

Mgr Anna Maria Siwierska

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-4238-4420

e-mail: anna.siwierska@uw.edu.pl

Publiczna korzyść, prywatna strata — teoretyczne i praktyczne konsekwencje rozszerzania definicji celu publicznego

Public benefit, private loss — theoretical and practical consequences
of extending the definition of a public purpose

Streszczenie

Autorka podejmuje w artykule analizę praktycznych skutków tendencji do rozszerzania katalogu celów publicznych w polskim porządku prawnym. Porusza w szczególności kwestię konsekwencji wprowadzania modyfikacji procedury wywłaszczeniowej określonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w tzw. specustawie drogowej i rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Na podstawie problemów z aplikacją zasady korzyści w wycenie nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe wyjaśnia konieczność nakreślenia jasnej hierarchii w regulacjach dotyczących procedury wywłaszczeniowej. Celem artykułu jest określenie wybranych elementów efektywnego ekonomicznie i optymalnego pod względem prawnym modelu wywłaszczenia nieruchomości, który będzie równoważył interesy prywatnych właścicieli i rozwijającego się rynku inwestycji publicznych w kontekście odszkodowawczej odpowiedzialności państwa z tytułu legalnej ingerencji w prawo własności. Aktualność tematyki wynika z intensyfikacji prac związanych z lokalizowaniem infrastruktury technicznej, takiej jak drogi, linie kolejowe, lotniska czy porty komunikacyjne, i związanych z tym problemów legislacyjnych. Poruszone zagadnienia mają kluczowe znaczenie w kontekście wysokości przyznawanych odszkodowań za nieruchomości przejęte pod inwestycje celu publicznego, a co za tym idzie — określania relacji pomiędzy interesem publicznym a prywatnym.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie nieruchomości, odszkodowanie, inwestycje celu publicznego, specustawa drogowa, zasada korzyści

JEL: K10, K11

Wstęp

W celu lokowania aktywów o przeznaczeniu publicznym państwo używa instrumentu wywłaszczenia nieruchomości,

Abstract

The article analyzes the practical effects of the tendency to expand the catalog of public goals in the Polish legal order. In particular, it deals with the issue of the consequences of introducing modifications to the expropriation procedure specified in the Real Estate Management Act, in the so-called special road act and the regulation on the valuation of real estate and the preparation of an appraisal report. On the basis of the so-called "the principle of benefit", the research explains the need to outline a clear hierarchy in the regulations concerning the expropriation procedure. The aim of the article is to identify selected elements of an economically effective and legally optimal model of real estate expropriation, which will balance the interests of private owners and the developing public investment market in the context of the state's liability for compensation for legal interference with property rights. The importance of the topic results from the intensification of works related to the localization of technical infrastructure such as roads, railways, airports or communication ports and related legislative problems. The issues raised are of key importance in the context of the amount of compensation awarded for real estate taken over for public purpose investments, and thus — determining the relationship between the public and private interests.

Keywords: expropriation of real estate, compensation, public purpose investments, special road act, the principle of benefits

które rozumiane jest jako odjęcie pod przymusem prawa własności lub ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W tej sytuacji interes społeczny przeważa nad interesem indywidualnym, a prawa podmiotu wywłaszczonego przechodzą na państwo. W praktyce dobro wspólne, które-

go wartość opisywana jest głównie w kategoriach pozaekonomicznych, ma podstawy ściśle policzalne, wyrażone w pieniądzu. Z tego powodu każde wywłaszczenie musi być dokonane z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, musi być dokonane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, ale także z zastosowaniem reguł określonych w ustawach, na przykład zasady korzyści określonej w art. 134 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)¹,

