeczowego może się zrealizować przez:

- wywłaszczenie prawa własności obciążonego ograniczonymi prawami rzeczowymi;
- bezpośrednie wywłaszczenie (np. użytkowanie wieczyste ustanowione na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa).

Przedmiotem wywłaszczenia nie mogą być natomiast takie ograniczone prawa rzeczowe jak **zastaw i hipoteka**.

Charakter prawny wywłaszczenia jest złożony i obejmuje zarówno elementy prawa publicznego (cel publiczny, decyzja administracyjna), jak i prawa prywatnego (pozbawienie lub ograniczenie prawa, uzyskanie tytułu do nieruchomości zamiennej).

Wywłaszczenie, traktowane jako instytucja prawa publicznego, daje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego możliwość ingerencji w sferę cudzej własności.

Wywłaszczenie w Ustawie o gospodarce nieruchomościami (UoGN)

Zgodnie z art. 112 ust. 1 UoGN wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawianiu lub ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę na następujące uwarunkowania wywłaszczenia:

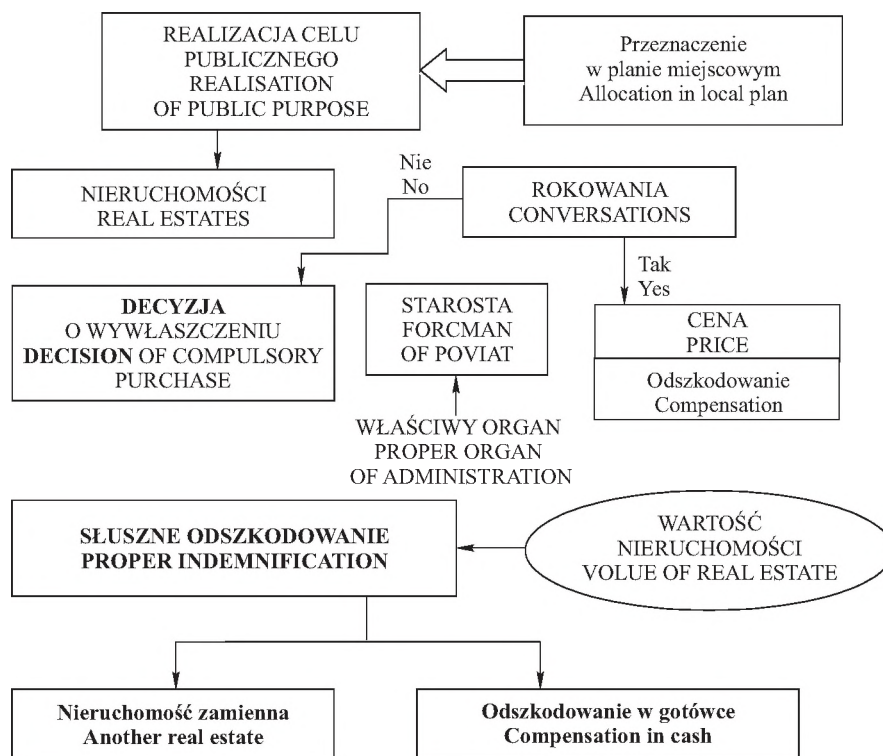
- a) ma przy nim zastosowanie procedura charakterystyczna dla postępowania administracyjnego zakończona wydaniem decyzji (rys. 1);
- b) przedmiotem postępowania są nieruchomości położone na obszarach:
 - przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne,
 - w stosunku do których została wydana ostateczna decyzja o lokalizacji na nich celu publicznego;
- c) dokonywane jest ono na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Organem właściwym do wydania decyzji o wywłaszczeniu jest **starosta** wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a organem właściwym do rozpoznania odwołania jest **wojewoda**. (Nie dotyczy to wywłaszczeń na potrzeby budowy autostrad oraz magistralnych linii kolejowych). Przedmiotem wywłaszczenia może być tylko nieruchomość.

Procedura wywłaszczania ma zastosowanie zarówno do wydzielonej, jak i niewydzielonej (idealnej) części nieruchomości obejmującej udziały we współwłasności [Woś 1998].

