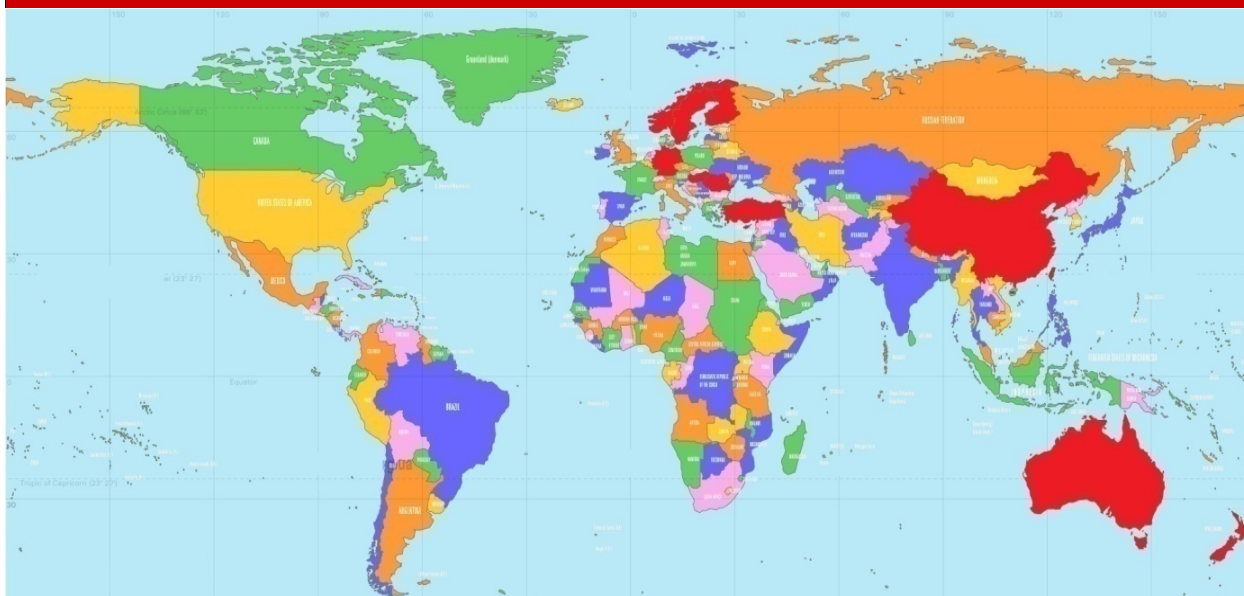


NIERUCHOMOŚCI



MAREK WALACIK

**OPRACOWANIE ZASAD USTALANIA
WYSOKOŚCI SŁUSZNEGO
ODSZKODOWANIA ZA
NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTE NA CELE
PUBLICZNE**

OLSZTYN 2014

MAREK WALACIK

**OPRACOWANIE ZASAD USTALANIA
WYSOKOŚCI SŁUSZNEGO
ODSZKODOWANIA ZA
NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTE NA CELE
PUBLICZNE**

MONOGRAFIA NAUKOWA

OLSZTYN 2014

Wydane przez:
Wydawnictwo NDB

Opracowanie redakcyjne:
Radosław Wiśniewski

Recenzenci:
prof. Józef Czaja
dr hab. inż. Radosław Wiśniewski prof. UWM

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. Jeżeli cytujesz fragment, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.

Sposób cytowania: Walacik M., 2014, *Opracowanie zasad ustalania wysokości słusznego odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele publiczne*, Wydawnictwo NDB, Olsztyn.

Opracowano w ramach realizacji projektu badawczego finansowanego Nr N N526 073438 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Autor otrzymał stypendium współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię, poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego

Copyright © by Marek Walacik (Rozprawa Doktorska, 2011) 2014.

Copyright © by Wydawnictwo NDB, 2014.

All rights reserved.

® Design by Radosław Wiśniewski.

ISBN 978-83-929363-0-5

Olsztyn 2014 r.

Redakcja:

Wydawnictwo NDB
www.ndb.pl/wydawnictwo
e-mail: ndb@ndb.pl

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie	-	7
1.1.	Wstęp	-	7
1.2.	Cel pracy, zakres badań i zastosowane metody ich realizacji	-	9
2.	Prezentacja zastosowanych w pracy metod badawczych	-	9
2.1.	Metoda wywiadu	-	10
2.2.	Metoda scenariuszowa	-	11
2.3.	Studium przypadku	-	12
2.4.	Metoda wnioskowania dedukcyjnego	-	14
2.5.	Wielowymiarowa analiza porównawcza	-	14
3.	Instytucja przejmowania nieruchomości na cel publiczny w świetle analizy literatury i badań własnych	-	16
3.1.	Wprowadzenie	-	16
3.2.	Pojęcie interesu publicznego	-	19
3.3.	Pojęcie celu publicznego	-	19
3.4.	Zasady przejmowania nieruchomości na cel publiczny	-	21
4.	Zagadnienie odszkodowania za nieruchomości przejmowane na cel publiczny	-	24
4.1.	Ustalenie odszkodowania w procedurach przejmowania nieruchomości na cel publiczny	-	24
4.2.	Analiza obowiązujących zasad ustalania wysokości odszkodowania za przejęcie nieruchomości na cel publiczny w Polsce i na świecie	-	34
4.3.	Studium porównawcze systemów wywłaszczeniowych wybranych krajów w kontekście zasad określania wysokości odszkodowania opracowanych przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO)	-	41
5.	Badania szczegółowe	-	45
5.1.	Uzasadnienie wyboru przedmiotu i obszaru badań szczegółowych	-	45
5.2.	Charakterystyka problemu budowy dróg w województwie warmińsko mazurskim	-	47
5.3.	Opis problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg publicznych	-	54
5.4.	Interpretacja pojęcia słusznego odszkodowani	-	60
5.5.	Identyfikacja konsekwencji wynikających z pozbawienia praw do nieruchomości lub jej części, które mogą mieć wpływ na sytuację finansową właściciela	-	61

5.6.	Weryfikacja spełnienia zasady słusznego odszkodowania	- 69
5.7.	Propozycja zasad ustalania "słusznego odszkodowania"	- 72
5.8.	Propozycja reguł realizacji zasad ustalania słusznego odszkodowania	- 73
5.9.	Metodyka wstępnej wyceny przejmowanych nieruchomości	- 91
5.10.	Weryfikacja metodyki wstępnej wyceny nieruchomości	- 96
5.11.	Zestawienie opracowanych zasad i reguł	- 104
6.	Wnioski	- 106
7.	Literatura	- 107
8.	Spis aktów prawnych i dokumentów pomocniczych	- 112
9.	Spis rysunków	- 113
10.	Spis tabel	- 116
11.	Załączniki	- 117

1. Wprowadzenie

1.1. Wstęp

Bezpieczeństwo, dobrobyt, równowaga ekonomiczna i społeczna czy ochrona środowiska są jednymi z wielu wartości jakie należałoby zadekretować tworząc katalog wartości dobra ogółu, dobra wspólnego, terminów utożsamianych z pojęciem interesu publicznego, celu publicznego czy inwestycji celu publicznego.

Realizacja inwestycji celu publicznego jest z reguły przedsięwzięciem bardzo skomplikowanym. Każdy z jej etapów, począwszy od planistycznego przez przygotowawczy a skończywszy na technicznej realizacji wymaga zaangażowania wielu podmiotów decyzyjnych, obsługi zarówno specjalistów z zakresu budownictwa, prawa, geodezji jak i ekspertów ogólnej pojętej gospodarki przestrzennej w tym gospodarki nieruchomościami.

Interdyscyplinarny charakter problematyki związanej z tego rodzaju inwestycjami, obejmujący aspekty prawne, przestrzenne, społeczne oraz ekonomiczne sprawił, iż stała się ona w ostatnich latach przedmiotem częstych debat i rozważań zarówno na arenie międzynarodowej jak i na forum krajowym. Zagadnienie to często podejmowały takie organizacje międzynarodowe jak **FIG** – Międzynarodowa Federacja Geodetów (szczególnie Commission 9 – Valuation and Management of Real Estate, Commission 7 – Cadastre and Land Management), **FAO** – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, **World Bank** (Bank Światowy), **WPLA** - Międzynarodowa Organizacja ds. Administrowania Gruntami jak również **ECOHR** – Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Na gruncie krajowym szczególna ranga problemu dostrzeżona została przede wszystkim po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz po przyznaniu Polsce współorganizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku. Możliwość absorpcji pokaźnych środków z funduszy unijnych oraz rozpoczęcie prac przygotowawczych do realizacji inwestycji związanych z EURO 2012 w skali do tej pory nieznannej w Polsce w szybki sposób uwypukliły wszystkie bariery sprawnej realizacji tych przedsięwzięć. Najbardziej istotnymi okazały się być (NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI 2008):

- brak jednolitego i spójnego systemu finansowania inwestycji,
- braki ciągłości rządowych programów realizacji inwestycji, realizowanych niezależnie od wahań koniunktury politycznej,
- niewystarczający nadzór i nieprawidłowe przygotowanie inwestycji
- brak sprawności instytucjonalnej jednostek właściwych w zakresie realizacji zadań ustawowych
- bariery prawne, głównie przepisy z zakresu zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz **przejmowania nieruchomości** pod realizację inwestycji celu publicznego,
- brak narzędzi umożliwiających sprawną realizację poszczególnych procedur.

Bardzo istotną przeszkodą w sprawnej realizacji inwestycji celu publicznego, szczególnie budowy dróg publicznych – najczęściej realizowanych w ostatnich latach inwestycji celu publicznego, były i są **konflikty powodowane wysokością, przyznawanej odszkodowania za pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości**, która w myśl

zapisów Konstytucji RP winna odpowiadać wartości **słusznego odszkodowania**. W konsekwencji m.in. powstających sporów czasochłonne procedury nabywania praw do nieruchomości, na których przedsięwzięcia były lokalizowane w wielu przypadkach pociągały za sobą opóźnienia w realizacji całych planów inwestycyjnych, powodowały dodatkowe koszty oraz opóźnienia w możliwościach lokalizacji innych inwestycji.

Jak wykazał raport Najwyższej Izby Kontroli z sierpnia 2008 roku (NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI 2008), w przypadku realizacji inwestycji budowy dróg krajowych w 2006 roku w 9 skontrolowanych oddziałach Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, działając na podstawie prawomocnych decyzji lokalizacyjnych pozyskała jedynie **53,8%** nieruchomości niezbędnych na budowę dróg. W samym województwie warmińsko-mazurskim, jak wykazały badania własne, jedynie w **9 z 17** przypadków przeanalizowanych inwestycji oddanie pasa drogowego pod inwestycję nastąpiło w planowanym terminie.

Narastający problem sprawił, że zagadnienie regulacji stanu prawnego gruntów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego zaczęło być podejmowane na wielu konferencjach i seminariach. Szeroko pojęte **środowisko geodetów** zaangażowane w procedury nabywania gruntów na cele publiczne zaczęło sygnalizować potrzeby zmian przepisów co znalazło swe odzwierciedlenie m.in. w Uchwale XIX Konferencji Naukowo Technicznej z cyklu „Aktualne Zagadnienia w Geodezji” z 2007r. pod hasłem „Polskie drogi – od pomysłu do pozwolenia na budowę” (KOMITET ORGANIZACYJNY KONFERENCJI 2007). Podobne postulaty niejednokrotnie zgłaszane były przez **środowisko rzeczoznawców majątkowych**, które wychodząc naprzeciw potrzebie zmian legislacyjnych w 2008 roku zorganizowało wraz z brytyjskim Royal Institution of Chartered Surveyors polsko-brytyjskie seminarium pt. „Odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości – aktualna praktyka i pożądane kierunki zmian”. **Środowisko akademickie** dostrzegając powagę problemów występujących na etapie przygotowawczym inwestycji celu publicznego również nie pozostawało bierne.

W 2010 roku Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, skupiające wybitnych specjalistów z dziedziny nieruchomości z całego kraju, zorganizowało międzynarodową konferencję podczas której w gronie przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, m.in. podsekretarza stanu, ministra Olgierda Dziekońskiego oraz zagranicznych gości podejmowano problem przejmowania nieruchomości na cele publiczne, w szczególności ustalania wysokości odszkodowania.

Niestety większość z podejmowanych inicjatyw ekspertów obsługujących szeroko pojętą gospodarkę nieruchomościami miała charakter dyskusji i rozważań, w znacznej mierze jedynie naświetlających problem. Nie doprowadziły one, podobnie jak wprowadzone w ostatnim czasie zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, do sformułowania konkretnych propozycji jego rozwiązania zarówno w kwestiach proceduralnych jak i związanych z zagadnieniem ustalania odszkodowania za przejęcie nieruchomości.

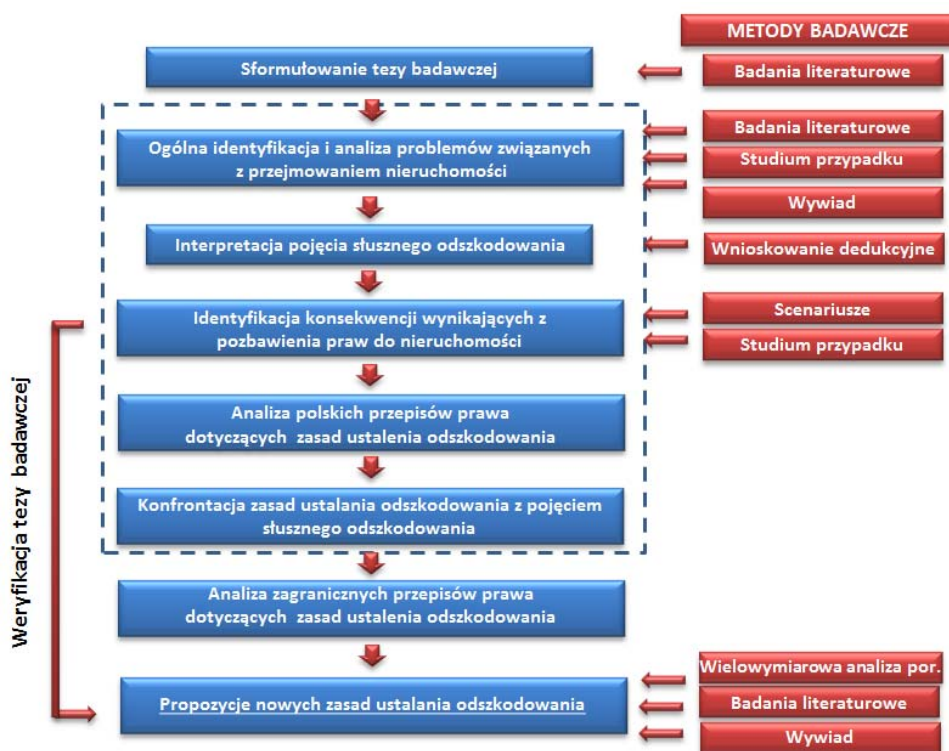
Sytuacja ta skłoniła autora niniejszej rozprawy doktorskiej do podjęcia szczegółowych badań, których wyniki pozwoliłyby na opracowanie propozycji takich rozwiązań.

1.2. Cel pracy, zakres badań i zastosowane metody ich realizacji

Cel główny pracy sformułowany został jako **"opracowanie zasad i reguł ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele publiczne tak aby w jak największym stopniu odpowiadało ono konstytucyjnemu pojęciu „słusznego odszkodowania”**.

Podjęcie tak sformułowanego celu głównego pracy oparte zostało na wyprowadzonym w sposób dedukcyjny domysle naukowym, którego weryfikacja pozwoliła na przeprowadzenie badań szczegółowych. Przyjęto ono formę następującej tezy: **„wysokość odszkodowania za przejęcie nieruchomości na cel publiczny, ustalana zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, nie stanowi wartości odpowiadającej konstytucyjnemu pojęciu „słusznego odszkodowania”**.

Osiągnięcie celu pracy wymagało zrealizowania następujących po sobie zadań szczegółowych z wykorzystaniem określonych metod badawczych (rys. 1).



Rys. 1. Etapy realizacji celu pracy i zastosowane metody badawcze. Źródło: opracowanie własne.

2. Prezentacja zastosowanych w pracy metod badawczych

Interdyscyplinarny charakter tematu badań oraz złożoność określonego celu badań sprawiły, iż w trakcie jego realizacji wykorzystano metody badawcze pochodzące

z różnych obszarów wiedzy między innymi geodezji i kartografii, matematyki i statystyki, ekonomii i socjologii. Wykorzystanymi metodami badawczymi były.

- metoda wywiadu,
- metoda scenariuszowa,
- studium przypadku,
- metoda wnioskowania dedukcyjnego,
- metoda wielowymiarowej analizy porównawczej.

2.1. Metoda wywiadu

Wywiad stanowi jedną z najczęściej stosowanych metod badawczych szczególnie w naukach społecznych oraz behawioralnych. Na gruncie geodezji i kartografii metoda ta również znajdowała zastosowanie. Używali jej między innymi ŹRÓBEK I BEŁEJ (2002), HYCNER, HANUS I PRZEWIĘŻLIKOWSKA (2004), VIITANEN I FALKENBACH (2010).

Metoda wywiadu, w szczególności wywiad kwestionariuszowy oraz ankieta stanowiła niezwykle pomocne narzędzia gromadzenia informacji podczas realizacji poszczególnych zadań szczegółowych niniejszej rozprawy doktorskiej. Zostały one wykorzystane zarówno na etapie interpretacji pojęcia „słusznego odszkodowania” na gruncie przepisów prawa ustanowionych w Polsce i w innych krajach jak i opracowania listy istotnych elementów, które nie są brane pod uwagę podczas ustalania wysokości odszkodowania.

O ich wykorzystaniu w szczególności przesądziły:

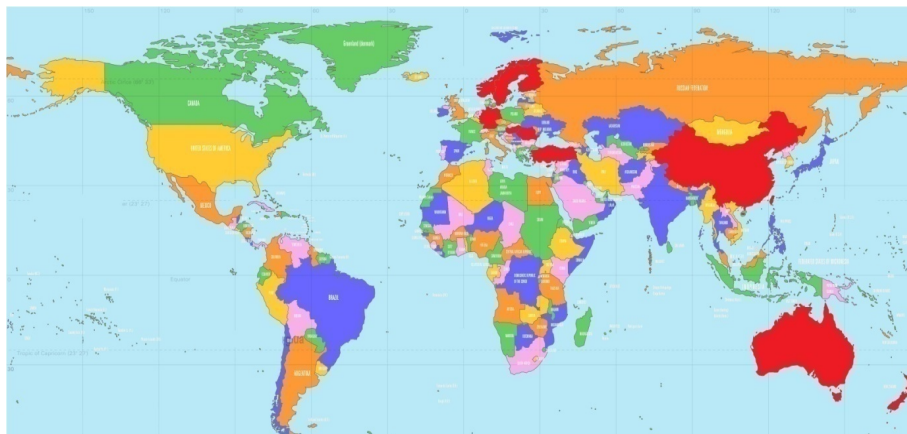
- możliwość zebrania informacji pochodzących z różnych zagranicznych przepisów prawa, często dostępnych jedynie w obcym języku,
- możliwość szybkiego zgromadzenia danych od wielu osób.

Redagując ankiety podjęto wszelkie starania, aby nie zniechęcać respondentów do udzielania odpowiedzi i aby otrzymane informacje były jak najbardziej rzetelne i dokładne. W związku z tym zadbano o to aby kwestionariusze były przejrzyste a ich układ uwzględniał zasady organizacji ankiet wynikające z metodologii badań ilościowych (zawierał dane instytucji przeprowadzającej badania, temat itd.). Mając świadomość tego, iż każde pytanie zawarte w ankiecie rzutuje treściowo na następne starano się uniknąć efektu tzw. „promieniowania pytań”, które mogło zafałszować poglądy respondentów. W związku z tym, iż pojęcie słusznego odszkodowania, zasady jego ustalania oraz procedury przejmowania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego są zagadnieniami wielowątkowymi, obejmującymi zagadnienia m.in. wyceny nieruchomości, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, formułując pytania oraz komponując układ kwestionariusza starano się, aby pytania o tej samej tematyce były pogrupowane w odpowiednie kompleksy tematyczne. Najbardziej pomocnymi podczas realizacji wywiadu tego badania szczegółowego okazały się być pytania typu otwartego oraz zamkniętego.

Realizacja zadań szczegółowych, w szczególności - analizy zagranicznych przepisów prawa dotyczących zasad ustalenia odszkodowania, wymagała zgromadzenia dość szczegółowych informacji pochodzących z wielu krajów i opartych na wielu zagranicznych aktach prawnych. Dlatego też grupa respondentów objęła specjalistów problematyki pozyskiwania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego. Większość z tych

osób należała do Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG Commission 7 Cadastre and Land Management), była członkami Międzynarodowej Grupy Ekspertów ds. Administrowania Gruntami (WPLA) a poglądy dotyczące przedmiotu badań prezentowała na międzynarodowych konferencjach.

Podczas realizacji pierwszego etapu wywiadu otrzymano 15 wypełnionych ankiet (na 60 rozesyłanych) pochodzących z krajów przedstawionych na rys. 2:



- Chiny - jedna ankieta
- Nowe Zelandia - dwie ankiety
- Tajwan - jedna ankieta
- Finlandia - trzy ankiety
- Australia - jedna ankieta
- Węgry - jedna ankieta
- Norwegia - jedna ankieta
- Cypr - jedna ankieta
- Szwecja - jedna ankieta
- Turcja - jedna ankieta
- Niemcy - jedna ankieta
- Rumunia - jedna ankieta

Rys. 2. Kraje objęte ankietą (kolor czerwony). *Źródło:* opracowanie własne.

W przypadku drugiego etapu wywiadu, ilość uzyskanych odpowiedzi była znacznie mniejsza. Z 15 ankiet rozesyłanych do wszystkich respondentów etapu pierwszego otrzymano jedynie 5 odpowiedzi.

Realizacja wywiadu w ramach ogólnej identyfikacji i analizy problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości miała podobny przebieg. Podczas jej tworzenia kierowano się zasadami i wskazówkami metodycznymi opisanymi powyżej. Istotną różnicę stanowił jednak sposób kontaktu z respondentem. Podczas realizacji badań wykorzystana została ankieta pocztowa oraz ankieta elektroniczna (witryna internetowa).

2.2. Metoda scenariuszowa

Wykonanie drugiego z zaplanowanych zadań szczegółowych – interpretacji pojęcia „słusznego odszkodowania” na gruncie przepisów prawa ustanowionych w Polsce i w innych krajach, pociągnęło za sobą konieczność usystematyzowania skutków realizacji inwestycji celu publicznego na nieruchomościach. Podczas opracowywania koncepcji realizacji tego zadania szczegółowego uznano, iż narzędziem umożliwiającym jego osiągnięcie będzie metoda stosowana w planowaniu strategicznym, w szczególności

w pierwszym z jej etapów - **analizie strategicznej**. Wykorzystanie metod z tej dziedziny dla potrzeb opracowania metodyki ustalania wysokości słusznego odszkodowania stanowi nowe rozwiązanie, do tej pory, bowiem znajdowały one głównie zastosowanie w naukach ekonomicznych oraz psychologii.

Analiza strategiczna, co podkreśla wielu autorów publikacji podejmujących problematykę tego zagadnienia m.in. GIERSZEWSKA i ROMANOWSKA (2009), LISIŃSKI (2004), może być rozpatrywana w sensie zarówno narzędziowym jak i czynnościowym. W sensie narzędziowym analiza strategiczna jest niczym innym jak zestawem metod analizy, które pozwalają na zbadanie, ocenę i przewidywanie przyszłych stanów wybranych elementów organizacji i jej otoczenia, podczas gdy w ujęciu czynnościowym jest zbiorem działań diagnozujących otoczenie.

W związku z tym iż wywłaszczenie nieruchomości bądź jej przejęcie jest procesem nieciągłym, niebędącym ekstrapolacyjną kontynuacją procesów zachodzących na nieruchomości w przeszłości, w celu opracowania metodyki ustalania wysokości słusznego odszkodowania koniecznym było uwzględnienie wielowymiarowych i wielowariantowych możliwości przyszłych stanów nieruchomości. Wykorzystano w tym celu metodę scenariuszową, której procedura zawierała:

- określenie czemu scenariusz ma służyć (identyfikacja konsekwencji wynikających z pozbawienia bądź też ograniczenia praw do nieruchomości),
- ocenę sytuacji wyjściowej (wybór nieruchomości modelowej),
- ocenę czynników które mogą wpływać na rozwój (w tym przypadku rozwój bądź też jego brak będzie odzwierciedlała sytuacja finansowa właściciela, silnie skorelowana z wartością rynkową nieruchomości),
- określenie potencjału rozwojowego na podstawie zebranych już doświadczeń, (w naszym przypadku przeznaczenie nieruchomości),
- opisanie możliwych wizji przyszłości i kroków, które wpłyną na tę wizję, (warianty ograniczenia prawa)
- opracowanie planu wykorzystania scenariuszy do budowy przyszłości (do określenia wartości odszkodowania).

2.3. Studium przypadku

Studium przypadku stanowiło jedną z elementarnych metod realizacji niniejszej rozprawy doktorskiej. Wykorzystane zostało m.in. podczas realizacji dwóch z czterech zadań szczegółowych. Argumentami, które przesądziły o zastosowaniu metody były przede wszystkim, jej złożony i wieloaspektowy charakter oraz fakt, że metoda ta, co szczególnie podkreśla Robert K. YIN, znajduje szerokie zastosowanie szczególnie w badaniach empirycznych (YIN, 1998).

Realizacji metody studium przypadku w niniejszej rozprawie doktorskiej przebiegała dwutorowo, bowiem wykorzystana została do realizacji dwóch celów szczegółowych. W obu przypadkach celem badań była identyfikacja określonych elementów (problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości oraz konsekwencji tegoż przejmowania) dlatego też wykonane studia przypadków miały charakter rozpoznawczy (exploratory case study).



Rys. 3. Algorytm zastosowanej metody studium przypadku (kolor czerwony) na tle ogólnej procedury realizacji metody. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie Yin (1998).

Określenie przedmiotów badań, czynność właściwa dla etapu projektowego studium, bezpośrednio wynikała z ich celów i obejmowała kolejno procedury przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego – budowy dróg publicznych, oraz same przejmowane nieruchomości. W zakresie projektowania sposobu gromadzenia informacji uznano, iż w obu przypadkach najlepszą metodą będzie analiza materiałów źródłowych. Przesądziły o tym następujące zalety tego rodzaju źródeł:

- trwałość – dzięki czemu mogły być wielokrotnie analizowane,
- precyzja – zawierały wiele szczegółów i dokładnych informacji na temat przedmiotu badań
- obiektywizm – gromadzone informacje miały pierwotny charakter, nie były interpretowane, zestawiane czy też obrabiane,
- wieloaspektowość - dotyczyły wielu przypadków i dostarczały różnego rodzaju informacje.

Realizacja analizy materiałów źródłowych wymagała nawiązania współpracy

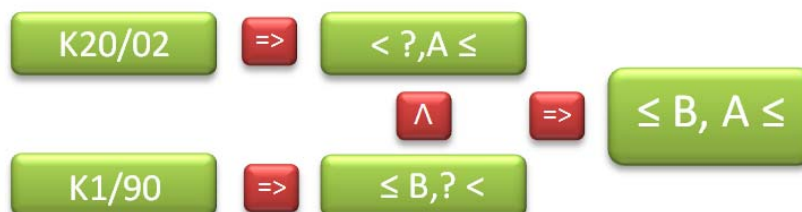
z instytucjami dysponującymi takimi materiałami – Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział w Olsztynie) oraz Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie.

Zgromadzone informacje, poddane zostały analizie według trybu dopasowania wzorca. W ten sposób określono grupę problemów związanych z przejęcia nieruchomości oraz konsekwencji tegoż przejęcia (rys. 3).

2.4. Metoda wnioskowania dedukcyjnego

Metody wnioskowania są narzędziami wykorzystywanymi do formułowania wszelkiego rodzaju twierdzeń. Sprowadzają się do wykonania operacji myślowej polegającej na wyprowadzeniu - na podstawie reguł i praw logicznych - nowych twierdzeń (tj. wniosków) z twierdzeń już uznanych za prawdziwe (tj. przesłanek) (AJDUKIEWICZ 1975). Wszelkiego rodzaju wnioskowania dzielą się na niezawodne (dedukcyjne) oraz nie niezawodne (niededukcyjne) zwane też uprawdopodobniającymi.

Wykorzystanie metody wnioskowania dedukcyjnego podczas realizacji drugiego celu szczegółowego – interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania na gruncie polskich przepisów prawa, miało na celu określenie zakresu przedmiotowego odszkodowania, a tym samym, w kategoriach jego wysokości, jego górnej i dolnej granicy. Podczas wykonywania zadania przesłankami stanowiącymi podstawę uznania sformułowanego twierdzenia zostały orzeczenia trybunału konstytucyjnego (K20/02 oraz K1/90), w których odnosił się on do pojęcia słusznego odszkodowania oraz podejmował próbę dookreślenia pojęcia słusności. Schemat formalny wnioskowania składał się z dwóch rodzajów elementów – poprzedników – poszczególnych orzeczeń oraz wyprowadzonego z nich następnika – twierdzenia dotyczącego interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania (rys. 4).



Legenda:

K20/02 - Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003.

K1/90 - Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r.

A - górna granica przedziału wartości odszkodowania.

B - dolna granica przedziału wartości odszkodowania.

Rys. 4. Schemat wnioskowania dedukcyjnego interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania. *Źródło:* opracowanie własne.

2.5. Wielowymiarowa analiza porównawcza

Wielowymiarowa analiza porównawcza jest dyscypliną naukową zajmującą się porównywaniem obiektów za pomocą wielu cech diagnostycznych (KUNASZ 2006). Obejmuje zbiór różnorodnych metod i technik służących wykrywaniu prawidłowości

w zbiorowościach statystycznych. Umożliwia ona m.in. porównywanie obiektów wielocechowych według z góry ustalonego kryterium oraz rozpatrywanie zagadnienia hierarchizacji obiektów i ich zbiorów ujmowanych w wielowymiarowych przestrzeniach cech z punktu widzenia pewnej charakterystyki, której mierzenie w sposób bezpośredni jest niemożliwe (TARCZYŃSKI 1997).

Metody wielowymiarowej analizy porównawczej stosuje się do transformacji wielowymiarowej przestrzeni zmiennych diagnostycznych do jednowymiarowej zmiennej syntetycznej, za pomocą której możliwe jest porządkowanie podmiotów ze względu na poziom badanego zjawiska.

Metody wielowymiarowej analizy porównawczej są narzędziami stosowanymi w wielu dziedzinach naukowych. Znajdowały zastosowanie na gruncie nauk ekonomicznych (CHORKOWY I DRYMLUCH 2009), społecznych (BALICKI 2009) oraz geodezyjnych (BEŁEJ 2001). W dziedzinie gospodarki nieruchomościami proponowano jej wykorzystanie m.in. do oceny potencjału rozwoju lokalnego rynku nieruchomości mieszkaniowych (FORYŚ 2009). Wykorzystanie metody do wstępnego określenia wartości nieruchomości przejmowanych pod realizację inwestycji celu publicznego stanowi nowe pole badania jej zastosowania.

3. Instytucja przejmowania nieruchomości na cel publiczny w świetle analizy literatury i badań własnych

3.1. Wprowadzenie

Prawo własności tuż obok takich praw obywatelskich jak prawo do wolności czy prawo do życia jest jednym z podstawowych czynników stabilizujących ustrój społeczno-gospodarczy i pozycję jednostki w zbiorowości, dlatego też jego ochrona w Polsce, podniesiona została do rangi zasady konstytucyjnej (MIK 1993) i przyjęła formę następujących zapisów (KONSTYTUCJA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ 1997):

„Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”.

„Własność inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Prawo własności nie ma jednak „charakteru absolutnego, (...) nie może być traktowane jako *ius infinitum*” (Trybunał Konstytucyjny, K.1/91), ustawa zasadnicza bowiem przewiduje wyjątki od ogólnych zasad jego ochrony. Dopuszczenie odstępstw od ochrony prawa własności wywodzi się ze społecznej funkcji tego prawa, kreującej sferę uprawnień właściciela oraz jego obowiązków. Sfera obowiązków natomiast, jak twierdzi WOJTYCZEK, legitymuje państwo do ingerencji w sferę prawa własności innych podmiotów (WOJTYCZEK 1999).

Zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczają wprost trzy sposoby publicznoprawnej ingerencji we własność prywatną (SZEWCZYK 2003). Są nimi:

- wywłaszczenie,
- konfiskata,
- ograniczenie prawa własności.

Wywłaszczenie nieruchomości zaliczane przez wielu autorów do klasycznych konstrukcji prawnych, stanowi narzędzie pozyskiwania praw przysługujących innym podmiotom w wypadkach nieprzewidzianych lub zadaniach specjalnych. Sytuacjami takimi są realizacje inwestycji celu publicznego.

Opisana powyżej zasada dopuszczalności przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego na gruncie polskiego ustawodawstwa nie jest rozwiązaniem charakterystycznym jedynie dla polskiego porządku prawnego. Odstępstwa od ogólnych zasad ochrony własności obowiązują również w innych krajach i regulowane są przepisami prawa o charakterze zarówno krajowym jak i międzynarodowym.

Przykładem regulacji prawnej na szczeblu międzynarodowym jest protokół dodatkowy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 20 marca 1952 roku, który został ratyfikowany przez Polskę 10 października 1994 roku. Protokół określa zasadę poszanowania mienia rozumianego przede wszystkim jako prawo własności, zakazując tym samym jego pozbawienia bez wystąpienia określonych okoliczności. Okolicznościami dopuszczającymi pozbawienie mienia podmiotu uprawnionego są jedynie przypadki przewidziane obowiązującymi przepisami prawa podyktowane ważnym interesem społecznym.

Karta Praw Podstawowych przyjęta i ogłoszona w grudniu 2000 r. na szczycie Unii Europejskiej w Nicei, jest kolejną regulacją prawną dotyczącą instytucji wywłaszczenia potwierdzającą uprawnienia każdego podmiotu do realizacji atrybutów prawa własności oraz przysługującą możliwość jego odebrania ze względu na interes publiczny. Karta Praw

dodaje warunek jego legalności – **przyznanie uczciwego odszkodowania** (KUCHARSTASIASIAK I ZAŁĘCZNA 2008).

Regulacji prawnych na szczeblu poszczególnych krajów, w tym podstawowych przepisów prawa dotyczących wywłaszczenia i **odszkodowania za wywłaszczenie**, należy szukać w konstytucjach bądź innych aktach o charakterze zasadniczym dla ustroju polityczno-gospodarczego danego kraju.

W przypadku Hiszpanii, artykuł 33 konstytucji tego kraju, uznając prawa własności i dziedziczenia wyraźnie dodaje, że nikt nie może zostać ich pozbawiony, chyba że wymaga tego usprawiedliwiony interes publiczny (...) a ingerencja ta może mieć miejsce po uprzednim **zrekompensowaniu poniesionych strat przez osobę uprawnioną** (ŻRÓBEK I WALACIK 2008).

Z kolei artykuł 14 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, stanowi (KONSTYTUCJA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC 1959):

„(...) wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko dla dobra ogółu”,

„(...) może być dokonane tylko na podstawie przepisu, który określa **rodzaj i wymiar odszkodowania**”,

„(...) **ma być przeprowadzone sprawiedliwie z uwzględnieniem interesów ogółu i uczestników postępowania wywłaszczeniowego**”.

Wkraczając na grunt ustawodawstwa regulującego podstawowe zasady wywłaszczeń we Francji, zapisów dotyczących tej instytucji należy szukać w preambule do konstytucji francuskiej. Nawiązując do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. potwierdza ona obowiązywanie reguł zawartych w tym dokumencie w tym nienaruszalności prawa własności. Konieczność wynikająca z interesu publicznego, określonego prawnie, jest jedynym warunkiem dopuszczalności ingerencji w to prawo. Niezbędnym w takim przypadku jest **odszkodowanie nie tylko sprawiedliwe ale również wypłacone bez opóźnień**.

Podobne zapisy można znaleźć w artykule 41 rumuńskiej konstytucji, która gwarantując prawo własności dopuszcza jednocześnie możliwość jego ograniczenia jedynie na podstawie przepisów prawa. Wywłaszczenie jest dopuszczalne gdy wymaga tego interes publiczny (...) a jego nieodzownym elementem jest **sprawiedliwe odszkodowanie wypłacane w odpowiednim terminie**.

Dopuszczalność wywłaszczenia przewidziana została również w konstytucji holenderskiej. Co ciekawe, konstytucja ta przyjmuje że prawo własności ma na tyle podstawowy charakter, iż nie musi być wyrażone wprost.

Przepisy prawa regulujące kwestie wywłaszczeń w wybranych krajach zestawiono poniżej (tabela 1).

W każdym z wymienionych w tabeli 1 przepisów prawa zawarte zostały trzy warunki, stanowiące podstawowe zasady dopuszczalności instytucji wywłaszczenia

1. realizacja inwestycji celu publicznego,
2. niezbędność nieruchomości dla realizacji inwestycji oraz,
3. **rekompensata poniesionych strat w postaci słusznego (godziwego, odpowiedniego, adekwatnego) odszkodowania**.

Tabela 1. Zestawienie przepisów prawa regulujących kwestie wywłaszczeń w wybranych krajach

KRAJ	PRZEPIS(-Y) PRAWA
Australia	Land Acquisition Act Acquisition of Land Act 1967 State Development and Public Works Organisation Act 1971 Transport infrastructure Act 1994
Chiny	Property Law, Regulation for Urban Buildings Expropriation.
Cypr	The Compulsory Acquisition of Property for Public Benefit Purposes No 15/1962.
Estonia	The Constitution of the Republic of Estonia Immovables Expropriation Act
Finlandia	Constitution of Finland (731/1999), Expropriation Act (603/1977), Land Use and Planning Act (132/1999), Highways Act (503/2005), Real Estate Formation Act (554/1995), Water Act (264/1961), Expropriation Act for Defence Purposes (1301/1996)
Grecja	The Constitution of Greece
Holandia	The Constitution of Netherlands
Kanada	The Constitution of Canada Expropriation Act
Litwa	Constitution of the Republic of Lithuania 1992 Law on Land of the Republic of Lithuania
Malta	The Constitution of Malta
Niemcy	Constitution: Article 14(3) Grundgesetz, Expropriation acts in the 16 states (important mainly for the formal procedures), Federal Building Code (§§ 85 – 122 BauGB) (Expropriation in urban matters), Many Sectoral Planning and Implementation acts (e.g. Federal Road Act)
Norwegia	Skjønnssprosslova (Act about procedures of special courts) of 1st Jul 1927, Oreigningslova (Expropriation Act) of 23d Oct 1959, Jordskiftelova (Land Consolidation act) of 21st Des 1979
Nowa Zelandia	Public Works Act (1981)
Polska	Konstytucja RP z dnia 6 kwietnia 1997 Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 roku.
Rumunia	The Constitution of Romania
Szwecja	The Expropriation Act. (SFS 1972;719)
Tajwan	The Act of Land Acquisition
Turcja	Turkish Constitution (dated 1982) Expropriation Law (dated 1983)
Węgry	The Constitution of Hungary Act IV of 1959 on the Civil Code of the Republic of Hungary(685.§.), Act LV 1994 on Arable Land, Act CXVI of 2001 on National Land Reserves

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2008).

Podejmując próbę scharakteryzowania instytucji wywłaszczenia bądź szerzej przejmowania nieruchomości w oparciu o literaturę przedmiotu oraz obowiązujące przepisy prawa nie sposób pominąć przybliżenia istoty pojęć legitymujących i uzasadniających jej rozwój – interesu publicznego i celu publicznego.