W polskim porządku prawnym, w szczególnych ustawach dotyczących budowy konkretnych inwestycji celu publicznego, następują modyfikacje procedury wywłaszczeniowej w porównaniu z zasadami przewidzianymi w u.g.n. Przykładem jest ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawa lub specustawa drogowa)², która stanowi *lex specialis* w stosunku do u.g.n. Przepisy specustawy w niewielkim tylko zakresie odsyłają do przepisów *legi generalis*, wprowadzając odmienne rozwiązania w kluczowych aspektach pierwotnej procedury wywłaszczenia (Nowak, 2007). Dotyczą one między innymi zasad wyceny przejętych nieruchomości i zastosowania zasady korzyści. Istnienie tych szczególnych przepisów jest także odzwierciedlone w rozporządzeniu z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (dalej: rozporządzenie)³, stosowanym w praktyce wyceny przejętych nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych, powodując szereg trudności natury praktycznej. Niniejsza analiza skupi się na przypadku wyceny inwestycji przeznaczonych pod budowę dróg publicznych, które podlegają zasadom szczególnym określonym w specustawie drogowej, a także zasadom wyceny określonym w § 36 rozporządzenia.

W istocie problem dotyka szerszego zagadnienia zasad dotyczących ustalania odszkodowań w polskim ustawodawstwie, opartego na równoważeniu praw podmiotowych właścicieli nieruchomości i dobra wspólnego wyrażanego w inwestycjach celu publicznego. Stanowi także odzwierciedlenie problemu nadmiernego rozszerzania definicji celu publicznego i tendencji do modyfikacji przepisów i ingerencji w podstawowe procedury za pomocą specustaw. Autorka stawia tezę, zgodnie z którą duża liczba celów publicznych i niejasne regulacje dotyczące odszkodowań wymagają zdecydowanych działań prawnych zarówno w obszarze głównych zasad, jak i szczegółowych regulacji dotyczących wyceny. Ponadto podnosi konieczność ustalenia prymatu ustawy o gospodarce nieruchomościami nad szczegółowymi przepisami określonymi w rozporządzeniu.

W celu poparcia wskazanej tezy w pierwszej kolejności zostaną przeanalizowane zasady funkcjonowania systemu wywłaszczeń, jego podstawowe elementy — ze szczególnym uwzględnieniem definicji i rodzajów celów publicznych, a także instrumentów służących determinacji słusznego odszkodowania. Przedstawienie tych mechanizmów ma na celu ukazanie niejasności i dużego pola interpretacyjnego w kwestii określania definicji celu publicznego, które można zaobserwować w polskim systemie. Jako przykład praktycznych problemów zostanie przedstawione zastosowanie zasady korzyści w kontekście wyceny nieruchomości przeznaczonych pod drogi.

Cel publiczny jako przesłanka wywłaszczenia

Determinacja celów publicznych jest procesem wymagającym szczegółowej analizy, ponieważ stanowi podstawę decyzji wywłaszczeniowych, główną ideę, która przyświeca ingerencji państwa w nadrzędną zasadę własności i ochrony praw majątkowych obywateli. Sposób rozumienia celów publicznych leży nie tylko u podstaw procedury lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale także i przede wszystkim u podstaw procedury wyceny nieruchomości i przyznawania odszkodowania. To bowiem cel wywłaszczenia wyznacza zastosowanie zasady korzyści, wpływając tym samym na wysokość określonego odszkodowania.

W polskim porządku prawnym można zaobserwować tendencję do tworzenia specjalnych ustaw celem realizacji poszczególnych inwestycji publicznych. Przykładem takiej ustawy jest specustawa drogowa, która została wprowadzona w celu przyspieszenia budowy dróg w Polsce, związanej m.in. z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012 (Pogorzelski, 2010). Tradycje tworzenia specustaw na potrzeby realizacji poszczególnych celów publicznych uzasadnianych koniecznością przyspieszenia realizacji bieżących potrzeb spotykały się z krytyką w doktrynie między innymi ze względu na znaczne modyfikacje procedury wywłaszczeniowej w porównaniu z postępowaniem przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Suchar, 2010). Należy przyznać, że przygotowanie i realizacja inwestycji budowlanych, zwłaszcza liniowych, jest procesem wymagającym dużego nakładu czasu i środków finansowych, obejmujących inwestycje przecinające znaczną liczbę działek, o różnym stanie prawnym, uzbrojeniu technicznym, warunkach środowiskowych itp. (Sobotka i in., 2014). Dodatkowo istnieje oczekiwanie społeczne na szybką i sprawną realizację inwestycji celu publicznego, głównie ze względu na wspólny charakter inwestycji. Konieczność przyspieszenia tych prac jest również związana z ograniczonym czasowo horyzontem dostępu do dotacji z funduszy europejskich. Jednakże rozważenia wymaga kwestia tworzenia specustaw wynikających z realizacji celów publicznych, traktowanych jako uzasadnienie ingerencji w zasady określone w u.g.n., szczególnie w rozumieniu zasady korzyści.