Niedopuszczalne, co do zasady, jest wywłaszczenie tylko części składowych nieruchomości, chyba że nastąpi jednocześnie ograniczenie prawa własności nieruchomości, która została pomniejszona o wywłaszczoną część składową przez ustanowienie zakazu wznoszenia określonych obiektów budowlanych.

Podmioty wywłaszczające to Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wyklucza możliwość rozszerzenia kręgu tych podmiotów. Mogą one (np. jednostki organizacyjne Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) uzyskać prawo do nieruchomości dopiero po jej wywłaszczeniu. Istnieje także możliwość wywłaszczenia użytkownika wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości Skarbu Państwa.



Rys. 1. Proces wywłaszczania nieruchomości w Polsce

Fig. 1. The process of real estate compulsory purchase in Poland

Decyzja o wywłaszczeniu powoduje bezpośrednią zmianę stosunków prawnorzeczowych w stosunku do wywłaszczonej nieruchomości. Dotyczy to zmiany właściciela, wygaśnięcia użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych ciężących na nieruchomości. Jeżeli nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub zbioru dokumentów, przy jej wywłaszczeniu przyjmuje się inne dokumenty stwierdzające prawo do nieruchomości oraz służące do jej oznaczenia dane z **katastru nieruchomości**. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przy jej wywłaszczeniu, przyjmuje się służące do jej oznaczenia dane z katastru nieruchomości. Postępowanie wywłaszczeniowe zostaje podjęte, jeżeli w ciągu 2 miesięcy od dnia ogłoszenia o wywłaszczeniu nie zgłoszą się osoby, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. Postępowanie administracyjne dotyczące wywłaszczenia kończy się wydaniem **decyzji administracyjnej**. Nabycie prawa własności nieruchomości następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

Odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość o nieustalonym właścicielu, odpowiadające wartości nieruchomości, zostaje złożone do depozytu sądowego na okres 10 lat. Przyjęto zasadę, że w decyzji o wywłaszczeniu podaje się ustaloną wysokość odszkodowania.

Odszkodowanie to przysługuje:

- właścicielowi nieruchomości,
- użytkownikowi wieczystemu nieruchomości gruntowej,
- posiadaczowi innych praw rzeczowych.

Jest ono też przyznawane za szkody powstałe wskutek zdarzeń związanych z:

- a) zapobieżeniem niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogły powstać u właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości;
- b) ograniczeniem, przez starostę w decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości związanego z:
 - zakładaniem i przeprowadzeniem na niej ciągów drenażowych;
 - prowadzeniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej;
 - umieszczaniem innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z sieci przewodów i związanych z nimi urządzeń technicznych.

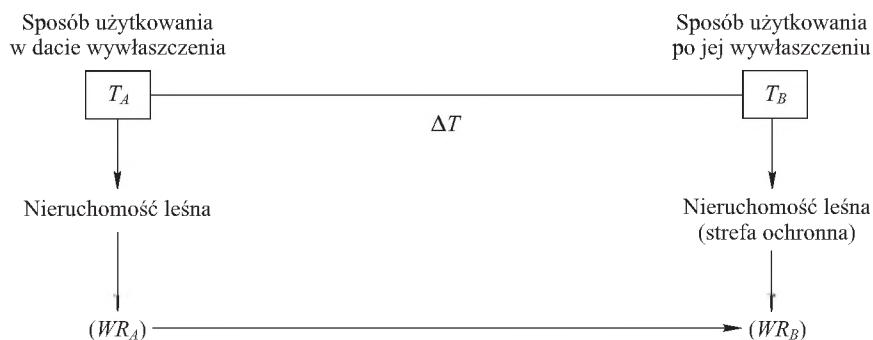
Pojęcie słusznego odszkodowania pojawiło się w systemie prawnym już w 1810 roku – we francuskiej ustawie o wywłaszczeniu nieruchomości na podstawie wcześniejszej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela uchwalonej w 1789 roku przez Zgromadzenie Narodowe [Woś 1998]. Odszkodowanie to spełnia funkcje kompensacyjne, a podstawą do jego ustalenia winna być zwykle **wartość rynkowa** nieruchomości.

Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Przy określeniu wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę do określania kwoty odszkodowania należy uwzględnić następujące cechy:

- rodzaj nieruchomości (nieruchomość: gruntowa, budynkowa, lokalowa);

- położenie (lokalizacja: ogólna, szczegółowa i względna);
- sposób użytkowania (w dacie wydania decyzji o wywłaszczeniu);
- stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej (od braku dostępu do infrastruktury do pełnego wyposażenia w te urządzenia);
- stan nieruchomości (stan zagospodarowania, stan prawny i techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym: wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona);
- aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami (ceny podobnych nieruchomości na rynku lokalnym).

Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania – jeżeli przeznaczenie nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia, nie spowoduje zwiększenia jej wartości – ilustruje to poniższy przykład:



ΔT – upływ czasu

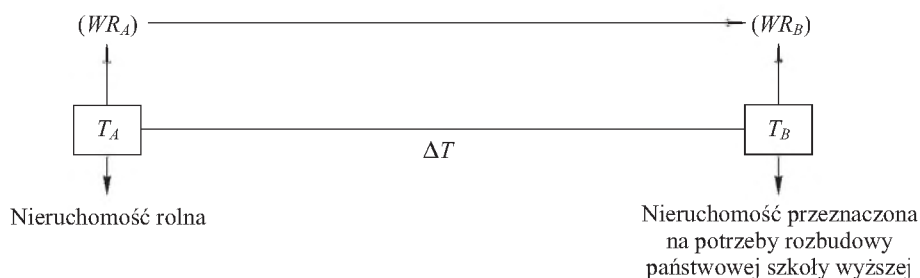
T_A – data wywłaszczenia

T_B – data zrealizowania celu publicznego

WR_A – wartość rynkowa (stan A)

WR_B – wartość rynkowa (stan B)

W przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, należy określić wartość rynkową tej nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.



ΔT – upływ czasu

T_A – data wywłaszczenia

T_B – data zrealizowania celu publicznego

WR_A – wartość rynkowa (stan A)

WR_B – wartość rynkowa (stan B)

Jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej (brak danych do porównania lub nieruchomość nie przynosi dochodu) – to należy oszacować jej wartość odtworzeniową, stosując następującą formułę:

$$WOD_N = W_G + W_{CZS}, \quad (1)$$

gdzie:

WOD_N – wartość odtworzeniową nieruchomości,

$W_G = W_{RNG}$ – wartość rynkowa gruntu,

W_{CZS} – wartość części składowych gruntu.

$$W_{CZS} = KO - WZ, \quad (2)$$

gdzie:

W_{CZS} – wartość budynków lub ich części, urządzeń infrastruktury technicznej lub innych urządzeń znajdujących się na gruncie,

KO – koszt odtworzenia lub koszt zastąpienia,

WZ – wartość zużycia łącznego (zużycie techniczne, funkcjonalne, środowiskowe).

Od przedstawionych ogólnych zasad określania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości wprowadzono wyjątki dotyczące w szczególności:

- drzewostanu leśnego;
- zadrzewień;
- plantacji kultur wieloletnich;
- zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych.

W tych przypadkach odszkodowanie obejmuje również **utraczone korzyści**.

W przypadku określania wartości **drzewostanu leśnego albo zadrzewień** (WOD_L) wysokość odszkodowania zależy od faktu, czy w drzewostanie znajduje się **materiał użytkowy**. W tym przypadku należy oszacować wartość drewna znajdującego się w drzewostanie i dodać ją do wartości gruntu zgodnie ze wzorem:

$$WOD_L = W_{dz} + WR_G, \quad (3)$$

gdzie:

W_{dz} – wartość drewna znajdującego się w drzewostanie,

WR_G – wartość rynkowa gruntów.