3.2. Pojęcie interesu publicznego

Interes publiczny często utożsamiany z dobrem publicznym czy dobrem społecznym jest pojęciem o charakterze nieostrym, przynależącym do tzw. klauzul generalnych, toteż próżno szukać jego bezwzględnej i trwałej definicji. Nie ma jej, podobnie jak nie ma trwałego i niezmiennego jej przedmiotu. Interes publiczny bowiem jest nieustannie zmieniającą się strukturą i balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w danym miejscu i czasie.

W literaturze prawniczej wielu autorów podejmowało próbę wyjaśnienia jego treści. Według Langa interes publiczny „stanowi relację pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść społeczeństwu” (LANG 1997). Zdaniem Jakimowicza interes publiczny to „interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci, z poszanowaniem wolności jednostki (...)” (JAKIMOWICZ, 2002). Pomimo tego, iż obiektywne zdefiniowanie terminu interesu publicznego jest rzeczą niemożliwą, „(...) wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej” (IZDEBSKI I KULESZA 2004), szczególnie w zestawieniu z pojęciem interesu indywidualnego.

Poglądem dominującym obecnie w doktrynie prawa administracyjnego jest przekonanie o wzajemnej zależności interesów publicznego i indywidualnego. Zgodnie z głównym założeniem tej koncepcji znaczenie pojęcia interesu publicznego wynika z wartości związanych z interesem indywidualnym przez co uwzględnienie interesu jednostki jest elementem składowym interesu ogółu.

Na gruncie dopuszczalności ingerencji państwa w sferę prawa własności pojęciem doprecyzowującym jej sztywne granice podczas realizacji szeroko pojętego interesu publicznego jest pojęcie **celu publicznego**.

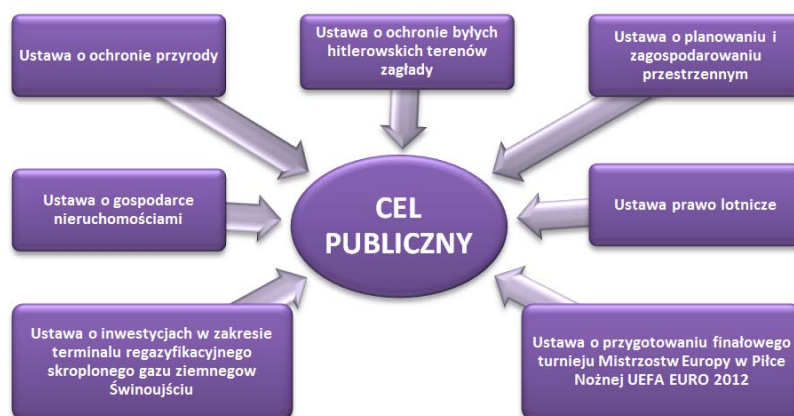
3.3. Pojęcie celu publicznego

Znaczenia pojęcia celu publicznego doszukać się można bezpośrednio w jego etymologii – „cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi i dostępny dla wszystkich” (BIENIEK 2008), nie ono jednak, w kontekście dopuszczalności i legalności instytucji przejmowania nieruchomości odgrywa największą rolę. Kluczowym w tym przypadku jest samo sprecyzowanie co celem publicznym jest a co nie. Ciężar tego zadania w polskim systemie prawnym spoczął na ustawodawstwie zwykłym – przede wszystkim Ustawie o gospodarce nieruchomościami. To właśnie w artykule 6 przywołanej ustawy, ustalono, zakres pojęcia celu publicznego.

Ustawodawca przyjmując rozwiązanie polegające na określeniu celów publicznych w sposób pozytywny zaliczył do nich cele, które jak zauważa Szalewska sklasyfikować można w czterech grupach (SZALEWSKA 2005). Pierwsza grupa celów publicznych stanowi

działania o charakterze inwestycyjnym, polegające w szczególności na budowie urządzeń infrastrukturalnych. Druga grupa celów publicznych związana jest z utrzymaniem tychże urządzeń. Trzecią kategorię stanowią działania o charakterze ochronnym. Czwarta natomiast, w oderwaniu od wyżej wymienionych, dotyczy poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa.

Wyliczenie celów publicznych w Ustawie o Gospodarce Nieruchomościami nie ma jednak charakteru taksatywnego. Dla pełnego ustalenia materialno prawnych przesłanek przejmowania nieruchomości koniecznym jest odwołanie do odrębnych przepisów (rys. 5).



Rys. 5. Cel publiczny w przepisach prawa regulujących gospodarkę nieruchomościami.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WOLANIN (2009).

Zamieszczona w ustawie lista celów publicznych w połączeniu z użyciem konkretnych pojęć, możliwie w jak największym stopniu doprecyzowała ich treść oraz zakres, eliminując możliwość nadużyć dość często stosowanych w minionym ustroju polityczno-gospodarczym. Nie wyeliminowała jednak wątpliwości w kwestii interpretacyjnej. Dość częstą jest sytuacja, w której do naczelnych sądów administracyjnych trafia sprawa, w której kwestionuje się zasadność klasyfikacji inwestycji do tzw. celów publicznych. Przykładem takiej inwestycji może być budowa skansenu archeologicznego czy budowa elektrowni wiatrowej (Mzyk, 2008).

Katalog celów publicznych, tworzonych z uwzględnieniem między innymi rodzajów użytkowania terenów, korzyści publicznych, niezbędności danego sposobu użytkowania terenu w rozwoju przestrzennym na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, konieczności obsługi innych funkcji zagospodarowania, ustaleń zawartych w różnych planach, wymogów ochrony środowiska jest zbliżony we wszystkich krajach i najczęściej obejmuje (FAO 2007):

- obszary związane z transportem,
- budowa obiektów użyteczności publicznej,
- budowa urządzeń infrastruktury technicznej,
- obszary chronionej przyrody,
- publiczne parki, ogrody, urządzenia i tereny sportowo-rekreacyjne, cmentarze,

- obszary o przeznaczeniu wojskowym i specjalnym,
- rezerwy gruntów związane z realizacją reform obszarowych.

Dla przykładu, celami publicznymi w rozumieniu Kodeksu Budowlanego w Niemczech są:

- wykorzystanie działki bądź jej przystosowanie do wykorzystania zgodnego z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- rozwój obszarów (zgodny z zapisami prawa budowlanego) poprzez zagospodarowanie gruntów istniejących bądź pozyskiwanie nowych dla tego rozwoju, w przypadku gruntów niezagospodarowanych bądź zagospodarowanych w niewielkim stopniu nie objętych obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego ale położonych na terenach zurbanizowanych,
- pozyskiwanie nieruchomości zamiennych,
- pozyskiwanie praw do nieruchomości w celu zastąpienie wywłaszczonych praw innymi prawami,
- zagospodarowania działek w przypadku których właściciel nie otrzymał pozwolenia na budowę (sekcja 176 BauGB),
- ochrona struktury zabudowy (building structure) zlokalizowanej na obszarze objętym ochroną (sekcja 172 BauGB.) - (Voß 2007).

W norweskim porządku prawnym, jak zauważa STEINSHOLT 2007, sama Ustawa wywłaszczeniowa z 23 września 1959 roku (Expropriation Act 23rd October 1959) wymienia 55 różnych celów, które legitymują wywłaszczenie, a to nie jedyny przepis regulujący dopuszczalność tej instytucji. Podobne zapisy widnieją w Ustawie o Planowaniu i Budownictwie z 27 czerwca 2008 roku (The Plan and Building Act 27th June 2008no 71) oraz sektorowych regulacjach prawnych dotyczących wodospadów, różnorodności biologicznej (biodiversity) czy kolei (STEINSHOLT 2010).

Podobnie jak w przypadku Polski z interpretacją pojęcia celu publicznego borykają się inne kraje. Kłopotliwą do zakwalifikowania jako inwestycji celu publicznego na gruncie niemieckiego i szwedzkiego ustawodawstwa pomimo podobnej konstrukcji prawnej, jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej.

Sam fakt możliwości wykorzystania danej nieruchomości na realizację celu publicznego nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki dopuszczalności jej przejęcia (wywłaszczenia). Szereg dodatkowych ograniczeń związanych z tą instytucją ustanowionych zostało w przepisach regulujących szczegółowo zasady przejmowania nieruchomości na cele publiczne.

3.4. Zasady przejmowania nieruchomości na cel publiczny

Przejmowanie nieruchomości na cel publiczny jest określeniem dotyczącym instytucji zarówno wywłaszczenia jak i przejmowania nieruchomości z mocy prawa, toteż szczególnych zasad ich dopuszczenia oraz stosowania należy szukać w przepisach je regulujących.

Podstawową zasadą regulującą kwestie dopuszczalności obu instytucji, choć w różnym zakresie, jest zasada tzw. „niezbędności”, wynikająca z konstytucyjnie uregulowanego wyjątkowego charakteru ograniczenia prawa własności prywatnej.

Interpretować ją należy dwojako, jako:

- niezbędność nieruchomości dla realizacji celu publicznego,
- niemożność nabycia nieruchomości w inny sposób.

Weryfikacja niezbędności nieruchomości dla realizacji celu publicznego zgodnie z procedurą wyłączeniową ma charakter uprzedni dla samego postępowania i jest dokonywana już na etapie planowania przestrzennego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W związku z tym iż „wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości” (USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI 1997), w zakresie interpretacji pojęcia jego niezbędności leży również ustalenie stopnia ingerencji (od najmniejszego – ograniczenia, po największe – pozbawienie).

Weryfikacja zasady niezbędności w zakresie drugiego członu jej interpretacji dotyczącego braku możliwości nabycia nieruchomości w inny sposób znajduje swe odzwierciedlenie bezpośrednio w procedurze wyłączeniowej, której nieodzownym elementem jest etap rokowań.

Pozytywne wykazanie spełnienia zasady niezbędności nieruchomości nie jest jedynym warunkiem jaki musi zostać spełniony aby instytucje wyłączenia czy też przejęcia z mocy prawa były możliwe do zrealizowania. Zapisy konstytucji RP w obliczu konieczności ingerencji we własność prywatną nakładają obowiązek zadośćuczynienia za poniesioną stratę w formie „słusznego odszkodowania”. Realizacja zasady związanej z odszkodowaniem za pozbawienie bądź też ograniczenie praw do nieruchomości szczegółowo opisana zostanie w jednym z następujących rozdziałów.

Zasady dokonywania wyłączeń czy też przejmowania nieruchomości z mocy prawa dotyczą również **zakresów przedmiotowego i podmiotowego** ich stosowania.

W kwestii zakresu przedmiotowego, szczególną rolę, odgrywają nieruchomości, jako dobra niepowtarzalne, trwałe w miejscu i w czasie. Podstawową regulacją określającą zakres ograniczenia bądź też pozbawienia praw do nich jest art. 112. Ust. 2 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl zapisów którego, pozbawić lub ograniczyć można:

- prawo własności,
- prawo użytkowania wieczystego,
- ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości.

Zakres przedmiotowy przejmowania nieruchomości jest silnie związany z zakresem podmiotowym, dotyczącym kręgu podmiotów, których prawa mogą być odjęte jak i tych na rzecz których następuje owo odjęcie. W myśl art. 113 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami podmiotami na rzecz których możemy mieć do czynienia z ograniczeniem bądź też pozbawieniem praw do nieruchomości są:

- Skarb Państwa (SP),
- jednostka samorządu terytorialnego (JST).

Ustalenie kręgu podmiotu których prawa są odejmovane nie zostało dokonane taksatywnie. W celu ustalenia komu prawa do nieruchomości mogą zostać odjęte

koniecznym jest odwołanie się do przedmiotu wyłączenia – praw do nieruchomości, dzięki czemu grono tych podmiotów jest gronem podmiotów danego prawa. Od podanej powyżej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątki. Ograniczenie praw do nieruchomości nie może nastąpić względem Skarbu Państwa (nie dotyczy to prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych).

Ostatnią z zasad regulujących dopuszczalność instytucji wyłączenia w Polsce jest zasada zadośćuczynienia za poniesioną stratę w postaci „słusznego odszkodowania”. Z uwagi jednak na cel pracy, jej istota szczegółowo opisana zostanie w rozdziale 5.5.

Opisane powyżej zasady przejmowania nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego bezpośrednio determinują procedury, według których przejmowanie następuje.

4. Zagadnienie odszkodowania za nieruchomości przejmowane na cel publiczny

4.1. Ustalenie odszkodowania w procedurach przejmowania nieruchomości na cel publiczny

Lista przepisów prawa regulujących procedury przejmowania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego obejmuje szereg różnego rodzaju aktów prawnych, w związku jednak z tym, iż zakres badań niniejszej rozprawy doktorskiej objął inwestycje budowy dróg publicznych, bliżej przedstawione zostaną procedury regulujące właśnie te inwestycje.

Zasadniczo wyróżnić można trzy formy nabywania nieruchomości pod inwestycje budowy dróg publicznych:

1. w drodze umowy cywilnoprawnej,
2. w drodze wywłaszczenia,
3. z mocy prawa.

Zakres ich stosowania na przełomie ostatnich lat zmieniał się toteż zasadnym jest przedstawienie, jak wyglądały i jak zmieniały się procedury ich stosowania w poszczególnych etapach ewolucji (do 16 grudnia 2006, od 16 grudnia 2006 do 18 września 2008 i od 18 września 2008).

W pierwszym etapie ewolucji procedur nabywania gruntów pod budowę inwestycji drogowych zastosowanie znajdowały trzy wyżej wymienione formy. Możliwość ich stosowania uwarunkowana była jednak kategorią drogi, której dana inwestycja dotyczyła. W przypadku budowy dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich, zastosowanie znajdowały – nabycie nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej oraz wywłaszczenie, w kwestiach proceduralnych uregulowane zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Procedury obu form rozpoczynały się tak samo – rokowaniami, które zazwyczaj obejmowały cztery następujące po sobie etapy (rys. 6).



Rys. 6. Rola operatu szacunkowego w procesie rokowań o nabycie nieruchomości (kolor czerwony). *Źródło:* opracowanie własne.

Pierwszym etapem rokowań było powiadomienie o realizacji inwestycji, czyli tzw. „ogólna kampania informacyjna”. Przybierała ona formę ogłoszeń zamieszczanych w prasie, bądź w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Drugi etap

obejmował konsultacje społeczne, przedstawianych było dużo bardziej szczegółowych informacji dotyczących inwestycji, jej zakresu, przewidywanego terminu realizacji oraz procedur wykupu nieruchomości, z którymi wszystkie osoby, miały się spotkać.

Etap trzeci stanowił właściwą fazę rokowań, gdyż o ile dwa poprzedzające go etapy kierowane były do szerszego grona odbiorców, o tyle ten, był pierwszym spotkaniem o indywidualnym charakterze i dotyczył konkretnych czynności skierowanych do określonych właścicieli bezpośrednio objętych procesem wykupu nieruchomości. Czynności te obejmowały zazwyczaj (KOCUR-BERA 2006):

- przedstawienie, w jaki sposób inwestycja będzie przebiegała przez grunt osób zainteresowanych,
- udzielenie wszelkich informacji i odpowiedzi na pytania zainteresowanych,
- zinventaryzowanie w obecności właściciela gruntów obszaru do wyceny oraz podpisanie protokołu z wizji terenowej,
- wysłuchanie zarzutów i skarg,
- pozostawienie materiałów (schematów, map itp.), które pomogą w podjęciu decyzji osób zainteresowanych.

Ostatni z czterech etapów, był kolejnym spotkaniem indywidualnym, podczas którego uzgadniano warunki nabycia nieruchomości. Osoby reprezentujące JST okazywały operat szacunkowy, zawierający wartość nabywanej nieruchomości, oraz wyjaśniały zasady zastosowane podczas wyceny. Etap kończył się podpisaniem protokołu z negocjacji.

W momencie osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami, formą nabycia nieruchomości jako znajdowała zastosowanie była umowa cywilnoprawna, polegająca na dobrowolnym zawarciu transakcji na warunkach ustalonych w procesie negocjacyjnym.

Brak zgody właścicieli gruntów na proponowane warunki stanowił podstawę do zastosowania drugiej z wymienionych form nabycia praw do nieruchomości – **wyłączenia**. Wszczęcie postępowania wyłączeniowego następowało z chwilą wpłynięcia wniosku skierowanego przez organ JST do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Tutaj koniecznym jednak było spełnienie warunku upływu dwumiesięcznego terminu bezskutecznego zawarcia umowy.

Po wszczęciu postępowania wyłączeniowego starosta przeprowadzał rozprawę administracyjną, w wyniku której wydawana była decyzja o wyłączeniu nieruchomości. Przejście prawa własności na rzecz JST następowało z dniem, w którym decyzja stawała się ostateczną, na jej podstawie również **wypłacone było odszkodowanie** za przejęte grunty.

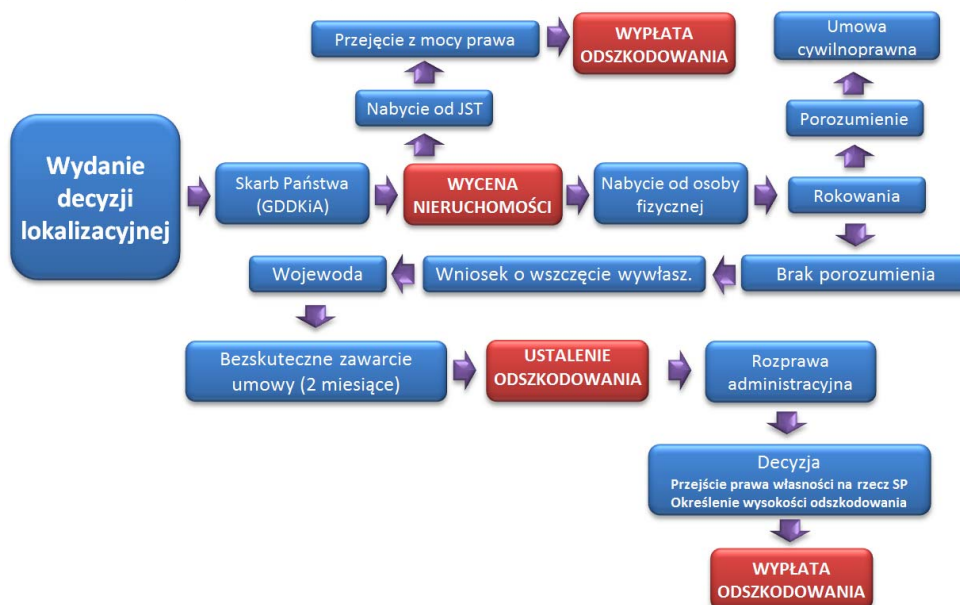
Nabywanie praw do nieruchomości pod drogi o zasięgu ogólnokrajowym odbywało się w nieco inny sposób. Przepisem regulującym ten tryb była Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Procedurę nabycia gruntów w tym zakresie inicjowało, nie jak w przypadku inwestycji JST uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wydanie przez wojewodę decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji drogowej. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania regulującego stan prawny nieruchomości w tym przypadku była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, a nabycie praw odbywało się w formie zawarcia umowy cywilnoprawnej, wyłączenia lub przejęcia nieruchomości z mocy prawa.

W dwóch pierwszych przypadkach pierwszym zadaniem Generalnej Dyrekcji było przeprowadzenie rokowań, podczas których występowała z pisemną ofertą nabycia gruntów. W momencie akceptacji warunków postępowanie dobiegało końca. Brak zgody skutkowało wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego przez wojewodę.

Procedura postępowania wywłaszczeniowego nie różniła się niczym od procedury wywłaszczania gruntów pod inwestycje dróg JST. Zasadniczą różnicę stanowiła trzecia z form nabywania praw do nieruchomości na rzecz SP – nabycie z mocy prawa.

Zakres podmiotowy stosowania tejże formy był ograniczony jedynie do nieruchomości należących do JST. Grunty te stawały się własnością SP z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji dotyczącej tych gruntów stawała się ostateczną.

Za przejęcie nieruchomości JST **przysługiwało odszkodowanie** ustalone według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu. Procedurę nabywania gruntów pod drogi przez SP przed dniem 16 grudnia 2006 przedstawiono na rys 7.



Rys. 7. Procedura nabywania gruntów pod drogi przez SP przed dniem 16 grudnia 2006, miejsce ustalenia odszkodowania oraz jego wypłata (kolor czerwony). *Źródło:* opracowanie własne.

Nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych z dnia 16 grudnia 2006, nadająca jej nową nazwę oraz przede wszystkim zmieniająca jej zakres podmiotowy, dość istotnie uprościła procedurę nabywania gruntów pod budowę dróg publicznych.

Od tego momentu bowiem, lokalizacja drogi publicznej następowała wyłącznie w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Wydawana była na wniosek właściwego zarządcy drogi przez wojewodę (drogi krajowe) lub starostę (drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie), zawierała określenie linii rozgraniczających oraz zatwierdzała projekt

podziału nieruchomości.

Grunty wydzielone tymi liniami stawały się własnością organów prowadzących inwestycje z dniem, w którym decyzja stawała się ostateczną. Za ograniczenie bądź też pozbawienie praw do nieruchomości **przysługiwało odszkodowanie** ustalone w odrębnej decyzji wydawanej odpowiednio przez wojewodę lub starostę.

Procedurom przejmowania nieruchomości ukształtowanym zmianą zapisów legislacyjnych z dnia 16 grudnia 2006 roku nie było jednak dane zrealizować wielu inwestycji budowy dróg. Po niespełna 10 miesiącach ich obowiązywania, w dniu 18 września 2008 roku, ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu kolejnych zmian, rozpoczynając tym samym kolejny etap, ich ewolucji.

W trzecim etapie ewolucji wprowadzonych zostało wiele zmian dzięki którym skrócono czas realizacji nie tylko etapu przygotowawczego ale również etapu realizacyjnego (rys. 8).



Rys. 8. Procedura nabywania gruntów pod drogi publiczne po dniu 16 grudnia 2006r, miejsce ustalenia wysokości odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). *Źródło:* opracowanie własne.

Elementem inicjującym postępowanie administracyjne pozostał jak w poprzednim etapie wniosek składany przez właściwego zarządcę drogi. Podobnie również jak w poprzednim etapie złożenie wniosku uwarunkowane było uzyskaniem odpowiednich opinii – właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zakres informacji jakie zawierał wniosek został jednak rozszerzony bowiem dotyczył wydania nowego rodzaju decyzji – decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W porównaniu do wniosku składanego w poprzednim etapie dodatkowo zawierał:

- cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz stosownymi zaświadczeniami,
- stosowne pozwolenia oraz postanowienia o uzgodnieniach z organami administracji architektoniczno-budowlanej w przypadku realizacji inwestycji na terenach szczególnych takich jak obszary morskie RP, tereny górnicze i tereny zamknięte,
- wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne.

Nowa decyzja wydawana na podstawie wniosku zastępowała decyzję

o lokalizacji drogi oraz decyzję o pozwoleniu na budowę. „Z czysto proceduralnie-administracyjnego punktu widzenia powstał nowy etap postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych, zastępujący etapy lokalizacji drogi i nabywania gruntów” (BEŁEJ I WALACIK 2009; WIŚNIEWSKI 2007).

Ustawodawca w nowej wersji ustawy ponadto wyraźnie określił czas, w jakim organy winny wydać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – 90 dni od dnia złożenia wniosku, oraz sankcje jakim będą podlegały w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku - karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. W kwestii decyzyjnej sposobu ustalenia wysokości **przysługującego odszkodowania** ustawodawca pozostał przy rozwiązaniu, jakie obowiązywało w poprzednim etapie. **Wysokość odszkodowania** była nadal określana w odrębnej decyzji – termin jej wydania został jednak dookreślony i wyniósł 30 dni od dnia w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Uprawomocnienie decyzji, w zakresie nabywania gruntów miało takie same konsekwencje prawne, jak w przypadku decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej, podział nieruchomości był zatwierdzany, linie rozgraniczające stawały się liniami podziału nieruchomości a nieruchomość bądź jej część stawała się z mocy prawa własnością SP lub JST.

Przedstawione powyżej procedury przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji drogowych znajdowały zastosowanie w przypadku każdej drogowej inwestycji celu publicznego. To jednak nie powstrzymało ustawodawcy od opracowania kolejnej procedury przeznaczonej wyłącznie dla konkretnego rodzaju inwestycji budowy dróg publicznych związanych z przygotowaniem finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Elementem inicjującym postępowanie administracyjne w przypadku inwestycji drogowych związanych z turniejem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej był wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 składany przez spółkę celową, lub innego właściwy podmiot, do wojewody.

Otrzymaenie wniosku przez wojewodę rozpoczęło szereg czynności obejmujących m.in. zawiadomienie właścicieli i użytkowników wieczystych objętych wnioskiem o wydanie decyzji po zrealizowaniu których, w terminie 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku wydawana była decyzja o lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012. Zakres elementów regulowanych postanowieniami decyzji nie był tak szeroki jak w przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej bowiem konsekwencje prawne były znacznie mniejsze.

Decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 zatwierdzało się podział nieruchomości, linie rozgraniczające teren ustalone decyzją stanowiły linie podziału, a nieruchomości stawały się z mocy prawa własnością odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkownika wieczystego nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, z dniem w którym decyzja o stała się ostateczna, prawa te wygasły a spółka celowa lub inny właściwy podmiot uzyskiwała prawo do dysponowania nieruchomościami, na cele budowlane.

Za nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości **przysługuje odszkodowanie**. Procedurę przejmowania nieruchomości pod inwestycje Euro 2012

przedstawiono na rys. 9.



Rys. 9. Procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje Euro 2012, miejsce określenia wysokości odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). *Źródło:* opracowanie własne na podstawie.

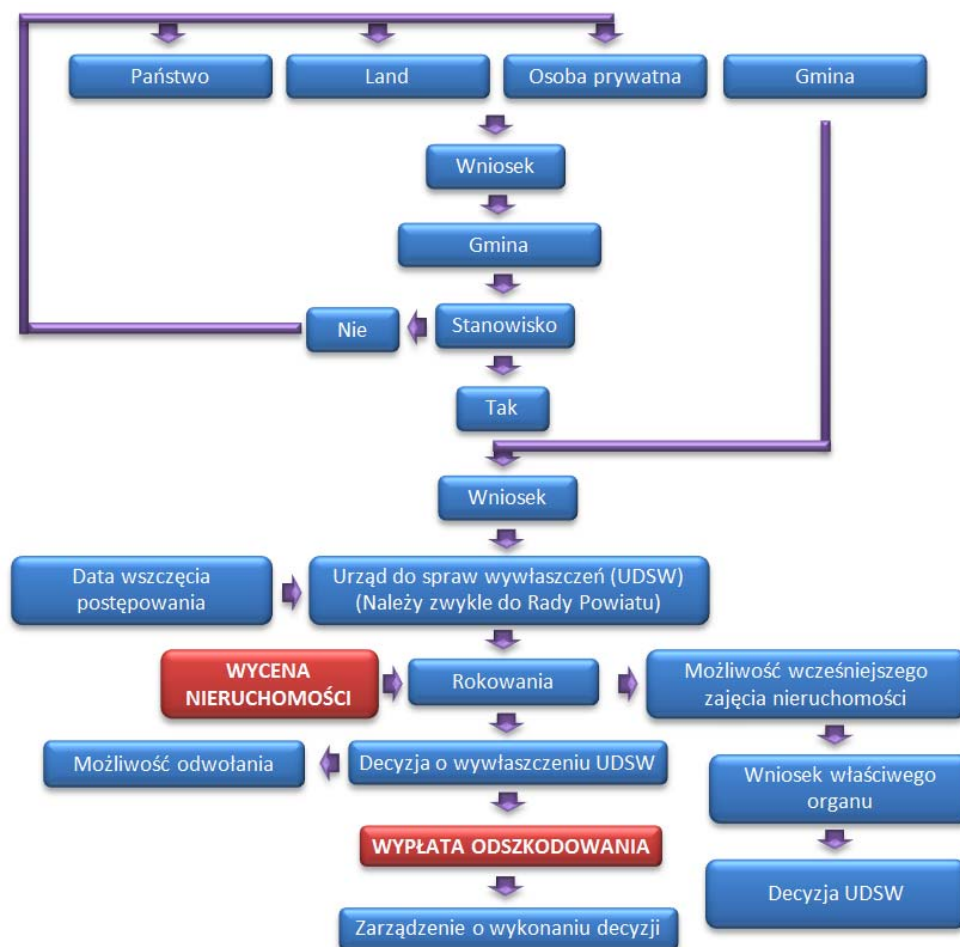
Niezbędność nieruchomości dla realizacji inwestycji, drugi warunek dopuszczalności, tak w przypadku Polski jak i innych krajów, bezpośrednio ukształtował procedury wywłaszczeniowe i algorytmy postępowania przejmowania nieruchomości z mocy prawa. Te jednak, w pewnych kwestiach, różnią się od polskich rozwiązań.

Procedurę wywłaszczeniową w Niemczech podobnie jak w Polsce rozpoczyna wniosek skierowany przez odpowiedni organ. Tutaj jednak podobieństwa kończą się bowiem zarówno zakres podmiotowy organów kierujących ów wniosek jak i jednostek odpowiedzialnych za prowadzenie postępowania wywłaszczeniowego jest inny. Grono instytucji inicjujących postępowanie wywłaszczeniowe jest szersze aniżeli w przypadku Polski. Nie ogranicza się jedynie do organów jednostek podziału administracyjnego kraju (Skarb Państwa lub Land), bowiem zaliczyć możemy do niego również osoby prywatne realizujące inwestycje celu publicznego.

Wniosek o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego zanim zostanie skierowany do odpowiedniego organu – Urzędu do Spraw wywłaszczeń należącego zwykle do Rady Powiatu podlega wstępnej weryfikacji na poziomie gminnym. Wyrażenie pozytywnego stanowiska gminy do wniosku warunkuje jego przekazanie do Urzędu do spraw wywłaszczeń. Datą rozpoczęcia postępowania wywłaszczeniowego w Niemczech jest dzień podania do publicznej wiadomości terminu ustnych rokowań w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy.

Od tego momentu dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności prawnych jest możliwe jedynie za zgodą Urzędu do spraw wywłaszczeń, w celu zapewnienia czego urząd ujawnia w księdze wieczystej nieruchomości, fakt wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Realizując etap negocjacji z właścicielami nieruchomości **proponowane wysokości rekompensaty** ustalane są na podstawie opinii sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego dotyczącej wartości odejmowanego prawa. Jeśli sytuacja tego wymaga

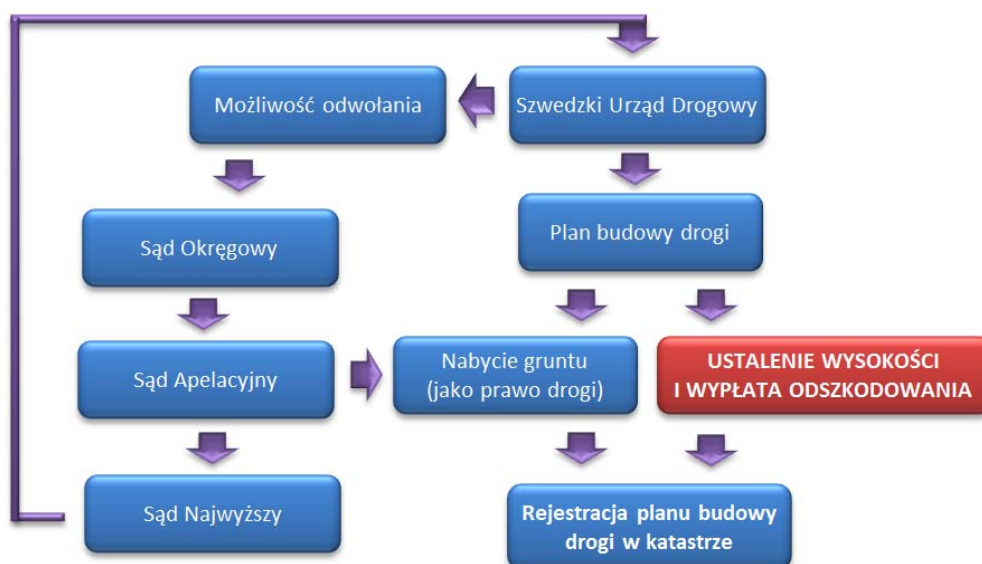
zgodnie z niemieckim porządkiem prawnym, możliwe jest bezzwłoczne zajęcie nieruchomości na podstawie decyzji Urzędu do spraw wywłaszczeń (odpowiednik polskiego niezwłocznego zajęcia nieruchomości pod rygorem natychmiastowej wykonalności) wydawanej na wniosek właściwego organu. Brak osiągnięcia konsensusu z właścicielem nieruchomości stanowi podstawę do wydania decyzji wywłaszczeniowej. Po wydaniu decyzji właścicielowi wypłacane jest **słuszne odszkodowanie**. Ostatnim ogniwem procedury wywłaszczeniowej jest wydanie zarządzenia o wykonaniu decyzji. Niemiecka procedura wywłaszczeniowa przedstawiona została na rys. 10.



Rys. 10. Niemiecka procedura wywłaszczeniowa, miejsce ustalenia odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie THE GERMAN FEDERAL BUILDING CODE (1997) i VoB (2007).

Wkraczając na grunt ustawodawstwa regulującego procedury przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego krajów nordyckich (Szwecji, Danii

i Finlandii), zauważyć można podobne rozwiązania, uwarunkowane przede wszystkim porównywalnymi warunkami geograficznymi czy kulturowymi tych krajów, odmienne jednak od rozwiązań zastosowanych w Polsce. Dla przykładu, realizacja inwestycji budowy dróg publicznych w Szwecji regulowana przepisami ustawy wywłaszczeniowej z 1972 r. (Expropriation Act SFS 1972: 719), za przygotowanie i przeprowadzenie której odpowiedzialność ponosi Szwedzki Urząd Drogowy (Swedish Road Administration), przewiduje przejęcie nieruchomości z chwilą zatwierdzenia planu realizacji drogi – rozwiązanie analogiczne do polskiego. Prawo do nabywanego gruntu nie jest jednak prawem własności. Nieograniczone w czasie prawo użytkowania gruntu pod budowlą jaką jest droga nazywane jest prawem drogi (road right). Wysokość odszkodowania, ustalana w znacznej większości przypadków (około 99%) ustalana jest w wyniku negocjacji prowadzonych przez urząd Drogowy. Wyjątkowo może ustalić ją sąd okręgowy (county court), lub Sąd Apelacyjny (w drugiej instancji). Ponowne rozpatrzenie sytuacji może zostać przekazane przez Sąd Najwyższy (rys. 11).



Rys. 11. Szwedzka procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje drogowe, ustalenie wysokości i wypłata odszkodowania (kolor czerwony). Źródło: Opracowanie własne na podstawie NORELL (2008).

Podobna procedura występuje przy nabywaniu gruntów pod realizację inwestycji linii kolejowych, z tą różnicą jednak, że grunty nabywane są na własność. Jak wykazują badania zrealizowane przez Norella Leifa, Szwedzki Urząd Kolejowy (The Swedish Rail Administration) w 95% przypadków uzyskuje zgodę właścicieli nieruchomości zarówno na przejęcie gruntów jak i wysokość odszkodowania. Wszystko dzięki, niezmiernie ważnym urzędom katastralnym reprezentowanym przez uprawnionego geodetę odgrywającym kluczową rolę w procesie negocjacji, które jeśli nie zdołają osiągnąć porozumienia

podejmują własne wewnętrzne działania. Alternatywą również w przypadku tych procedur jest droga sądowa.

Duńska procedura nabywania gruntów w celu realizacji urządzeń infrastruktury technicznej uzależniona jest od tego czy odpowiedzialnymi za przedsięwzięcia są władze centralne czy władze lokalne. W przypadku budowy dróg publicznych wywłaszczenie przeprowadzane jest w procedurze katastralnej realizowanej przez Komisję Wywłaszczeniową, w sześciuosobowym składzie – przewodniczącego, dwóch przedstawicieli centralnej administracji rządowej, 2 przedstawicieli władz lokalnych i jednego uprawnionego geodety. W przypadku gdy wysokość odszkodowania zaproponowana przez Komisję Wywłaszczeniową nie spełnia oczekiwań osoby wywłaszczanej organem wyższej instancji jest Komisja Wyceny. Przejęcie gruntu następuje w dniu wystania stronom wydruku decyzji (rys. 12).



Rys. 12. Duńska procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje drogowe, ustalenie odszkodowania (kolor czerwony). Źródło: Opracowanie własne na podstawie NORELL (2008).

Porównywalnym algorytmem postępowania, do opisanych powyżej charakteryzuje się procedura wywłaszczeniowa realizowana w Kanadzie. Do podstawowych kroków tej procedury zaliczyć można (SPERDUTI, 2004):

- zawiadomienie o zamiarze nabycia nieruchomości – w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (poczta, ogłoszenie w gazecie, doręczenie do ręki, ogłoszenie na tablicy informacyjnej),
- weryfikację konieczności nabycia nieruchomości,
- publiczną dyskusję,

- potwierdzenie potrzeby wywłaszczenia oraz ustalenie wysokości odszkodowania,
- rezygnacja z wywłaszczenia – wypłata części poniesionych strat w związku z rozpoczęciem procedury wywłaszczeniowej np. koszty wyceny,
- zawiadomienie o przejęciu nieruchomości,
- odszkodowanie – sytuacja ekonomiczna właściciela powinna pozostać bez zmian,
- wypłatę odszkodowania – w ciągu 30 dni od rozpoczęcia procedury wywłaszczenia.

Tabela 2. Zestawienie podmiotów odpowiedzialnych za określanie/ustalenie poszczególnych elementów słusznego odszkodowania w wybranych krajach

KRAJ	KTO OKREŚLA / USTALA	
	WARTOŚĆ NIERUCHOMOŚCI	WYSOKOŚĆ ODSZKODOWANIA
Australia	Rzecznawcy majątkowi reprezentujący poszczególne strony. W przypadku braku porozumienia - sąd na podstawie opinii biegłego	
Chiny	Rzecznawca majątkowy	W wyniku negocjacji
Cypr	Sekcja wyceny w departamencie gospodarki nieruchomościami zatrudniająca rzeczoznawców majątkowych	
Finlandia	Niezależni eksperci zatrudnieni w Państwowym Urzędzie Geodezyjnym (National Land Survey). W przypadku bardziej skomplikowanych postępowań ustalenie wysokości odszkodowania przebiega w uczestnictwie niezależnych osób doglądających sprawiedliwości postępowania i słuszności określonej jego wielkości.	
Niemcy	Komitety ds. wyceny (Gutachterausschüsse), działające na szczeblu powiatu.	Urząd ds. Wywłaszczeń
Norwegia	Właściwe Sądy (w przypadku porozumienia - sąd cywilny, w przypadku scalenia i podziału nieruchomości sądy odpowiedzialne za scalenia i podział nieruchomości (land consolidation courts))	Sądy na podstawie opinii biegłych sądowych
Nowa Zelandia	Rzecznawcy reprezentujący każdą ze stron postępowania, w przypadku braku porozumienia . Trybunał ds. Wycen (The Land Valuation Tribunal)	
Polska	Rzecznawca majątkowy	Wojewoda, Starosta
Szwecja	Sąd	
Tajwan	Pracownicy rządowych departamentów gospodarki nieruchomościami	Organy administracji państwowej
Turcja	Rzecznawcy majątkowi zatrudnieni w instytucjach Państwowych	Komitety rzeczoznawców majątkowych
Węgry	Rzecznawca majątkowy	Kierownik organu administracji publicznej działającego na szczeblu powiatu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2008).

W każdej ze scharakteryzowanych powyżej procedur przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji budowy dróg publicznych występował element zadośćuczynienia za pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości. Jak wykazały badania własne

w różnych krajach różne organy administracji państwowej są odpowiedzialne za jego ustalenie. Podobne zróżnicowanie występuje w przypadku podmiotów odpowiedzialnych za określenie wartości przejmowanych nieruchomości stanowiących podstawę ustalenia odszkodowania (tabela 2).