Poniższa sekcja ma na celu analizę podstawy procedury wywłaszczeniowej — celu publicznego. Zostaną w niej przedstawione polskie regulacje konstytucyjne i ustawowe, które wyznaczają ramy określania celów publicznych. Poruszony będzie także problem erozji definicji celu publicznego i podjęta zostanie próba nakreślenia jego źródeł.

Interes publiczny jako determinanta celu publicznego i przesłanka wywłaszczenia w polskich regulacjach prawnych

Pojęcie występującego m.in. w Konstytucji RP i ustawach samorządowych „interesu publicznego” oznacza korzyści materialne i niematerialne odnoszone przez członków danej społeczności z tytułu przynależności do takiej społeczności (Nowak, 2007). Interes publiczny jest definiowany jako jed-

na z najważniejszych klauzul generalnych (Żurawik, 2013). Mimo swej istotnej roli pozostaje jednak kategorią pojęciowo otwartą (Wyrzykowski, 1986), o nieostrych charakterze (Zdyb, 1991). Kształt definicji wyznaczają tendencje społeczne przejawiające się w danym okresie (Chochowski, 2013), co znajduje odzwierciedlenie w aktualnych inwestycjach podejmowanych przez państwo. Nie bez znaczenia pozostają także współzależności zachodzące między krajowymi, regionalnymi i ponadnarodowymi organami i systemami (Supernat, 2013), do których zalicza się na przykład członkostwo w Unii Europejskiej (Fogiel, 2011). Kontekst treściowy pojęcia interesu publicznego jest przedmiotem analiz prawa publicznego, szczególnie prawa konstytucyjnego i administracyjnego (Szwajdler, 1993), jednak ze względu na bezpośrednie nawiązania do konkretnych instytucji prawa administracyjnego i istoty administracji (Langrod, 1948) realizację pojęcia zapewniają szczególnie normy prawa administracyjnego (Łączkowski, 1999). Jednym ze sposobów realizacji interesu publicznego jest determinacja celów publicznych (Nowak, 2007). Cele publiczne realizują interes publiczny, są niejako nim „podyktowane” (Nowak, 2007).

Z uwagi na poruszane w niniejszym artykule zagadnienie ograniczenia praw własności ze względu na cel publiczny istotne będą postawy definiowania interesu publicznego określone w Konstytucji RP i celu publicznego wskazanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, specustawie drogowej i rozporządzeniu. Te uwarunkowania klasyfikują cele publiczne na dwa sposoby: określają definicję celu publicznego w charakterze kontekstowym, ze wskazaniem elementów treści tego pojęcia, czego przykładem są przepisy Konstytucji RP (Michalak, 2012) lub nadają temu terminowi konkretne znaczenie, z uwzględnieniem kontekstu normatywnego danego aktu prawnego, jak dzieje się w ustawach i aktach niższego rzędu (Wyrzykowski, 1986). Definicje — zarówno te kontekstowe, jak i wyrażne — wyznaczają jedynie kierunek interpretacyjny pojęcia interesu publicznego. W doktrynie dąży się raczej do przypisania temu terminowi minimum pewności znaczeniowej, a treść interesu społecznego wyznacza judykatura sądów powszechnych, administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Kucharski, 2020).

Konstytucja RP rozróżnia wyłączenie od ograniczenia prawa własności. W przypadku ograniczenia prawa własności — zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP — może to nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona prawa własności. Z kolei materialne warunki ograniczenia prawa własności określa art. 31 ust. 3, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (Jaworski i in., 2020). Wyłączenie

nie z kolei nie jest kwalifikowaną formą ograniczenia korzystania z własności, a odrębnym rodzajem ingerencji⁴. Określa je art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który jest częścią rozdziału dotyczącego ustrojowych podstaw Państwa Polskiego⁵. Zgodnie z treścią przepisu wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zestawienie treści art. 64 z art. 21 Konstytucji RP wskazuje na fakt, że walor normatywny art. 21 określającego przesłanki wyłączenia jest szerszy niż zakres art. 64 Konstytucji RP, dopuszcza bowiem wyłączenie z powodów wykraczających poza czysto ekonomiczne znaczenie pojęcia (Jaworski i in., 2020).