W sytuacji, gdy w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu należy oszacować koszty zalesienia (KZ), koszty pielęgnacji drzewostanu (KP) – do dnia wywłaszczenia, zgodnie z formułą:

$$WOD'_L = KZ + KP + WR_G \quad (4)$$

Przy określeniu wartości plantacji **kultur wieloletnich** (*WPKW*) – np. chmielników, winnic, upraw aronii – należy oszacować koszty założenia plantacji (*KZP*), koszty jej pielęgnacji do czasów pierwszych zbiorów (*KP_Z*) oraz wartość utraconych pożytków (*WUP*) w okresie od dnia wywłaszczenia do dnia zakończenia pełnego plonowania. War-

tość plantacji pomniejsza się o sumę rocznych odpisów amortyzacyjnych $\left(\sum_{i=a}^T A \right)$, wynikającą z okresu wykorzystania plantacji od pierwszego roku plonowania (a_1) do dnia wywłaszczenia (T). Wzór opisujący tę zależność jest następujący:

$$WPKW = KZP + KP_Z + WUP - \sum_{i=a}^T A + WR_G \quad (5)$$

Przy określeniu wartości zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych (*WZU*) szacuje się wartość przewidywanych plonów (*WPP*) według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, zmniejszając ją o wartość nakładów koniecznych (*WNK*) w związku ze zbiorem tych plonów (*WNK*) – zgodnie ze wzorem:

$$WZU = WPP - WNK + WR_G \quad (6)$$

W okresie postępowania wywłaszczeniowego właściciel wywłaszczanej nieruchomości może prowadzić na niej bieżącą działalność gospodarczą, której nie można oceniać jak działań zmierzających do uzyskania wyższego odszkodowania. Odszkodowanie winno być wypłacone jednorazowo w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu i ustaleniu odszkodowania stała się ostateczna.

WSTĘPNE PORÓWNANIE PROCEDUR WYWŁASZCZENIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE I NIEMCZACH

W Niemczech, w prawie cywilnym, wyodrębnia się **prawo własności** oraz **prawa rzeczowe do nieruchomości**, takie jak:

- wieczysta służebność gruntowa (dziedziczne prawo zabudowy);
- służebności;
- użytkowanie;
- prawo zabezpieczające (hipoteka i dług obciążający nieruchomość).

Wieczysta służebność gruntowa ustanowiona jest zwykle na 99 lat i jest to prawo odpłatne w zależności od rodzaju zabudowy i jej przeznaczenia (np. grunty przeznaczone pod domy jednorodzinne są obciążone opłatą wynoszącą od 2 do 4% wartości gruntu). Początki współczesnej procedury wywłaszczenia nieruchomości w Niemczech sięgają XIX wieku. Było to związane z intensywnym uprzemysłowieniem tego kraju. Od 1953 roku obowiązuje przepis, który umożliwia wywłaszczenie nieruchomości także na potrzeby

Tabela 1. Wywłaszczenie nieruchomości w Polsce i w Niemczech – analiza porównawcza
 Table 1. The compulsory purchase of real estate in Poland and Germany – comparative analysis