Ustalenie wielkości odszkodowania i określenie wartości przejmowanej nieruchomości przez opisane powyżej organy i podmioty przebiega według określonych zasad.

4.2. Analiza obowiązujących zasad ustalania wysokości odszkodowania za przejęcie nieruchomości na cel publiczny w Polsce i na świecie

Przepisami prawa regulującymi w Polsce zasady określania wysokości odszkodowania są:

- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku, znowelizowana we wrześniu 2008 roku,
- Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 roku,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Podobieństwa i różnice na gruncie zasad ustalania wysokości odszkodowania obu wymienionych ustaw przedstawiono w tabeli 3. Forma przyznanego odszkodowania może obejmować rekompensatę wyrażoną w pieniądzu bądź nieruchomości zamienną.

Wysokość odszkodowania ustala starosta w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości (lub wojewoda w decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych) na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości.

Kluczowym dla ustalenia wysokości odszkodowania jest stan nieruchomości, a ten podobnie jak wartość nieruchomości ustala się na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu (w przypadku wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi stan nieruchomości określa się na dzień wydania tej decyzji, jej wartość natomiast na dzień wydania decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania).

Określenie stanu nieruchomości obejmującego (USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI 1997):

- stan zagospodarowania,
- stan prawny,
- stan techniczno-użytkowy,
- stan otoczenia nieruchomości (w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona),

następuje poprzez jej szczegółowy opis. Fundamentalną zasadą ustalania wysokości odszkodowania jest reguła stanowiąca, że podstawą odszkodowania jest **wartość rynkowa nieruchomości**. W sytuacjach przejmowania nieruchomości, które ze względu na pełnioną funkcję nie są przedmiotem obrotu rynkowego, alternatywnym rozwiązaniem jest przyjęcie za podstawę odszkodowania **wartości odtworzeniowej**.

Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości cechami jakie należy uwzględnić są:

- rodzaj nieruchomości (nieruchomości: gruntowa, budynkowa, lokalowa),
- położenie (lokalizacja ogólna, szczegółowa i względna),

- sposób użytkowania,
- stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej (od braku dostępu do infrastruktury – do pełnego wyposażenia w te urządzenia),
- stan nieruchomości,
- aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami (ceny nieruchomości podobnych na rynku lokalnym).

Tabela 3. Podobieństwa i różnice na gruncie zasad ustalania wysokości odszkodowania w Ustawie o Gospodarce Nieruchomościami i Ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

		Ustawa o gospodarce nieruchomościami SP lub JST	Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
Określenie wartości odszkodowania		Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości*	Decyzja o ustaleniu wysokości odszkodowania
ODSZKODOWANIE	Data, na którą określa się stan nieruchomości	Dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu	Dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (organ I instancji)
	Data, na którą określa się wartość nieruchomości		Dzień, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania
	Podstawa określenia wysokości odszkodowania	Wartość rynkowa (w szczególnych przypadkach wartość odtworzeniowa). Szczególne zasady ustalania wartości odszkodowania w odniesieniu do lasów i zadrzewień, kultur wieloletnich, zasiewów jednorocznych, zasadzeń.	
	Wypłata odszkodowania	Jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu	Jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna
		Wartość ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień zapłaty, z tym, że wysokość po waloryzacji, nie może być wyższa niż wartość rynkowa (odtworzeniowa) nieruchomości w dniu wypłaty. Jeżeli osoba uprawniona odmawia przyjęcia odszkodowania albo jego wypłata natrafia na trudne do przezwyciężenia przeszkody lub odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieregulowanym stanie prawnym, odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego .	
	Organ zobowiązany do zapłaty odszkodowania	Starosta – w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na rzecz SP, za wywłaszczone prawa do nieruchomości, za szkody** oraz za czasowe zajęcie nieruchomości*** Organ wykonawczy JST – w przypadku, gdy wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki za wywłaszczone prawa do nieruchomości oraz za szkody** Osoba lub jednostka organizacyjna , która uzyskała zezwolenie na realizację przedsięwzięcia, za szkody****	

* UoGN przewiduje szczególne przypadki, w których wydawana jest odrębna decyzja określająca wysokość odszkodowania

** z tytułu ustanowienia służebności oraz budowy urządzeń zapobiegających niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody.

*** w przypadku wystąpienia siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody

**** z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wydaniem zezwolenia na przeprowadzenie ciągów drenażowych itp. oraz na poszukiwaniu, rozpoznawaniu kopalni oraz złóż węgla brunatnego.

Źródło: ŻRÓBEK I WALACIK (2008).

Określenie wartości rynkowej nieruchomości następuje według **aktualnego sposobu**

użytkowania – jeżeli przeznaczenie nieruchomości zgodnie z celem wyłączenia nie powoduje zwiększenia jej wartości. W sytuacji, gdy przeznaczenie nieruchomości, powoduje zwiększenie wartości wysokość odszkodowania ustalana jest według **alternatywnego sposobu użytkowania** (USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI 1997).

Jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie jest możliwym określenie jej wartości rynkowej (nieruchomości takie nie są przedmiotem obrotu na rynku, bądź też nie generują dochodu), oszacowanie wartości nieruchomości następuje według następującej formuły:

$$O = W_O = W_L + W_B \quad (1)$$

gdzie:

- O – wartość odszkodowania,
- W_O – wartość odtworzeniowa nieruchomości wyłączonej,
- W_L – wartość rynkowa gruntu niezabudowanego,
- W_B – wartość odtworzeniowa części składowych gruntu.

Określenie wartości gruntu dokonywane jest z wykorzystaniem podejścia porównawczego natomiast części składowych za pomocą podejścia kosztowego.

Do podanych powyżej ogólnych zasad określania odszkodowania ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła pewne uszczegółowienia. W przypadkach gdy częściami składowymi na wyłączanych nieruchomościach są zadrzewienia, drzewostany leśne, zasiewy, plantacje kultur wieloletnich, uprawy i inne zbiory jednoroczne odszkodowanie powinno uwzględniać również wartość tych elementów.

Czynnikiem determinującym wartość odszkodowania w przypadku nieruchomości na których znajduje się drzewostan leśny lub zadrzewienia jest wielkość występującego w drzewostanie **materiału użytkowego**, którą po oszacowaniu dodaje się do wartości gruntu.

$$O = W_G + W_D \quad (2)$$

gdzie:

- O – wartość odszkodowania
- W_G – wartość rynkowa gruntów
- W_D – wartość drewna znajdującego się w drzewostanie

W przypadku gdy w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy, lub wartość drewna, możliwego do pozyskania, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, elementem powiększającym wartość gruntu jest oszacowany koszt zalesienia (K_Z) i koszt pielęgnacji (K_P) – do dnia wyłączenia.

$$W_D = K_Z + K_P \quad (3)$$

Formuła obliczeniowa wartości odszkodowania w przypadku nieruchomości których częściami składowymi są kultury wieloletnie, jest nieco bardziej złożona. Elementami jakie należy oszacować w takim przypadku są koszt założenia plantacji (K_{PZ}), koszt jej pielęgnacji do czasu pierwszego zbioru (K_{PZ}) oraz wartość utraconych pożytków (WUP) w okresie od wyłączenia do dnia zakończenia pełnego plonowania. Wartość plantacji

pomniejszana jest o sumę rocznych odpisów amortyzacyjnych $\sum_{i=a}^T A$, wynikającą z okresu wykorzystania plantacji od pierwszego roku plonowania (a) do dnia wywłaszczenia (T).

$$WPKW = KZP + KP_Z + WUP - \sum_{i=a}^T A + WR_G \quad (4)$$

Przy określaniu wartości zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych (WZU) w celu określenia wysokości odszkodowania koniecznym jest określenie wartości przewidywanych plonów (WPP) według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, pomniejszonych o wartość nakładów koniecznych (WNK) związanych ze zbiorem tych plonów.

$$WZU = WPP - WNK + WR_G \quad (5)$$

W okresie postępowania wywłaszczeniowego właściciele nieruchomości mogą prowadzić na nich bieżącą działalność gospodarczą pod warunkiem jednak, że nie będzie zmierzała do uzyskania wyższego odszkodowania (ŻRÓBEK 2008).

Zapisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych również przewidziały wyjątki od ogólnych zasad ustalania odszkodowania.

Pierwszy wyjątek dotyczy sytuacji w której wywłaszczeniem objęto nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny. Wtedy wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu powiększana jest o kwotę **10 000 zł** w odniesieniu do przedmiotu wywłaszczenia. Drugi przypadek ma miejsce w sytuacji, w której wywłaszczona nieruchomość została wydana niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W takim przypadku wysokość odszkodowania powiększana jest o kwotę równą **5%** wartości nieruchomości (USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI W ZAKRESIE DRÓG PUBLICZNYCH 2003).

W przypadku gdy przedmiotem wywłaszczenia jest prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, a nieruchomość obciążona jest innym ograniczonym prawem rzeczowym, wysokość odszkodowania pomniejsza się o wartość tych praw.

Wysokość odszkodowania za ograniczenie bądź pozbawienie prawa do nieruchomości uwzględnia również szkody powstałe na nieruchomości w wyniku realizacji inwestycji. Jeżeli realizacja inwestycji powoduje zmniejszenie wartości nieruchomości, odszkodowanie jest równe temu zmniejszeniu.

Jak wykazały badania własne w wielu krajach (w 9 z 11 zbadanych) wartość rynkowa odjętego prawa do nieruchomości stanowi dolną granicę wysokości odszkodowania. Występują również zapisy regulujące zakres przyznawanej kwoty mówiące, że odszkodowanie nie może być wyższe niż było oczekiwane przez stronę wywłaszczaną i nie może być niższe niż było zaoferowane przez stronę wywłaszczającą. Rekompensacie podlegają także wartości innych szkód, utraconych korzyści i kosztów związanych z wywłaszczeniem – np. porad prawnych. Jak wynika z przedstawionych zasad ustalania odszkodowania w tej kwestii polskie prawo odbiega od unormowań funkcjonujących w wielu krajach świata.

Tabela 4. Elementy składowe odszkodowań ustalanych w badanych krajach

KRAJ	ELEMENTY SKŁADOWE ODSZKODOWANIA		
	WARTOŚĆ ODJĘTEGO	UTRACONE KORZYŚCI	DODATKOWE KOSZTY
Australia	✓	✓	✓
Chiny	✓	✓	
Cypr	✓	✓	✓
Finlandia	✓	✓	✓
Kanada	✓	✓	✓
Niemcy	✓	✓	✓
Norwegia	✓	✓	✓
Nowa Zelandia	✓	✓	✓
Polska	✓		
Szwecja	✓	✓	
Tajwan	✓		
Turcja	✓		
Węgry	✓	✓	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (WALACIK 2008).

Tabela 5. Metody określania wartości nieruchomości w wybranych krajach

KRAJ	P. PORÓWNAWCZE				P.DOCHODOWE			P.KOSZTOWE			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Chiny	✓	✓	✓		✓	✓				✓	
Nowa Zelandia	✓				✓	✓					
Tajwan	✓				✓			✓			
Finlandia	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Australia	✓				✓				✓		
Węgry	✓			✓*		✓		✓			
Norwegia	✓				✓			✓			
Cypr	✓	✓			✓	✓					✓
Szwecja	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Turcja	✓										

Niemcy	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Polska	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	

- | | |
|---|--|
| 1. Porównywanie parami | 7. Inna (właściwa dla p. dochodowego) |
| 2. Korygowanie ceny średniej | 8. Technika szczegółowa |
| 3. Analiza statystyczna rynku | 9. Technika elementów scalonych |
| 4. Inna (właściwa dla p. porównawczego) | 10. Technika wskaźnikowa |
| 5. Kapitalizacja prosta | 11. Inna (właściwa dla podejścia kosztowego) |
| 6. Dyskontowanie strumieni dochodów | |

* Podstawowym założeniem w tej metodzie jest wartość określana na podstawie wskaźników przypisanych do klas jakości gruntów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2008).

Zasada dotycząca uwzględnienia aktualnego bądź warunkowo, alternatywnego sposobu użytkowania w zależności od wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z realizowanej inwestycji jest rozwiązaniem stosowanym tylko w Polsce. W wielu krajach (m.in. na Cyprze, w Turcji, Chinach, Tajwanie) obowiązuje tak zwana zasada „point guard” w myśl której odszkodowanie za wywłaszczenie gruntów nie może uwzględniać nowej, wyższej wartości jeśli taka sytuacja miałaby miejsce.

Wartość rynkowa nieruchomości stanowi podstawę odszkodowania we wszystkich analizowanych krajach z wyjątkiem Tajwanu. Tam podstawę określenia wysokości odszkodowania stanowi wartość katastralna – teoretycznie odpowiadająca wartości rynkowej nieruchomości, w praktyce mniejsza od niej, co wynika z faktu, iż aktualizowana jest w kilkuletnich odstępach czasu.

W większości krajów w celu określenia wartości nieruchomości wykorzystuje się najczęściej podejście porównawcze, rzadziej dochodowe (tabela 5). Podobnie jak w Polsce, w Kanadzie w szczególnych przypadkach, w warunkach ograniczonego rynku nieruchomości takich jak np. kościoły, szpitale, szkoły, wartość odszkodowania może odpowiadać wartości odtworzeniowej. W Kanadzie jednak w przypadku gdy strona wywłaszczana zobowiąże się do wykorzystania odszkodowania w celu przeniesienia działalności jaką do tej pory prowadziła i uczyni to, wydając kwotę odszkodowania, w ciągu roku, przy określeniu wartości odtworzeniowej wywłaszczanej nieruchomości nie zostanie uwzględnione zużycie obiektów budowlanych.

W większości krajów zbliżona praktyka funkcjonuje również w kwestii ustalania wartości utraconych pożytków (tabela 6).

Tabela 6. Sposób obliczania utraconych korzyści w badanych krajach

KRAJ	SPOSÓB OBLICZANIA UTRACONYCH KORZYŚCI
Chiny	Podejście dochodowe (Income approach)
Nowa Zelandia	Wartość utraconych korzyści określana jest po zmianie lokalizacji działalności w momencie gdy upłynie czas

	niezbędny do określenia tej wartości. (na podstawie dokumentacji księgowej lub opinii ekspertów). Wartość utraconych korzyści odpowiada skapitalizowanej wartości różnicy dochodów z działalności prowadzonej na nieruchomości.
Tajwan	-
Finlandia	Podjęcie dochodowe, najczęściej metoda kapitalizacji prostej w przypadku nieruchomości rolnych i leśnych. W praktyce odszkodowanie obejmuje utracone korzyści które wystąpiły w okresie do 5 lat od wywłaszczenia.
Australia	Obecna wartość określonych zysków utraconych w określonym czasie.
Węgry	Podjęcie dochodowe (w szczególności metoda DCF)
Norwegia	Skapitalizowana wartość rocznych dochodów pomniejszona o prawdopodobną wartość pomniejszonych strat w wyniku podjętych działań właściciela nieruchomości (adaptacja do nowej sytuacji).
Cypr	Metody dochodowe wyceny przedsiębiorstw (Total Earnings Method, Dual capitalization Method, Superprofits Method, Capital Earnings Method)
Szwecja	Podjęcie dochodowe
Turcja	-
Niemcy	Wartość utraconych korzyści określana jest w zależności od rodzaju nieruchomości przez odpowiedzialnych za to specjalistów należących do samorządowych organów ds. rolnictwa lub specjalistów zrzeszonych w Izbach Handlu i Przemysłu
Polska	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2008).

Przeprowadzone ankietowe badania potwierdziły także wyniki badań przeprowadzonych wcześniej przez GROVERA, ANGHELA i innych (GROVER I IN. 2008) w zakresie systemu wywłaszczeń w krajach centralnej Europy i w zakresie globalnym przedstawione przez VIITANENA (VIITANEN I KAKULU 2008). Dowiodły one m.in., że w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii zasady ustalania wysokości odszkodowania, dzięki przemianom politycznym znacznie ewoluowały w kierunku spełnienia kryterium słusznego odszkodowania.

Możliwość otrzymania odszkodowania w formie pieniężnej stanowi jedną z dwóch form odszkodowania, we wszystkich z analizowanych krajów z wyjątkiem Szwecji i Tajwanu. Drugą formą odszkodowania jest porównywalna nieruchomość zamienna.

Wartość nieruchomości zamiennej w Chinach, na Cyprze, w Turcji oraz na Węgrzech musi być zbliżona, w pozostałych z analizowanych krajów, nie ma takiego przymusu. Właściciele przejmowanych nieruchomości mogą otrzymać nieruchomość zamienną o wartości odbiegającej od wartości przysługującego odszkodowania. Różnica obu wartości musi jednak zostać wyrównana (tabela 7). Równie istotnym elementem jak wysokość przyznanego odszkodowania jest możliwość zwrotu utraconej nieruchomości w przypadku braku realizacji inwestycji celu publicznego na który została przejęta. We wszystkich z analizowanych krajów taka możliwość istnieje.

Tabela 7. Zestawienie możliwości otrzymania nieruchomości zamiennej

KRAJ	MOŻLIWOŚĆ OTRZYMANIA NIERUCHOMOŚCI ZAMIENNEJ		WARTOŚĆ NIERUCHOMOŚCI ZAMIENNEJ	
	TAK	NIE	TAKA SAMA	INNA
Australia	✓			✓
Chiny	✓		✓	
Cypr	✓		✓	
Finlandia	✓			✓
Niemcy	✓			✓
Norwegia	✓			✓
Nowa Zelandia	✓			✓
Polska	✓			✓
Szwecja		✓		
Tajwan		✓		
Turcja	✓		✓	
Węgry	✓		✓	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2008).

4.3. Studium porównawcze systemów wywłaszczeniowych wybranych krajów w kontekście zasad określania wysokości odszkodowania opracowanych przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO)

Zgodnie z opracowaniem Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO), które ukazało się w 2008 roku, poprawna realizacja zasady zadośćuczynienia straty powstałej w wyniku wywłaszczenia powinna uwzględniać 5 zasad jego określania (FAO, 2008).

Po pierwsze wartość przyznanego odszkodowania powinna odpowiadać wartości poniesionej straty czy też wartości utraconej - tak więc odszkodowanie powinno spełniać **zasadę ekwiwalentności**. Po drugie realizowane procedury winny chronić prawa osoby wywłaszczanej bez narażenia na szwank interesu publicznego co oznacza, że powinny spełniać **zasadę równowagi interesu stron**. Po trzecie zapisy przepisów regulujących kwestie przejmowania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego powinny łączyć ze

sobą odpowiednią szczegółowość oraz możliwość odstępstw od nich w sytuacjach szczególnych – **zasada elastyczności**. Po czwarte posiadacze różnych praw do nieruchomości winni być objęci tymi samymi procedurami – **zasada jednolitości procedur**, a realizacja tychże procedur powinna umożliwiać równą dostępność do informacji, porad specjalistów, prawników, rzeczoznawców majątkowych, czyli spełniać **zasadę sprawiedliwości i przejrzystości** (FAO 2008).

Usystematyzowanie informacji zgromadzonych na podstawie przepisów prawa, ankiet oraz dostępnej literatury przedmiotu przedstawionych w poprzednich rozdziałach pracy, pozwoliło na utworzenie przy pomocy analizy skupień grup krajów jednorodnych wewnątrz danej grupy a jednocześnie różnych między grupami.

Do klasyfikacji systemów wywłaszczeniowych a dokładnie systemów ustalania odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości funkcjonujących w badanych krajach wykorzystano metodę aglomeracyjną. Jako miarę podobieństwa klasyfikowanych obiektów przyjęto funkcję odległości opartą na metryce odległości euklidesowej. Do wyznaczenia odległości między skupieniami systemów zastosowano zasady wiązania oparte na metodzie Warda. Metoda ta prowadzi do minimalizacji sumy kwadratów odchyleń (wariancji) wewnątrz skupień, przez co jest efektywna, a tym samym prowadzi do wyodrębnienia skupień o relatywnie małej liczebności.

Pierwszy etap badań zmierzających do klasyfikacji badanych systemów w poszczególnych krajach sprowadzał się do kwantyfikacji opartej na skalach porządkowych, określonych we wcześniejszej części opracowania, cech diagnostycznych – zasad opracowanych przez FAO. Kwantyfikacja polegała na przypisaniu poszczególnym zasadom określonych wartości liczbowych. W związku z tym, iż każda z przyjętych zasad miała charakter jakościowy, sposób odwzorowania konkretnych wartości liczbowych wykonany został przy pomocy skal interwałowych. Liczbę interwałów powiązano z zakresem zmienności stanu cechy w danej populacji. Stany poszczególnych cech diagnostycznych wyrażono kolejno na skalach jedno, dwu lub trzystopniowych, a wyróżnionym stopniom przypisano liczby naturalne. W przypadku pierwszej cechy diagnostycznej – zasady ekwiwalentności, liczba stopni przyjętej skali zdeterminowana była ilością elementów uwzględnianych podczas ustalania wysokości odszkodowania. W przypadku rekompensaty wszystkich elementów, systemowi wywłaszczeniowemu wybranego kraju przypisano wartość 3, części elementów wartość 2, natomiast uwzględnienie jednego elementu wiązało się z przypisaniem wartości 1. Kwantyfikacja poszczególnych wartości oceniających realizację zasady równowagi interesu stron, oparta została na dwustopniowej skali. Krajom, w których istnieje możliwość zwrotu przypisano wartość 2. W związku z tym, iż weryfikacja zastosowania zasady elastyczności swym zakresem objęła 2 zagadnienia - formy przyznawania odszkodowania oraz dopuszczalności występowania różnic w ich wartościach, krajom w których możliwym jest otrzymanie odszkodowania w formie nieruchomości zamiennej przypisano wartość 2, krajom w którym takiej możliwości nie ma wartość 1. Dodatkowo w przypadku możliwości wystąpienia różnicy pomiędzy wartością przysługującego odszkodowania i nieruchomości zamiennej przypisaną wartość 2 powiększono o 1. Kwantyfikacji sposobu realizacji czwartej zasady – jednolitości procedur, dokonano nieco inaczej. Przyjęto, że jeżeli w danym kraju dopuszczono możliwość stosowania różnych podejść do ustalania

wysokości odszkodowania to tym pełniej można spełnić zasadę słusznego odszkodowania. Jest to istotne zważywszy na różny charakter poniesionej straty z tytułu wyłączenia nieruchomości. Zatem kraje stosujące wszystkie podejścia otrzymały 3 pkt., tylko podejście porównawcze i dochodowe -2 pkt. , tylko porównawcze – 1 pkt. Węgry ze względu na mało rynkowy charakter podejścia porównawczego otrzymały 2 pkt. Ostatnia z zasad stanowiących kryterium porównania systemów wyłączeniowych – sprawiedliwości i przejrzystości oparta została na dwustopniowej skali. Krajom, które, według autorów ankiety, w pełni ową zasadę realizują przypisano wartość 2, natomiast krajom w których spełnienie zasady można poddać w wątpliwość - 1 (tabela 8).

Tabela 8. Wartości skwantyfikowanych cech diagnostycznych

KRAJE	ZASADA 1	ZASADA 2	ZASADA 3	ZASADA 4	ZASADA 5	SUMA
AUSTRALIA	3	2	3	3	2	13
CHINY	2	2	2	3	2	11
CYPR	3	2	2	2	1	10
FINLANDIA	3	2	3	3	2	13
NIEMCY	3	2	3	3	1	12
NORWEGIA	3	2	3	3	2	13
NOWA ZELANDIA	3	2	3	2	2	12
POLSKA	2	2	3	3	2	12
SZWECJA	3	2	1	3	2	11
TAJWAN	1	2	1	3	1	8
TURCJA	1	2	2	1	1	7
WĘGRY	2	2	2	2	2	10
SUMA	29	24	28	31	20	

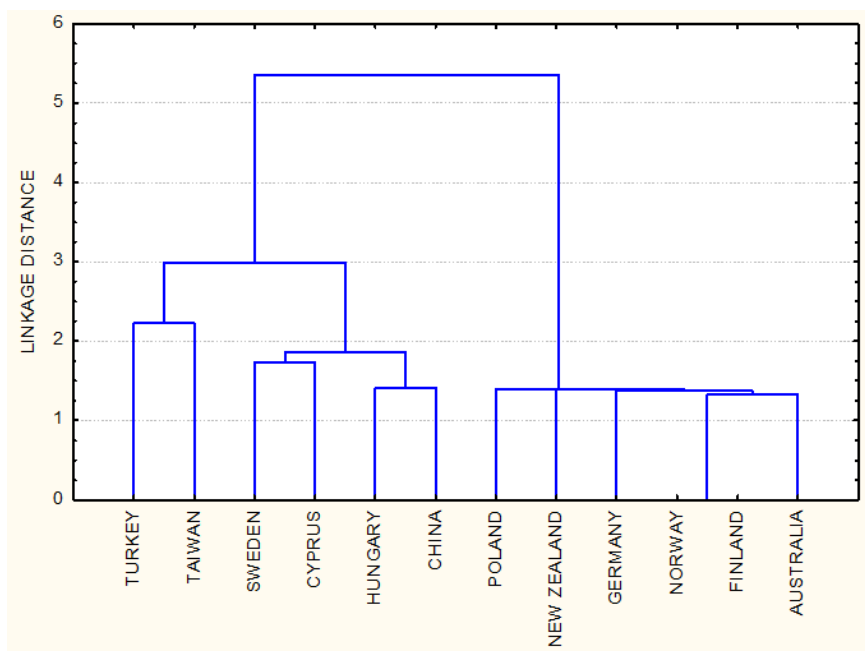
Źródło: opracowanie własne.

Zastosowana metoda analizy skupień pozwoliła na wygenerowanie wyników w postaci diagramu przedstawionego na rys. 13.

Wynika z niego iż 12 badanych krajów można podzielić na kilka grup pod względem podobieństwa (pełności) spełniania zasad zawartych w opracowaniu FAO¹. Krajami, które otrzymały, według przyjętej skali ocen, największą liczbę punktów były Finlandia oraz Norwegia. Wszystkie z opisanych zasad zostały w tych krajach spełnione w możliwie największym zakresie co nasuwa wniosek, że systemy ustalania odszkodowania tych krajów, najbliższej odpowiadają modelowi opracowanemu przez FAO. Następnymi krajami najbardziej zbliżonymi do wymienionej grupy są Australia, Niemcy, Nowa Zelandia i Polska. Wszystkie kraje otrzymały 12 punktów. Nieco większe odstępstwa od modelu FAO można zauważyć na Węgrzech, w Chinach (oba kraje pod względem swych rozwiązań sklasyfikowane zostały do jednej grupy). Podobna sytuacja wystąpiła pomiędzy Szwecją

¹ Podczas grupowania krajów posłużono się wykresem osypisko.

i Cyprzem (jedna grupa), z tą różnicą, że odległość wiązań w ich przypadku osiągnęła wartość bliższą 2, co świadczy o ich większym zróżnicowaniu.



Rys. 13. Dendrogram podobieństwa systemów wywłaszczeniowych badanych krajów.

Źródło: opracowanie własne.

Grupą krajów których systemom wywłaszczeniowym najdalej do modelu opracowanego przez FAO są Turcja i Tajwan. Czynniki, które o tym przesądzają są przede wszystkim: ilość elementów uwzględnianych podczas określania wysokości odszkodowania – w obu krajach jedynym komponentem odszkodowania jest wartość odejmowanego prawa, brak możliwości otrzymania nieruchomości zamiennej (Tajwan) brak realizacji zasady sprawiedliwości i przejrzystości oraz mała ilość dopuszczalnych podejść określania wartości nieruchomości zawężająca możliwość uwzględniania różnorodnych strat z tytułu wywłaszczenia.

Przedstawiona powyżej analiza instytucji przejmowania nieruchomości oraz rozwiązań stosowanych w zakresie określania odszkodowania w innych krajach pozwoliła stwierdzić, że różne kraje wykształciły różnorodne procedury przejmowania nieruchomości oraz zasady i metody określania wysokości odszkodowania.

W porównaniu do polskich rozwiązań w znacznej większości przeanalizowanych krajów zasada „słuszności odszkodowania” wydaje się być w większym stopniu realizowana. Doświadczenie zdobyte za granicą, wyniki analizy systemów wywłaszczeniowych na podstawie ankiet oraz analizy zagranicznych przepisów prawa, wykorzystane zostały podczas realizacji głównego celu rozprawy doktorskiej – modyfikacji zasad oraz metodyki ustalania „słusznego odszkodowania”.

5. Badania szczegółowe

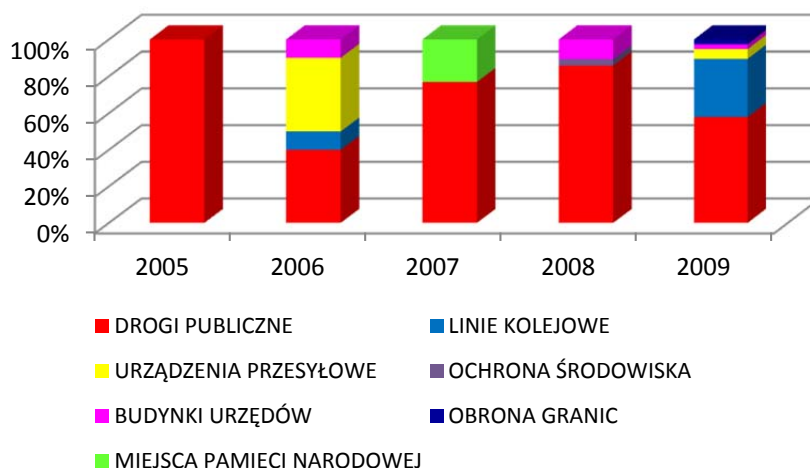
Przedmiot badań szczegółowych w niniejszej rozprawie doktorskiej stanowiły inwestycje budowy dróg publicznych, realizowane na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

5.1. Uzasadnienie wyboru przedmiotu i obszaru badań szczegółowych

Województwo warmińsko - mazurskie pod względem powierzchni zajmuje czwarte miejsce w kraju (24,2 tys. km² ≈ 7,7 % powierzchni kraju).

W granicach województwa działa 116 jednostek samorządu gminnego (16 miejskich, 33 miejsko-wiejskich, 67 wiejskich). Województwo podzielone jest na 19 powiatów ziemskich oraz 2 powiaty grodzkie (miasta: Olsztyn i Elbląg).

Stolicą województwa i siedzibą władz samorządowych jest centralnie położony Olsztyn. Ważne funkcje pełnią dwa ośrodki subregionalne, w północno - zachodniej części województwa - Elbląg, a na wschodzie - Ełk. Łącznie województwo ma 49 ośrodków miejskich, zamieszkałych przez 879,2 tys. osób; wsie zamieszkuje - 584,3 tys. osób. Wskaźnik urbanizacji nie odbiega od średniej wartości krajowej i wynosi 60,1%.



Rys. 14. Ilościowe zestawienie realizowanych inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2005-2009.

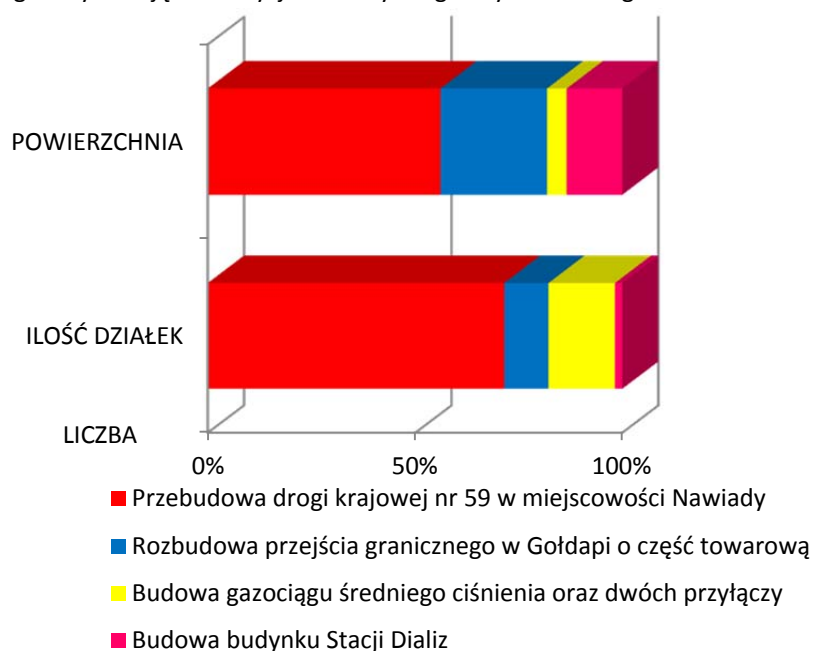
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009; WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009).

Pierwszym argumentem przemawiającym za wyborem jako przedmiotu badań konkretnego rodzaju inwestycji celu publicznego – budowy dróg publicznych, była liczba ich realizacji w okresie badawczym obejmującym lata 2005-2009. Inwestycje budowy dróg publicznych były bez wątpienia najczęściej realizowanymi inwestycjami celu publicznego w tym okresie w naszym kraju (rys. 14) przede wszystkim za sprawą licznych programów rządowych (Programu budowy dróg krajowych na EURO 2012 oraz Narodowego programu

budowy dróg lokalnych), a także przedsięwzięć realizowanych z dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej (Programu operacyjnego „infrastruktura i ochrona środowiska w latach 2007-2013 czy zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego).

Drugim argumentem uzasadniającym wybór inwestycji budowy dróg publicznych jako przedmiotu badań był zakres koniecznej ingerencji w prawo własności prywatnej, zarówno pod względem ilościowym (liczby osób dotkniętych procedurami pozyskiwania/przejmowania nieruchomości pod inwestycje) jak i powierzchniowych (liczby przestrzeni zajętej pod tego rodzaju inwestycje). Inwestycje budowy dróg publicznych w znacznym stopniu, ze względu na swój liniowy charakter, przewyższyły pod tym względem inne inwestycje celu publicznego (rys. 15).

W związku z tym, iż pojęcie inwestycji budowy drogi publicznej może dotyczyć zarówno dróg o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym zakres badań szczegółowych objął inwestycje budowy dróg wszystkich kategorii.



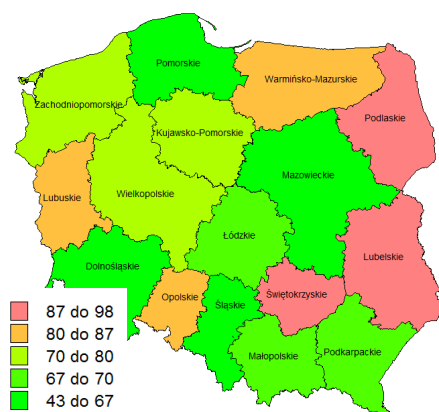
Rys. 15. Przedstawienie powierzchni zajętej pod realizację wybranych inwestycji celu publicznego. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie (WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009; POWIATOWE OŚRODKI DOKUMENTACJI GEODEZYJNEJ I KARTOGRAFICZNEJ, 2010).

Określenie przedmiotu badań pociągnęło za sobą konieczność wyboru obszaru, na którym realizowane były badania szczegółowe. Ze względu na to, iż podstawowym kryterium podziału dróg publicznych jest funkcja jaką pełnią w sieci drogowej uznano, iż obszarem wyjściowym dla badań będzie teren wyznaczony przez podział administracyjny kraju – województwo warmińsko-mazurskie.

5.2. Charakterystyka problemu budowy dróg w województwie warmińsko mazurskim

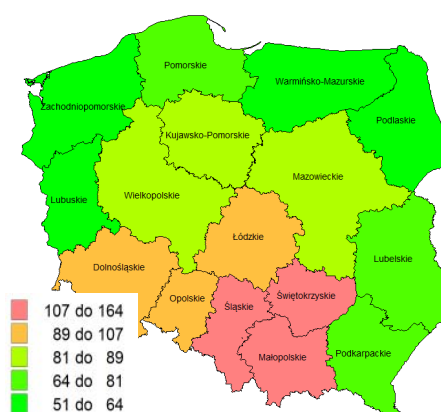
W związku z tym, iż zakres badań objął inwestycje budowy dróg publicznych realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2005-2009 pierwszy etap badań sprowadzał się do charakterystyki sieci drogowej województwa oraz inwentaryzacji realizowanych inwestycji.

Sieć drogowa województwa warmińsko-mazurskiego jest zdecydowanie najmniej rozwinięta w porównaniu z sieciami drogowymi pozostałych województw. Pomimo tego, iż w odniesieniu do liczby ludności województwa wartość wskaźnika długości dróg publicznych (o twardej nawierzchni) w 2008 roku była czwartą w kraju (86,6 km/10 tys osób), długość tych dróg przypadająca na 100km² powierzchni była najmniejsza i wynosiła 51 km/100km² (rys. 16 i rys. 17).



Rys. 16. Mapa wartości wskaźników długości dróg (o twardej nawierzchni) na 100km² powierzchni poszczególnych województw w 2008 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).



Rys. 17. Mapa wartości wskaźników długości dróg (o twardej nawierzchni) na 10 tys. ludności poszczególnych województw w 2008 roku.

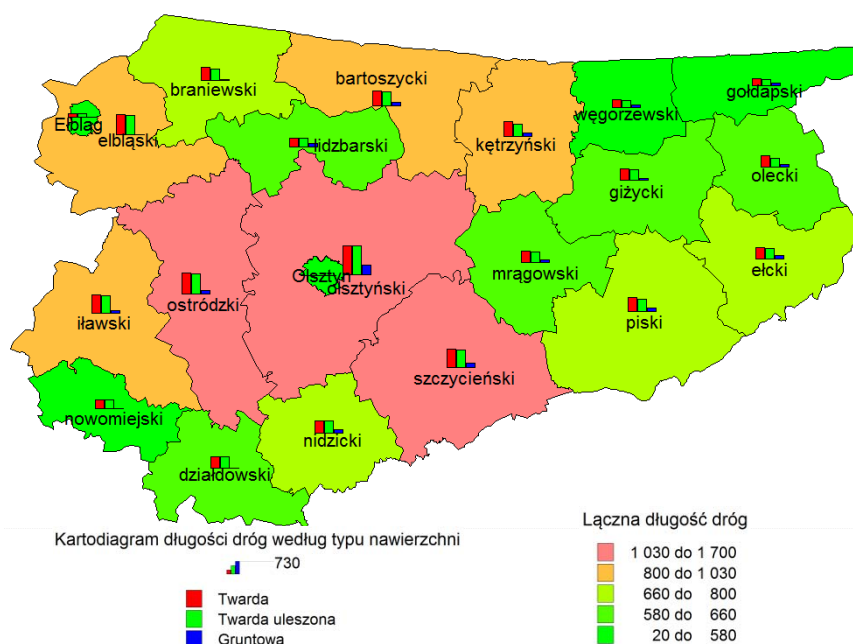
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).

W strukturze własności dróg publicznych województwa warmińsko-mazurskiego w 2008 roku dominowały drogi powiatowe z 57% udziałem w ogólnej długości. Kolejnymi kategoriami dróg były drogi gminne (17%), wojewódzkie (15%) i krajowe (11%).

Podejmując próbę usystematyzowania wyżej wymienionych wartości według typu nawierzchni (twarda, twarda ulepszona) oraz lokalizacji (miejskie, zamiejskie) można powiedzieć, że znaczną część dróg o nawierzchni twardej stanowiły drogi zamiejskie 10 669 km. Długość dróg o tej nawierzchni zlokalizowanych na terenach miejskich wynosiła jedynie 1 685 km. Podobna proporcja kształtowała się w przypadku dróg o nawierzchni twardej ulepszonej. Długość dróg o tej nawierzchni zlokalizowanych poza terenami miejskimi wyniosła 9 891 km podczas gdy na terenach miejskich 1640 km.