Należy w tym miejscu zauważyć, że Konstytucja RP nie określa kryteriów kwalifikacji celu jako celu publicznego ani jego szczególnych cech. Cele i definicje należy wywodzić z pozostałych przepisów, ogólnej wykładni i zasady autonomii interpretacji pojęć użytych w Konstytucji. W polskim prawodawstwie katalog celów publicznych został ujęty w art. 6 u.g.n., nie zawarto w nim jednak wprost definicji tych celów (Jakubowska, 2010). Na tle katalogu można oczywiście sformułować wtórną definicję zawierającą cele wymienione w artykule, jest to jednak definicja funkcjonalna, która wymaga doprecyzowania, z którym celami publicznymi jest zgodne wszystko to, czego osiągnięciu służą poszczególne cele wskazane w art. 6 (Jaworski i in., 2020). Celami publicznymi są zatem cele, których realizacja służy ogółowi i które skupiają się na zaspokojeniu potrzeb powszechnych, a realizatorami tych celów są jednostki organizacyjne lub osoby reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego⁶.

Tym samym definicję celu publicznego można dostosować do konkretnej inwestycji, zgodnie z aktualnymi potrzebami społecznymi i tendencjami wynikającymi na przykład z bieżącej sytuacji międzynarodowej, czy członkostwa w organizacji różnego rodzaju wydarzeń, w tym sportowych i kulturalnych. Tego typu uregulowanie pozwala na użycie klauzuli celu publicznego nie tylko w stosunku do obiektu budowlanego, ale także do jego zastosowania (Dydenko & Telega, 2016). Przykładem takiej definicji celu publicznego jest droga publiczna, określona w art. 1 w zw. z art. 4 pkt 2 specustawy drogowej. W myśl regulacji droga publiczna to droga, z której zgodnie z jej przeznaczeniem może korzystać każdy, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach prawa. Służy możliwości poruszania się po niej przez korzystających z poszanowaniem regulacji prawnych. Stosując ujęcie funkcjonalne, należy zatem przyznać, że celem publicznym nie jest sam obiekt budowlany — droga, lecz funkcja, której ten obiekt ma służyć, czyli zapewnienie powszechności korzystania z niej przez każdego, z zastrzeżeniem dopuszczalności ograniczenia tej powszechności dostępu na podstawie przepisu prawa, np. w związku z płatnym parkowaniem, płatnym przejazdem po autostradzie (Jaworski i in., 2020). Ponadto takie zdefiniowanie celu publicznego pozwala na określenie szczególnych zasad przyznawania odszkodowania i stosowania odmiennych zasad wyceny, co zostanie poruszone w dalszych sekcjach.

Publiczna korzyść a prywatna strata

W Polsce regulacje dotyczące realizacji celów publicznych nawiązują swoją treścią i konstrukcją do praw obowiązujących w poprzednim, socjalistycznym ustroju politycznym (Tomaszewski, 2013). Podstawą ówczesnego systemu była ustawa z marca 1958 r.⁷ determinująca podejście do definicji celu publicznego w kontekście gospodarki centralnie planowanej, gdzie cel publiczny posłużył jako instrument dokonywania masowych wywłaszczeń na cele, które zostały sformułowane niejasno lub których wykonanie nie dochodziło do skutku. W praktyce cele użyteczności publicznej realizowały podmioty państwowe i jednostki gospodarki społecznej, uprawnione do szerokiej ingerencji w prawo własności (Tomaszewski, 2013). Transformacja ustrojowa narzuciła konieczność przebudowy definicji celów publicznych na potrzeby wartości demokratycznych, co nadało kształt obecnie istniejącym regulacjom. Należy jednak przyznać, że w ciągu ponad 20 lat obowiązywania u.g.n. katalog celów, które uznawane są za publiczne i służące dobru wspólnemu, w wyniku działalności legislacyjnej staje się coraz większy. Ich zakres przedmiotowy przestaje obejmować jedynie inwestycje, z których będzie korzystał ogół społeczeństwa, ale zaczyna też odnosić się do konkretnych zadań służących konkretnym podmiotom.