Polska	Niemcy
Lista konkretnych celów publicznych podana w ustawie.	Brak listy celów publicznych. Cele te są podane w ustawach poszczególnych landów.
Nie ma możliwości wywłaszczania na potrzeby tworzenia zasobów nieruchomości zamiennych.	Możliwe jest wywłaszczenie nieruchomości m.in. w celu pozyskania nieruchomości, które mają być wykorzystane jako odszkodowanie w gruncie lub zastąpienia innymi (nowymi) prawami, praw odebranych w wyniku wywłaszczenia, w celu realizacji działań urbanistycznych na terenach zdewastowanych zabudowań.
Wywłaszczenie jest możliwe tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.	Możliwość wywłaszczenia również na rzecz instytucji użyteczności publicznej realizującej cel publiczny.
Przedmiotem wywłaszczenia może być tylko prawo własności, prawo użytkowania wieczystego oraz inne ograniczone prawa rzeczowe. Pozostałe prawa wygasają z mocy prawa.	Poza prawami wywłaszczanymi w Polsce przedmiotem wywłaszczenia są również inne prawa majątkowe, np. wierzytelności, a wyjątkowo również rzeczy ruchome.
Brak obligatoryjności zaoferowania nieruchomości zamiennej.	Organ wywłaszczający jest zobowiązany do zaoferowania nieruchomości zamiennej.
Wykonanie decyzji następuje po dniu, w którym stała się ona ostateczna.	Do wykonania decyzji o wywłaszczeniu konieczne jest dodatkowo zarządzenie o jej wykonaniu (po wypłacie odszkodowania).
Brak obowiązku wydania zgody organu wywłaszczającego na zmianę stanu przedmiotu wywłaszczenia.	Obowiązek pisemnej zgody organu przeprowadzającego wywłaszczenie na zmianę stanu nieruchomości, tzw. blokada rozporządzania nieruchomością.
Postępowanie wywłaszczeniowe kończy się zawsze wydaniem decyzji – nie ma możliwości podpisania ugody po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego.	W przypadku porozumienia obu stron po wszczęciu postępowania, spisuje się protokół, który ma moc taką jak decyzja o wywłaszczeniu.
Brak możliwości rozszerzenia zakresu wywłaszczenia. Nabycie pozostałej części nieruchomości możliwe tylko w drodze umowy cywilnoprawnej po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu.	Istnieje możliwość rozszerzenia zakresu wywłaszczenia w toku postępowania wywłaszczeniowego, gdy niewywłaszczona część nieruchomości nie nadaje się do dalszego użytkowania zgodnego z jej przeznaczeniem.
Brak możliwości wejścia w posiadanie nieruchomości przed wydaniem decyzji o wywłaszczeniu (poza wyjątkami określonymi w ustawie).	W uzasadnionych przypadkach organ, na rzecz którego wywłaszczana jest nieruchomość, może wejść w jej posiadanie jeszcze przed wydaniem decyzji o wywłaszczeniu.
Przy określaniu wysokości odszkodowania: ustalenie odszkodowania na podstawie wartości rynkowej, z uwzględnieniem wzrostu wartości w związku z celem wywłaszczenia.	Przy określaniu wysokości odszkodowania: ustala się tzw. słuszną wysokość odszkodowania, która jest oparta na wartości rynkowej, ale uwzględnia się również straty/korzyści majątkowe wynikające z wywłaszczenia.
Tylko właściciel lub jego spadkobierca może żądać zwrotu nieruchomości w ciągu 3 miesięcy od dnia powiadomienia o możliwości zwrotu.	Również inni posiadacze nieruchomości mogą żądać zwrotu wywłaszczonych praw, czas na złożenie wniosku o zwrot nieruchomości wynosi 2 lata.

budownictwa mieszkaniowego. Federalna ustawa budowlana z 1960 roku dotyczyła głównie wywłaszczenia na potrzeby realizacji zabudowy. Porządkowała ona też procedury wywłaszczeń stosowane wcześniej w poszczególnych landach. Zmiany wprowadzone w 1976 roku dotyczyły poszerzenia listy celów publicznych. Wprowadzono też możliwość wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby realizacji zamierzeń inwestycyjnych gminy przed wejściem w życie planu miejscowego. W 1997 roku problematyka wywłaszczeń nieruchomości została uściślona w Kodeksie budowlanym (tekst jednolity z 2004 roku). W przepisach niemieckich kładzie się szczególny nacisk na możliwości wywłaszczeń związanych z ochroną środowiska. Listy konkretnych celów wywłaszczeń podane są w przepisach wydawanych przez poszczególne landy. Prawo federalne (Kodeks budowlany) określa jedynie te cele, które związane są z potrzebą zachowania ładu przestrzennego.

Analiza porównawcza procedur wywłaszczenia nieruchomości określonych w Polsce przepisami Ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w Niemczech Kodeksem budowlanym (*Baugesetzbuch*), pozwoliła na stwierdzenie ich znacznego podobieństwa. Istnieją jednak również różnice, z których najważniejsze zestawiono w tabeli 1.

BADANIA WYBRANYCH PRZYPADKÓW WYWŁASZCZEŃ NIERUCHOMOŚCI

Ogółem przebadano 350 przypadków wywłaszczenia lub zamiaru wywłaszczenia nieruchomości. Przeprowadzenie przez starostę postępowania wywłaszczeniowego jest zwykle długotrwałe, ponieważ wywłaszczony może skorzystać z odwołania lub skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Do ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość przyjmowano jej wartość rynkową, a tylko w 2% ogólnej liczby badanych przypadków wartość odtworzeniową.