Rozpatrując terytorialne rozmieszczenie dróg o największym udziale w ogólnej długości dróg publicznych województwa – powiatowych, można zauważyć, że najbardziej rozwiniętą siecią dróg o tej kategorii charakteryzują się powiaty zlokalizowane w centralnej części województwa. Powiatami o średnio rozwiniętej sieci dróg powiatowych są te zlokalizowane na północno-zachodnich krańcach województwa, natomiast najmniejszą ilością dróg w tej kategorii charakteryzują się powiaty: nidzicki, braniewski, piski oraz etcki.

Proporcje pomiędzy poszczególnymi typami nawierzchni dla poszczególnych powiatów przedstawione zostały na kartodiagramie na rys. 18.

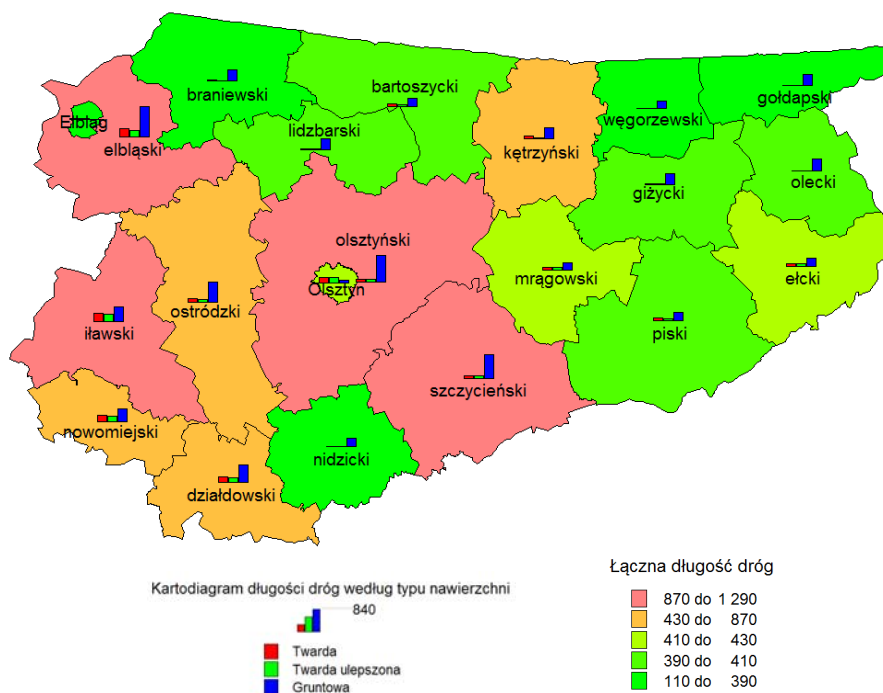


Rys. 18. Mapa długości dróg powiatowych przypadających na poszczególne powiaty województwa warmińsko-mazurskiego z rozbiciem na typ nawierzchni. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).

W przypadku terytorialnego rozmieszczenia ilości dróg gminnych można zauważyć, że najbardziej rozwiniętą siecią dróg tej kategorii charakteryzują się gminy powiatów olsztyńskiego, szczycieńskiego, elbląskiego oraz iławskiego. Powiatami o średnio rozwiniętej sieci dróg tej kategorii są powiaty elbląski, iławski, bartoszycki oraz kętrzyński. Najmniejszą ilością dróg w kategorii dróg gminnych charakteryzują się powiaty zlokalizowane ze wschodniej części województwa. Proporcje pomiędzy poszczególnymi typami nawierzchni dla poszczególnych powiatów przedstawione zostały na kartodiagramach na rys. 19.

W kontekście realizacji inwestycji budowy dróg publicznych województwo warmińsko-mazurskie pomimo tego, iż jego sieć drogową była najmniej rozwiniętą w kraju nie

odstawało od innych województwa. Kluczowymi dla rozwoju sieci drogowej regionu okazały się być:



Rys. 19. Mapa długości dróg gminnych przypadających na poszczególne powiaty województwa warmińsko-mazurskiego z rozbiciem na typ nawierzchni. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).

- Narodowy Program Budowy Dróg Lokalnych 2009-2011,
- Zintegrowane Programy Operacyjne Rozwoju Regionalnego,
- Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury 2007 – 2013,
- Programu operacyjnego „infrastruktura i ochrona środowiska w latach 2007-2013,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007- 2013.

Zdecydowanie mniejszy udział miały:

- PHARE,
- Program Budowy Dróg Krajowych na Euro 2012.

Jak wykazały badania własne, w latach 2005-2009 w województwie warmińsko-mazurskim realizowanych było 250 inwestycji budowy dróg publicznych. Procedury realizacji inwestycji przebiegały w różny sposób, co wynikało nie tylko ze zróżnicowanych rozmiarów przedsięwzięć, ale również zmian legislacyjnych jakie wystąpiły w okresie realizacji badań. Ewolucję przepisów prawa w tym zakresie przedstawiono w rozdziale 4.1 pracy. Inwestycje realizowane były na podstawie następujących decyzji organów administracji publicznej:

- Decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*,
- Decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej (drogi krajowej) / Decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej (drogi publicznej) / Decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*,

W roku 2005 zdecydowana większość przedsięwzięć budowy dróg publicznych realizowana była na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (51), w szczególności inwestycji o znaczeniu gminnym i powiatowym (47). Niewielką część stanowiły inwestycje realizowane na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej (drogi krajowej) (17). W rozbiciu na kategorie dróg publicznych największa ilość inwestycji dotyczyła dróg gminnych (32), następnie krajowych (22), powiatowych i wojewódzkich (po 7).

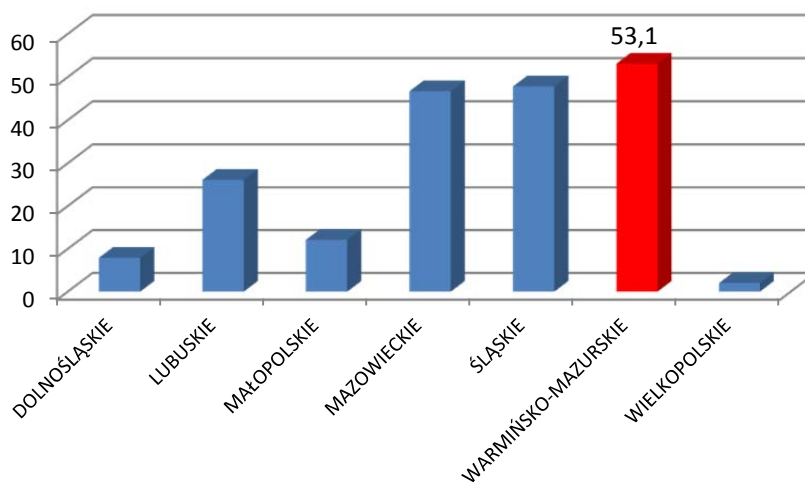
Pomimo tego iż w roku 2006 liczba realizowanych inwestycji była znacznie mniejsza (18), proporcja udziału poszczególnych rodzajów decyzji regulujących procedury, również w odniesieniu do kategorii dróg, pozostała bez zmian. Podobnie jak w roku poprzednim największy udział miały decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (16), z których 15 dotyczyło celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym a tylko 1 celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Dwie inwestycje zrealizowane zostały na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej (drogi krajowej).

W roku 2007 proporcja rodzajów decyzji regulujących poszczególne inwestycje budowy dróg publicznych uległa znacznej zmianie, a to za sprawą zmiany legislacyjnej jaka miała 16 grudnia 2006 roku. Poszerzając zakres przedmiotowy decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej z kategorii drogi krajowej do wszystkich kategorii dróg publicznych, ustawodawca sprawił, że udział decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zmaleł do blisko jednej trzeciej. W roku 2007 na podstawie tego rodzaju decyzji realizowano jedynie 13 inwestycji (10 dotyczyło kategorii drogi gminnej, 2 kategorii drogi powiatowej i jedna kategorii drogi krajowej), natomiast aż 20 na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji drogi publicznej (13 inwestycji dotyczyło dróg gminnych i powiatowych a 7 dróg wojewódzkich i krajowych).

W związku z tym, iż w 18 września 2008 roku wprowadzone zostały kolejne zmiany legislacyjne proporcja udziału poszczególnych decyzji w realizacji inwestycji drogowych również uległa zmianie. Największy udział w realizowanych inwestycjach miała decyzja o lokalizacji inwestycji drogi publicznej (43), następnie decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (19), a na końcu nowy typ decyzji – decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (3). Warto w tym miejscu nadmienić, iż rok 2008 był drugim pod względem ilości realizowanych inwestycji w okresie 2005-2009 z liczbą 65 inwestycji. W ostatnim roku obejmującym okres badań realizowanych było łącznie 46 inwestycji. Trzydzieści siedem inwestycji dotyczyło kategorii dróg gminnych i powiatowych, natomiast 9 kategorii dróg wojewódzkich i krajowych. Znaczna część inwestycji (30) realizowana była na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jedynie 16 inwestycji realizowanych było na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Terytorialne rozmieszczenie inwestycji budowy dróg publicznych w latach 2005-2009 przedstawia tabela 9.

Określenia zestawu najczęściej występujących przeszkód dokonano na podstawie opracowania Najwyższej Izby Kontroli, Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych, które ukazało się w sierpniu 2008. Według NIK były nimi (NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI, 2008):

- brak jednolitego i spójnego systemu finansowania inwestycji,
- braki ciągłości rządowych programów realizacji inwestycji, realizowanych niezależnie od wahań koniunktury politycznej,
- niewystarczający nadzór i nieprawidłowe przygotowanie inwestycji
- brak sprawności instytucjonalnej jednostek właściwych w zakresie realizacji zadań ustawowych
- bariery prawne, głównie przepisy z zakresu zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego,
- brak narzędzi umożliwiających sprawną realizację poszczególnych procedur.

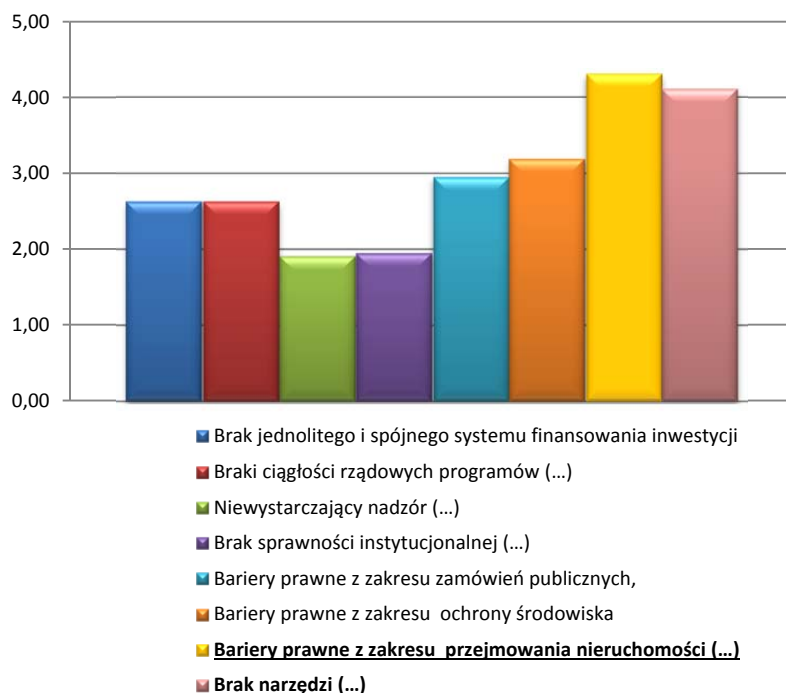


Rys. 20. Wykres przedstawiający długość wybudowanych dróg ekspresowych w latach 2005-2008. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).

Tabela 9. Terytorialne rozmieszczenie inwestycji budowy dróg publicznych w latach 2005-2009 w województwie warmińsko-mazurskim. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE (2005-2010); URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2008-2009); URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2005-2006), URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2007-2008).

Przekładając liczbę realizowanych inwestycji na długość powstałych dróg, zauważyć można, iż w latach 2005-2008 liczba wybudowanych dróg ekspresowych w województwie warmińsko-mazurskie była największa w kraju - 53,1 km (rys. 20).

Inwentaryzacja inwestycji budowy dróg publicznych w województwie warmińsko-mazurskim pozwoliła na identyfikację najważniejszych barier występujących podczas ich realizacji.



Rys. 21. Zestawienie wyników ankiety dotyczącej oceny poszczególnych przeszkód na realizację inwestycji drogowych w województwie warmińsko-mazurskim. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2010).

Dodatkowo w celu wyboru najważniejszych barier realizacji inwestycji budowy dróg publicznych w województwie warmińsko-mazurskim wykorzystano ankietę elektroniczną (<https://spreadsheets.google.com/viewform?formkey=dDZwT3FiSIBKSkdSa2JvdVBocUw2eGc6MQ>), którą skierowano do rejonowych placówek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Olsztynie, rejonowych placówek Warmińsko-Mazurskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, Zarządów Dróg Powiatowych, wójtów oraz burmistrzów. Z uzyskanych odpowiedzi (25 odpowiedzi do dnia 12 sierpnia 2010 roku) wynikało, iż największą przeszkodę realizacji inwestycji drogowych (najwyżej punktowana bariera w skali od 1 do 5) stanowi **bariera prawna z zakresu przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego, w tym ustalenia odszkodowania**. Następną przeszkodą był **brak narzędzi umożliwiających sprawną realizację poszczególnych procedur**. Kolejnymi utrudnieniami były bariery prawne z zakresu ochrony środowiska,

bariery prawne z zakresu zamówień publicznych, brak jednolitego i spójnego systemu finansowania inwestycji oraz brak ciągłości rządowych programów realizacji inwestycji, realizowanych niezależnie od wahań koniunktury politycznej. Najmniej istotnymi okazały się być niewystarczający nadzór i nieprawidłowe przygotowanie inwestycji oraz brak sprawności instytucjonalnej jednostek właściwych w zakresie realizacji zadań ustawowych (rys. 21).

Otrzymane wyniki badań wstępnych uzasadniły celowość realizacji poszczególnych etapów badań szczegółowych niniejszej rozprawy doktorskiej. Pierwszym z nich była analiza problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby realizacji celów publicznych w Polsce na przykładzie inwestycji dróg publicznych.

5.3. Opis problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg publicznych

Pierwszym etapem identyfikacji problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe w województwie warmińsko mazurskim była analiza procedur administracyjnych pod kątem możliwych odwołań. Ponadto wychodząc z założenia, że wystąpienie problemów na etapie regulacji stanów prawnych gruntów bezpośrednio wpływa na czas ich realizacji, w celu identyfikacji najważniejszych trudności, przeanalizowano procedury regulacji stanów prawnych dziesiątek nieruchomości. W związku z tym, że w okresie badań procedury się zmieniały, konieczną była analiza każdej z nich – zarówno tej realizowanej zgodnie z zapisami Ustawy o Gospodarce Nieruchomościami potrafiącej niejednokrotnie trwać przeszło dwa lata (rys. 22) oraz procedury uregulowanej zapisami Specustawy znacznie krótszej niż poprzednia procedura rys. 23.²

Etapy procedury	2005				2006			
	KWARTAŁY				KWARTAŁY			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Wydanie decyzji lokalizacyjnej (ostateczna)								
Złożenie ofert nr 1								
Protokół z rokowań								
Prośba o ponowne rozpatrzenie oferty								
Wniosek o wszczęcie p. wywłaszczeniowego								
Dodatkowe 7 dni na zawarcie umowy								
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania								
Decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajęcie nieruchomości								

² Mapa przedstawiająca lokalizację inwestycji na których realizowany procedury nabywania praw do nieruchomości zamieszczona została w załączniku 6.

Wniosek o ujawnienie w KW p. wywł.								
Rozprawa administracyjna								
Postanowienie o odmowie wszczęcia p. wywł.								
Powiadomienie o zebraniu materiału dowodowego								
Decyzja wywłaszczeniowa								
Prośba o podanie numeru konta i wypłata odszk.								

Rys. 22. Etapy i czas trwania procedur nabywania prawa do nieruchomości realizowanych podczas rozbudowy drogi krajowej nr 16. Źródło: BEŁEJ I WALACIK (2009).

Etapy procedury	2008							
	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Decyzja lokalizacyjna (ost.)								
Wniosek o zmiany w KW								
Wniosek o ustalenie wysokości odszkodowania								
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania								
Zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego								
Prośba o nr konta								
Decyzja o ustaleniu odszkodowania (ost.)								
Prośba o podanie numeru konta i wypłata odszk.								

Rys. 23. Etapy i czas trwania procedur nabywania prawa do nieruchomości realizowanych podczas rozbudowy drogi krajowej nr 59. Źródło: BEŁEJ I WALACIK (2009).

W latach 2005-2009, w województwie warmińsko-mazurskim podczas realizacji 230 inwestycji budowy dróg publicznych, skierowanych zostało łącznie jedynie 7 odwołań od decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej bądź od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Odwołania dotyczyły inwestycji:

1. Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Olsztynek – Nidzica wraz z obwodnicą Olsztyńka w ciągu drogi krajowej nr 51.
2. Budowa nowego przebiegu ulicy Artyleryjskiej wraz z budową wiaduktu w ciągu ulic Partyzantów i Wojska Polskiego w Olsztynie oraz budową powiązań drogowych i korektą linii rozgraniczających pas drogowy na całej trasie.
3. Budowa drogi gminnej ulicy łączącej ulicę Bolka i Lolka z ul. Bajkową w Olsztynie.
4. Budowa drogi gminnej z odwodnieniem i oświetleniem, ulicy Artyleryjskiej – Koszary w Olsztynie.
5. Budowa drogi powiatowej Nr 1430 N Dywity (dr. Krajowa nr 51) – Barczewko – Barczewo – Prejłowo od km 15+890 do km 17+ 150 w m. Barczewo.

6. Przebudowa drogi powiatowej nr 1103N na odcinku Powodowo – Wysoka od km 21+048 do km 23+248.

7. Przebudowa drogi gminnej ulicy Wołodziejowskiego w Olsztynie.

W 4 przypadkach (inwestycje 2, 3, 4, 6) odwołania okazały się być nieuzasadnionymi w związku z czym organy wyższej instancji utrzymywały decyzje w mocy. W przypadku inwestycji nr 1 odwołanie od decyzji spowodowane było uchyleciami, bądź też jak nazwał to organ wydający decyzje – „oczywistą omyłką”, którą sprostowano postanowieniem wydanym miesiąc później. To jednak nie zakończyło procedury odwoławczej. Po wniesieniu odwołania do Ministra Infrastruktury, skierowane zostało również zażalenie na postanowienie prostujące oczywistą omyłkę. Szczęśliwie – dla realizacji inwestycji – odwołanie do Ministra Infrastruktury skierowane zostało z uchybieniem terminu przez co nie zostało rozpatrzone. W przypadku inwestycji nr 5 obrót spraw nie był tak pomyślny. Uchybienia decyzji wydanej przez starostę – zastosowanie nieodpowiednich przepisów do gruntów pokrytych wodami – skutkowały stwierdzeniem jej nieważności. Najbardziej interesującym przypadkiem inwestycji od decyzji której odwołano się była inwestycja nr 7. Sprawa zakończyła się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym, po bezskutecznym odwołaniu do wojewody warmińsko-mazurskiego, który utrzymał decyzję w mocy. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił zdania wojewody, stwierdzając, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa. To jednak nie zatrzymało realizacji inwestycji, gdyż jak stwierdził sąd – decyzja nadal pozostała w obrocie prawnym.

Odwołania od decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej bądź od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w porównaniu z liczbą realizowanych inwestycji miały marginalne znaczenie w kontekście trudności regulacji stanów prawnych gruntów. Dotyczyły przede wszystkim uchybień organów odpowiedzialnych za ich realizację, a ten rodzaj błędu wpisany jest w pracę każdego urzędu. W zidentyfikowaniu znaczenie większego problemu pomogła analiza odwołań od decyzji ustalających wysokość odszkodowania podparta analizą materiałów źródłowych postępowań wyłączeniowych. Jak wskazuje rodzaj decyzji od której się odwoływano była nim **wysokość przyznawanego odszkodowania za ograniczenie bądź pozbawienie praw do nieruchomości**. Przytoczenie odpowiednich liczb potwierdzających rozmiar problemu w kontekście odwołań od decyzji nie jest niestety możliwe, z racji tego, że organy w których analizowano odwołania nie prowadziły regularnie rejestrów tych odwołań. Na podstawie przeprowadzanych rozmów z pracownikami tych instytucji można jednak stwierdzić, iż udział odwołań sięgał rzędu kilkunastu procent. Analiza korespondencji prowadzonej pomiędzy właścicielami wyłączonej nieruchomości a organami regulującymi stan prawny gruntów potwierdziła istotność problemu. W większości przypadków konieczność zastosowania instytucji wyłączenia wynikała **ze zbyt małej kwoty odszkodowania proponowanego właścicielowi**, która jak argumentowali uczestnicy jednego z nich, „nie pozwoli na odtworzenie przejmowanych części składowych gruntu”

Problemem jaki zidentyfikowano na podstawie analizy czasu trwania procedur regulacji stanów prawnych gruntów, był rodzaj współpracy pomiędzy jednostkami współuczestniczącymi w pozyskiwaniu nieruchomości (Ministerstwem Infrastruktury a GDDKiA) – szczególnie długotrwały formalny przepływ informacji. Nie można go nazwać

brakiem współpracy, bowiem oba urzędy dokładały wszelkich starań aby regulacje stanów prawnych gruntów przebiegały sprawnie, niemniej jednak występowały procedury, które znacznie się przedłużały w dużej mierze z tego właśnie powodu (przykładem takiej inwestycji była realizacja drogi krajowej nr 7 na odcinku Olsztyn – Nidzica).

Kolejnym problemem przysparzającym trudności podczas przejmowania nieruchomości był nieuregulowany stan prawny nieruchomości – problem w większości przypadków wynikał z nieuregulowanych postępowań spadkowych. Urzędy odpowiedzialne za realizację procedur wiedząc o stanie prawnym i faktycznym nakłaniały spadkobierców do regulacji stanu prawnego gruntów, odchodząc od możliwości wpłacenia odszkodowania do depozytu sądowego, Ci jednak w obliczu konieczności poniesienia kosztów urzędowych często zwlekali i przeciągali procedury.

Prawna możliwość otrzymania odszkodowania w postaci nieruchomości zamiennej w konfrontacji z praktycznym brakiem takiej możliwości (brak w zasobie JST lub SP nieruchomości zamiennych) również bywała problemem przejmowania gruntów w województwie warmińsko-mazurskim. Zdarzało się bowiem, że **właściciele przejmowanych nieruchomości**, świadomi zbyt małej kwoty odszkodowania niepozwalającej na odtworzenie stanu funkcjonalnego nieruchomości sprzed wywłaszczenia, **odmawiali przyjęcia odszkodowania w formie pieniężnej**, co skutkowało przedłużeniem całej procedury.

Przeprowadzone badania i powstała w ich wyniku lista najważniejszych problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji drogowych, w konfrontacji z literaturą przedmiotu oraz problemami zgłaszanymi zarówno przez specjalistów obsługujących tego rodzaju inwestycje, jak i pracowników akademickich podejmujących w swej pracy to zagadnienie, ukazały, że problemy występujące w województwie warmińsko-mazurskim nie były przypadkami odosobnionymi w skali całego kraju.

W przypadku województwa łódzkiego jednym z problemów jaki występował na etapie regulacji stanów prawnych gruntów (przy realizacji inwestycji budowy autostrad) wiązał się z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w trwały zarząd a skutkowało „zbędnym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez służby wojewody i kosztami po stronie GDDKiA” (MALCZEWSKI, 2007)³.

Problemem w województwie łódzkim było również zrealizowanie postępowań wywłaszczeniowych dla części składanych wniosków w latach 2004-2006, dla których nie

³ Źródłem problemu okazały się być wykupy nieruchomości zapoczątkowane, w odległych czasach, bowiem w 1996 roku, przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA) a zakończone przez GDDKiA w 2003 roku. W wyniku wykupów realizowanych przez ABiEA pozyskanych zostało wiele gruntów (przeszło 2 tysiące działek) na rzecz Skarbu Państwa, nie wszystkie jednak oddane zostały tej jednostce w użytkowanie. Sytuacja ta wyłączała zastosowanie art. 72 ust. 2 i 3 Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, w wyniku którego następowało przejście prawa użytkowania ABiEA nieruchomości położonych w pasie autostrady w prawo trwałego zarządu na rzecz GDDKiA. Regulacja stanów prawnych gruntów, wymagała więc ponownego złożenia wniosku z kompletem dokumentów obejmujących decyzję o ustanowienie prawa trwałego zarządu, wypisy z rejestrów gruntów oraz odpisy z ksiąg wieczystych.

wszczęto postępowania przed dniem 16 grudnia 2006⁴.

Nabywanie nieruchomości obciążonych ograniczonym prawem rzeczowym – hipoteką, rodziło problemy związane ze zwolnieniem z niego nabywanych nieruchomości. W sytuacji odmowy wierzyciela zwolnienia hipoteki, która przy ujawnieniu podziału w księdze wieczystej przekształcała się w hipotekę łączną, obciążającą wszystkie powstałe w jej wyniku działki, stawiała GDDKiA jak nazwał to Malczewski, „w patowej sytuacji, gdyż winniśmy nabywać na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości obciążone hipoteką” (MALCZEWSKI 2007).

Kolejnym problemem jaki występował podczas realizacji procedury ustalania odszkodowania okazał się brak informacji o zamierzeniach inwestycyjnych. Większość właścicieli zarzucała GDDKiA, że nie uczestniczyli w konsultacjach, część jedynie z nich pozyskiwała częściowe informacje od geodetów, na etapie opracowania map z podziałów nieruchomości.

Brak doprecyzowania w przepisach regulujących zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków momentu zmiany użytku gruntowego położonego w granicach pasa drogowego również powodował problemy podczas regulacji stanów prawnych gruntów w województwie łódzkim⁵.

Opisany powyżej problem regulacji stanów prawnych gruntów nie był jedynym mającym swe źródło w ewidencji gruntów i budynków. Kolejny problem powodowały wpisy Skarbu Państwa jako właściciela działek ewidencyjnych bez wskazania dokumentu stanowiącego podstawę takiego zapisu⁶. Kolejnym problemem regulacji stanów prawnych gruntów w województwie łódzkim wiązał się z przekazaniem GDDKiA gruntów Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych zajętych pod drogi krajowe⁷.

Ostatnim problemem który wydawał się być największą przeszkodą sprawnej realizacji

⁴ Niezainicjowanie procedury administracyjnej skutkowało nie tylko brakiem delegacji dla wojewody do prowadzenia postępowania w trybie „spec” ustawy ale również zawężeniem pojęcia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wyłączając nieruchomości dla których nie przeprowadzono postępowania spadkowego.

⁵ Problem wynikał z faktu nabywania nieruchomości gruntowych zlokalizowanych w granicach pasa drogowego, które w większości przypadków miały oznaczenia inne niż „drogi”. Nieruchomości takie nie mogły zostać oddane zarządcy w trwały zarząd bowiem, w myśl art. 22. o drogach publicznych, zarządca sprawuje go tylko nad gruntami w pasie drogowym a takie zaliczane są w ewidencji gruntów jako „drogi”. Regulacja kwestii oddania nieruchomości w trwały zarząd pozostawała nierozwiązana w większości przypadków do momentu podbudowania drogi - fizycznego wyłączenia z użytkowania rolniczego lub leśnego, wtedy właśnie organy prowadzące ewidencję gruntów zmieniały oznaczenie użytku gruntowego.

⁶ Brak wpisu podstawy stanu prawnego nieruchomości w wielu przypadkach skutkowało brakiem wpisu Skarbu Państwa w wykazie zmian gruntowych – tak wykonane mapy spotykały się z odmową ich zaewidencjonowania w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Pozostawienie nieudokumentowanego wpisu Skarbu Państwa powodowało brak możliwości regulacji ich stanu prawnego gdyż skoro miały już wpisany Skarb Państwa jak właściciela nie mogły stać się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa.

⁷ Ograniczenia art. 38a. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach do możliwości przekazania terenów objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi nie przewidywały przypadków niezgodności granic ze stanem istniejącym na gruncie.

inwestycji drogowych, wielokrotnie podnoszonym przez właścicieli nieruchomości była **wysokość odszkodowania przyznawanego za przejmowane nieruchomości**. Właściciele wielokrotnie argumentowali, że proponowana wysokość nie wystarczy do odtworzenia ich sytuacji sprzed wywłaszczenia.

Regulacja stanów prawnych w województwie mazowieckim podobnie jak w województwie łódzkim napotykała na następujące problemy: nieuregulowany stan prawny nieruchomości, **wysokość przyznawanego odszkodowania** oraz brak uczestnictwa stron w postępowaniu ustalającym lokalizację drogi. Ponadto trudności sprawiały zamiana nieruchomości oraz wykup nieruchomości powstałych w wyniku podziału nie nadawały się do wykorzystania na dotychczasowe cele – tzw. „resztówek”⁸.

Było to spowodowane głównie skomplikowanymi i czasochłonnymi procedurami w większości przypadków uniemożliwiającymi szybkie pozyskanie nieruchomości. Złożoność procedur wynikała przede wszystkim z braku możliwości GDDKiA do bezpośredniej zamiany nieruchomości, jako konsekwencji tego, że GDDKiA nabywa nieruchomości w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (w trwałe zarząd) oraz, tego że reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami (w tym zmiany nieruchomości) jest starosta. Rozpoczęcie procedury zamiany nieruchomości wiązało się z koniecznością wystąpienia GDDKiA do Ministra Infrastruktury o zgodę na złożenie wniosku do starosty o wygaszenie trwałego zarządu oraz o dokonanie zamiany. Wydanie takiej zgody przez starostę uwarunkowane było uzyskaniem przyzwolenia wojewody, to jednak zazwyczaj było znacznie rozciągnięte w czasie.

Probleмами, na które napotymano podczas regulacji stanów prawnych gruntów w województwie małopolskim, zupełnie tak jak w przypadku poprzednio omówionych województw były:

- trudności realizacji postępowań wywłaszczeniowych,
- **wysokość przyznawanego odszkodowania**,
- wykup „resztówek”.

Ponadto sygnalizowano również trudności w uzyskaniu dyspozycji terenowej działek pozostających we władaniu PKP oraz RZGW (Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej). Jak wykazała praktyka proces podziału takich nieruchomości był bardzo skomplikowany a często wręcz niemożliwy.

Podobnie jak w przypadku innych województw odczuwalnym okazał się brak współpracy pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w pozyskiwaniu gruntów – szczególnie

⁸ Zapis Art. 113 ust. 3 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami mówi „(...) jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy (...)” (Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997). Z pozoru ten prosty i jakby się wydawać mogło łatwy w interpretacji zapis, w województwie mazowieckim, na co zwrócił uwagę Stanisław Dmuchowski w swym referacie pt. „Problemy i proponowane procedury związane z realizacją programu budowy dróg i autostrad na obszarze województwa mazowieckiego” (Dmuchowski, 2007), również przysporzył problemów. Najbardziej kłopotliwym okazał się brak jakichkolwiek kryteriów według których należałoby rozpatrywać czy dana działka nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele czy też nie.

uciążliwymi w województwie małopolskim były: czas wydania opinii związanych z wnioskiem o uzyskanie decyzji „środowiskowych”, wydanie samych decyzji oraz wykonanie pomiarów powykonawczych - zwłaszcza na odcinku autostrady A-4 od ul. Kąpielowej do węzła Wielicka – południowe obejście miasta Krakowa (PLETNIA, GOLA I ŁATA 2007).

Analiza problemów występujących na etapie regulacji stanów prawnych gruntów w województwie Wielkopolskim nie poszerzyła listy uprzednio zidentyfikowanych trudności. W województwie najbardziej uciążliwe problemy sprawiały (TROJANEK 2010):

- nieuregulowany stan prawny nieruchomości,
- **odszkodowania**,
- wykup resztówek,
- zapewnienie zamiennego lokalu/budynku mieszkalnego,
- obciążenie nieruchomości hipoteką.

Syntetyczne zestawienie problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe w wybranych województwach przedstawia tabela 10.

W każdym z przeanalizowanych województw, na co zwracali uwagę autorzy przytoczonych publikacji jedną z największych a zarazem najważniejszych w kontekście poszanowania prawa własności przeszkód okazał się być **problem związany z ustalaniem wysokości odszkodowania za przejęcie nieruchomości**. Ważność problemu potwierdza, że sformułowany cel rozprawy doktorskiej jest istotny i wymaga rozstrzygnięcia. Przedstawione w tym rozdziale wyniki badań, wykorzystane zostały do sformułowania poszczególnych zadań szczegółowych prowadzących do jego osiągnięcia, m.in. interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania.

5.4. Interpretacja pojęcia słusznego odszkodowania

Próby interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania, które jest kategorią, „stricte społeczną, a tym samym polityczną” (BECK 2008) podejmowane były wielokrotnie w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie słusznego odszkodowania zwykle było utożsamiane z pojęciem odszkodowania sprawiedliwego, ekwiwalentnego „gdyż tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przyjętą własność” (TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY, K.1/90). Trybunał Konstytucyjny uznał, że odszkodowanie ekwiwalentne to takie, które stwarza właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości możliwość odtworzenia odjętej rzeczy, bądź też innymi słowy równoważy gospodarczo jej własność. Słuszne odszkodowanie to odszkodowanie „nie krzywdzące obywateli” (TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY, K.1/90). Nie oznacza to jednak, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2003 roku, że musi ono rekompensować wszystkie straty ponoszone przez osoby wywłaszczane (TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY, K.20/02). Wszystkie z przytoczonych powyżej elementów interpretacji pojęcia „słuszne odszkodowanie”, nasuwają wniosek iż górną domkniętą jego granicę powinna stanowić wartość pełnego odszkodowania, dolną natomiast, wartość gospodarczo równoważąca stratę – wartość rynkowa wywłaszczonej nieruchomości.

Rozpiętość przedziału a tym samym rodzaj i ilość rekompensowanych elementów mogących wpłynąć na sytuację finansową właściciela powinna być zatem uzależniona od

zakresu i sposobu ingerencji w prawo własności.

Tabela 10. Zestawienie podstawowych problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe

BARIERY	WOJEWÓDZTWO				
	W-M	Ł	Maz	Mał	W
Przekształcenie prawa użytkowania w trwałe zarząd		✓			
Postępowanie wywłaszczeniowe		✓		✓	
Nieuregulowany stan prawny nieruchomości	✓	✓	✓		✓
Obciążenie nieruchomości hipoteką		✓			✓
Brał uczestnictwa stron w postępowaniu ustalającym lokalizację drogi		✓	✓		
Określenie momentu powstania pasa drogowego		✓			
Wpis w ewidencji gruntów SP jako właściciela działek ewidencyjnych		✓			
Przekazanie zarządcy drogi gruntów z zarządzie Lasów Państwowych		✓			
<u>Wysokość przyznawanego odszkodowania</u>	✓	✓	✓	✓	✓
Brak możliwości zamiany nieruchomości	✓		✓		✓
Wykup „resztówek”			✓	✓	✓
Zapewnienie zamiennego lokalu/budynku mieszkalnego			✓		✓
Pozyskanie dyspozycji terenowej działek pozostających we władaniu PKP lub RZGW				✓	
Brak współpracy pomiędzy jednostkami współuczestniczącymi w pozyskiwaniu nieruchomości	✓	✓		✓	

W-M - Warmińsko-mazurskie,

Ł – Łódzkie

Maz – Mazowieckie

Mał – Małopolskie

W – Wielkopolskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CZERWIŃSKI (2007), GRZECHNIK (2007), TROJANEK (2010), DMUCHOWSKI (2007), MALCZEWSKI (2007), PLETNIA, GOLA I ŁATA (2007) oraz badań własnych.

5.5. Identyfikacja konsekwencji wynikających z pozbawienia praw do nieruchomości lub jej części, które mogą mieć wpływ na sytuację finansową właściciela

Opracowanie wykazu elementów mogących wpłynąć na zmianę sytuacji finansowej

właściciela wywłaszczanej nieruchomości, wymagało uprzedniego uporządkowania możliwych sposobów ingerencji w prawo własności. Zakres ingerencji w znacznym stopniu determinuje siłę oraz liczbę tych elementów. W realizacji tego zadania badawczego wykorzystana została metoda scenariuszowa.

Pierwszy etap tworzenia scenariuszy – określenie czemu scenariusz ma służyć, wynikał bezpośrednio z określonego celu badań i dotyczył identyfikacji konsekwencji wynikających z pozbawienia bądź też ograniczenia praw do nieruchomości.

Ocena sytuacji wyjściowej – drugi etap procedury, sprowadziła się do wyboru nieruchomości modelowej oraz określenia jej cech. W tym przypadku, uznano iż najbardziej odpowiednim będzie przyjęcie podstawowego kryterium jakim jest przeznaczenie nieruchomości i tak dla celów badawczych wydzielono – nieruchomości rolne wchodzące w skład gospodarstw rolnych, nieruchomości zabudowane domem mieszkalnym, nieruchomości o przeznaczeniu komercyjnym. Obranie takiego kryterium na początku formułowania scenariuszy umożliwiło usystematyzowanie analizy oraz sprawiło, jak się okazało w późniejszym etapie badań, że kompleksowo objęto najczęściej występujące problemy.

Do określenia parametrów nieruchomości rolnej wykorzystano informacje zawarte w opracowaniu pt. „Przemiany Agrarne”, dotyczące m.in. struktury i liczby indywidualnych gospodarstw rolnych według (GUS 2003):

- ilości działek - w skład najczęściej występujących gospodarstw rolnych w Polsce wchodzi od 2 do 3 działek – 38,5%,
- odległości od siedziby gospodarstwa do najdalej położonej działki - największą grupę (62,8%) stanowiły gospodarstwa rolne których odległość od siedziby gospodarstwa nie była większa niż 2km,

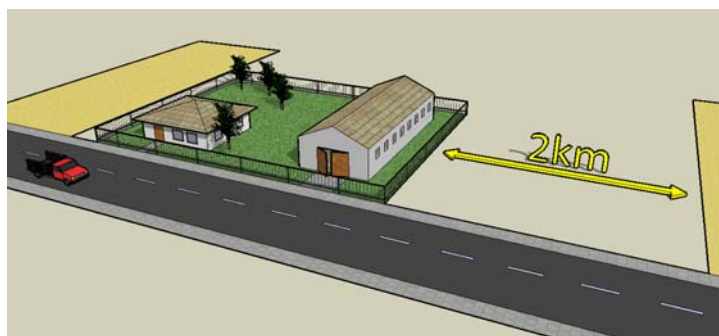
oraz informacje GUS na temat średniej wielkości gospodarstw rolnych w województwie warmińsko-mazurskim w 2009 roku (16,4 ha).

Modelowa nieruchomość rolna składała się więc z trzech działek ewidencyjnych (w tym jednej stanowiącej siedzibę gospodarstwa, zabudowanej budynkiem mieszkalnym oraz innymi budynkami stanowiącymi zorganizowaną całość gospodarczą - (KODEKS CYWILNY 1964)) o łącznej powierzchni 16,4 ha, odległość od siedziby gospodarstwa do najdalej położonej działki wynosiła 2km (rys. 24).