Należy zaznaczyć, że praktyczna interpretacja celu publicznego nie oznacza jedynie możliwości wywłaszczenia nieruchomości na ten cel. W rzeczywistości pociąga za sobą szereg konsekwencji prawnych, takich jak poszerzenie katalogu dopuszczalnych możliwości zagospodarowania nieruchomości, dostęp do ulg finansowych i środków z funduszy publicznych, w tym szczególnie pochodzących z Unii Europejskiej. Zaliczenie danej aktywności do katalogu celów publicznych daje także upoważnienie do ubiegania się o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w miejsce decyzji o warunkach zabudowy dostępnej dla inwestycji bez tego statusu. Ponadto rozszerzenie katalogu celu publicznego ma istotny wpływ na formę i wysokość odszkodowania. Im więcej celów publicznych zostanie zrealizowanych, tym więcej nieruchomości może zostać wywłaszczonych. W konsekwencji kwota odszkodowania może się zmniejszyć. Istnieje więc ryzyko, że interesy byłych właścicieli nie zostaną w pełni zaspokojone. Z tego powodu zasadne jest przybliżenie procedury ustalania odszkodowania i zasad, którymi kierują się rzeczoznawcy majątkowi podczas przeprowadzania wyceny.

Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości

Różnorodność celów publicznych i rozproszonych w związku z tym regulacji powoduje problemy praktyczne pojawiające się podczas procesu kompensacji odejtego prawa. Procedura ustalenia odszkodowania zawiera wiele elementów spornych, na które niezależnie od planowanej in-

westycji składają się pewne składniki wspólne, takie jak skomplikowany proces wyceny, występujące strony, sposób traktowania ograniczonych praw rzeczowych, ale także takie, które pojawiają się tylko przy okazji niektórych celów publicznych, jak w przypadku inwestycji drogowych i zastosowania zasady korzyści.

Określanie wysokości odszkodowania

Zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji wywłaszczeniu dokonywanemu na cele publiczne musi towarzyszyć słuszne odszkodowanie, które zgodnie zarówno z orzecnictwem sądowym, jak i literaturą jest oparte na regulacjach prawa cywilnego, u.g.n. oraz rozporządzeniu. Zgodnie z art. 134 u.g.n. § 1 podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi, z zastrzeżeniem art. 135, wartość rynkowa nieruchomości. Dodatkowo, zgodnie z zasadą korzyści określoną w art. 134 ust. 3 i ust. 4 u.g.n. odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny, a przyjęte do wyceny parametry nieruchomości muszą być korzystne dla wywłaszczonego (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012). Stwierdzenie zaistnienia okoliczności określonych w art. 134 ust. 4 u.g.n. wymaga określenia wartości nieruchomości według dotychczasowego sposobu jej użytkowania oraz według przeznaczenia wynikającego z celu wywłaszczenia nieruchomości. Wartość rynkowa nieruchomości zgodnie z art. 151 ust. 1 u.g.n. to z kolei szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej. Ponadto odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości powinno odzwierciedlać realną wartość rynkową nieruchomości. Zależność ta jest doprecyzowana w art. 128 i art. 130 u.g.n. jako adekwatność wysokości odszkodowania do wartości nieruchomości. Zastosowanie znajduje tu zatem teoria różnicy, która określa, że szkodą jest różnica pomiędzy stanem obecnym a stanem hipotetycznym. Innymi słowy, stanem, który by istniał, gdyby nie zdarzenie będące źródłem szkody oraz zasada pełnego odszkodowania⁸.