Wartości nieruchomości były określane przez rzeczoznawców majątkowych – zgodnie z obowiązującą metodyką i standardami zawodowymi. Stwierdzono jednak 15 przypadków zaniżenia wartości nieruchomości wynikającego z niedostatecznego uwzględnienia zmiany cen spowodowanych upływem czasu. Szacuje się, że zaniżenie to wahało się od 3 do 15% wartości cen rynkowych. W 3 przypadkach zastosowano do wyceny podejście kosztowe, mimo że z opisu analizowanego rynku lokalnego wynikała możliwość oszacowania wartości rynkowej nieruchomości podejściem dochodowym.

Innym problemem był brak aktualnych danych w ewidencji nieruchomości wywłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa.

Z przeprowadzonych badań wynika też rola rokowań poprzedzających procedurę wywłaszczeń. Właściwie przeprowadzone przez organ administracji publicznej rokowania pozwoliły zawrzeć umowy w 76% badanych przypadków związanych z realizacją celu publicznego na nieruchomościach.

Stwierdzono, że starostowie wnikliwie analizowali wnioski o wywłaszczenia i odmawiali wszczęcia postępowania w przypadku analizy wniosków niekompletnych lub składanych przez osoby nieuprawnione.

Innym zauważonym w trakcie badań problemem była analiza stanu prawnego nieruchomości. W dwóch starostwach podjęto wywłaszczenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, mimo nie potwierdzenia praw do spadku osób wywłaszczonych.

Istotnym problemem do rozwiązania w trakcie procesu wywłaszczania nieruchomości było ustalenie wysokości odszkodowania.

W 10% analizowanych przypadków nie realizowano zasady określonej w 1999 roku przez Naczelny Sąd Administracyjny, aby w sytuacji, gdy minęły 2 miesiące od ustalenia wartości przyjętej przez organ uzyskać opinię rzeczoznawcy majątkowego, co do ewentualnej zmiany tej wartości (aktualizacja operatu szacunkowego).

ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Na podstawie analizy przepisów dotyczących wywłaszczenia nieruchomości w Polsce należy stwierdzić, że prawa właścicieli i władających nieruchomościami są dobrze chronione w obowiązujących aktach prawnych. Szczegółowe zapisy są jednak zawarte w różnych ustawach, choć wiodącą w realizacji procedur wywłaszczenia jest Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku.

Należy opracować standardy zawodowe dla rzeczoznawców majątkowych dotyczące określania wartości nieruchomości podlegających wywłaszczeniu oraz wartości części składowych gruntów. Dotyczy to szczególnie zasad określania wartości upraw wieloletnich. Na podstawie badań szczegółowych stwierdzono, że prawa do słusznego odszkodowania są należycie chronione i właściwie stosowane w procesie wywłaszczenia. Pewien niepokój budzi niedostatek informacji katastralnych dotyczących tych nieruchomości.

Stosunkowo rzadko stosuje się też zasadę przyznawania nieruchomości zamiennej.

Należy też rozważyć sposoby rekompensowania utraconych korzyści przez właścicieli nieruchomości komercyjnych oraz zwrócić uwagę na możliwości odtwarzania utraconych funkcji w innej lokalizacji.

PIŚMIENNICTWO

Kisilowska W., 2002. Nieruchomości. Zagadnienia prawne. LexisNexis Warszawa.

Woś T., 1998. Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości. PWN Warszawa.

Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., 2006. Gospodarka nieruchomościami wraz z komentarzem do wybranych procedur. GALL Gliwice.

THE THEORY AND PRACTISE OF REAL ESTATE COMPULSORY PURCHASE IN POLAND AND GERMANY

Abstract. Deprivation ownership right or other right to real estate can be realized only exclusively. Then, valid identification belongs to concede. In this paper procedure of expropriation was done.

It pays attention on rights of persons who were expropriated and presents results of results carried on area northern Poland. In the paper, underline these aspects, it has come in which for other interpretation of obligatory regulations. It performs comparison of procedure of compulsory purchase of real estate in Poland and Germany. It researches cases of compulsory purchases of real estate in last years 2002–2005.

Key words: expropriations, public purpose, real estate, compensations, value, procedures, decisions, guarantees, comparative analysis, particular cases

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 20.09.2006