Określenie cech charakterystycznych nieruchomości pełniącej funkcje mieszkalne, w sposób analogiczny do nieruchomości rolnej gruntowej zabudowanej nie było możliwe, bowiem nie ma opracowań czy też danych statystycznych dotyczących parametrów najczęściej występujących nieruchomości pełniących tę funkcję. Określenie cech dokonane zostało więc na podstawie analizy ofert sprzedaży nieruchomości zabudowanych domami mieszkalnymi. Za nieruchomość modelową o funkcji mieszkalnej przyjęto nieruchomość o najczęściej występujących cechach: działce gruntu o powierzchni 20 arów i regularnym kształcie (prostokąt), położoną poza obszarami intensywnej zabudowy, zabudowaną budynkiem jednorodzinny oraz garażem wolnostojącym, porośniętą roślinnością ozdobną (rys. 25).

W podobny sposób określono cechy charakterystyczne nieruchomości o funkcji komercyjnej. W przypadku tego rodzaju nieruchomości dodatkowym problemem oprócz podstawowych cech nieruchomości był rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej.

W związku z tym, iż zakres pracy obejmuje inwestycje budowy dróg publicznych, uznano, że przykładową analizowaną nieruchomością o funkcji komercyjnej będzie stacja benzynowa, zlokalizowana na działce o powierzchni 0,5 ha. W budynku obsługującym dystrybutory znajdował się będzie przydrożny bar (rys. 26).



Rys. 24. Wizualizacja modelowej nieruchomości rolnej. Źródło: opracowanie własne.



Rys. 25. Wizualizacja modelowej nieruchomości o funkcji mieszkalnej. Źródło: opracowanie własne.

Sposób realizacji dwóch kolejnych etapów procedury budowy scenariuszy obejmujących, ocenę czynników, które mogą wpłynąć na rozwój przedsiębiorstwa oraz określenie potencjału rozwojowego na podstawie zebranych już doświadczeń, bezpośrednio wynikał z funkcji nieruchomości i sprowadzał się do określenia listy elementów, w które ingerując można zmienić sytuację finansową właściciela nieruchomości. W celu opracowania tej listy wykorzystano metodę analizy materiałów źródłowych udostępnionych przez GDDKiA oraz Urząd Marszałkowski w Olsztynie (w szczególności zarzutów właścicieli co do wysokości otrzymanego odszkodowania i dokumentacji potwierdzającej ich zasadność).



Rys. 26. Wizualizacja modelowej nieruchomości o funkcji komercyjnej. *Źródło:* opracowanie własne.

Elementami na które zwrócono szczególną uwagę były:

- wartość odejmowanego prawa do nieruchomości/wartość pozostałej nieruchomości,
- zabezpieczenie potrzeb mieszkalnych (rozpatrywane w przypadku nieruchomości mieszkalnej oraz rolnej),
- wielkość generowanego dochodu (nieruchomość rolna, nieruchomość komercyjna),
- koszty związane z prowadzoną działalnością (nieruchomość rolna, nieruchomość komercyjna), dojazd do miejsca pracy (nieruchomość mieszkalna)

Przyjęcie wymienionych wyżej elementów pozwoliła na przystąpienie do opisanie możliwych wariantów skutków odjęcia prawa do nieruchomości.

Zakres ingerencji w prawo własności nieruchomości może obejmować odjęcie niewielkiej jej części bądź też wiązać się z na tyle poważnym ograniczeniem w przypadku, którego konieczna jest zmiana miejsca zamieszkania czy przeniesienie prowadzonej działalności. W każdym z opisanych poniżej scenariuszy (w rozbiciu na poszczególne nieruchomości) uwzględniono ten zakres.

NIERUCHOMOŚĆ MIESZKANIOWA (M)

Scenariusz IM

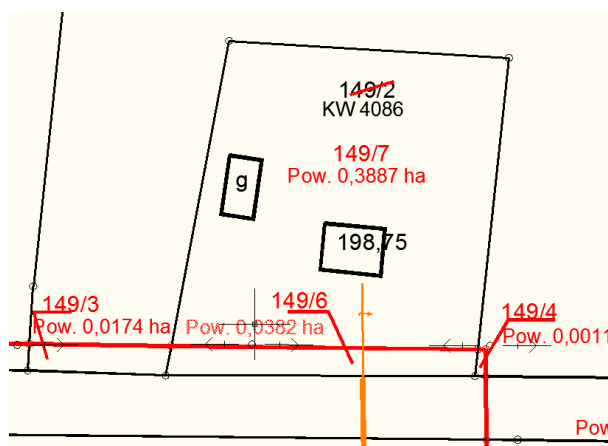
Pierwszy scenariusz pozbawienia prawa do nieruchomości, stanowi jeden z najczęściej spotykanych przypadków realizacji inwestycji drogowych szczególnie podczas poszerzania istniejących ciągów komunikacyjnych oraz tzw. korekty łuków. Polega on na nieznacznym pomniejszeniu jej powierzchni – najczęściej wzdłuż granic (rys. 27).

Kluczowym elementem wpływającym na zmianę sytuacji finansowej właściciela w tym przypadku jest wartość odejmowanego prawa do nieruchomości/wartość pozostałej nieruchomości. W pierwszym scenariuszu ingerencja w prawo własności nie wpływa na pogorszenie warunków życia właściciela nieruchomości. Ograniczenie jest na tyle niewielkie, że zmiany powstałe w jego wyniku nie powinny być odczuwalne. Sytuacja

finansowa właściciela niewątpliwie ulegnie jednak zmianie. Powierzchnia nieruchomości pomniejszy się, koniecznym będzie również zagospodarowanie terenu w taki sposób, aby tworzył funkcjonalną całość – budowa nowego ogrodzenia. Realizacja inwestycji drogowej w takim zakresie nie powinna ograniczyć możliwości jej zagospodarowania a tym samym wpłynąć na wartość jednostkową pozostałej części nieruchomości.

Scenariusz IIM

W drugim scenariuszu zakres ingerencji w prawo własności jest zdecydowanie większy bowiem szerokość pasa odejmowanego gruntu jest szersza. W tym przypadku oprócz elementów opisanych i uwzględnionych powyżej kluczowymi będą również warunki życia mieszkańców domu. Odjęcie tak znacznej części gruntu dość istotnie zbliży granicę działki do budynku wpływając tym samym na zmianę komfortu zamieszkiwania - podwyższając hałas itd. Należy również zwrócić uwagę na konieczność odtworzenia w innym miejscu poszczególnych części składowych – w tym przypadku garażu, części ogrodzenia oraz roślinności. W przypadku nieruchomości modelowej możliwość taka istnieje, może się jednak zdarzyć tak, że w związku z niewielkimi rozmiarami działki nie będzie możliwe odtworzenie garażu a to nie tylko negatywnie wpłynie na komfort życia mieszkańców ale również na wartość jednostkową pozostałej części nieruchomości (zmniejszenie możliwości zagospodarowania działki) (rys. 28).



Rys. 27. Nieruchomość mieszkalna – przykład wystąpienia scenariusza IM. Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Kanigowo, Jednostka ewidencyjna Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierki.

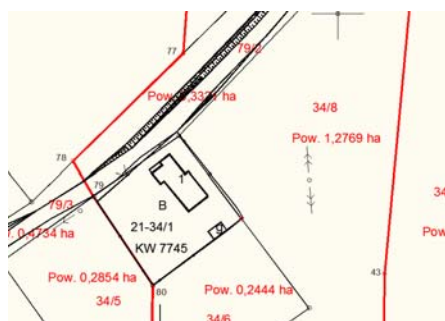
Scenariusz IIIM

Trzeci scenariusz jest najmocniejszą ingerencją w treść prawa własności. Polega on na tak znaczącym odjęciu części nieruchomości w wyniku którego pozostała nieruchomość nie może być użytkowana zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Brak możliwości

dotychczasowego użytkownika nieruchomości, wynikający z przejęcia tej części nieruchomości na której znajduje się zabudowa mieszkalna (na przykładowym rysunku działka nr 34/1) pociąga za sobą konieczność zmiany miejsca zamieszkania domowników (rys. 29).



Rys. 28. Nieruchomość mieszkalna - Scenariusz IIM. Źródło: opracowanie własne.



Rys. 29. Nieruchomość mieszkalna – przykład wystąpienia scenariusza IIIM.
Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Pawliki, jed. ewid. Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierki.



Rys. 30. Dokumentacja fotograficzna przejmowanej nieruchomości. Źródło: wizja terenowa.

Pierwszy z wymienionych we wcześniejszej części pracy elementów wpływających na sytuację finansową właściciela nie podlega analizie bowiem w przypadku odjęcia znacznej części nieruchomości oraz wykupu „resztówek” wartość odejmowanego prawa do nieruchomości równa się wartości rynkowej nieruchomości (bądź odtworzeniowej). Wartość rynkowa winna umożliwić zakupienie nieruchomości podobnej tak więc warunki życia powinny być porównywalne. Konieczność zakupu podobnej nieruchomości pociąga jednak za sobą pewne konsekwencje. Zakup nieruchomości wymaga uprzedniego

zapoznania się z rynkiem nieruchomości podobnych, to pochłania czas oraz pieniądze (jeżeli skorzystamy z pomocy specjalisty – pośrednika w obrocie nieruchomości). Zdecydowanie się na zakup konkretnej nieruchomości wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów administracyjnych: opłaty notarialnej, podatku itp.

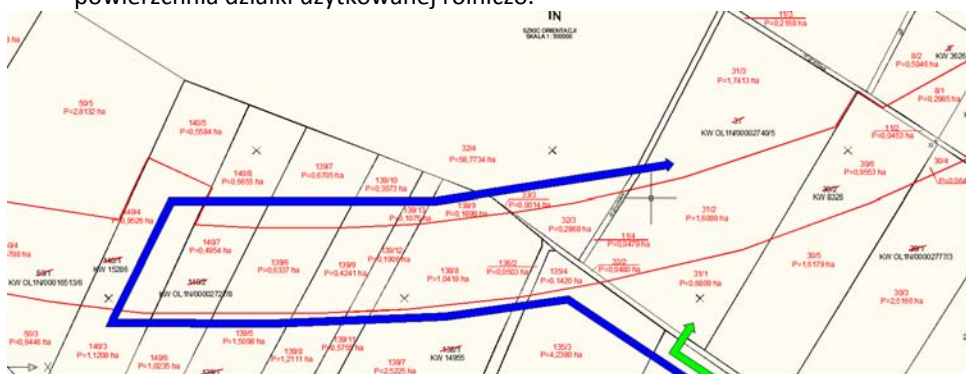
NIERUCHOMOŚĆ ROLNA (R)

W przypadku nieruchomości rolnej wszystkie z opisanych scenariuszy (scenariusze od IM do IIIM) mogą znajdować zastosowanie, w związku z tym, iż siedziba gospodarstwa pełni zarazem funkcję mieszkalną. W opisanych poniżej scenariuszach szczególny nacisk więc położony został na dodatkowych sytuacjach pozbawienia prawa własności mające wpływ na sposób i opłacalność prowadzonej działalności rolniczej.

Scenariusz IVR

Czwarty scenariusz pozbawienia prawa do nieruchomości obejmował taką realizację inwestycji drogowej w wyniku której zmianie uległy:

- długość dojazdu od siedliska do działki użytkowanej rolniczo,
- powierzchnia działki użytkowanej rolniczo.



Scenariusz VR

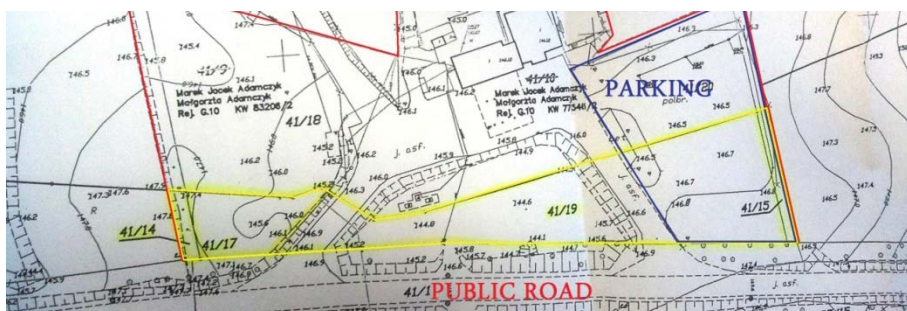
Piąty scenariusz pozbawienia prawa do nieruchomości obejmuje taką realizację inwestycji drogowej, która sprawiła, że kontynuowanie działalności rolniczej nie było już opłacalne w związku ze znacznym odjęciem gruntów rolnych w wyniku którego następowo było znaczne zmniejszenie konkurencyjności gospodarstwa.

NIERUCHOMOŚĆ KOMERCYJNA (K)

W przypadku nieruchomości komercyjnej kluczowymi elementami wpływającymi na sytuację finansową właściciela były wartość odejmowanego prawa do nieruchomości/wartość pozostałej nieruchomości, wysokość dochodu generowanego przez nieruchomość oraz koszty prowadzenia działalności.

Scenariusz VI K

Szósty scenariusz pozbawienia prawa do nieruchomości wiązał się ze znacznym pomniejszeniem powierzchni działki. Taką sytuacją niewątpliwie wpłynęła nie tylko na wartość pozostałej nieruchomości, wiązała się bowiem z odjęciem znacznej części gruntu wraz ze zlokalizowanymi na nim częściami składowymi (utwardzony parking). Pozbawienie nieruchomości miejsc parkingowych, wpłynęło bezpośrednio na wysokość generowanego dochodu przez nieruchomość. Brak możliwości pozostawienia samochodu w pobliżu stacji benzynowej, zniechęcał potencjalnych klientów do skorzystania ze zlokalizowanego w niej baru (rys. 32).



Rys. 32. Nieruchomość komercyjna – przykład wystąpienia scenariusza VI K

(żółty kolor – odjęty obszar, czerwony kolor – granica nieruchomości). Źródło: materiały źródłowe udostępnione przez GDDKiA o. w Olsztynie.

Scenariusz VII K

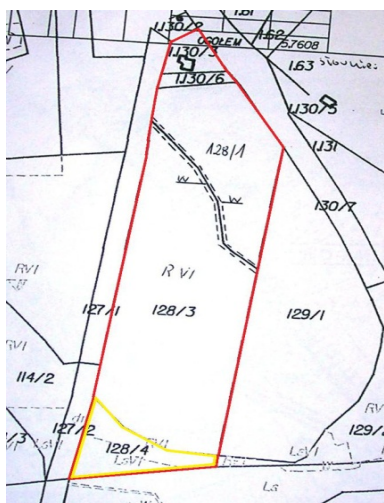
Siódmy scenariusz pozbawienia prawa do nieruchomości wiązał się z reorganizacją ruchu. Odcięcie pasa działki przez który klienci stacji benzynowej zjeżdżali z drogi oraz zapewnienie innego dojazdu, zmniejszyło liczbę klientów decydujących się na skorzystanie z usług stacji, w konsekwencji czego dochód generowany przez nieruchomość uległ pomniejszeniu (rys. 33, rys. 34). Na rysunku 33 żółtym kolorem zaznaczono przejmowaną część nieruchomości, granice nieruchomości sprzed przejęcia oznaczono kolorem czerwonym. Na rysunku 34 czerwonym kolorem zaznaczono długość dojazdu do budynku

pełniące funkcje komercyjne (bar) sprzed przejęcia części nieruchomości, kolorem niebieskim długość dojazdu do przejęcia.

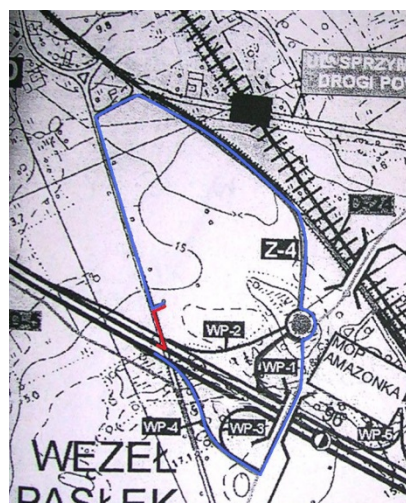
Scenariusz VIII K

Scenariusz ósmy tak jak w przypadku poprzednich nieruchomości modelowych dotyczył skrajnej ingerencji w prawo własności nieruchomości i wiązał się z koniecznością zmiany miejsca prowadzenia działalności. Zmiana miejsca prowadzenia działalności oprócz wszystkich konsekwencji jakie wystąpiły podczas zmiany miejsca zamieszkania, pociągała za sobą pomniejszenie wysokości dochodu, w okresie przeprowadzki oraz stopniowe dochodzenie do wielkości sprzed pozbawienia nieruchomości.

Opisane scenariusze zostaną wykorzystane w dalszej części pracy do weryfikacji zasady słusznego odszkodowania w kontekście obowiązujących i proponowanych zasad jego określania.



Rys. 33. Nieruchomość komercyjna - przykład wystąpienia scenariusza VII K.
Źródło: materiały źródłowe udostępnione przez GDDKiA o. w Olsztynie.



Rys. 34. Nieruchomość komercyjna - przykład wystąpienia scenariusza VII K.
Źródło: materiały źródłowe udostępnione przez GDDKiA o. w Olsztynie.

5.6. Weryfikacja spełnienia zasady słusznego odszkodowania

Weryfikacja spełnienia zasady słusznego odszkodowania w kontekście zasad jego określania (przedstawionych w rozdziale 4.2), sprowadzała się do analizy udzielonych odpowiedzi na pytanie czy kwota otrzymanego odszkodowania ustalonego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pozwala na:

- zachowanie dotychczasowej sytuacji finansowej właściciela,
- odtworzenie sytuacji wyjściowej,
- zachowanie niezmiennych warunków mieszkaniowych,

w obliczu konsekwencji jakie powoduje ograniczenie bądź pozbawienie prawa do nieruchomości.

Realizacja zasady zachowania sytuacji finansowej bez zmian w ustawodawstwie zwykłym oraz przepisach wykonawczych winna umożliwić spełnienie warunku, który zapisać można w postaci następującej formuły.

$$SF_{PRZED} = SF_{PO} \quad (6)$$

gdzie:

SF_{PRZED} – Sytuacja finansowa właściciela przed przejęciem nieruchomości,

SF_{PO} – Sytuacja finansowa właściciela po przejęciu nieruchomości.

Kluczowymi dla zachowania tej sytuacji, jak wykazały badania własne, okazały się być: wartość odejmowanego prawa, wartość pozostałego prawa, wielkość generowanego dochodu oraz koszty prowadzenia działalności, tak więc rozwinięciem opisanego powyżej elementu formuły po stronie wyników (SF_{PO}) może być następująca propozycja formuły:

$$SF_{PO} = W_N + W_{OD} + \Delta D + \Delta K + I \quad (7)$$

gdzie:

W_N – wartość pozostałej nieruchomości,

W_{OD} – wartość odejmowanego prawa,

ΔD – utrata dochodu,

ΔK – dodatkowe koszty związane z prowadzoną działalnością,

I – inne.

Niestety w większości przypadków wiele z wyżej wymienionych elementów nie jest brane pod uwagę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podczas ustalania wysokości odszkodowania. Algorytm ustalania odszkodowania przewiduje możliwość uwzględnienia zmiany wartości pozostałej części nieruchomości (art. 113.1 Ustawy o Gospodarce Nieruchomościami) jedynie w przypadku gdy nie nadaje się ona do dotychczasowego użytkowania. Gdy taka sytuacja występuje, nieruchomość na wniosek właściciela jest wykupowana – tak więc otrzymuje on równowartość jej wartości rynkowej. Spadek wielkości generowanego dochodu podobnie jak wyższe koszty związanych z prowadzoną działalnością, w ogóle nie są brane pod uwagę. Jedynym składnikiem przyznawanego odszkodowania jest wartość odejmowanego prawa (przy spełnieniu odpowiednich warunków może być powiększona o dodatkowe 5% oraz kwotę 10 000 zł) (art. 18 Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) sposób uwzględniania konsekwencji pozbawienia bądź ograniczenia prawa do nieruchomości nasuwa jedynie wniosek o braku równości pomiędzy lewą stroną formuły (grupą elementów które winny być zrekompensowane) a prawą stroną (grupą elementów rekompensowanych).

$$W_N + W_{OD} + D + K + I \neq W_{OD} + 5\% W_{OD} + 10\,000 \text{ zł} \quad (8)$$

Potwierdzeniem braku równości pomiędzy obiema stronami jest odwołanie do opisanych w poprzednim rozdziale konsekwencji pozbawienia prawa do nieruchomości dla poszczególnych scenariuszy oraz rekompensowanych elementów – tabela 11.

Odtworzenie sytuacji wyjściowej właściciela nieruchomości dotyczy sytuacji w której:

- przejmowana jest część nieruchomości (odtworzeniu podlegają poszczególne części składowe nieruchomości),
- przejmowana jest cała nieruchomość (odtworzenie polega na nabyciu nowej porównywalnej nieruchomości).

W przypadku nieruchomości „typowych”, w tym również ich części składowych, które występują często jako przedmiot obrotu rynkowego, algorytm ustalania wysokości odszkodowania sprowadza się do określenia ich wartości rynkowej. Wartość ta, odpowiada najbardziej prawdopodobnej cenie jaką można uzyskać na rynku za taką nieruchomość bądź jej część.

Tabela 11. Porównanie konsekwencji pozbawienia praw do nieruchomości z ilością rekompensowanych elementów wg scenariuszy

SCENARIUSZ	REKOMPENSOWANE ELEMENTY					LEGENDA	
	1	2	3	4	5	1	2
N. MIESZKANIOWA / N. ROLNA ZABUDOWANA							
I		✓			✓	3	Wielkość generowanego dochodu (D)
II		✓			✓	4	Koszty (np. prowadzenia działalności) (K)
III		✓			✓	5	Inne (I)
N. ROLNA							
IV		✓	✓		✓		
V		✓	✓		✓	✓	element zrekompensowany
N. KOMERCYJNA							
VI		✓			✓		dotyczy
VII		✓			✓		
VIII		✓			✓		nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowanych scenariuszy oraz USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI (1997), USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI W ZAKRESIE DRÓG PUBLICZNYCH (2003), ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO (2004).

Sytuacja w praktyce komplikuje się w przypadku nieruchomości, których nie można zaliczyć do grona nazywanego mianem „typowych”. Metodyka ustalania wysokości odszkodowania w ich przypadku przewiduje określenie wartości odtworzeniowej a ta

składa się z kosztu nabycia gruntu (wartość rynkowa gruntu) oraz kosztu odtworzenia jego części składowych pomniejszonego o stopień zużycia tych elementów.

Ustalenie wysokości odszkodowania zgodnie z tą metodyką bazuje na założeniu odtworzenia w nowej lokalizacji na nowym, porównywalnym gruncie, starego, równie „zużytego budynku”. Brak możliwości realizacji „zużytego budynku” wyklucza możliwość odtworzenia sytuacji wyjściowej właściciela, a tym samym potwierdza fakt niespełnienia kolejnej zasady związanej z ustalaniem „słusznego odszkodowania”.

Zasada zachowania niezmienionych warunków mieszkaniowych właściciela nie znajduje odzwierciedlenia w konkretnych regułach określania wysokości odszkodowania. Żaden z dotychczasowych zapisów Ustawy o Gospodarce nieruchomościami, Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz Rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie odnosi się bowiem wprost do tej zasady. Szczególnym zapisem dotyczącym, wyłącznie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny jest zapis artykułu 18.1f (USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI W ZAKRESIE DRÓG PUBLICZNYCH, 2003), który stanowi o powiększeniu wysokości odszkodowania o dodatkowe 10 000 zł. Nie sposób jednak przyjąć iż ta ryczałtowa kwota jest w każdej sytuacji implementacją zasady zachowania warunków mieszkaniowych bez zmian.

Reasumując można powiedzieć, iż obowiązujące w Polsce zasady określania wysokości odszkodowania w wielu przypadkach nie pozwalają na odtworzenie warunków życia i sytuacji finansowej właściciela sprzed pozbawienia lub ograniczenia prawa do nieruchomości. Nie przewidują one możliwości rekompensaty wartości utraconych pożytków, nie uwzględniają również dodatkowych kosztów niezbędnych do poniesienia. Obniżenie wartości pozostałej części nieruchomości również nie jest uwzględniane podczas ustalania wartości odszkodowania. Odtworzenie sytuacji finansowej właściciela, wydawać by się mogło możliwe, w praktyce jednak pozostawia wiele wątpliwości w kontekście spełnienia zasady „słusznego odszkodowania”. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku zasady niezmienności warunków mieszkaniowych właściciela.

Przeprowadzona powyżej weryfikacja stosowania zasady słusznego odszkodowania w zasadach dotyczących określenia jego wartości, pozwoliła stwierdzić iż sformułowana w sposób dedukcyjny teza badawcza - *„wysokość odszkodowania za przejęcie nieruchomości na cel publiczny, ustalana zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, nie stanowi wartości odpowiadającej konstytucyjnemu pojęciu „słusznego odszkodowania”* jest prawdziwa. Otrzymane wyniki uzasadniły celowość opracowania modyfikacji propozycji nowych zasad i metodyki ustalania „słusznego odszkodowania”.

5.7. Propozycja zasad ustalania "słusznego odszkodowania"

Studia literaturowe, przeprowadzone badania szczegółowe, orzecznictwo Polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz dorobek organizacji FAO, odnoszące się do wysokości odszkodowania pozwoliły na sformułowanie pierwszej z fundamentalnych zasad jego ustalania – **ZASADĘ EKWIWALENTNOŚCI**. Odszkodowanie powinno być ekwiwalentne a więc jego wysokość powinna być równa wartości utraconej przez osobę wyłączonej,

a zatem powinna dotyczyć zarówno wywłaszczanej nieruchomości jak i wszystkich szkód powodujących pogorszenie warunków życia dotychczasowego właściciela.

Wysokość przyznanego odszkodowania za wywłaszczenie nie może budzić poczucia krzywdy u obywatela. Obywatela, którym w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego jest nie tylko osoba wywłaszczana ale również osoby którym inwestycja ma służyć - społeczność. Skoro odszkodowanie nie może krzywdzić obywatela, jego wysokość winna nie tylko zapewnić osobie wywłaszczanej odpowiednie zadośćuczynienie ale również nie narażać na szwank inwestycji celu publicznego służącej ogółowi społeczeństwa i finansowanej ze środków publicznych. Zatem przy ustalaniu wysokości odszkodowania powinna być stosowana druga zasada - **ZASADA RÓWNOWAGI INTERESÓW STRON**.

Sytuacja finansowa osoby wywłaszczanej powinna pozostać bez zmian. Organy administracji państwowej i samorządowej korzystając z możliwości odstępstwa od podstawowych zasad ochrony prawa własności powinny w taki sposób przeprowadzić procedurę wywłaszczeniową która umożliwi identyfikację wszystkich czynników wynikających z wywłaszczenia i mających wpływ na zmianę sytuacji finansowej właściciela. Postępowanie wywłaszczeniowe w każdym z jego etapów powinno być jawne, sprawiedliwe i transparentne, a więc powinno dać możliwość osobom wywłaszczanym uczestniczenia w każdym z jego etapów – szczególnie podczas ustalania odszkodowania. Każdy z uczestników postępowania wywłaszczeniowego powinien być traktowany w taki sam sposób, powinien mieć taki sam dostęp do informacji, powinien również w miarę potrzeby mieć możliwość skorzystania z usług specjalistów. Realizacja tych oczekiwań będzie możliwa gdy stosowana będzie trzecia zasada - **ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI I PRZEJRZYSTOŚCI**. Tak sformułowane zasady ustalania słusznego odszkodowania stanowią fundament dalszych prac zmierzających do sformułowania reguł pozwalających te zasady stosować w praktyce.

5.8. Propozycja reguł realizacji zasad ustalania słusznego odszkodowania

Podstawowymi zagadnieniami jakie należało rozstrzygnąć aby realizować sformułowane zasady były:

- ustalenie rodzaju elementów składowych podlegających odszkodowaniu,
- sposób ustalania ich wartości.

Należało zatem ustalić rodzaj **podstawowych, najczęściej występujących czynników w znacznym stopniu wpływających na zmianę sytuacji finansowej właściciela** z tego względu, że:

- trudno utworzyć zamkniętą listę elementów które determinują sytuację finansową właściciela,
- określenie wielkości wpływu każdego z nich oraz ustalenie wielkości odszkodowania może być trudne do zrealizowania.

Warto nadmienić, że przyjęcie takiego założenia, pozostawało w zgodzie z orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z którym odszkodowanie nie musi rekompensować wszystkich strat ponoszonych przez osoby wywłaszczane.

Wykorzystując tę argumentację oraz wyniki badań scenariuszowych przedstawionych w pracy sformułowano REGUŁĘ RODZAJU ELEMENTÓW ODSZKODOWANIA w następujący brzmieniu:

Odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości obejmuje elementy mające istotny wpływ na zmianę sytuacji finansowej właściciela, w szczególności wartość przejmowanego prawa, obniżeniu wartości dochodu oraz inne koszty obciążające właściciela.

Implementacja sformułowanej powyżej zasady, umożliwiłaby rekompensatę wszystkich najbardziej istotnych elementów wpływających na zmianę sytuacji finansowej właścicieli przejmowanych nieruchomości. Znajdowałaby zastosowanie do ustalenia wysokości odszkodowania wszystkich rodzajów nieruchomości, bez względu na skalę ingerencji w dotychczasowe warunki użytkowania nieruchomości

Określenie zakresu przedmiotowego odszkodowania poprzedza procedury określania ich wartości.

Ważnym zagadnieniem, które powinno zostać uregulowane nowymi zasadami ustalania wartości przejmowanego prawa jest **przyjmowany do wyceny sposób użytkowania nieruchomości**. Jako jeden z podstawowych czynników determinujących określaną wartość przejmowanej nieruchomości.

Zgodnie z obowiązującą do dnia 11 sierpnia 2011 roku zasadą przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosowane było podejście porównawcze. Wartość nieruchomości określano przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Realizacja takiej reguły pozostawała w sprzeczności z fundamentalną zasadą ekwiwalentności, w myśl której, sytuacja finansowa właściciela musi pozostać bez zmian. W przypadku przejmowania nieruchomości rolnych osoba wyłączeni zyskiwała dość znacznie bowiem, dla przykładu, podczas gdy średnia cena 1m² gruntów rolnych sięga kwoty około **2 zł** średnia cena gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi około **20 zł**⁹ – rzędu **1000%**.

Równie kontrowersyjnym i logicznie niespójnym rozwiązaniem było przyjmowanie alternatywnego sposobu użytkowania. W przypadku braku cen transakcyjnych nieruchomości, wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określana była jako:

- iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów, z których wydzielono działki pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących, powoduje, że wartość tych gruntów jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak określoną wartość powiększa się o 50 % - (§36.2.1) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO 2004),

⁹ Średnie ceny gruntów rolnych i przeznaczonych lub zajętych pod drogi określono na podstawie rejestru cen i wartości nieruchomości w latach 2010 i 2011 powiatu nidzickiego w województwie warmińsko-mazurskim

- iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów przyległych powoduje, że ich wartość jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak ustaloną wartość powiększa się o 50 % - (§36.2.2) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO, 2004).

O ile realizacja pierwszego etapu procedury wyceny nieruchomości nie powinna przysparzać problemów o tyle uzasadnienie konieczności zastosowania 50% korekty było niewykonalne. Brak możliwości uzasadnienia wynikał z błędu logicznego. Warunkiem zastosowania alternatywnego sposobu określenia wartości nieruchomości był brak rynku nieruchomości drogowych. Uzasadnienie zastosowania 50% korekty odwoływało się do tego rynku. Skoro rynek nieruchomości drogowych nie istniał, nie można było uzasadnić faktu wyższej bądź też niższej wartości wydzielanych/zajętych gruntów.

Opisane powyżej procedury określania przeznaczenia nieruchomości w połączeniu z koniecznością zastosowania podejścia porównawczego dodatkowo poddawały w wątpliwość możliwość określenia wartości rynkowej przejmowanego prawa. Pierwszym powodem powstających wątpliwości była specyfika rynku nieruchomości drogowych. Podczas gdy określenie najbardziej prawdopodobnej ceny możliwej do uzyskania na rynku (wartość rynkowa) powinno nastąpić na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości podobnych w których m.in. strony umowy nie działały w sytuacji przymusowej i upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku w tym wynegocjowania warunków umowy, transakcje nieruchomościami drogowymi, o ile w ogóle miały miejsce¹⁰, odbywały się zgodnie z procedurą wywłaszczeniową. Realizacja procedury wywłaszczeniowej po pierwsze nie pozwala na spełnienie warunku braku przymusu strony sprzedającej. Świadomość nie zaakceptowania warunków organu administracji publicznej odpowiedzialnego za realizację procedury skutkującego rozpoczęciem procedury wywłaszczeniowej jest przymusem samym w sobie. Po drugie warunek niezbędnego czasu ekspozycji nieruchomości na rynku również nie mógł być spełniony bowiem takowej ekspozycji nie ma. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku negocjacji warunków sprzedaży. Co w przepisach prawa nazwane zostało mianem etapu rokowań (a więc teoretycznie rzecz biorąc powinno nosić znamiona negocjacji) w praktyce jak wykazały badania własne sprowadzało się do złożenia oferty właścicielowi nieruchomości, której odrzucenie stanowi przesłankę do wszczęcia procedury wywłaszczeniowej.

Opisana powyżej procedura określania wartości nieruchomości przeznaczonych pod drogi obowiązywała do dnia 11 sierpnia 2011 roku. W celu dostosowania zasad wyceny do, nowej sytuacji prawnej spowodowanej zapisami Specustawy drogowej, w noweli Rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, przedstawiono nowe zasady określania wartości gruntów przeznaczonych pod drogi.

Od dnia 11 sierpnia 2011 roku wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia

¹⁰ w większości przypadków procedury regulacji stanów prawnych gruntów pod inwestycje dróg publicznych realizowane są zgodnie z przepisami Specustawy drogowej - nieruchomości są przejmowane z mocy prawa, tym samym nie stanowią przedmiotu obrotu wolnorynkowego.

ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości bez uwzględnienia ustaleń tej decyzji.

W przypadku gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

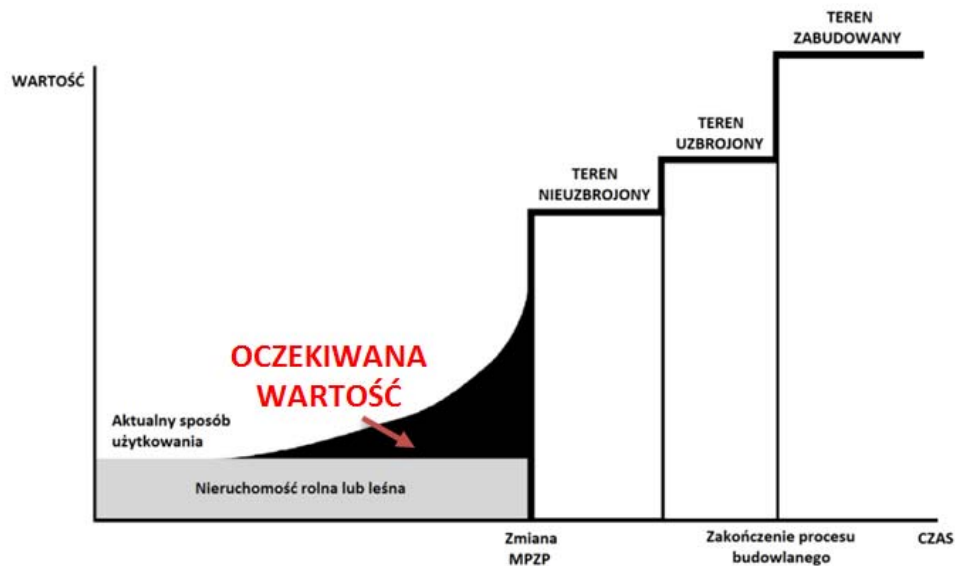
- wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określa się jako stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni (§36.3.1) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO 2004),
- wartość gruntów nieruchomości zajętych pod drogi publiczne określa się jako stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%. (§36.2.2) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO 2004)

W przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych (§36.4) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO 2004).

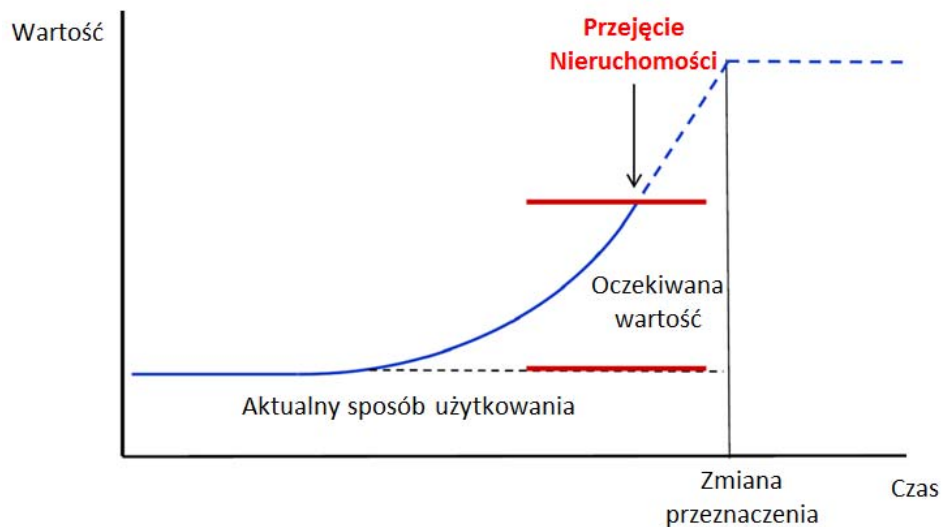
Nowelizacja Rozporządzenia regulującego kwestie określania wartości nieruchomości z dnia 14 lipca 2011 roku w znacznej mierze wyeliminowała mankamenty poddające w wątpliwość spełnienie zasady słuszności odszkodowani. Nie uchroniła jednak od polemiki w kwestiach szczególnych mającej miejsce również na arenie międzynarodowej. Przykładem takiego zagadnienia może być tzw. wartość oczekiwana (expectation value) spowodowana oczekiwaną zmianą przeznaczenia nieruchomości w przyszłości a nie samą zmianą. Pojęcie wartości oczekiwanej w całym procesie inwestycyjnym umiejscawiane jest na samym jego początku, przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przed wyposażeniem terenu w urządzenia infrastruktury technicznej i przed zakończeniem procesu budowlanego (rys. 35).

Zawężając pojęcie wartości oczekiwanej jedynie do kontekstu realizacji inwestycji celu publicznego oraz procesu przejmowania nieruchomości pojęcie wartości oczekiwanej należy rozpatrywać w dwóch wariantach.

Pierwszy wariant dotyczy sytuacji, w której wzrost wartości nieruchomości następuje po przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przejęcie nieruchomości przed zakończeniem tych prac, wzrost wartości oczekiwanej następuje natomiast do czasu uchwalenia planu. Skoro wartość nieruchomości określana jest na datę jej przejęcia, wartość ta, wydawać by się mogło powinna obejmować wartość rynkową nieruchomości dla aktualnego sposobu użytkowania wraz ze wzrostem jaki nastąpił do momentu przejęcia nieruchomości (rys. 36).



Rys. 35. Oczekiwana wartość w procesie inwestycyjnym. Źródło: Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).



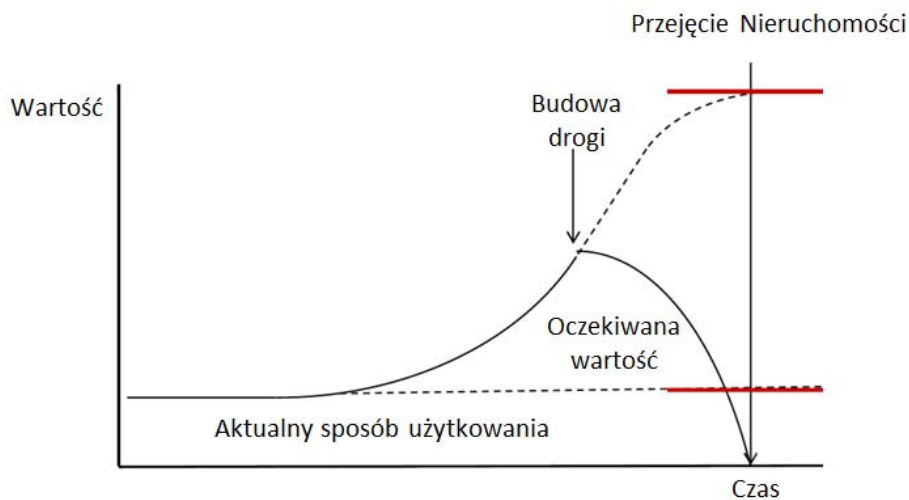
Rys. 36. Wartość odszkodowania za przejęcie nieruchomości a oczekiwana wartość przy założeniu jej wzrostu. Źródło: Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).