Podkreślenia wymaga, że wysokość odszkodowania nie obejmuje dodatkowych kosztów ponoszonych przy sporządzaniu umów dotyczących przeniesienia praw rzeczowych, takich jak koszty notarialne czy podatkowe. Odszkodowanie jest zatem równe cenie za nieruchomość w obrocie cywilnoprawnym bez dodatkowych elementów finansowych związanych na przykład z umową sprzedaży. Zatem wartość odszkodowania należnego za wywłączoną nieruchomość jest determinowana przez wartość nieruchomości na rynku w obrocie cywilnoprawnym w warunkach, w których prawo własności lub jakiegokolwiek inne prawo rzeczowe przysługujące do nieruchomości mogło zostać zbyte z nieprzymuszonej woli podmiotu praw (Jaworski i in., 2020).

Badanie rynku należy do rzeczoznawcy majątkowego i to on ustala wariant wyceny korzystny dla wywłaszczonego. Zgodnie z art. 130 ust. 2 u.g.n. dla ustalenia wysokości odszkodowania konieczne jest uzyskanie opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości, przybierającej w myśl art. 156 ust. 1 u.g.n. formę operatu szacunkowego. Jest to podstawowy dowód w sprawie o odszkodowanie. Ma on walor opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 4 K.p.a.⁹ W kontekście wyceny nieruchomości istotne są aktualny sposób użytkowania nieruchomości i jej przeznaczenie wynikające z celu wywłaszczenia. Aktualny sposób użytkowania odnosi się do wyceny zgodnej z faktycznym stanem nieruchomości, bez względu na ustalenia planistyczne wprowadzające cel publiczny. Przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia jest celem, na który wywłaszczony grunt będzie przeznaczony. Rzeczoznawca majątkowy powinien zbadać wartość nieruchomości wynikającą zarówno z aktualnego użytkowania, jak i z przeznaczenia na cel publiczny — jest to ustawowy obowiązek odniesienia się do zasady korzyści. Zgodnie z art. 134 ust. 4 u.g.n. rzeczoznawca musi wskazać, czy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, powoduje jej zwiększenie, czy też nie. Tym samym ustalone odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na konkretny, a nie dowolnie określony cel publiczny (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012).

O rzeczywistej cenie interesu publicznego

W przypadku wywłaszczenia nieruchomości interes społeczny jednoznacznie przeważa nad interesem indywidualnym, co najwyraźniej wyraża się w momencie, w którym prawa podmiotu wywłaszczonego przechodzą na państwo. Sposobem na „wynagrodzenie” powstałej szkody ma być wypłata odszkodowania, które jednak nie ogranicza się jedynie do wartości materialnej — wywłaszczone nieruchomości mają przecież niejednokrotnie np. wartość sentymentalną. Jednak w polskich regulacjach co do zasady ustawodawca utożsamia słuszne odszkodowanie z wartością rynkową odejętego prawa własności. Oznacza to, że nie uwzględnia się wartości rynkowej nieruchomości, spadku wartości niewywłaszczonej części nieruchomości, innych strat i kosztów, które negatywnie wpływają na sytuację finansową wywłaszczanego podmiotu (Sewastianowicz, 2018). W związku z tym można zadać pytanie, czy konstytucyjny wymóg zapłaty godziwej rekompensaty za wywłaszczenie jest spełniony, gdy odszkodowanie dotyczy tylko jednego elementu szkody — przejętego mienia.

Polska procedura ustalenia odszkodowania pozostawia także wiele pytań związanych z kwestią słuszności wysokości ustalonej kwoty. W przeciwieństwie do regulacji obowiązujących w niektórych krajach europejskich polskie przepisy przewidują tylko jeden element odszkodowania za wywłaszczenie — wartość utraconego mienia. Tymczasem w innych systemach rekompensuje się też inne straty i utracone zyski

(OECD, 2004). Dla przykładu, koncepcja anglosaska przewiduje obliczanie odszkodowania na podstawie wartości dla właściciela, a nie kupującego (Sewastianowicz, 2018). Ponadto w niektórych systemach prawnych rządy są zobowiązane do rozszerzenia oferty zakupu danej nieruchomości (Benson, 2010). Można stwierdzić, że w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w innych krajach polski system procedury ustalania odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości z jednej strony chroni interes publiczny, dając duże pole interpretacyjne w kwestii definiowania celu publicznego, z drugiej zaś pozostawia wątpliwości dotyczące poziomu ochrony interesu prywatnych właścicieli. Praktyczną interpretację przepisów pozostawiono w rękach rzeczoznawców majątkowych, których sytuacja prawna jest *de facto* zbliżona do statusu osoby zaufania publicznego ze względu na układ obciążeń w prawie nieruchomości, standardy zawodowe oraz Kodeks etyki¹⁰. W rezultacie, gdy wycena jest zgodna z porządkiem prawnym, zarówno strona, jak i organ administracyjny mogą mieć znaczne trudności z kwestionowaniem specjalistycznej wiedzy, jaką dysponują rzeczoznawcy. Może to prowadzić do problemów z obiektywną oceną raportu.

Chociaż w doktrynie panuje przekonanie, że „wywłaszczenie jest najpoważniejszą formą ingerencji we własność” (Dolzer & Schreuer, 2008), taka ingerencja wydaje się być nieunikniona. Odpowiedź na powyższe wątpliwości wymagałaby głębokich zmian systemowych, obejmujących nie tylko przepisy ustawowe, ale i konstytucyjne, ingerujących w rozumienie i definiowanie wysokości szkody w przypadku wywłaszczenia. Tego typu zmiany wydają się jednak konieczne, a ich symptomy występują już od dłuższego czasu. Rozwój prawa administracyjnego i cywilnego obejmuje przecież także sfery planowania przestrzennego. Napięcia pomiędzy utrwalonym podejściem a nowymi trendami i zjawiskami, które nie występowały wcześniej z tak dużą intensywnością (np. rozwój infrastruktury technicznej, nowych technologii), są w praktyce prawotwórczej codziennością. Ewolucja prawa administracyjnego i cywilnego następująca w odpowiedzi na pojawiające nowe zapotrzebowania, prowadzi do obejmowania ich normami coraz większej liczby stosunków społecznych. Należy podkreślić, że inwestycje celu publicznego często wymagają wykorzystania dużych powierzchni, które są dobrem rzadkim. W praktyce dobro wspólne, którego wartość opisywana jest głównie w kategoriach pozaekonomicznych, ma ściśle policzalną wartość wyrażoną w pieniądzu. Rolą prawodawcy natomiast jest odnalezienie równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, która usatysfakcjonuje zarówno ogół obywateli, jak i indywidualne jednostki.

Praktyczne problemy kompensacji odejętego prawa własności

Wskazane w powyższej sekcji wątpliwości doktrynalne dotyczące sposobu określania celu publicznego i procedury przyznawania odszkodowania przekładają się także na pro-

blemy praktyczne. Wspomniane już tendencje do tworzenia specustaw ingerujących w zasady określone w u.g.n. rodzą problemy interpretacyjne na poziomie wyceny i tworzenia operatów szacunkowych, na poziomie odwoławczym przed organami administracji publicznej oraz przed sądami wszystkich instancji. Poniżej przeanalizowano problem zastosowania zasady korzyści na przykładzie regulacji specustawy drogowej i rozporządzenia.

Szczególne zasady ustalania odszkodowań w przypadku inwestycji drogowych

Inwestycje polegające na budowie dróg publicznych przewidują szczególne regulacje dotyczące ustalenia odszkodowania. Materia wyceny działek przejętych pod inwestycje drogowe jest objęta przepisami rozporządzenia z 21.09.2004 r., w tym w szczególności § 36 rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia różnią się od zasad określonych w u.g.n. w kwestiach wyceny nieruchomości drogowych. Problematyczna kwestia dotyczy wyceny przyjętej pod inwestycję drogową nieruchomości o innym niż drogowe przeznaczeniu planistycznym, opartej na rynku transakcji nieruchomościami drogowymi.