Drugi wariant dotyczy sytuacji, w której wzrost wartości oczekiwanej nieruchomości następuje jedynie do momentu bliższego określenia przyszłego przeznaczenia nieruchomości (np. budowy drogi). Po sprecyzowaniu przeznaczenia zastępowany jest

spadkiem wartości oczekiwanej która może być niższa niż wartość rynkowa dla aktualnego sposobu użytkowania. Skoro wartość nieruchomości określana jest na datę jej przejęcia, wartość ta, wydawać by się mogło powinna obejmować wartość rynkową nieruchomości dla aktualnego sposobu użytkowania wraz ze wzrostem jaki nastąpił do momentu przejęcia nieruchomości (rys. 37).

Wartość oczekiwana w obu przypadkach różni się od wartości rynkowej nieruchomości dla aktualnego jej przeznaczenia, w związku z tym często zadawanym pytaniem jest – która wartość powinna stanowić podstawę odszkodowania, a jeśli oczekiwana to na podstawie jakiego przeznaczenia (z jakiego momentu) powinna być określona?

Podstawową wskazówką wykorzystaną w pracy podczas formułowania reguły dotyczącej określenia przeznaczenia nieruchomości była naczelną zasadą ekwiwalentności. Uznano, że skoro celem odszkodowania jest stworzenie właścicielowi możliwości odtworzenia sytuacji sprzed pozbawienia prawa do nieruchomości, zasadą powinno być określenie jego wartości na podstawie takiego przeznaczenia jakie istniało przed lokalizacją inwestycji celu publicznego np. skoro nieruchomość była przeznaczona na cele rolne wartość odejmowanego prawa do niej powinna być określona na podstawie nieruchomości podobnych o takim samym przeznaczeniu, jeśli była przeznaczona pod budownictwo mieszkalne jednorodzinne na podstawie nieruchomości mieszkalnych jednorodzinnych. Sformułowanie reguły opartej na założeniu analogicznym do obowiązującej w większości badanych krajów pod nazwą „point guard” na gruncie polskich przepisów prawa wymagało uwzględnienia różnych sposobów określania przeznaczenia nieruchomości stosowanych w wycenie nieruchomości. Przeznaczenie nieruchomości w opracowaniach planistycznych nie musi być jednoznaczne.



Rys. 37. Wartość odszkodowania za przejęcie nieruchomości a oczekiwana wartość przy założeniu jej spadku. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).

Pamiętać należy również o tym, że nieruchomość może mieć tzw. potencjał rozwojowy, który wpływa na jej wartość. Fakt, że nieruchomość jest obecnie użytkowana rolniczo (np.

w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) nie wyklucza możliwości zmiany jej przeznaczenia na inny korzystniejszy sposób użytkowania.

Nieuwzględnienie takiej możliwości podczas ustalania przeznaczenia nieruchomości na potrzeby określenia jej wartości może w znacznym stopniu przyczynić się do niespełnienia zasady słuszności. Mając na uwadze wszystkie z przytoczonych powyżej argumentów regułę dotyczącą określenia możliwego sposobu użytkowania szacowanej nieruchomości (regułę optymalnego sposobu użytkowania (OSU)) sformułowano w sposób następujący:

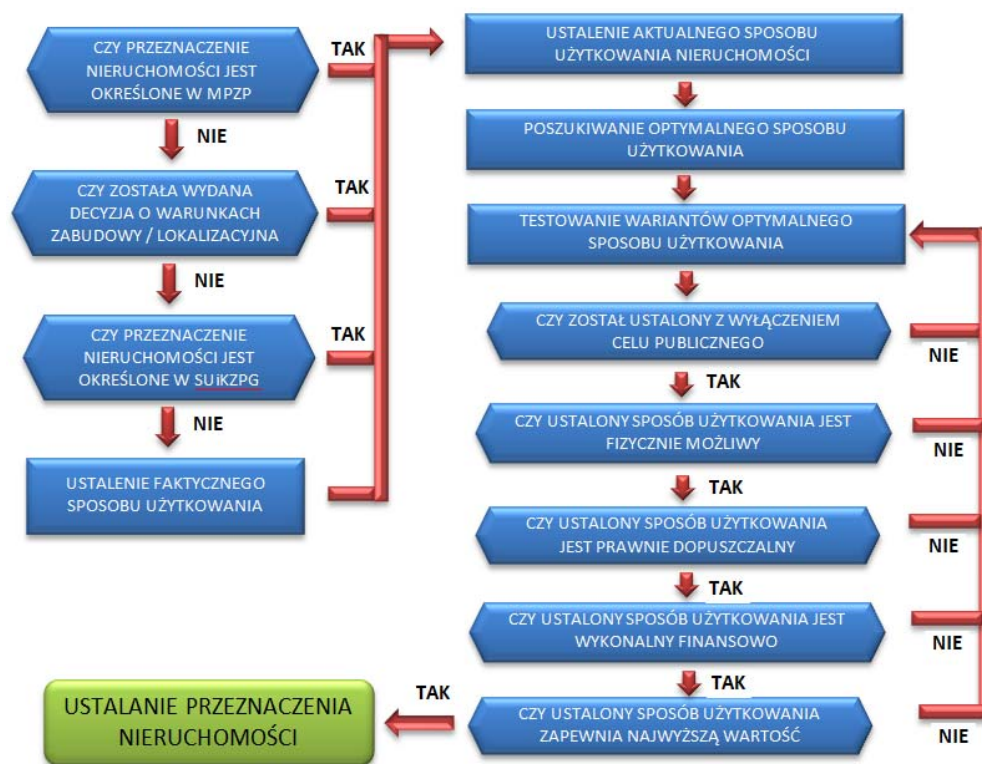
Wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalania odszkodowania za przejmowane nieruchomości określa się przyjmując optymalny sposób użytkowania bez uwzględnienia celu publicznego na realizację którego będą one wywłaszczane lub przejmowane.

Realizacja tak sformułowanej reguły odnoszącej się bezpośrednio do pojęcia sposobu optymalnego użytkowania (SOU) przybliży algorytm określania wartości nieruchomości pozwalający w większym stopniu realizować zasadę słusznego odszkodowania. Na to zagadnienie zwracał uwagę m.in. Józef Czaja podkreślając, że daje ona m.in. „możliwość uwzględnienia wpływu starzenia się i zniszczenia budynków oraz ich renowacji i modernizacji na szacowaną wartość” (CZAJA I PARZYCH 2007). Po drugie wyeliminuje wszystkie z przedstawionych wcześniej spornych czy też niespójnych logicznie przepisów prawa. Po trzecie w większym stopniu umożliwi właścicielowi odtworzenie stanu sprzed pozbawienia prawa do nieruchomości.

Przykładowy sposób realizacji zasady SOU przedstawiono na diagramie zamieszczonym poniżej (rys. 38).

Analiza sposobu optymalnego użytkowania następująca po ustaleniu aktualnego przeznaczenia nieruchomości dla potrzeb ustalania odszkodowania za przejmowane nieruchomości winna rozpocząć się za każdym razem weryfikacją czy przeznaczenie to zostało określone z wyłączeniem celu publicznego. W związku z tym, że niektóre sposoby użytkowania nieruchomości mogą być wykluczone ograniczeniami fizycznymi wynikającymi z takich czynników jak: kształt, powierzchnia, ukształtowanie terenu czy dostępność mediów, kolejną czynnością podczas wyboru optymalnego sposobu użytkowania winna być weryfikacja fizycznej możliwości użytkowania danego terenu w określony sposób. Pozytywna weryfikacja braku ograniczeń fizycznych pociąga za sobą konieczność sprawdzenia czy nie ma przeciwwskazań natury prawnej dla danego użytkowania nieruchomości. Prawa ustanowione na nieruchomości, a także ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących w szczególności: planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony przyrody itp., mogą wykluczać niektóre sposoby użytkowania nieruchomości.

Wykorzystanie, które jest zarówno dopuszczalne prawnie, jak i możliwe fizycznie, może jednakże wymagać by rzeczoznawca majątkowy uzasadnił dlaczego jest ono możliwe. Po wskazaniu w analizie jednego lub większej ilości możliwych sposobów wykorzystania, koniecznym jest ich sprawdzenie pod względem wykonalności finansowej (opłacalności ekonomicznej) (MSW 2007). W takim przypadku kryterium opłacalności finansowej może stanowić (ŻRÓBEK 2011):



Rys. 38. Diagram realizacji reguły wyboru optymalnego sposobu użytkowania szacowanej nieruchomości. *Źródło:* opracowanie własne.

- wysokość dochodu - jeżeli przyszłe dochody operacyjne netto z rozważanych jako optymalne sposoby użytkowania są dodatnie to wszystkie sposoby wykorzystania nieruchomości są uważane za wykonalne finansowo,
- wysokość stopy zwrotu zainwestowanego kapitału - jeżeli dochód operacyjny netto z rozważanego jako optymalny sposób użytkowania jest wystarczający do uzyskania wymaganej stopy zwrotu z nieruchomości (z zabudowy i z gruntu), to taki sposób wykorzystania jest wykonalny finansowo,
- dodatnia wartość pozostałościowa gruntu - spośród wykonalnych finansowo sposobów wykorzystania gruntów to użytkowanie, które zapewnia najwyższą pozostałościową wartość gruntu obliczoną zgodnie ze stopą zwrotu określoną przez rynek dla tego sposobu wykorzystania, jest wykorzystaniem optymalnym.

Ostatnim etapem analizy optymalnego sposobu użytkowania jest sprawdzenie, który sposób użytkowania skutkuje osiągnięciem najwyższej wartości (maksymalnej produktywności) powyższych wskaźników.

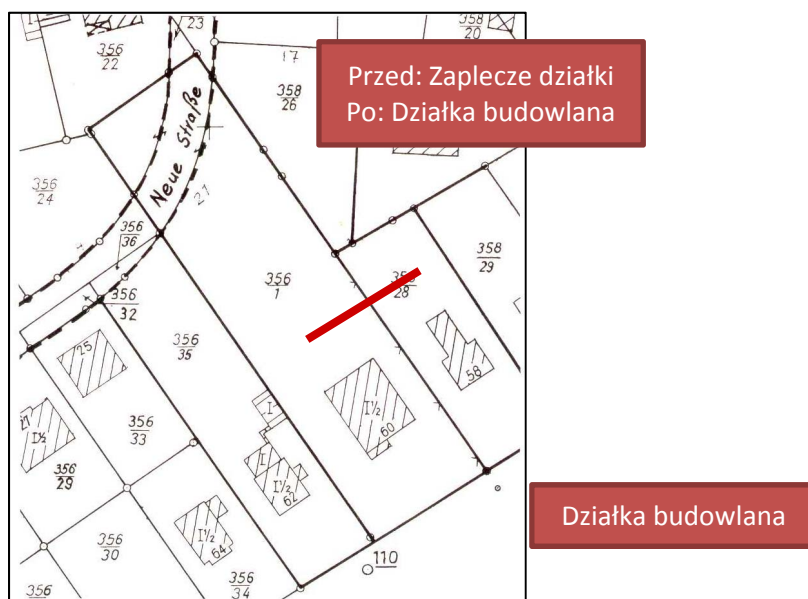
W Międzynarodowych i Europejskich Standardach Wyceny podkreśla się, że sposób najkorzystniejszego użytkowania nieruchomości inny niż aktualny, w dniu wyceny może być przyjęty do wyceny tylko wtedy, gdy istnieje na rynku popyt na nabycie nieruchomości

dla tego sposobu jej użytkowania. Pod uwagę należy wziąć także konkurencję ze strony innych nieruchomości tak samo lub podobnie użytkowanych (ESW 2009; MSW 2007).

Właściwe ustalenie możliwego (optymalnego) sposobu użytkowania nieruchomości stanowi ważny etap poprzedzający określenie jej wartości. Sformułowanie reguły regulującej jego określenie umożliwiło przejście do kolejnego etapu opracowania zasad ustalania słusznego odszkodowania – sformułowania zasady dotyczącej sposobu określania wartości nieruchomości.

Wartość nieruchomości jest wypadkową wielu elementów, jej cech fizycznych, przeznaczenia, czynników ekonomicznych oraz prawnych. Konieczność realizacji inwestycji celu publicznego stanowi rodzaj ingerencji w strukturę tych elementów w związku z czym wpływa na zmianę wartości nieruchomości.

Ingerencja w prawo własności nieruchomości najczęściej negatywnie wpływa na wartość nieruchomości chociażby w wyniku tego że powierzchnia nieruchomości zostaje pomniejszona. Teoretycznie rzecz biorąc, a praktyka potwierdza nieliczne występowanie takich przypadków, może się zdarzyć, że nieruchomość pomimo zmniejszenia swej powierzchni (chodzi w tym przypadku o pozostałą część nieruchomości) w rachunku końcowym zyska na tym (rys. 39).

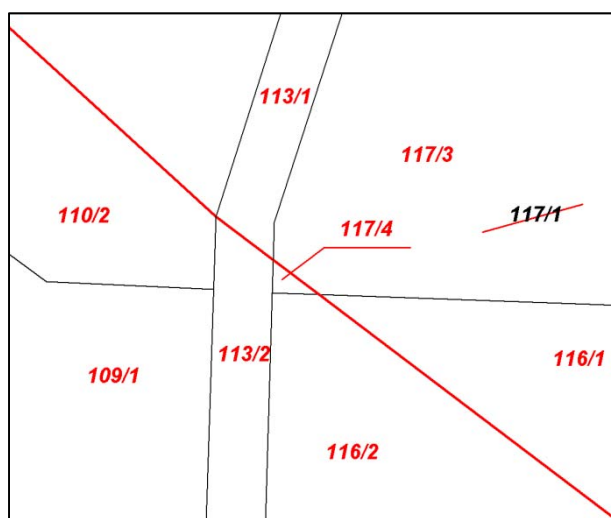


Rys. 39. Przykład pozytywnego wpływu realizacji inwestycji celu publicznego na wartość nieruchomości. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Voss (2010).

Realizacja inwestycji budowy drogi w przypadku nieruchomości pokazanej na rysunku 39 zwiększając możliwość zagospodarowania zaplecza działki poprzez zapewnienie dostępu do drogi publicznej znacznie podnosi jej wartość jednostkową, pomimo pomniejszenia jej powierzchni. Zaplecze działki przed realizacją inwestycji, bez

dostępu do drogi miało ograniczone możliwości zagospodarowania. Po inwestycji drogowej mogło funkcjonować jako samodzielna całość – działka budowlana.

Obowiązujące obecnie zasady określania wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia wielkości odszkodowania nie przewidują uwzględniania w obliczeniach tego typu sytuacji. Oparte zostały na założeniu, że zmiana sytuacji finansowej właściciela jest zawsze równa wartości przejętej nieruchomości. Wartość pozostałej części nieruchomości w ogóle nie jest brana pod uwagę. Wspomina się o niej jedynie w przypadku gdy ingerencja w prawo własności jest na tyle duża, że dalsze wykorzystanie nieruchomości na dotychczasowe cele jest niemożliwe. Określanie w ten sposób wartości przejmowanej części nieruchomości może również powodować pewne problemy w procesie wyceny, szczególnie gdy zakres ingerencji w prawo własności jest znikomy (rys. 40).



Rys. 40. Przykład minimalnej ingerencji w prawo własności. Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Piątki, Jednostka ewidencyjna Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierski.

Wycena działki gruntu oznaczonej numerem 117/4 o powierzchni 7m² wydzielonej z działki 117/1 o powierzchni 6625 m² wymaga zastosowania podejścia porównawczego. Podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Rynek nieruchomości gruntowych o tak niewielkiej powierzchni i kształcie jest niewystarczający do zastosowania tego sposobu wyceny. Korekty cen nieruchomości przyjętych przez rzeczoznawcę majątkowego jako podobne o poprawkę wynikającą z różnicy w powierzchni mogłyby poddawać w wątpliwość właściwy dobór nieruchomości porównawczych. Specyfika sytuacji opisana powyżej jest podobna do przypadku określania wartości nieruchomości sprzedawanych na poprawę warunków zagospodarowania działki przyległej.

Zaproponowana reguła określania wartości przejmowanej nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego powinna zatem spełniać następujące wymogi:

- umożliwić uwzględnienie zmiany wartości pozostałej części nieruchomości,
- umożliwić uwzględnienie korzystnego wpływu lokalizacji inwestycji celu publicznego na wartość pozostałej części nieruchomości,
- wyeliminować problem doboru nieruchomości podobnych w przypadkach braku rynku „ułamnych” działek gruntu..

Rozwiązaniem pozwalającym na spełnienie tych wymogów było zastosowanie może być zmodyfikowanego sposobu funkcjonującego w polskim systemie prawa i warsztacie rzeczoznawcy majątkowego, podczas określania wartości nieruchomości sprzedawanych na poprawę warunków zagospodarowania.

Określana wartość nieruchomości sprzedawanej na poprawę warunków zagospodarowania odpowiada różnicy wartości nieruchomości przyległej wraz z nieruchomością lub jej częścią, która ma być nabyta, i wartości nieruchomości przyległej przed nabyciem nieruchomości lub jej części, bez uwzględnienia wartości części składowych nieruchomości przyległej (§54.1) (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO 2004).

Rozszerzając zakres wyceny pozostałej nieruchomości do również jej części składowych otrzymano nową regułę regulującą sposób określania wartości przejmowanej nieruchomości na potrzeby ustalenia wielkości odszkodowania. Reguła ta sformułowana została w następujący sposób:

Wartość przejętej części nieruchomości określana na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania stanowi różnicę wartości nieruchomości przed przejęciem i wartości nieruchomości pozostałej po przejściu tej części jednak nie więcej niż wartość nieruchomości przed przejęciem.

Formuła regulująca kwestie określania wartości nieruchomości oparta na sformułowanej regule składa się z dwóch elementów - odjemnej i odjemnika. Odjemna określana również z uwzględnieniem zasady optymalnego sposobu użytkowania odzwierciedla sytuację finansową właściciela sprzed przejęcia, odjemnik natomiast daje możliwość uwzględnienia zmiany wartości pozostałej części nieruchomości¹¹ spowodowanej wpływem lokalizacji inwestycji celu publicznego.

$$W_N = W_{N\text{ PRZED}} - W_{N\text{ PO}} ; W_N \leq W_{N\text{ PRZED}} \quad (9)$$

gdzie:

W_N – Wartość przejętej części nieruchomości,

$W_{N\text{ PRZED}}$ – Wartość nieruchomości przed przejęciem,

$W_{N\text{ PO}}$ – Wartość pozostałej części nieruchomości.

Sformułowana powyżej reguła określenia wartości nieruchomości w praktyce wyceny może znaleźć zastosowanie zarówno w przypadku nieruchomości które są przedmiotem

¹¹ Zmiana wartości nieruchomości może wynikać m. in. ze wzrostu natężenia hałasu spowodowanego lokalizacją inwestycji lub drgań gdy inwestycja dotyczy drogi o dużym natężeniu ruchu, ale także lepszego dostępu do drogi publicznej.

obrotu rynkowego (podejście porównawcze) jak również tych, które ze względu na swój charakter bądź też pełnią funkcję w obrocie nie występują (podejście kosztowe). W przypadku zastosowania podejścia kosztowego jednak koniecznym jest jej doprecyzowanie poprzez wprowadzenie modyfikacji w metodzie wyceny właściwej dla tego podejścia.

Konieczność ta wynika z faktu przyjęcia przez ustawodawcę założenia odtworzenia w nowej lokalizacji na nowym, porównywalnym gruncie, starego, równie „zużytego budynku”. Założenia to wyklucza spełnienie zasady ekwiwalentności. Świadczy o tym m.in. wysokość odszkodowania ustalonego podczas realizacji inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Pasłęk-Miłomłyn. Podczas gdy wysokość odszkodowania ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego z wykorzystaniem podejścia kosztowego wyniosła 110 000 zł, wartości porównywalnych nieruchomości o podobnej funkcji, lokalizacji i powierzchni, wystawionych na sprzedaż w badanym okresie, zawierały się w przedziale od 160 000 zł do 240 000 zł. Zatem wartość odszkodowania ustalona na podstawie operatu szacunkowego nie pozwoliłaby właścicielowi przejmowanej nieruchomości na odtworzenie sytuacji sprzed przejęcia

Doprecyzowanie reguły określania wartości przy zastosowaniu podejścia kosztowego winno wynikać z zasady ekwiwalentności a więc opierać się na założeniu, że właściciel będzie w stanie odtworzyć stan sprzed pozbawienia nieruchomości. Rozwiązaniem w takim przypadku może być, stworzenie kolejnej reguły określającej maksymalną kwotę wysokości odszkodowania równą wysokości kosztów odtworzenia części składowych gruntu bez uwzględnienia stopnia ich zużycia powiększonych o wartość rynkową gruntu. Taki sposób określania wysokości odszkodowania praktykowany jest w wielu krajach (np. Kanadzie) gdzie dodatkowo pojawiają się także warunki określające termin w którym właściciel nieruchomości musi wypłacone odszkodowanie przeznaczyć na odtworzenie zabudowy. Jednakże w związku z tym, że rolą odszkodowania w polskim systemie prawnym jest stworzenie możliwości odtworzenia stanu sprzed wywłaszczenia a nie jego obligatoryjne odtworzenie, w pracy uznano, że dodatkowe restrykcje, dotyczące okresu zagospodarowania odszkodowania, będą sprzeczne z interpretacją zasady ekwiwalentności. Zatem regułę dotyczącą sposobu określenia wartości na potrzeby ustalenia odszkodowania za przejęcie nieruchomości z wykorzystaniem podejścia kosztowego sformułowano w następujący sposób:

Wartość przejętych nieruchomości mieszkalnych określana na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania z wykorzystaniem podejścia kosztowego odpowiada wysokości kosztów odtworzenia / zastąpienia części składowych gruntu bez uwzględnienia stopnia ich zużycia powiększoną o wartość rynkową gruntu.

Formuła określenia wartości nieruchomości mieszkalnej z wykorzystaniem podejścia kosztowego oraz sformułowanej powyżej zasady wygląda następująco;

$$O = W_{RG} + KO_{CS} \quad (10)$$

gdzie:

O – wartość przejętej nieruchomości mieszkalnej

W_{RG} – Wartość rynkowa gruntu

KO_{CS} – Koszt odtworzenia lub zastąpienia części składowych nieruchomości

Implementacja sformułowanych w niniejszym rozdziale reguł dotyczących sposobu określania wartości przejmowanej nieruchomości lub jej części pozwoliłaby na ustalenie wielkości jednego z najważniejszych elementów odszkodowania, którego wartość jest znacznie bliższa zmianie sytuacji finansowej właściciela a tym samym pełniej spełnia zasadę słuszności odszkodowania.

Powyższą tezę potwierdza wynik weryfikacji przeprowadzonej z wykorzystaniem wybranych dwóch scenariuszy opisanych w rozdziale 5.6. pracy: scenariusza IIM dotyczącego nieruchomości mieszkalnej oraz scenariusza IIIR dotyczącego nieruchomości rolnej.

W przypadku nieruchomości mieszkalnej, w której zakres ingerencji w prawo jest na tyle istotny, że poza zmniejszeniem powierzchni działki i koniecznością odtworzenia jego części składowych, wpływa również na warunki życia mieszkańców domu, formuła obliczeniowa oparta na sformułowanych regułach pozwoliłaby na uwzględnienie większości z wymienionych konsekwencji przejęcia nieruchomości. Fakt negatywnego wpływu na warunki życia mieszkańców uwzględniony zostałby w wartości jednostkowej nieruchomości po przejęciu. Zmniejszenie powierzchni działki uwzględnione zostałoby dzięki porównawczej jednostce rynkowej (pomniejszonej powierzchni pozostałej nieruchomości). Obliczona w ten sposób wartość powiększona zostałaby wartością rynkową lub koszt odtworzenia części składowych dzięki czemu właściciele przejmowanej nieruchomości mogliby je odtworzyć.

Podjęcie próby sformułowania zasady regulującej kwestie uwzględniania wartości zmiany wysokości dochodu, bądź też szerzej - utraconych korzyści, podczas ustalania wielkości odszkodowania za przejęcie nieruchomości stanowi propozycję odejścia od jednej z głównych zasad regulujących to zagadnienie w polskim systemie prawa – zasady rekompensaty tylko szkody rzeczywistej (*damnum emergens*).

Pojęcie szkody rzeczywistej jak również utraconych korzyści stanowiących przedmiot formułowanej reguły bezpośrednio wywodzi się z pojęcia szkody. Pomimo tego, że definicji szkody jako kategorii prawnej nie sposób odnaleźć w polskich przepisach prawa, jej znaczenia poszukiwać należy w zasadzie z której się wywodzi, zawartej w Art. 361 § 2 k.c. w myśl której „naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono” (KODEKS CYWILNY 1964). Zgodnie z literaturą przedmiotu, czerpiącą zarówno z doktryny jak i orzecznictwa, szkoda jako kategoria prawna to „naruszenie prawnie chronionych dóbr i interesów, które następują wbrew woli poszkodowanego” (PRAWO ASEKURACYJNE 2002).

Rezultatem szkody poniesionej w sferze majątkowej jest uszczerbienie aktywów lub zwiększenie pasywów. Najczęściej przyjmuje ono formę tzw. szkody rzeczywistej obejmującej straty bezpośrednie, które poszkodowany poniósł. W tym zakresie też jest rekompensowane w postępowaniu wyłączeniowym. Szkoda rzeczywista jednak nie jest jedynym elementem składowym uszczerbku ponoszonego na majątku. Dopełnieniem strat rzeczywistych są bowiem tzw. utracone korzyści (*lucrum cessans*), pod pojęciem których należy rozumieć zyski, które dana osoba mogłaby osiągnąć gdyby szkoda nie została wyrządzona (FILIPAK 2007; OSYPIUK 2007).

Pojęcie utraconych korzyści w kontekście odszkodowania za wywłaszczenie najczęściej obejmuje zmniejszenie dochodu osiąganego z działalności prowadzonej na nieruchomości lub w przypadku nieruchomości rolnych – dzierżawy gruntów. Ingerencja w prawo własności może więc negatywnie wpływać na wielkość osiąganego dochodu w pewnym okresie czasu (podczas etapu budowlanego odtwarzającego inwestycję) lub pozbawić właściciela nieruchomości źródła dochodu bez możliwości jego dalszego osiągnięcia w danym miejscu (przejęcie całej nieruchomości i konieczność zmiany lokalizacji lub zaniechanie prowadzonej działalności). Określenie wielkości utraconych korzyści jest bardzo trudnym zadaniem. Jak podkreślają specjaliści zajmujący się tym zagadnieniem, w szczególności Charles Szypszak z University of North Carolina at Chapel Hill „mogą być one przedmiotem spekulacji, przysparzać trudności w kwantyfikacji i prowadzić do wypłat odszkodowań opiewających na ogromne kwoty” (SZYPSZAK 2010).

Reguła określania tej składowej odszkodowania powinna więc być tak sformułowana aby wyeliminować możliwość zachowań spekulacyjnych. Ograniczenie takich zachowań może zostać osiągnięte poprzez ustalenie wielkości odszkodowania na podstawie dowodów dostarczonych przez samego właściciela wywłaszczonej nieruchomości – np. zeznania podatkowego, dotyczącego działalności prowadzonej w określonym przedziale czasu – np. 2 lat poprzedzających przejęcie nieruchomości. Kluczowym zagadnieniem jakie powinno być uregulowane przy ustalaniu wielkości utraconych korzyści jest okres za który osoba wywłaszczana otrzyma odszkodowanie. Zadośćuczynienie właścicielowi nieruchomości za wszystkie utracone korzyści jakich doświadczył po wywłaszczeniu mogłoby być sprzeczne z zasadą ekwiwalentności odszkodowania. Fakt, że właściciel doświadczył uszczerbku na majątku w postaci utraconych korzyści spowodowanych wywłaszczeniem nie znaczy, że nie może podjąć pewnych działań naprawczych zmierzających do powrotu do sytuacji finansowej sprzed wywłaszczenia. Rozwiązaniem pozwalającym na eliminację zarówno trudności w kwantyfikacji jak i wypłat niesłusznych odszkodowań mogłoby więc być arbitralne ustalenie typowego okresu w którym właściciel byłby w stanie wyeliminować niedogodności spowodowane wywłaszczeniem. Z przeprowadzonych badań wynika, że praktyka stosowana w innych krajach pozwala stwierdzić, że okres taki najczęściej trwa 3 lata. Biorąc pod uwagę przytoczone argumenty reguła uwzględniania utraconych korzyści w ustaleniu sumy odszkodowania została sformułowana w następujący sposób:

Wartość utraconych korzyści będących konsekwencją przejęcia nieruchomości pod inwestycję celu publicznego, uwzględnia się w okresie 3 lat od daty przejęcia nieruchomości na podstawie wiarygodnej dokumentacji dostarczanej przez właściciela nieruchomości.

Zastosowanie tak sformułowanej reguły powinno przebiegać etapowo – od ogółu do szczegółu. Pierwszym etapem winno być określenie zakresu przedmiotowego rekompensowanej szkody, a więc rodzaju uwzględnianych utraconych korzyści. W tym przypadku można się spotkać z dwoma rodzajami utraconych korzyści (tymczasowa nota interpretacyjna V.8):

- trwałymi – wynikającymi z nieodwracalnego zmniejszenia wartości użytkowej nieruchomości,

- przejściowymi – wynikającymi z konieczności dochodzenia do pierwotnego poziomu produkcyjnego w tzw. „okresie leczenia rany”.

Kolejny etap realizacji procedury to określenie poziomu odniesienia do ustalenia wysokości odszkodowania (średnia wartość dochodu z nieruchomości w okresie np. 2 lat poprzedzających przejęcie nieruchomości) oraz różnicy tej wartości i wartości dochodów osiągniętych z nieruchomości w okresie trzech lat od daty jej przejęcia. Ostatecznym etapem określenia wielkości utraconych korzyści jest zdyskontowanie określonej wielkości.

Określenia stopy dyskonta można dokonać zgodnie z metodyką zawartą w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Możliwym jest również skorzystanie z dorobku naukowego polskich specjalistów. W tym przypadku, propozycje ustalania stopy dyskonta przedstawiali m.in. CZAJA (2011) oraz TROJANEK (2003).

Zastosowanie tej reguły można przedstawić na przykładzie scenariusza VIK dotyczącego nieruchomości komercyjnej, opisanego w rozdziale 4.6. W przypadku tej nieruchomości wystąpienie szkody w postaci utraconych korzyści wynikało z faktu reorganizacji ruchu. Odcięcie pasa działki, przez który klienci stacji benzynowej bezpośrednio zjeżdżali z drogi oraz zapewnienie innego, dłuższego dojazdu spowodowało zmniejszenie liczby klientów korzystających z usług stacji. Utracone korzyści w tej sytuacji miały charakter przejściowy. Pomimo trwałej zmiany sposobu dojazdu do stacji właściciel mógł podjąć wszelkie działania (w tym również działania marketingowe – zamieszczenie odpowiedniej reklamy i informacji o nowym dojeździe co jednak wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów) aby poziom uzyskiwanego dochodu po przejęciu nieruchomości powrócił do wcześniejszego poziomu. Realizację sformułowanej reguły w przypadku tego scenariusza przedstawiono na rysunku 41.

Wartość utraconych korzyści określana na podstawie zasady sformułowanej w niniejszym rozdziale odpowiada zdyskontowanej sumie różnicy średniego dochodu z dwóch lat poprzedzających przejęcie nieruchomości oraz dochodów osiągniętych kolejno w okresie trzech lat od daty przejęcia nieruchomości. Formuła określenia wartości utraconych korzyści wygląda następująco;

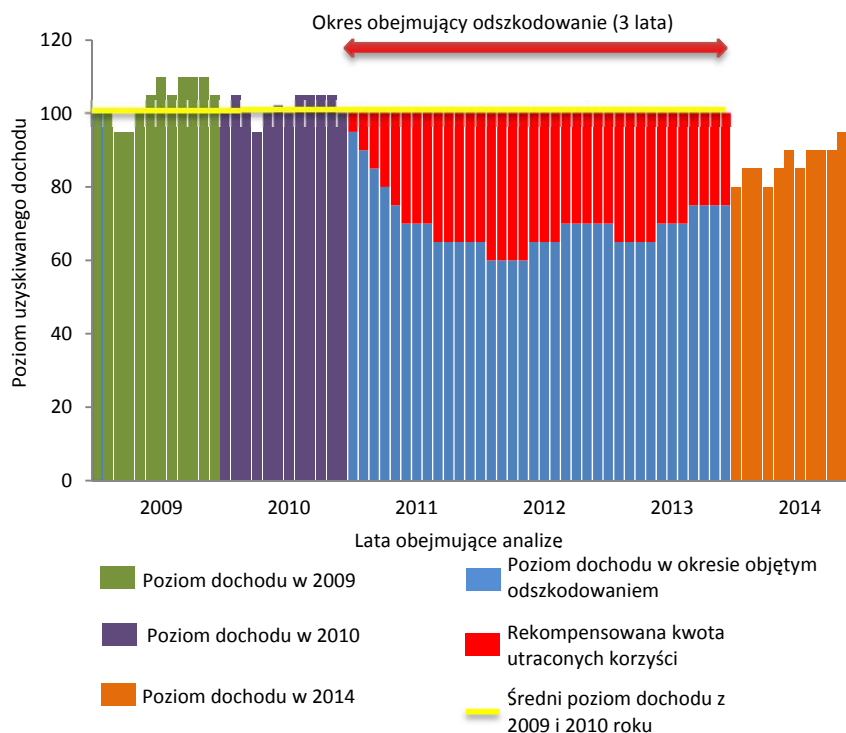
$$W_{UK} = k \times \sum_{n=1}^3 (w_{\text{SR}} - w_n) ; \text{ dla } W_N < W_{\xi} \quad (11)$$

gdzie:

- W_{UK} – wartość utraconych korzyści podlegająca rekompensacie,
- k – współczynnik dyskonta liczony dla okresu podlegającego rekompensacie,
- w_{SR} – średnia wartość rocznego dochodu otrzymanego przed przejęcie nieruchomości,
- w_n – wartość dochodu osiąganego w poszczególnych latach prognozy,
- n – kolejne lata prognozy,
- 3 – horyzont prognozy.

Uwzględnianiem utraconych korzyści / zmiany wielkości dochodu wymaga ostrożności podczas ustalania wysokości odszkodowania. Koniecznym sprawdzenie czy ustalana kwota nie uwzględnia dwukrotnie wpływu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Element utraconych korzyści może być bowiem uwzględniony w wartości pozostałej części nieruchomości. Zagadnienie zmniejszonych korzyści dotyczy głównie tej części

nieruchomości, która pozostaje u poprzedniego właściciela. Może być jednak rozpatrywana również gdy strata powodowana jest całkowitym zaprzestaniem działalności na czas odtworzenia warsztatu pracy. Sposób jej ustalenia jest na tyle uniwersalny, że może być stosowany i w tym przypadku przy niewielkich modyfikacjach formuły obliczeniowej.



Rys. 41. Realizacja reguły uwzględnienia utraconych korzyści w scenariuszu nr VIK nieruchomości komercyjnej. Źródło: opracowanie własne.

Przejęcie gruntów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego oprócz konsekwencji w postaci przejętego prawa do nieruchomości oraz możliwej zmiany wysokości generowanego dochodu z pozostałej części może również pociągać za sobą konieczność ponoszenia przez właściciela nieruchomości dodatkowych kosztów. Zakres przedmiotowy kosztów podobnie jak zakres ingerencji w prawo własności może być zróżnicowany. W przypadku gdy wywłaszczenie dotyczy np. całej nieruchomości mieszkalnej właściciel nieruchomości zmuszony jest do zmiany miejsca zamieszkania. W takim przypadku kosztami których wystąpienie jest bardzo prawdopodobne są np.:

- koszty poszukiwania nowego miejsca zamieszkania w tym prowizja pośrednika w obrocie nieruchomościami,
- opłata notarialna za sporządzenie umowy kupna nowego mieszkania,

- koszty przeprowadzki – koszt usługi polegającej na przeniesieniu wyposażenia z mieszkania opuszczonego do nowego miejsca zamieszkania,
- koszty nabycia nowego wyposażenia mieszkania (pewne elementy wykończenia starego mieszkania,
- koszt przystosowania nowego mieszkania do własnych potrzeb - m.in. malowanie,
- koszt zmiany dokumentów, podpisania umów na dostarczenie mediów itp.
- inne.

W przypadku zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej uzasadnionymi kosztami jakie zapewne wystąpią będą np. koszty reklamy informujące potencjalnych klientów o nowej lokalizacji oraz różnego rodzaju koszty administracyjne.

W obowiązującym obecnie porządku prawnym jedynym zapisem dającym namiastkę możliwości rekompensaty poniesionych kosztów w przypadku nieruchomości pełniących funkcje mieszkalne jest powiększająca wysokość odszkodowania kwota 10 000 zł.

Rozwiązanie takie pomimo usilnych starań ustawodawcy do uczynienia odszkodowania bardziej „humanitarnym” pozostawia jednak wiele wątpliwości w kategorii spełnienia zasady słuszności. Pierwszym elementem budzącym zastrzeżenia jest jego zakres przedmiotowy. Ograniczając zakres wypłaty 10 000 zł do jedynie zamieszkałych nieruchomości mieszkalnych ustawodawca wyszedł z założenia, że w przypadku innych rodzajów nieruchomości wyłączenie nie powoduje konieczności ponoszenia kosztów, a z tym nie sposób się zgodzić. Po drugie element którego celem była rekompensata poniesionych kosztów został ujęty jako ryczałtowa kwota. Brak możliwości odniesienia elementu do faktycznie poniesionych kosztów sprawia, że z roku na rok, wraz ze spadkiem siły nabywczej pieniądza otrzymana dodatkowo kwota dziesięciu tysięcy złotych pozwoli na coraz to mniejsze pokrycie ponoszonych kosztów. Może również, na co zwraca uwagę GDESZ i TREMBECKA stanowić kwotę znacznie przewyższającą wysokość faktycznie poniesionych kosztów (GDESZ i TREMBECKA 2011). Biorąc wszystkie z opisanych powyżej argumentów reguła dotycząca uwzględniania w wartości odszkodowania dodatkowych kosztów sformułowana została w następujący sposób:

Odszkodowanie za przejęcie nieruchomości uwzględnia uzasadnione koszty, które właściciel musiał ponieść w konsekwencji przejęcia nieruchomości pod inwestycję celu publicznego

Wartość rekompensowanych kosztów określana na podstawie reguły sformułowanej w niniejszym rozdziale odpowiada zwaloryzowanej sumie tych kosztów. Formuła określenia ich wartości wygląda następująco;

$$W_K = \sum_{i=1}^n k_i \times k_o \quad (12)$$

gdzie:

- W_K – wartość kosztów podlegająca rekompensacie,
- k_i – współczynnik waloryzacji liczony dla okresu podlegającego rekompensacie,
- k_o – wysokość kosztów poniesionych wg dokumentów.

Uregulowanie wszystkich zagadnień związanych z pierwszym zakresem ustalania wielkości słusznego odszkodowania - sposobem ustalania wielkości odszkodowania,

pozwoili na opracowanie kolejnych norm dotyczących aspektów proceduralnych określania odszkodowania.

Głównym celem sformułowania zasady równowagi interesów stron było stworzenie takiego algorytmu postępowania, dzięki któremu osoba wywłaszczana czułaby się pełnoprawnym uczestnikiem całej procedury przejmowania nieruchomości na cele publiczne a nie jedynie stroną postępowania administracyjnego której w zamian za wywłaszczenie przysługuje odszkodowanie. Kluczowym argumentem przemawiającym za podjęciem również proceduralnego aspektu problematyki ustalania odszkodowania była zmiana przepisów prawa (nowelizacja Specustawy drogowej) w której ustawodawca zastosował mechanizm przejęcia nieruchomości z mocy prawa, w praktyce eliminując przewidziany zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami tzw. etap rokowań. Zastosowanie takiego rozwiązania w znacznym stopniu ograniczyło możliwość czynnego uczestnictwa właścicieli wywłaszczanych nieruchomości w procedurze regulacji stanów prawnych gruntów, poddając w wątpliwość możliwość spełnienia reguły rządzącej tą procedurą – sprawiedliwości i przejrzystości. Sposób regulacji stanów prawnych gruntów w procedurze przejęcia nieruchomości w wielu przypadkach powodował złe nastawienia właścicieli nieruchomości do procesu realizacji inwestycji celu publicznego. Powodował brak współpracy z organami administracji publicznej, który niejednokrotnie przeradzał się w konflikt na linii organ realizujący inwestycję – właściciel nieruchomości. O ile w przypadku procedury rokowań właściciel miał możliwość uczestniczenia zarówno w ogólnej kampanii informacyjnej, konsultacjach społecznych oraz szeregu indywidualnych spotkań o tyle w procedurze przejęcia nieruchomości z mocy prawa jego rola została znacznie ograniczona. Właściciele nieruchomości zostali zepchnięci na dalszy plan a ich rola sprowadzała się tylko do potwierdzenia poprawności sporządzonego opisu stanu nieruchomości w dniu jej przejęcia oraz, w bardziej zaawansowanym etapie, zastrzeżeń dotyczących wyceny nieruchomości. Biorąc pod uwagę powyższe, uznano, że zasada dotycząca procedury ustalania wysokości odszkodowania powinna regulować wspomniane powyżej aspekty, które w stosunku do procedury wywłaszczeniowej uległy zmianie w znacznym stopniu na niekorzyść właścicieli nieruchomości. Uczestnictwo właściciela nieruchomości podczas procedury ustalania odszkodowania może być niezwykle istotnym elementem nie tylko pełniącym funkcję weryfikacyjną opracowań sporządzanych przez właściwych ekspertów ale również może dostarczyć informacji które eksperci mogą pominąć. Współpraca organu administracji publicznej z właścicielem nieruchomości może przekonać właściciela do słuszności lokalizacji inwestycji i uświadomić, że inwestycja ta jest realizowana również w jego interesie. Co więcej może również stanowić źródło informacji wykorzystywane we wstępnej wycenie nieruchomości. Dokładając wszelkich starań aby nowa zasada w jak największym zakresie dawała możliwość realizacji procedury w sposób sprawiedliwy oraz przejrzysty nowej regule postępowania nadano następującą treść:

Procedura określania odszkodowania za przejęcie nieruchomości realizowana jest we współpracy z właścicielem nieruchomości, w szczególności podczas ustalania wysokości odszkodowania.

Pomimo tego, że sformułowana reguła podkreśla jedynie konieczność współpracy obu stron postępowania w zakresie dotyczącym określania odszkodowania, jej implementacja

w połączeniu ze wszystkimi pozostałymi zasadami i regułami może dotyczyć również procedury poprzedzającej rokowania. Może zostać wykorzystana podczas określenia wartości przejmowanych nieruchomości z wyprzedzeniem w stosunku do działań formalnych, dzięki czemu właściciele przejmowanych nieruchomości mogliby otrzymać wstępną informację na temat wysoce prawdopodobnej kwoty przysługującego im odszkodowania, tym samym przygotować się do negocjacji, rokowań lub w przypadku ich braku do uwag zgłaszanych do operatu szacunkowego.

Narzędziem umożliwiającym sprawną realizację reguły uczestnictwa w procesie ustalania odszkodowania może być opracowana przez autora rozprawy metodyka wstępnej wyceny nieruchomości. Wartości określone tą metodą mogą przyczynić się do sprawniejszej oraz mniej konfliktowej regulacji stanów prawnych gruntów oraz już na wstępie realizacji procedury dostarczyć wielu informacji, niezbędnych dla prawidłowego podejmowania decyzji.

5.9. Metodyka wstępnej wyceny przejmowanych nieruchomości

Wycena nieruchomości przeznaczonych pod realizację budowy dróg publicznych, ze względu na liniowy charakter przedsięwzięcia jest specyficznym rodzajem wyceny. Niejednokrotnie obejmuje znaczne liczby sąsiadujących ze sobą nieruchomości, o podobnych cechach fizycznych, użytkowych czy lokalizacyjnych. Jak podkreślają specjaliści zajmujący się problematyką regulacji stanów prawnych gruntów przeznaczonych pod drogi wycena nieruchomości dla tego celu powinna być wykonana (MARZEC 2007):

- dla całej trasy przez jednego rzeczoznawcę majątkowego, jeden zespół bądź w ścisłej współpracy wszystkich wykonujących tę pracę rzeczoznawców,
- w możliwie jak najkrótszym czasie,
- z uwzględnieniem wzajemnych różnic poszczególnych nieruchomości w relacji droższe – tańsze – równe sobie,
- w oparciu o wnikliwie wykonany opis nieruchomości szczególnie w kontekście występowania naniesień roślinnych i budowlanych.

Wymienione powyżej uwarunkowania pozwoliły stwierdzić, iż pomocnym narzędziem podczas opracowania metodyki wstępnej wyceny nieruchomości, mogą okazać się procedury wnioskowania statystycznego. Wyboru zastosowanej w pracy formuły statystycznej dokonano w oparciu o obszerną literaturę przedmiotu z dziedziny wnioskowania statystycznego (ACZEL 2010; JÓŻWIAK I PODGÓRSKI 2009; JAJUGA I WALESIAK 2009; MYNARSKI 2000; CZAJA I LIGAS 2010). Wśród wielu dostępnych metod pochodzących z licznych dziedzin wnioskowania statystycznego wybrano **metodę wielowymiarowej analizy porównawczej** gdyż, co podkreśla wielu autorów (FORYŚ 2009; JAJUGA 1993; WALESIAK 2002), umożliwia ona analizę obiektów i zjawisk złożonych, na których stan i zachowanie wpływa jednocześnie wiele cech i czynników.

W związku z tym, iż celem opracowania metodyki wstępnej wyceny nieruchomości było przyspieszenie procedur regulacji stanów prawnych gruntów poprzez stworzenie narzędzia do określania wartości nieruchomości, dołożono wszelkich starań aby algorytm określania wartości spełniał następujące kryteria (ADAMCZEWSKI 2005):

- 1) prostoty modelu matematycznego, poprawności merytorycznej i adekwatności do rzeczywistych uwarunkowań,
- 2) łatwości zbierania danych empirycznych (a więc i niskie koszty tego zbierania),
- 3) łatwości percepcji algorytmu przez obywatela.

Dodatkowo warunkiem jaki starano się spełnić była zgodność z obowiązującymi przepisami prawa regulującymi kwestie wyceny nieruchomości. Kluczowym w tym przypadku był zapis §3.5. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego:

*„Przy metodzie analizy statystycznej rynku przyjmuje się zbiór cen transakcyjnych właściwych do określenia wartości **nieruchomości reprezentatywnych**, o których mowa w art. 161 ust. 2 ustawy. Wartość nieruchomości określa się przy użyciu metod stosowanych do **analiz statystycznych**”.*

W związku z określonym celem zastosowania wielowymiarowej analizy porównawczej – wycena przejmowanych nieruchomości, oraz koniecznością dokonania tego na podstawie tzw. nieruchomości reprezentatywnych, realizacja celu dodatkowego z wykorzystaniem wielowymiarowej analizy porównawczej sprowadzała się do ustalenia sposobu określenia nieruchomości reprezentatywnej (w tym sposobu określenia jej wartości) oraz ustalenia sposobu określania wartości przejmowanych nieruchomości na podstawie nieruchomości reprezentatywnej.

Nieruchomość reprezentatywna, pomimo braku jej definicji w przepisie prawa wprowadzającej jej pojęcie – Ustawie o Gospodarce Nieruchomościami, rozumiana może być jako obiekt typowy, który można wybrać (nieruchomość istniejąca) lub ustalić (nieruchomość modelowa) na danym obszarze, przyjmując podobieństwo cech cenotwórczych. Sposób jej wyboru/określenia, musi zostać oparty na zbiorze **N** nieruchomości (nieruchomości podobne do nieruchomości przejmowanych pod inwestycję celu publicznego, które były przedmiotem obrotu rynkowego) zawierającym **n** nieruchomości:

$$\mathbf{N} = \{n_1, n_2, n_3, \dots, n_n\}, \quad (13)$$

zbiorze atrybutów **A** o *m* elementach:

$$\mathbf{A} = \{a_1, a_2, a_3, \dots, a_m\} \quad (14)$$

oraz cenach nieruchomości:

$$\mathbf{c} = \{c_1, c_2, c_3, \dots, c_n\} \quad (15)$$

jako że zostaną wykorzystane do określenia wartości nieruchomości reprezentatywnej.

Wybór/określenie nieruchomości reprezentatywnej wymaga więc pewnego uporządkowania nieruchomości porównawczych według ich atrybutów oraz cen. Wielowymiarowa przestrzeń zmiennych diagnostycznych (atrybutów nieruchomości) jest jednak trudna w interpretacji i uporządkowaniu, koniecznym więc jest doprowadzenie jej do takiej postaci która uporządkowanie umożliwi.

Rozwiązaniem tego problemu może być określenie zmiennej syntetycznej - na potrzeby opracowania metodyki wstępnej wyceny nazwanej mianem **SYNTETYCZNEGO MIERNIKA**

ATRAKCYJNOŚCI PRZEJMOWANEJ NIERUCHOMOŚCI (SMAPN). Idea zmiennej syntetycznej SMAPN polega na zastąpieniu wektora cech opisującego daną nieruchomość, skalarną wielkością zagregowaną, która nie tylko umożliwi porównywanie i porządkowanie nieruchomości względem siebie ale również pozwoli na odniesienie jej wielkości do wartości nieruchomości (większa wartość SMAPN powinna odpowiadać wyższej wartości nieruchomości). Określenie SMAPN dla każdej z nieruchomości porównawczych wymaga więc uprzedniego **ustalenia cech** mających istotny wpływ na wartość przejmowanych nieruchomości. W zależności od rodzaju rynku oraz dostępności danych określenie to może zostać wykonane za pomocą metody analizy i oceny merytorycznej lub metod statystycznych. Stosując metody statystyczne pamiętać należy jednak, że nie wszystkie cechy są jednakowo istotne z punktu widzenia przedmiotu badań i nie wszystkie cechy powinny być w analizach uwzględnione. Wyboru zmiennych do zbioru cech diagnostycznych należy dokonać posługując się kryterium (OSTASIEWICZ 1998):

- uniwersalności,
- zmienności,
- stopnia skorelowania,
- ważności.

Realizacja etapu ustalenia atrybutów mających istotny wpływ na wartość nieruchomości pociąga za sobą konieczność przedstawienia ich w formie obrazu liczbowego celem uzyskania formalnych podstaw do wykonywania działań arytmetycznych. Obraz taki uzyskać można stosując przekształcenie:

$$X_j: N \rightarrow R^n \quad (16)$$

w wyniku którego dwuwymiarowa macierz opisywanego fragmentu rynku nieruchomości ujęta jest wzorem

$$X = [x_{ij}]_{n \times m} \quad (17)$$

w każdym ze swych wierszy X zawiera liczbowe reprezentacje nieruchomości w kolumnach Y natomiast liczbowe wartości atrybutów.

Pomimo tego, że wartość merytoryczna poszczególnych cech nieruchomości odgrywa podstawową rolę przy określaniu SMAPN, wpływ każdej z nich nie jest jednakowy. W celu ustalenia wpływu cech na wartość nieruchomości koniecznym jest więc **wprowadzenie współczynników wagowych**, określanych w sposób analityczny lub za pomocą metody analizy preferencji.

W związku z tym, że cechy nieruchomości charakteryzują się zazwyczaj różnymi mianami i zakresami zmienności, porównania ich w tej postaci nie są możliwe. Możliwość taką otrzymujemy po wykonaniu – **normalizacji** (standaryzacji, unitaryzacji lub przekształcenia ilorazowego), w wyniku której nowe realizacje cech są liczbami nieujemnymi oraz mieszczą się w określonym i znanym przedziale wartości (SAWIŁOW, 2009). Pamiętać w tym miejscu należy dodatkowo o tym, że skale atrybutów powinny być tak ustalone, aby ich zmienność była zawsze wprost proporcjonalna do jednostkowych cen rozważanych nieruchomości.

W przedstawionej metodyce wstępnej wyceny nieruchomości, kierując się kryterium prostoty modelu matematycznego, wykorzystano formułę normalizacji ilorazowej w postaci:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\bar{x}_j} \quad (18)$$

w której znormalizowana wartość cechy stanowi iloraz wartości tej cechy i jej wartości średniej.

Realizacja wszystkich opisanych powyżej etapów procedury daje możliwość określenia SMAPN nieruchomości porównawczych. Aby tego dokonać konieczne jest uprzednie **określenie postaci formuły agregującej**. W literaturze przedmiotu procedury wyznaczania mierników syntetycznych podzielić można na dwie grupy:

- metody bezwzorcowe,
- wzorcowe.

W przedstawionej metodyce wstępnej wyceny nieruchomości zaproponowano wykorzystanie bezwzorcowej postaci formuły agregującej.

$$q_i = \sum_{j=1}^m w_j \cdot z_{ij} \quad (19)$$

Podstawowym argumentem przesądzającym o tym był fakt, że uzyskane za pomocą tego rodzaju formuły miary można łatwo interpretować i szeregować.

W wyniku zastosowania wielowymiarowej analizy porównawczej otrzymuje się wektor

$$\mathbf{q} = [q_1, q_2, \dots, q_n], \quad (20)$$

którego elementami są realizacje cechy syntetycznej, pozwalające na ustalenie podobieństwa w zbiorze nieruchomości podobnych wykorzystywanych do wyznaczenia nieruchomości reprezentatywnej (rys. 42).

Weryfikacja merytoryczna wartości SMAPN w konfrontacji z cenami nieruchomości podobnych winna stanowić ostatni z etapów procedury poprzedzających wyznaczenie nieruchomości reprezentatywnej. Pomimo tego, że teoretycznie rzecz biorąc, wyższe wartości SMAPN powinny odpowiadać wyższym cenom nieruchomości porównawczych w praktyce nie musi znajdować odzwierciedlenia i może narzucać konieczność powtórnej analizy danych wejściowych.

Pozytywne zakończenie weryfikacji umożliwia wyznaczenie wartości oraz cech nieruchomości reprezentatywnej. W przedstawionej metodyce wstępnej wyceny, zaproponowano jej wyznaczenie poprzez określenie miary centralnej (wartości średniej) SMAPN nieruchomości porównawczych oraz ich cen (CZAJA 2011 – konsultacje).

Proponowaną procedurę określenia nieruchomości reprezentatywnej jako jednego z dwóch etapów opracowania metodyki wstępnej wyceny nieruchomości przedstawiono na rysunku 42.

Określenie modelowej nieruchomości reprezentatywnej opisanej przez SMAPN oraz jej wartość, stanowi pierwszy etap metodyki wstępnej wyceny nieruchomości w wyniku którego określany jest wzorzec wykorzystywany do określenia wartości przejmowanych nieruchomości. Kolejnym etapem jest ustalenie sposobu określania wartości przejmowanych nieruchomości.

Sposób określenia wartości przejmowanych nieruchomości na podstawie nieruchomości reprezentatywnej w proponowanej metodyce wstępnej wyceny oparty został na założeniu proporcjonalności parametrów opisujących nieruchomość reprezentatywną z nieruchomością wycenianą – SMAPN oraz wartości.

$$\frac{SMAPN_R}{W_R} = \frac{SMAPN_W}{W_W} \quad (21)$$

gdzie:

$SMAPN_R$

– syntetyczna miernik atrakcyjności nieruchomości reprezentatywnej,

W_R

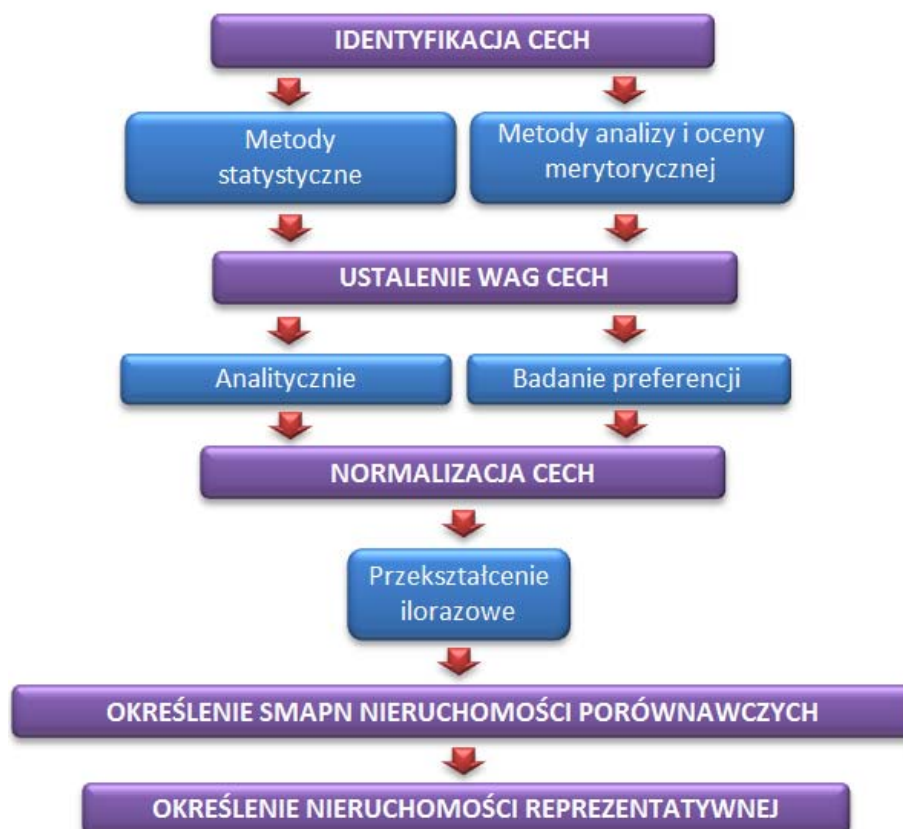
– wartość nieruchomości reprezentatywnej,

$SMAPN_W$

– syntetyczna miernik atrakcyjności przejmowanej nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny,

W_W

– wartość nieruchomości wycenianej.



Rys. 42. Procedura określenia nieruchomości reprezentatywnej. Źródło: opracowanie własne.

Określenie wartości przejmowanej nieruchomości sprowadza się do takiego przekształcenia przedstawionej powyżej równości ilorazów w którym otrzymamy szukaną wartość:

$$W_W = \frac{SMAPN_W \cdot W_R}{SMAPN_R} \quad (22)$$

gdzie:

- SMAPN_R – syntetyczna miernik atrakcyjności nieruchomości reprezentatywnej,
- W_R – wartość nieruchomości reprezentatywnej,
- SMAPN_W – syntetyczna miernik atrakcyjności przejmowanej nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny,
- W_W – wartość nieruchomości wycenianej.

Otrzymana w ten sposób wartość winna odpowiadać wysoce prawdopodobnej cenie przejmowanej nieruchomości możliwej do uzyskania na rynku. Ustalenie wielkości SMAPN nieruchomości wycenianej jako elementu niezbędnego to określenia jej wartości rynkowej powinno zostać przeprowadzone w sposób analogiczny do sposobu określania wartości SMAPN nieruchomości reprezentatywnej, a więc powinien zostać oparty na tym samym zbiorze atrybutów mających istotny wpływ na wartość nieruchomości, powinien uwzględniać te same wartości poszczególnych wag oraz ten sam sposób normalizacji, w końcu powinna zostać obliczona na podstawie tej samej formuły agregującej.

Przedstawiona powyżej propozycja metodyki wstępnej wyceny nieruchomości uwzględnia obowiązujące przepisy prawa oraz spełnia określone przed jej opracowaniem kryteria. Przyjęto, że powinna ona stanowić narzędzie pozwalające nie tylko na określenie wartości przejmowanych nieruchomości dla całej trasy w stosunkowo krótkim okresie czasu przez jednego rzeczoznawcę majątkowego (jeden zespół) ale również uwzględniać wzajemne różnice poszczególnych nieruchomości. W celu sprawdzenia przydatności opracowanej metodyki wstępnej wyceny nieruchomości przeprowadzono jej weryfikację na wybranych obiektach badawczym.

5.10. Weryfikacja metodyki wstępnej wyceny nieruchomości

Obiektem na którym przeprowadzono weryfikację przydatności opracowanej metodyki wstępnej wyceny nieruchomości była jedna z realizowanych inwestycji budowy dróg publicznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica-Napierki.

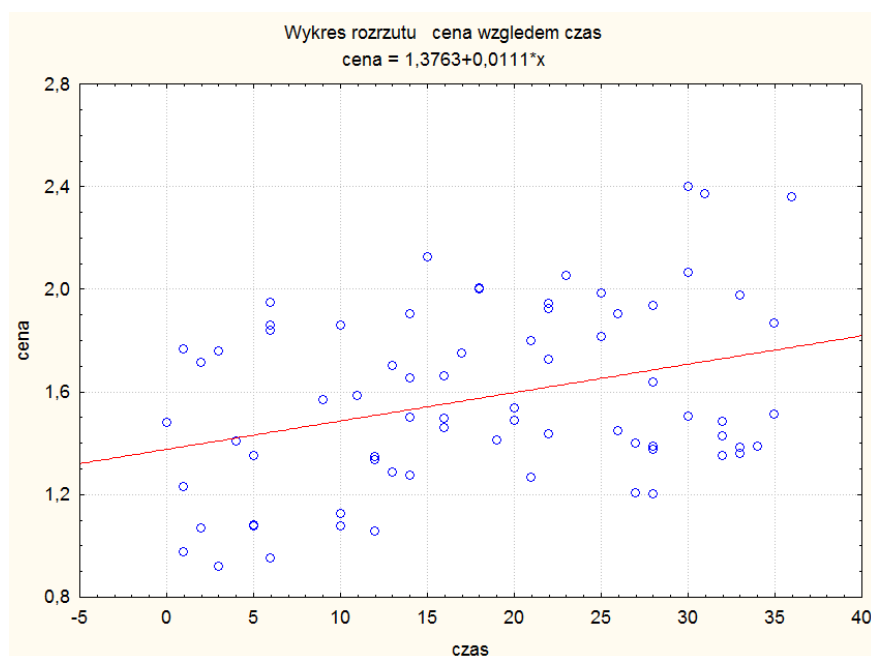
Realizacja inwestycji pociągnęła za sobą konieczność regulacji stanu prawnego 385 działek ewidencyjnych położonych na terenie 14 obrębów ewidencyjnych w 4 gminach. Nieruchomości rolne stanowiły dominującą część w strukturze użytkowania gruntów zajętych pod inwestycję. Trasa realizowanej drogi przebiegała również przez tereny leśne oraz działki gruntu na których zlokalizowane były budynki mieszkalne (4) oraz letniskowe (1).

Weryfikacja poprawności opracowanej metodyki wstępnej wyceny nieruchomości przeprowadzona została w oparciu o informacje zawarte w rejestrze cen i wartości nieruchomości jednej z gmin objętych inwestycją – gminy Nidzica (gmina miejsko-wiejska). Jej zakres ograniczony został do odcinka trasy zlokalizowanego w czterech obrębach ewidencyjnych: Litwinki, Olszewo, Szerokopaś, Załuski i objął grunty o funkcji

przeważającej w całej inwestycji – nieruchomości niezabudowane użytkowane rolniczo. Realizacja trasy na tym odcinku wiązała się z koniecznością przejęcia 108 działek, w tym 18 w całości a 90 powstałych w wyniku podziału.

Informacje na temat przejmowanych nieruchomości pozyskano w wyniku analizy materiałów źródłowych udostępnionych przez GDDKiA w Olsztynie, oraz wizji terenowych.

Weryfikacja poprawności opracowanej metodyki wymagała odpowiedniego opracowania informacji zawartych w RCIWN w związku z czym zgodnie z procedurą właściwą dla podejścia porównawczego wszystkie z opisanych cen transakcyjnych nieruchomości rolnych odnotowanych w latach 2008-2011 sprowadzone zostały na datę wyceny z wykorzystaniem współczynnika zmian cen nieruchomości (1,38%) ze względu na upływ czasu. Wartość współczynnika określono z wykorzystaniem analizy regresji liniowej (rys. 43).

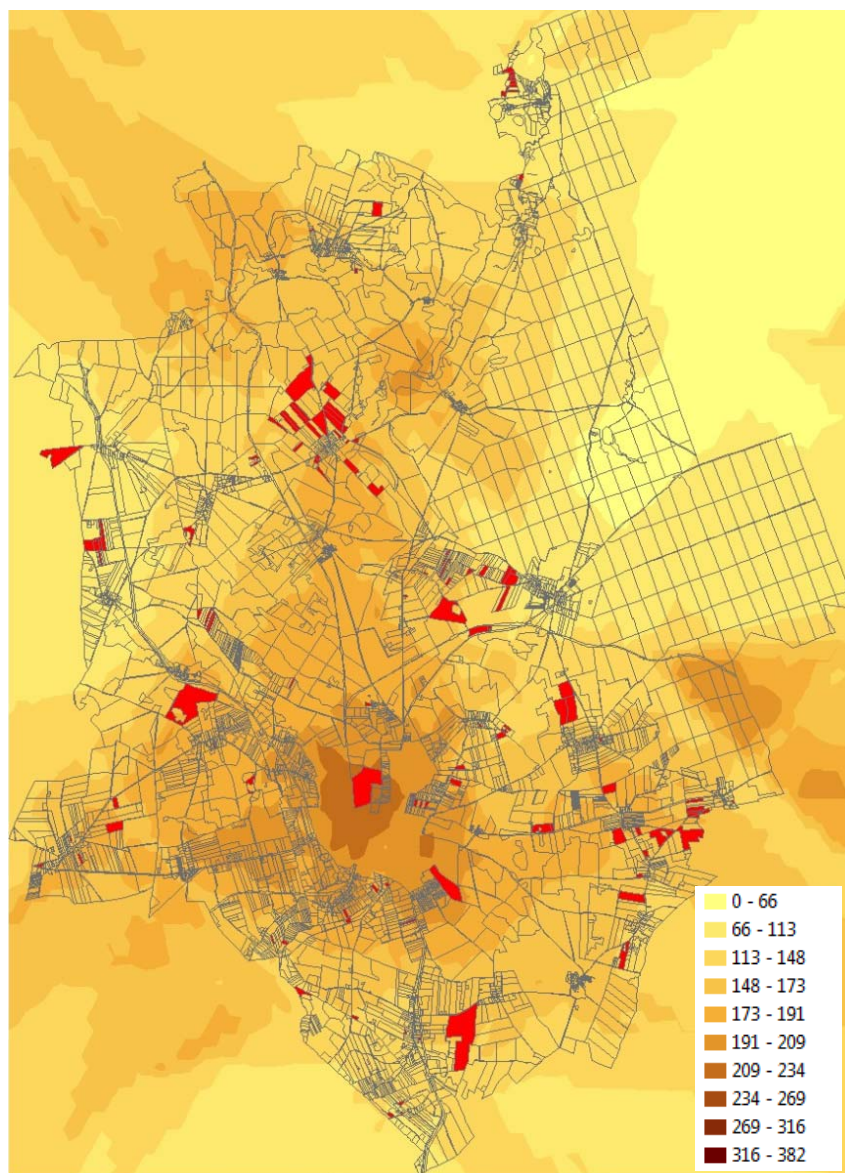


Rys. 43. Wykres rozrzutu cen nieruchomości względem czasu. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie RCIWN.

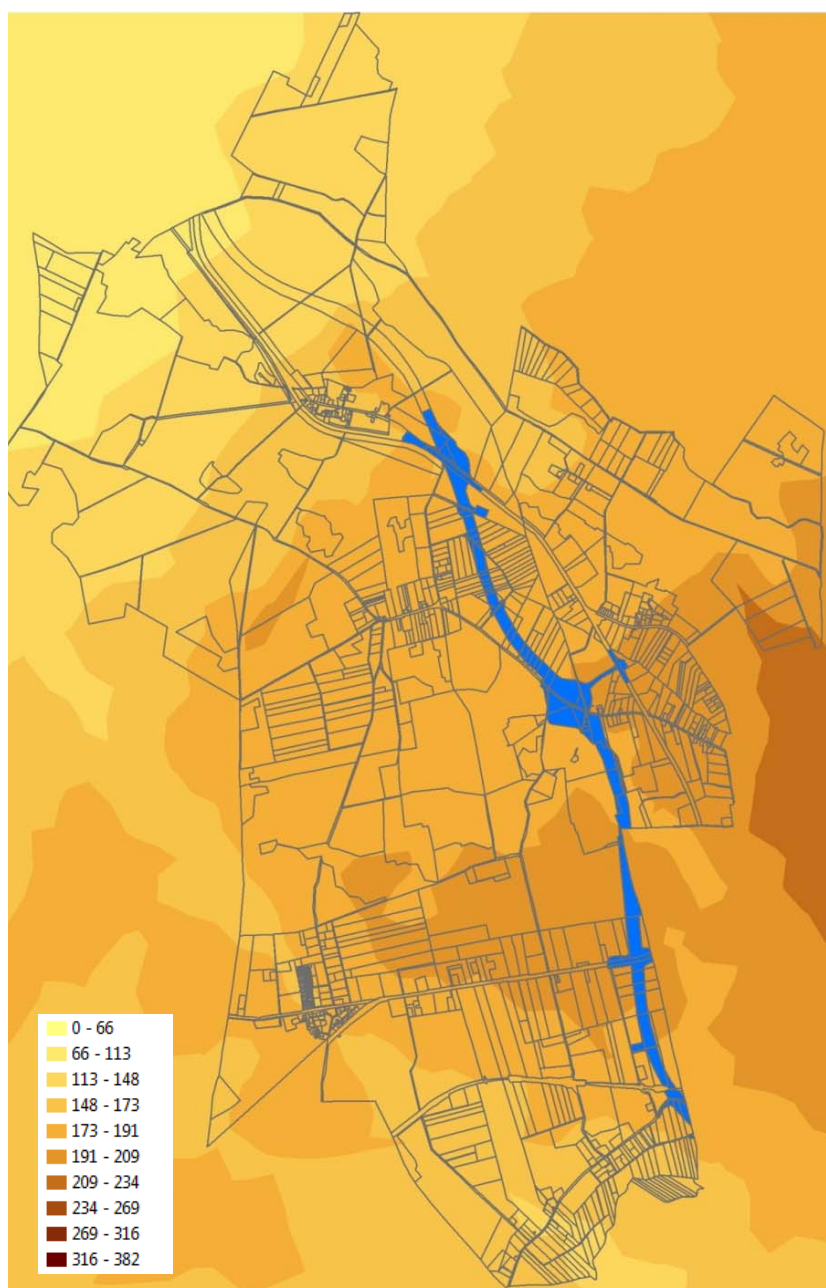
Punktem odniesienia wartości jednostkowych przejmowanych nieruchomości otrzymanych w wyniku zastosowania wstępnej wyceny nieruchomości były wartości jednostkowe poszczególnych nieruchomości otrzymane za pomocą analizy wykonanej z pomocą programu geostatystycznego – arcview – metodą interpolacji kriging.

Mapę wartości nieruchomości dla gminy miejsko wiejskiej Nidzica (z wyłączeniem obszaru gminy miejskiej Nidzica oraz południowej części gminy zajętej przez lasy) przedstawiono na rysunku 44.

Zawężając obszar mapy wartości do obrębów ewidencyjnych objętych weryfikacją otrzymano obraz wartości nieruchomości przedstawiony na rysunku 45.

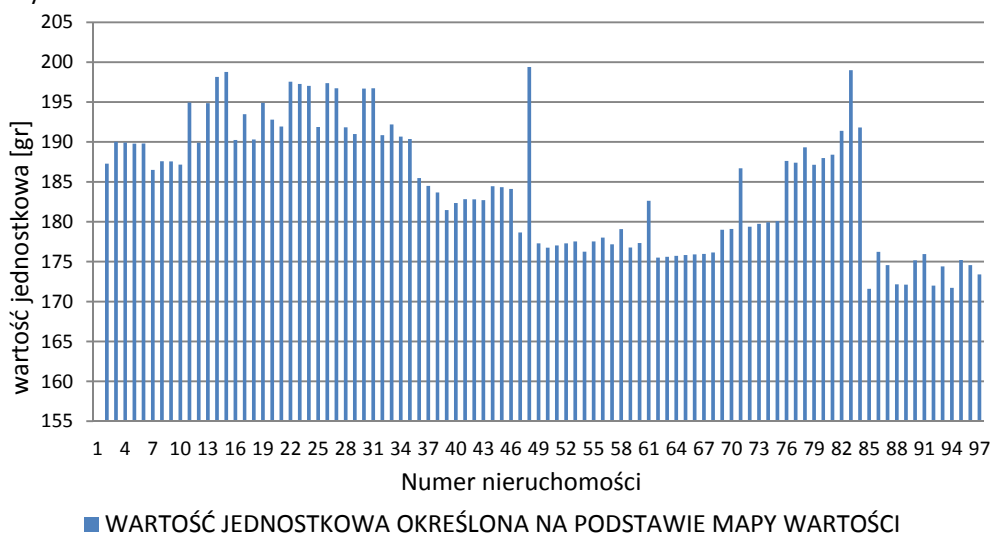


Rys. 44. Mapa wartości (czerwonym kolorem zaznaczono transakcje). *Źródło:* opracowanie własne na podstawie RCIWN.



Rys. 45. Mapa wartości gruntów w obrębach objętych weryfikacją (niebieskim kolorem zaznaczono przejmowane nieruchomości). *Źródło:* opracowanie własne na podstawie RCIWN.

Obliczone średnie wartości każdej z przejmowanych nieruchomości przedstawiono na rysunku 46.



Rys. 46. Wykres wartości przejmowanych nieruchomości określonych na podstawie mapy wartości gruntów. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie mapy wartości.

Określone wartości przejmowanych nieruchomości z wykorzystaniem programu geostatystycznego stanowiły punkt odniesienia do analizy wyników otrzymanych przy zastosowaniu metodyki wstępnej wyceny. Kolejnym krokiem weryfikacji metodyki było więc określenie wartości nieruchomości za jej pomocą z wykorzystaniem propozycji zasady określenia wartości przejmowanej nieruchomości/wartości pozostałej części nieruchomości przedstawionej w rozdziale 5.7.1.

W myśl tej zasady określanie wartości przejmowanej nieruchomości odpowiada różnicy wartości nieruchomości przed przejęciem i po przejęciu w związku z czym realizacja procedury wstępnej wyceny nieruchomości musiała przebiegać dwutorowo (uwzględniać stan nieruchomości przed przejęciem i po nim).

Zgodnie z procedurą metodyki opisaną w podrozdziale 5.7.1., pierwszym jej etapem była identyfikacja cech nieruchomości mających wpływ na zróżnicowanie ich cen. W wyniku analizy ustalono następujący zbiór atrybutów opisujących lokalny rynek nieruchomości gruntowych niezabudowanych użytkowanych rolniczo:

- X1 - Powierzchnia – do 3000m² (1), od 3001m² do 6000m² (2), pow. 6000m² (3),
- X2 - Lokalizacja¹² – mierzona odległością od zabudowy wsi: odległość powyżej 3km (1), odległość od 2 km do 3km (2), odległość poniżej 2km (3) - x₂,
- X3 - Kształt – regularny (2), nieregularny (1) - x₃.

¹² W przypadku ustalania skali gradacji tej cechy przyjęto, że wszyscy właściciele nieruchomości są mieszkańcami wsi od zabudowy której liczono odległość.

Dla poszczególnej z cech określono wielkość wpływu na zróżnicowanie cen – wagi (metodą badania preferencji potencjalnych nabywców):

- Powierzchnia - 20% - w_1 ,
- Lokalizacja - 60% - w_2 ,
- Kształt - 20% - w_3 .

zakresy skali ocen oraz ich charakterystyki. Uzyskane informacje posłużyły do opisu nieruchomości porównawczych (tabela 12).

Tabela 12. Charakterystyka nieruchomości porównawczych

Nieruchomości	Atrybuty nieruchomości			Cena jednostkowa [gr]
	x1	x2	x3	Y
1	3	1	1	153
2	3	1	2	124
3	3	2	2	252
4	3	1	2	198
5	3	3	2	228
6	3	1	2	156
7	3	1	2	129
8	3	2	2	227
9	2	2	2	194
10	2	3	2	202
11	2	3	2	256
12	2	2	2	206
13	2	2	2	212
14	2	2	2	204
15	2	2	2	228
16	2	1	2	184
17	2	1	2	129
18	2	1	2	194
19	2	3	2	261
20	1	2	2	208
21	1	2	1	199
22	1	1	2	111
23	1	2	1	165
24	1	3	2	246
25	1	1	2	100
26	1	2	1	179
ŚREDNIA	2,04	1,81	1,85	190,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie.

Kolejnym etapem procedury była normalizacja cech opisanego zbioru nieruchomości podobnych oraz uwzględnienie wag każdej z nich, w wyniku czego otrzymano ważone wartości cech – tabela 13. W tabeli przedstawiono również wartości SMAPN obliczone dla każdej z nieruchomości porównawczych.

Tabela 13. Znormalizowane, ważne cechy nieruchomości oraz wartości SMAPN

Nieruchomości	Atrybuty nieruchomości			SMAPN
	x1	x2	x3	
1	1,4717	0,5532	0,5417	0,8264
2	1,4717	0,5532	1,0833	0,9348
3	1,4717	1,1064	1,0833	1,2114
4	1,4717	0,5532	1,0833	0,9348
5	1,4717	1,6596	1,0833	1,4880
6	1,4717	0,5532	1,0833	0,9348
7	1,4717	0,5532	1,0833	0,9348
8	1,4717	1,1064	1,0833	1,2114
9	0,9811	1,1064	1,0833	1,0642
10	0,9811	1,6596	1,0833	1,3408
11	0,9811	1,6596	1,0833	1,3408
12	0,9811	1,1064	1,0833	1,0642
13	0,9811	1,1064	1,0833	1,0642
14	0,9811	1,1064	1,0833	1,0642
15	0,9811	1,1064	1,0833	1,0642
16	0,9811	0,5532	1,0833	0,7876
17	0,9811	0,5532	1,0833	0,7876
18	0,9811	0,5532	1,0833	0,7876
19	0,9811	1,6596	1,0833	1,3408
20	0,4906	1,1064	1,0833	0,9170
21	0,4906	1,1064	0,5417	0,8087
22	0,4906	0,5532	1,0833	0,6404
23	0,4906	1,1064	0,5417	0,8087
24	0,4906	1,6596	1,0833	1,1936
25	0,4906	0,5532	1,0833	0,6404
26	0,4906	1,1064	0,5417	0,8087

Źródło: opracowanie własne.

Weryfikacja merytoryczna wartości SMAPN nieruchomości porównawczych oraz ich cen potwierdziła poprawność przyjętych nieruchomości. Nieruchomości charakteryzujące się lepszymi cechami osiągały wyższe ceny, i na odwrót. Pozytywny wynik weryfikacji umożliwił określenie nieruchomości reprezentatywnej.

Na podstawie tabeli 12 na podstawie 4 nieruchomości zidentyfikowano reprezentatywną wartość wskaźnika SMAPN = 0,9348, ale z tej samej tabeli wynika, że istnieje również druga grupa 4 nieruchomości o wskaźniku SMAPN = 1,0642. Wskaźnik (SMAPN) dla średniej wartości atrybutów, które były brane do standaryzacji atrybutów wynosi zawsze 1. Zatem nieruchomość reprezentatywna powinna być wybierana dla średniej wartości wskaźnika (SMAPN), która powinna stanowić średnią arytmetyczną ze wskaźnika (SMAPN) bezpośrednio mniejszego od 1 i bezpośrednio większego od 1. Przybliżona wartość rynkowa (jednostkowa cena) nieruchomości reprezentatywnej powinna być liczona jako średnia arytmetyczna z jednostkowych cen wszystkich nieruchomości, których wskaźniki (SMAPN) wchodziły do wyliczenia jego średniej wartości, jako nieruchomości reprezentatywnej. (Czaja 2011 – konsultacje)

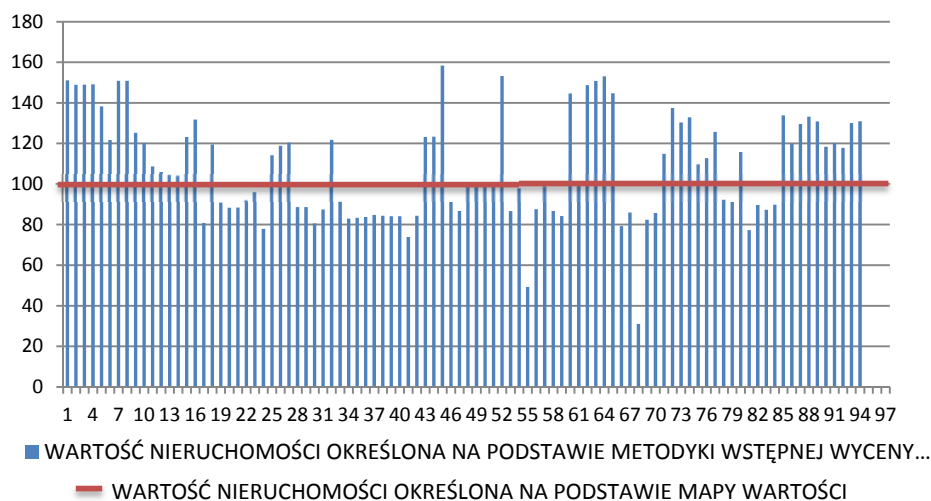
Wartość nieruchomości reprezentatywnej:	1,821 zł/m²
Wartość SMAPN nieruchomości reprezentatywnej:	0,9995
Odchylenie standardowe [W_{REPR}]:	0,141 zł,
Współczynnik rozproszenia:	0,078

Sprecyzowanie oraz opisanie nieruchomości reprezentatywnej za pomocą SMAPN oraz jej wartości pozwoliło na przejście do kolejnego etapu wstępnej metodyki wyceny – charakterystyki wycenianych nieruchomości. Uwzględniając kryteria oceny nieruchomości (dla stanu sprzed przejęcia nieruchomości i po nim), wagi poszczególnych cech oraz zaproponowane algorytmy normalizacji oraz agregacji dla każdej z przejmowanych nieruchomości określony został SMAPN. Ostatni etap procedury stanowiło więc określenie wartości przejmowanych nieruchomości jako różnicy wartości nieruchomości sprzed przejęcia i po nim. Uzyskane wyniki w procentowym odniesieniu do wartości określonych na podstawie mapy wartości przedstawiono na rysunku 47.

Wartości przejmowanych nieruchomości otrzymane w wyniku zastosowania metodyki wstępnej wyceny odbiegały od wartości otrzymanych w wyniku zastosowania programu geostatystycznego średnio o 10%. Różnice w wartościach wynikały z faktu uwzględnienia we wstępnej wycenie atrybutów poszczególnych nieruchomości. Nieruchomością w przypadku, której różnica była największa (69%) była działka gruntu zlokalizowana w obrębie Szerokopaś, o numerze ewidencyjnym 65 i powierzchni 0,7200 ha przed przejęciem i 0,5602 ha po przejęciu. Działka o regularnym kształcie zlokalizowana w odległości ok 2,5 km.

Znaczna różnica w wartości określonej w wyniku metodyki wstępnej wyceny wynikała z faktu, że nieruchomość w określonych skalach atrybutów kształtu działki i lokalizacji osiągnęła najwyższe wartości. Nieruchomościami w przypadku których różnica była najmniejsza (0,1%) były działki gruntu zlokalizowana w obrębie Szerokopaś o numerach ewidencyjnych i powierzchni:

- 69/1 – powierzchnia 1,0500 ha (0,6819 ha po przejęciu),
- 69/2 – powierzchnia 1,0800 ha (0,8440 ha po przejęciu),
- 54 – powierzchnia 1,5800 ha (1,5518 ha po przejęciu),
- 59 – powierzchnia 1,6100 ha (1,2802 ha po przejęciu),



Rys. 47. Wykres wartości przejmowanych nieruchomości określonych za pomocą metodyki wstępnej wyceny oraz wartości nieruchomości określonych na podstawie mapy wartości.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie mapy wartości.

Zaproponowana metodyka wstępnej wyceny nieruchomości stanowi narzędzie które nie tylko oparte zostało na prostym modelu matematycznym ale również może być stosowane przez rzeczoznawców podczas wyceny nieruchomości zajmowanych pod liniowe inwestycje celu publicznego. Weryfikacja metodyki potwierdziła, że wartości przejmowanych nieruchomości są zbliżone do najbardziej prawdopodobnych cen możliwych to uzyskania w warunkach wolnorynkowych oraz, że mogą zostać wykorzystane na etapie wstępnych konsultacji społecznych realizowanych podczas postępowań realizacyjnych inwestycji celu publicznego.

5.11. Zestawienie opracowanych zasad i reguł

Wyniki analizy literatury przedmiotu i przepisów prawa a także badań szczegółowych przeprowadzonych na przykładzie realizacji inwestycji drogowych w województwie warmińsko-mazurskim doprowadziły do opracowania propozycji 3 zasad i 7 reguł ustalania słusznego odszkodowania za przejmowane nieruchomości.

- I. **Zasada ekwiwalentności**, w myśl której wartość odszkodowania powinna dotyczyć zarówno wywłaszczanej nieruchomości jak i wszystkich szkód powodujących pogorszenie warunków życia dotychczasowego właściciela.
- II. **Zasada równowagi interesu stron** w myśl której wysokość odszkodowania finansowanego z publicznych środków powinna pozwolić na zachowanie sytuacji finansowej właściciela przejmowanej nieruchomości bez zmian.
- III. **Zasada sprawiedliwości i przejrzystości**, w myśl której należy jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowania, dzięki któremu mieliby oni pełen dostęp do informacji a w miarę potrzeby również możliwość skorzystania z usług specjalistów.

Rozwinięcie opracowanych zasad stanowi szereg reguł określania odszkodowania. Pierwszą ze sformułowanych reguł, w której określono zakres przedmiotowy ustalanego odszkodowania:

1. Reguła rodzaju elementów odszkodowania.
2. Reguła określania wartości przejmowanej nieruchomości / wartości pozostałej części nieruchomości,
3. Reguła optymalnego sposobu użytkowania,
4. Reguła określania wartości nieruchomości z wykorzystaniem podejścia kosztowego,
5. Reguła określania wartości zmiany wysokości dochodu / utracone korzyści oraz
6. Reguła określania wartości dodatkowych kosztów spowodowanych przejęciem nieruchomości
7. Reguła współpracy stron przy ustalaniu wartości odszkodowania,

6. Wnioski

Realizacja postawionego celu pracy doktorskiej i uzyskane wyniki doprowadziły do sformułowania wniosków ogólnych i szczegółowych.

I. Wnioski ogólne:

1. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdziły, istniejący pogląd, że inwestycje celu publicznego oraz procedury ich realizacji stanowią kompleks różnorodnych działań obejmujących aspekty prawne, społeczne i przestrzenne. Badania te potwierdziły także, że jednym z najczęściej występujących problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby inwestycji celu publicznego jest ustalenie wysokości odszkodowania.
2. Należy przyjąć, że postawiona w pracy teza: „wysokość odszkodowania za przejęcie nieruchomości na cel publiczny, ustalana zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, nie stanowi wartości odpowiadającej konstytucyjnemu pojęciu „słusznego odszkodowania”, została udowodniona.
3. Poprzez sformułowanie zasad i reguł *ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele publiczne tak aby w jak największym stopniu odpowiadało ono konstytucyjnemu pojęciu „słusznego odszkodowania* cel główny pracy został zrealizowany.

II. Wnioski szczegółowe:

1. Ustalenie słusznego odszkodowania wymaga poszerzenia listy elementów składających się na jego wysokość
2. Podczas szacowania wartości przejmowanego prawa należy uwzględnić również zmianę wartości pozostałej części nieruchomości,
3. Jako podstawę określania wartości rynkowej przejmowanej nieruchomości należy przyjmować sposób optymalnego użytkowania,
4. Dla obszarów objętych inwestycją celu publicznego, należy przeprowadzać wstępną wycenę nieruchomości
5. W celu wdrożenia zaproponowanych zasad i reguł należy dostosować lub zmienić zapisy odpowiednich przepisów prawa regulujących procedury i zasady ustalania odszkodowania,
6. Pomimo że przedstawione w pracy zasady i reguły zostały sformułowane na podstawie szczegółowych analiz i scenariuszy dotyczących przejmowania nieruchomości pod budowę dróg to jednak mają charakter uniwersalny i mogą być stosowane w procedurach realizacji innych inwestycji celu publicznego

Autor ma świadomość, że niniejsza praca nie rozstrzyga wszystkich problemów związanych z określaniem wysokości odszkodowania za przejmowane nieruchomości. Niemniej jednak jest przekonany że wykorzystanie uzyskanych wyników i zaproponowanych rozwiązań opracowanych na podstawie zagranicznej i krajowej literatury przedmiotu i przepisów prawa oraz metod pochodzących z różnych dziedzin naukowych, w znacznym stopniu przyczyni się do sprawniejszej oraz mniej konfliktowej realizacji procedur realizacji inwestycji celu publicznego.

7. Literatura

- Aczel, A. (2010). *Statystyka w zarządzaniu: pełny wykład*. Warszawa, PWN.
- Adamczewski, Z. (2005). *Problemy identyfikacji obiektów i algorytmów powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce*. Przegląd Geodezyjny.
- Ajdukiewicz, K. (1975). *Logika pragmatyczna*. Warszawa.
- Balicki, A. (2009). *Statystyczna analiza wielorymowa i jej zastosowanie społeczno-ekonomiczne*. Katowice: WUG.
- Bartlett, L. (1983). *Cases study methods*. Deakin University Press, Geelong.
- Beck. (2008). *Jak wycenić słuszne odszkodowanie*. Nieruchomości.
- Belej, M. (2001). *Metodyka badania systemu katastralnego i formułowania strategicznych kierunków jego rozwoju*. Olsztyn: Rozprawa doktorska.
- Belej, M. i Walacik, M. (2009). *Ewolucja procedur nabywania nieruchomości przeznaczonych inwestycje drogowe a zasada równowagi stron*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Olsztyn: Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
- Bieniek, G. (2008). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami: komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Chorkowy, B. i Drymluch, M. (2008). *Wielowymiarowa analiza porównawcza banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych w Warszawie*. W D. Kopycińska, Konkurencyjność podmiotów rynkowych. Szczecin: Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Chorkowy, B. i Drymluch, M. (2009). *Wielowymiarowa analiza porównawcza banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych w Warszawie*.
- Czaja, J. (2011). *Szacowanie stopy dyskonta i ryzyka inwestycyjnego z rynku nieruchomości*. Olsztyn: TNN.
- Czaja, J. i Ligas, M. (2010). *Zaawansowane metody analizy statystycznej rynku nieruchomości*. Olsztyn: TNN.
- Czaja, J. i Parzych, P. (2007). *Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości w aspekcie międzynarodowych standardów wyceny*. Kraków.
- Czerwiński, A. (2007). *Problemy związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji na drogach powiatowych*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”. Nowy Sącz.
- Dmuchowski, S. (2007). *Problemy i proponowane procedury związane z realizacją programu budowy dróg i autostrad na obszarze województwa mazowieckiego*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę” . Nowy Sącz.
- Dutkiewicz, W. (2001). *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*. Kielce: Wydawnictwo Stachurski.
- ESW. (2009).
- FAO. (2007). *Compulsory acquisition of land and compensation*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. (2008). *Compulsory acquisition of land and compensation*. FAO Land Tenure Studies. Rome.

- Foryś, I. (2009). *Wykorzystanie analizy wielowymiarowej do oceny potencjału rozwoju lokalnego rynku nieruchomości mieszkaniowych*. W S. Ż. (red.), *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*. Olsztyn: TNN.
- Gdesz, M. i Trembecka, A. (2011). *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości*. Katowice: Gall.
- Gierszewska, G. i Romanowska, M. (2009). *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Główny Urząd Statystyczny. (2010). *Wskaźniki dotyczące sieci drogowej w Polsce*.
- Grover, R., Anghel, I., Berdar, B., Soloviev, M. i Zavyalov, A. (2008). *Compulsory Purchase in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe*. Pobrano z lokalizacji www.ectap.ro/articole/297.pdf
- Grzechnik, B. (2007). *Wybrane zagadnienia dotyczące prac przygotowawczych przy budowie dróg wszystkich kategorii, wymagające pilnej dyskusji i regulacji*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”. Nowy Sącz.
- GUS. (2003). *Przemiany agrarne*. Olsztyn: GUS.
- Hycner, R., Hanus, P. i Przewięźlikowska, A. (2004). *Porównanie funkcjonowania katastru w Polsce i w Niemczech*. Materiały X Konferencji „Geodezja w Europie”, (str. 24). Pogorzelica .
- lzdabski, H. i Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna - zagadnienia ogólne*. Warszawa: K.E. Liber.
- Jajuga, K. (1993). *Statystyczna analiza wielowymiarowa*. Warszawa: PWN.
- Jajuga, K. i Walesiak, M. (2009). *Klasyfikacja i analiza danych - teoria i zastosowania*. Wrocław: PWE.
- Jakimowicz, W. (2002). *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków: Zakamycze.
- Jóźwiak, J. i Podgórski, J. (2009). *Statystyka od podstaw*. Warszawa: PWE.
- Kalbro, T. (2008). *Compulsory Acquisition of Land - Compensation for Development Values*.
- Kamiński, A. (1974). *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej*. W R. Wroczyński i T. Pilch, *Metodologia pedagogiki społecznej* (str. 54). Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kocur-Bera, K. (2006). *Procedury negocjacyjne w pozyskiwaniu gruntów na cele publiczne*. Wycena.
- Kodeks Cywilny*. (1964).
- Komitet Organizacyjny Konferencji. (2007). *Uchwała XIX Sesji Naukowo - Technicznej z cyklu „Aktualne zagadnienia w geodezji” pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”*. Nowy Sącz: <http://www.sgp.geodezja.org.pl>, dostęp: maj 2008.
- Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec*. (1959 , maja 29).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. (1997, kwietnia 2).
- KSWP1*.
- Kucharska-Stasiak, E. (2006). *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*. Warszawa : PWN.
- Kucharsta-Stasiak, E. i Załęczna, M. (2008). *Przegląd zasad dokonywania wyłączeń w krajach Unii Europejskiej*. Przegląd Geodezyjny.
- Kunasz, M. (2006). *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*.

- Lang, J. (1997). *Pojęcie interesu publicznego w administracji. Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*. Wrocław: Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu we Wrocławiu, str. 135.
- Leif, N. (brak daty). *Land Acquisition for Infrastructure in the Nordic Countries*.
- Lisiński, M. (2004). *Metody planowania strategicznego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Malczewski, J. (2007). *Problemy związane z realizacją budowy dróg i autostrad na obszarze województwa łódzkiego*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”. Nowy Sącz.
- Marzec, Z. (2007). *Wartość nieruchomości pod drogę a "słuszne" konstytucyjne odszkodowanie*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”. Nowy Sącz.
- Mik, C. (1993). *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Państwo i Prawo, 25.
- MSW. (2007).
- Mynarski, S. (2000). *Praktyczne metody analizy danych rynkowych i marketingowych*. Kraków: Zakamycze.
- Mzyk, E. (2008). *Wywłaszczenie na cele publiczne*. Seminarium polsko-brytyjskie nt. "Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości" - aktualna praktyka i pożądane kierunki zmian" (strony 1-6). Warszawa: PFSRM oraz RICS.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2008). *Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.
- Norell, L. (2008). *Land Acquisition for Infrastructure in the Nordic Countries*. Pobrano z lokalizacji http://www.fig.net/pub/fig2008/papers/ts04b/ts04b_04_norell_2694.pdf
- Nowak, S. (1985). *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: PWN.
- Ostasiewicz, W. (1998). *Statystyczne metody analizy danych*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Osypiuk, R. W. (2007). *Wycena szkód na nieruchomości i odszkodowań*.
- Piechociński, J. (2010). *Informacja o stanie przygotowań Polski do EURO 2012*. Warszawa: www.projekt2012.com.pl dostęp: kwiecień 2010.
- Pilch, T. (1998). *Zasady badań pedagogicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Pletnia, S., Gola, S. i Łata, K. (2007). *Problemy związane z realizacją programu budowy dróg i autostrad na obszarze województwa małopolskiego*. XIX Sesja N-T pod hasłem „POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę”. Nowy Sącz.
- Powiatowe Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. (2010). *Źródła informacji o nieruchomościach*.
- Prawo asekuracyjne*. (2002). 01.
- Rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*. (2004, września 27).
- Sawiłow, E. (2009). *Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy porównawczej dla potrzeb ustalania wartości katastralnej*.

- Sperduti, F. J. (2004). *Balancing rights and interests a comparative discussion of the expropriation acts in ontario and alberta*. Pobrano z lokalizacji www.expropriation.com/Cases/PrecPaperBalancingRightsInterests.pdf
- Steinsholt, H. (2010). *Some aspects of norwegian expropriation - input to comparative study of chosen expropriation issues: germany, norway and poland*. Pobrano z lokalizacji http://www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts03f%5Cts03f_steinsholt_4307.pdf
- Such, J. i Szcześniak, M. (1999). *Filozofia nauki*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu.
- Szalewska, M. (2005). *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń: Dom Organizatora.
- Szewczyk, M. (2003). *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*. W J. Filipek, *Jednostka w demokratycznym państwie prawa* (str. 653). Bielsko-Biała.
- Sztumski, J. (2005). *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice: Śląsk.
- Szypszak, C. (2010). *Just compensation, claims for lost business profits and income valuation of real estate*. TNN.
- Tarczyński, W. (1997). *Rynki kapitałowe, metody ilościowe*. Warszawa: Placet.
- Telega, T., Bojar, Z. i Adamczewski, Z. (2002). *Wytyczne przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości*. Przegląd Geodezyjny.
- The German Federal Building Code*. (1997, sierpnia 18).
- Trojaneq, M. (2003). *Propozycja określania stopy kapitalizacji i stopy dyskontowej w przypadku braku danych na rynku nieruchomości*. Mikorzyn: TNN.
- Trojaneq, M. (2010). *The process of acquiring rights to properties with regard to realisation of public investment projects (selected problems)*. W S. Ź. (red.), *Some aspects of compulsory purchase of land for public purposes* (strony 33-44). Olsztyn: Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
- Trybunał Konstytucyjny. (K.1/90). *Orzeczenie*. z dnia 8 maja 1990 r.
- Trybunał Konstytucyjny. (K.1/91, Maj 28). *Orzeczenie*. z dnia 28 maja 1991 r.
- Trybunał Konstytucyjny. (K.20/02). *Wyrok*. z dnia 23 września 2003.
- Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2005-2006). *Rejestry decyzji o lokalizacji drogi krajowej*.
- Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2007-2008). *Rejestry decyzji o lokalizacji drogi publicznej*.
- Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2008-2009). *Rejestry decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogi publicznej*.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. (1997, sierpnia 21).
- Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. (2003, kwietnia 10).
- Viitanen, K. i Falkenbach, H. (2010). *Compulsory purchase and compensation - drafting the recommendations for good practices: results from the questionnaire*. Sydney: FIG.
- Viitanen, K. i Kakulu, I. (2008). *Global concerns in compulsory purchase and compensation processes*. Pobrano z lokalizacji http://www.fig.net/pub/monthly_articles/february_2009/february_2009_viitanen_kakulu.pdf
- Voß, W. (2007). *Compulsory purchase and compensation according to the federal building code*. Seminar on Compulsory Purchase and Compensation. Helsinki.

- Voss, W. (2010). *Appropriate compensation in terms of compulsory purchase in Germany*. Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości.
- Walacik, M. (2008). *Questionnaire on compulsory purchase*.
- Walacik, M. (2010). *Ankieta dotycząca oceny stopnia wpływu poszczególnych przeszkód na realizację inwestycji drogowych*.
- Walacik, M. (2010). *Legal procedures of land acquisition for public roads construction – Polish perspective*.
- Walacik, M. i Żróbek, S. (2008). *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg*. W Ż. Sabina, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*. Olsztyn: Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
- Walacik, M. i Żróbek, S. (2010). *Compulsory purchase compensation in Polish law on a background of solutions adopted in other countries*. Sydney: FIG.
- Walesiak, M. (2002). *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*. Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.
- Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2009). *Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim*.
- Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2009). *Rejestr wydanych opinii do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim*.
- Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2010). *Rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym oraz wojewódzkim i krajowym*.
- Wiśniewski, R. (2007). *Pozyskiwanie nieruchomości pod inwestycje*. Olsztyn: Wycena.
- Wojtyczek, K. (1999). *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Zakamycze.
- Wolanin, M. (2009). *Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami, cz. II*. Nieruchomości.
- Yin, R. (1998). *The abridged version of case study research: design and method*. W *Handbook of Applied Social Science Research Methods* (pp. 229-259). London: Sage Publications.
- Żróbek, S. (2008). *Procedury wyceny odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości w Polsce na tle procedur stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej*. Seminarium polsko-brytyjskie nt. "Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości" - aktualna praktyka i pożądane kierunki zmian". Warszawa: PFSRM oraz RICS.
- Żróbek, S. (2011). *Sposób optymalnego użytkowania nieruchomości – ujęcie definicyjne i metodyczne*. Olsztyn: TNN.
- Żróbek, S. i Bełej, M. (2002). *Propozycja zastosowania metod scenariuszowych do analizy zjawisk wpływających na system katastralny*. *Przegląd Geodezyjny*, strony 11-15.
- Żróbek, S. i Walacik, M. (2008). *Analiza porównawcza wybranych zagadnień wywłaszczania nieruchomości w Polsce i zagranicą*. *Przegląd Geodezyjny*.

8. Spis aktów prawnych i dokumentów pomocniczych

1. Europejskie Standardy Wyceny z 2009 roku.
2. Główny Urząd Statystyczny. (2010). Wskaźniki dotyczące sieci drogowej w Polsce.
3. GUS. (2003). Przemiany agrarne. Olsztyn: GUS.
4. Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 29 maja 1959 roku.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.
6. Krajowy Standard Wyceny Podstawowy nr 1.
7. Międzynarodowe Standardy Wyceny z 2007 roku.
8. Powiatowe Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. (2010). Źródła informacji o nieruchomościach.
9. Rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego z dnia 27 września 2005.
10. Standard Zawodowy Rzecznawców Majątkowych V.8
11. Trybunał Konstytucyjny. (K.1/90). Orzeczenie. z dnia 8 maja 1990 r.
12. Trybunał Konstytucyjny. (K.1/91, Maj 28). Orzeczenie. z dnia 28 maja 1991 r.
13. Trybunał Konstytucyjny. (K.20/02). Wyrok. z dnia 23 września 2003.
14. Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2005-2006). Rejestry decyzji o lokalizacji drogi krajowej.
15. Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2007-2008). Rejestry decyzji o lokalizacji drogi publicznej.
16. Urząd Wojewódzki w Olsztynie. (2008-2009). Rejestry decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogi publicznej.
17. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku.
18. Ustawa Kodeks Cywilny z dnia 23 kwietnia 1964
19. Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 roku.
20. Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2009). Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.
21. Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2009). Rejestr wydanych opinii do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim udostępnionych przez.
22. Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. (2005-2010). Rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym oraz wojewódzkim i krajowym.

9. Spis rysunków

Rys. 1. Etapy realizacji celu pracy i zastosowane metody badawcze. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	9
Rys. 2. Kraje objęte ankietą (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	11
Rys. 3. Algorytm zastosowanej metody studium przypadku (kolor czerwony) na tle ogólnej procedury realizacji metody. <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie YIN (1998).	13
Rys. 4. Schemat wnioskowania dedukcyjnego interpretacji pojęcia słusznego odszkodowania. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	14
Rys. 5. Cel publiczny w przepisach prawa regulujących gospodarkę nieruchomościami. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie WOLANIN (2009).	20
Rys. 6. Rola operatu szacunkowego w procesie rokowań o nabycie nieruchomości (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	24
Rys. 7. Procedura nabywania gruntów pod drogi przez SP przed dniem 16 grudnia 2006, miejsce ustalenia odszkodowania oraz jego wypłata (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	26
Rys. 8. Procedura nabywania gruntów pod drogi publiczne po dniu 16 grudnia 2006r, miejsce ustalenia wysokości odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	27
Rys. 9. Procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje Euro 2012, miejsce określenia wysokości odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie.	29
Rys. 10. Niemiecka procedura wywłaszczeniowa, miejsce ustalenia odszkodowania oraz jego wypłaty (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie THE GERMAN FEDERAL BUILDING CODE (1997) i Voß (2007).	30
Rys. 11. Szwedzka procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje drogowe, ustalenie wysokości i wypłata odszkodowania (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie NORELL (2008).	31
Rys. 12. Duńska procedura przejmowania nieruchomości pod inwestycje drogowe, ustalenie odszkodowania (kolor czerwony). <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie NORELL (2008).	32
Rys. 13. Dendrogram podobieństwa systemów wywłaszczeniowych badanych krajów. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	44
Rys. 14. Ilościowe zestawienie realizowanych inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2005-2009. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie (WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009; WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009).	45
Rys. 15. Przedstawienie powierzchni zajętej pod realizację wybranych inwestycji celu publicznego. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie (WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, 2005-2009; POWIATOWE OŚRODKI DOKUMENTACJI GEODEZYJNEJ I KARTOGRAFICZNEJ, 2010).	46
Rys. 16. Mapa wartości wskaźników długości dróg (o twardej nawierzchni) na 100km ² powierzchni poszczególnych województw w 2008 roku.	47

Rys. 17. Mapa wartości wskaźników długości dróg (o twardej nawierzchni) na 10 tyś. ludności poszczególnych województw w 2008 roku.	47
Rys. 18. Mapa długości dróg powiatowych przypadających na poszczególne powiaty województwa warmińsko-mazurskiego z rozbiciem na typ nawierzchni. Źródło: opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).	48
Rys. 19. Mapa długości dróg gminnych przypadających na poszczególne powiaty województwa warmińsko-mazurskiego z rozbiciem na typ nawierzchni. Źródło: opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).	49
Rys. 20. Wykres przedstawiający długość wybudowanych dróg ekspresowych w latach 2005-2008. Źródło: opracowanie własne na podstawie GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO (2010).	51
Rys. 21. Zestawienie wyników ankiety dotyczącej oceny poszczególnych przeszkód na realizację inwestycji drogowych w województwie warmińsko-mazurskim. Źródło: Opracowanie własne na podstawie WALACIK (2010).	53
Rys. 22. Etapy i czas trwania procedur nabywania prawa do nieruchomości realizowanych podczas rozbudowy drogi krajowej nr 16. Źródło: BEŁEJ I WALACIK (2009).	55
Rys. 23. Etapy i czas trwania procedur nabywania prawa do nieruchomości realizowanych podczas rozbudowy drogi krajowej nr 59. Źródło: BEŁEJ I WALACIK (2009).	55
Rys. 24. Wizualizacja modelowej nieruchomości rolnej. Źródło: opracowanie własne.	63
Rys. 25. Wizualizacja modelowej nieruchomości o funkcji mieszkalnej. Źródło: opracowanie własne.	63
Rys. 26. Wizualizacja modelowej nieruchomości o funkcji komercyjnej. Źródło: opracowanie własne.	64
Rys. 27. Nieruchomość mieszkalna – przykład wystąpienia scenariusza IM. Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Kanigowo, Jednostka ewidencyjna Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierki.	65
Rys. 28. Nieruchomość mieszkalna - Scenariusz IIM. Źródło: opracowanie własne.	66
Rys. 29. Nieruchomość mieszkalna – przykład wystąpienia scenariusza IIIM. Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Pawliki, jed. ewid. Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierki.	66
Rys. 30. Dokumentacja fotograficzna przejmowanej nieruchomości. Źródło: wizja terenowa.	66
Rys. 31. Nieruchomość rolna – przykład wystąpienia scenariusza IV R (zielonym kolorem zaznaczono drogę do działki przed podziałem, niebieskim po podziale). Źródło: mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Tatary, Jednostka ewidencyjna Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierki.	67
Rys. 32. Nieruchomość komercyjna – przykład wystąpienia scenariusza VIK	68
Rys. 33. Nieruchomość komercyjna - przykład wystąpienia scenariusza VII K. Źródło: materiały źródłowe udostępnione przez GDDKiA o. w Olsztynie.	69
Rys. 34. Nieruchomość komercyjna - przykład wystąpienia scenariusza VII K. Źródło: materiały źródłowe udostępnione przez GDDKiA o. w Olsztynie.	69

Rys. 35. Oczekiwana wartość w procesie inwestycyjnym. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).	77
Rys. 36. Wartość odszkodowania za przejęcie nieruchomości a oczekiwana wartość przy założeniu jej wzrostu. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).	77
Rys. 37. Wartość odszkodowania za przejęcie nieruchomości a oczekiwana wartość przy założeniu jej spadku. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie KALBRO (2008).	78
Rys. 38. Diagram realizacji reguły wyboru optymalnego sposobu użytkowania szacowanej nieruchomości. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	80
Rys. 39. Przykład pozytywnego wpływu realizacji inwestycji celu publicznego na wartość nieruchomości. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie Voss (2010).	81
Rys. 40. Przykład minimalnej ingerencji w prawo własności. <i>Źródło:</i> mapa z projektem podziału nieruchomości obręb Piątki, Jednostka ewidencyjna Nidzica, powiat nidzicki, województwo warmińsko-mazurskie – realizacja inwestycji budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Nidzica – Napierski.	82
Rys. 41. Realizacja reguły uwzględnienia utraconych korzyści w scenariuszu nr VII nieruchomości komercyjnej. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	88
Rys. 42. Procedura określenia nieruchomości reprezentatywnej. <i>Źródło:</i> opracowanie własne.	95
Rys. 43. Wykres rozrzutu cen nieruchomości względem czasu. <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie RCIWN.	97
Rys. 44. Mapa wartości (czerwonym kolorem zaznaczono transakcje). <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie RCIWN.	98
Rys. 45. Mapa wartości gruntów w obrębach objętych weryfikacją (niebieskim kolorem zaznaczono przejmowane nieruchomości). <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie RCIWN.	99
Rys. 46. Wykres wartości przejmowanych nieruchomości określonych na podstawie mapy wartości gruntów. <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie mapy wartości.	100
Rys. 47. Wykres wartości przejmowanych nieruchomości określonych za pomocą metodyki wstępnej wyceny oraz wartości nieruchomości określonych na podstawie mapy wartości. <i>Źródło:</i> Opracowanie własne na podstawie mapy wartości.	104

10. Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie przepisów prawa regulujących kwestie wywłaszczeń w wybranych krajach	18
Tabela 2. Zestawienie podmiotów odpowiedzialnych za określanie/ustalenie poszczególnych elementów słusznego odszkodowania w wybranych krajach	33
Tabela 3. Podobieństwa i różnice na gruncie zasad ustalania wysokości odszkodowania w Ustawie o Gospodarce Nieruchomościami i Ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych	35
Tabela 4. Elementy składowe odszkodowań ustalanych w badanych krajach	38
Tabela 5. Metody określania wartości nieruchomości w wybranych krajach	38
Tabela 6. Sposób obliczania utraconych korzyści w badanych krajach	39
Tabela 7. Zestawienie możliwości otrzymania nieruchomości zamiennej	41
Tabela 8. Wartości skwantyfikowanych cech diagnostycznych	43
Tabela 9. Terytorialne rozmieszczenie inwestycji budowy dróg publicznych w latach 2005-2009 w województwie warmińsko-mazurskim. <i>Źródło:</i> opracowanie własne na podstawie WARMIŃSKO-MAZURSKIE BIURO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W OLSZTYNIE, (2005-2010); URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2008-2009); URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2005-2006), URZĄD WOJEWÓDZKI W OLSZTYNIE (2007-2008).	51
Tabela 10. Zestawienie podstawowych problemów związanych z przejmowaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe	61
Tabela 11. Porównanie konsekwencji pozbawienia praw do nieruchomości z ilością rekompensowanych elementów wg scenariuszy	71
Tabela 12. Charakterystyka nieruchomości porównawczych	101
Tabela 13. Znormalizowane, ważone cechy nieruchomości oraz wartości SMAPN	102

11. Załączniki

Załącznik nr 1 - Ankieta 1 (internetowa do GDDKiA)

Załącznik nr 2 - Ankieta 2 (do zagranicznych respondentów)

Załącznik nr 3 - Mapa lokalizacji inwestycji na których realizowany procedury nabywania praw do nieruchomości

Załącznik nr 1 - Ankieta 1 (internetowa do GDDKiA)

Ankieta dotycząca oceny stopnia wpływu poszczególnych przeszkód na realizację inwestycji drogowych

Uprzejmie proszę o dokonanie oceny stopnia wpływu poszczególnych przeszkód na realizację inwestycji drogowych poprzez przypisanie do każdej z nich liczby punktów według przyjętej skali ocen od 1 do 5 pkt, gdzie:

- 1 pkt - nieistotny,
- 2 pkt - mało istotny
- 3 pkt - średnio istotny,
- 4 pkt - istotny,
- 5 pkt - bardzo istotny wpływ .

*Wymagane

Ocena stopnia wpływu przeszkód na realizację inwestycji drogowych *

	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pkt
Brak jednolitego i spójnego systemu finansowania inwestycji.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Braki ciągłości rządowych programów realizacji inwestycji, realizowanych niezależnie od wahań koniunktury politycznej.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Niewystarczający nadzór i nieprawidłowe przygotowanie inwestycji.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brak sprawności instytucjonalnej jednostek właściwych w zakresie realizacji zadań ustawowych.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bariera prawne z zakresu zamówień publicznych.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bariera prawne z zakresu ochrony środowiska.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bariera prawne z zakresu przejmowania nieruchomości pod realizację inwestycji celu publicznego.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brak narzędzi umożliwiających sprawną realizację poszczególnych procedur.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Prześlij

Załącznik nr 2 - Ankieta 2 (do zagranicznych)

QUESTIONNAIRE ON COMPULSARY PURCHASE
University of Warmia and Mazury, POLAND

Imię:

Nazwisko:

Organizacja:

Kraj:

- 1. Jaki akt prawny reguluje sprawę wywłaszczenia nieruchomości?**
- 2. Jakie przepis-y regulują sposoby ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości**
- 3. Czy wysokość odszkodowania za wywłaszczenie odpowiada wartości rynkowej nieruchomości**

- Tak**
- Nie**
- Jeśli nie to jakiej wartości?**

- 4. Określenie wartości wywłaszczanej nieruchomości następuje przy wykorzystaniu metod/technik wyceny właściwych dla:**

a. Podejścia porównawczego:

- Metoda porównywania parami**
- Metoda kodowania ceny średniej**
- Metoda analizy statystycznej rynku**
- Inne**

b. Podejście dochodowe

- Technika kapitalizacji prostej**
- Technika dyskontowania strumieni dochodów**
- Inne**

c. Podejścia kosztowego – wartość gruntu określona za pomocą metod właściwych dla podejścia porównawczego, natomiast części składowych gruntu

- Techniki szczegółowej**
- Techniki wskaźnikowej**
- Techniki elementów składowych**
- Inne**

- 5. Jaki sposób użytkowania nieruchomości uwzględniany jest w wycenie:**

- Taki jak przed wywłaszczeniem**
- Taki jak po wywłaszczeniu**

6. Czy odszkodowanie uwzględnia utracone korzyści?

- Tak*
- Nie*
- Jeśli tak to jakie?*

7. Jakie metody stosowane są do obliczania wartości utraconych korzyści?

8. Czy odszkodowanie uwzględnia dodatkowe koszty związane z nabyciem nowej nieruchomości

- Tak*
- Nie*
- Jeśli tak to jakie?(np.: koszty pośrednika, koszty sporządzenia aktu notarialnego, koszty przeprowadzki)*

9. Czy w przypadku wywłaszczenia nieruchomości istnieje możliwość zaproponowania właścicielowi nieruchomości zamiennej?

- Tak*
- Nie*

10. Czy nieruchomość zamienna musi być taka sama jak nieruchomość wywłaszczana (mieć taką samą wartość)?

- Tak*
- Nie*

11. Kto określa wartość nieruchomości?

12. Kto określa wartość utraconych korzyści?

13. Kto ustala wysokość odszkodowania?

14. Czy istnieje możliwość nie przyjęcia naliczonego odszkodowania?

- Tak*
- Nie*
- Jeśli tak to jaka jest dalsza procedura?*

15. Co się dzieje z nieruchomością jeżeli cel publiczny nie zostanie zrealizowany?

- Poprzedni właściciel może wystąpić o jej zwrot*
- Nie podlega zwrotowi poprzedniemu właścicielowi*

Inne

NIERUCHOMOŚCI

Marek Walacik (ur. 1983) – doktor nauk technicznych w zakresie geodezji i kartografii. Autor wielu publikacji naukowych oraz popularnonaukowych. Uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji oraz projektów badawczych. Zagadnieniami rynku nieruchomości zajmuje się od ponad 8 lat. Na co dzień poza pracą naukową praktycznie wykorzystuje swoją wiedzę w zakresie wyceny nieruchomości, zarządzania nieruchomościami oraz pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Wieloletni członek m.in. Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz Stowarzyszenia Pośredników i Doradców Rynku Nieruchomości.

(...) Autor sformułował trzy główne zasady ustalania „stusznego odszkodowania”, które stanowią główny nurt rozwinięcia tematu (...), w następującym brzmieniu:

- **zasada ekwiwalentności** – wartość odszkodowania powinna dotyczyć wszystkich szkód powodujących pogorszenie warunków życia dotychczasowego właściciela przejmowanej nieruchomości,
- **zasada równowagi interesu stron** – wysokość odszkodowania finansowego z publicznych środków powinna uwzględnić zarówno interes właściciela przejmowanej nieruchomości, jak również interes przyszłej inwestycji celu publicznego.
- **zasada sprawiedliwości i przejrzystości** – każdy z uczestników w postępowaniu wyłączeniowych powinien być traktowany w identyczny sposób i mieć dostęp do wszystkich informacji w tym procesie. (...)

(...) w pracy Autor wykazał się dobrym warsztatem badawczym i odpowiednim poziomem naukowym. Wszystkie etapy pracy zostały dobrze udokumentowane, a przedstawione wnioski końcowe znajdują całkowite uzasadnienie w odniesieniu do postawionej tezy rozprawy. (...)

Z recenzji prof. dr hab. inż. Józefa Czai

ISBN 978-83-929363-0-5