Część orzecznictwa wskazuje, że w przypadku nieruchomości drogowych zasada korzyści nie ma zastosowania, a § 36 jest przepisem szczególnym, regulującym kompleksowo kwestie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne i ma w tym względzie charakter *lex specialis* w odniesieniu do pozostałych unormowań odnoszących się do wyceny wywłaszczonych nieruchomości¹¹. Przeciwnicy tego podejścia podnoszą, że zasada korzyści jest nadrzędna w stosunku do przepisów rozporządzenia. W odpowiedzi na dyskusje na poziomie doktrynalnym także w praktyce działań rzeczoznawców pojawiają się dwie główne metody działania: wycena pod inwestycję drogową nieruchomości o innym niż drogowe przeznaczeniu planistycznym, oparta na rynku transakcji nieruchomościami drogowymi zgodnie z art. 134 u.g.n., oraz wycena zakładająca, że reguła unormowana w art. 134 ust. 4 u.g.n. ma zastosowanie w procesie szacowania gruntów przejętych w trybie specustawy drogowej, nieprzeznaczonych w planie bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod drogi, wyłącznie przy ustalaniu procentowego wzrostu wartości wycenianej nieruchomości, według zasad określonych w § 36 ust. 3 rozporządzenia.

Zwolennicy pierwszego zastosowania podnoszą, że w myśl zasady korzyści odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny. Jeśli przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny zwiększy jej wartość, odszkodowanie nie będzie równe wartości nieruchomości zgodnej z dotychczasowym sposobem użytkowania (art. 134 ust. 3 ww. ustawy), lecz wartości określonej dla alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny (art. 134 ust. 4 ww. ustawy) (Mini-

sterstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012).

Zgodnie z drugim podejściem przywileje ustalone w u.g.n. oraz rozporządzeniu nie mogą być stosowane łącznie. Oznacza to, że realizacja zasady korzyści następuje poprzez sam fakt stosowania przepisów specustawy, a samo przeznaczenie nieruchomości określone w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza wzrost jej wartości i wyklucza wycenę nieruchomości na podstawie analizy transakcji nieruchomościami nabywanymi pod drogi, zgodnie z art. 134 ust. 4 u.g.n. Zwolennicy tego podejścia uważają, że w tym przypadku analiza powinna nastąpić z uwzględnieniem nieruchomości o tożsamym przeznaczeniu jak grunt wyceniany, zgodnie z zasadami § 36 ust. 3 rozporządzenia — czyli poprzez powiększenie ustalonej na podstawie analizy wartości o nie więcej niż 50%¹².

Relacja ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego

Należy zauważyć, że przepis § 36 rozporządzenia szczegółowo reguluje kwestie określania wartości gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Jednocześnie jednak nie można zgodzić się z teorią, zgodnie z którą przepisy § 36 rozporządzenia mogą ograniczać obowiązek zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. Przemawiają za tym dwa argumenty: przepisy u.g.n. to akt wyższego rzędu w stosunku do przepisów rozporządzenia, które jest aktem wykonawczym do ustawy, wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, zgodnie z art. 92 ust. 1. Uznanie, iż § 36 rozporządzenia zawiera normy pozostające w sprzeczności z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n., modyfikujące przepisy ustawy, stałoby w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi. Drugi argument to argument natury praktycznej. W praktyce bowiem zastosowanie alternatywnego sposobu użytkowania na potrzeby wyceny ma z reguły zastosowanie w przypadku, gdy w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nieruchomość stanowiła teren użytkowany rolniczo lub las (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012). Tego typu nieruchomości w przypadku wywłaszczenia pod inwestycję drogową przy zastosowaniu zasady korzyści osiągają na rynku zazwyczaj wyższe ceny niż grunty przeznaczone do produkcji rolnej. W efekcie może nawet dojść do sytuacji, w której zastosowanie wyłącznie § 36 ust. 3 rozporządzenia spowodowałoby znaczne zmniejszenie wartości szacowanej nieruchomości, a w konsekwencji przyznanego odszkodowania i orzeczenie na niekorzyść strony odwołującej się (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012).

Badając nadrzędność zasady korzyści, na którą nie powinny mieć wpływu rodzaje celów, należy się odwołać także do podstawowej zasady konstytucyjnej dotyczącej odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, wynikającej z art. 21 ust. 2, która stanowi, iż wywłaszczenie jest dopusz-

czalne jedynie wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Podkreślenia wymaga użyty w przepisie zwrot „słuszne odszkodowanie”, który jest rozumiany jako odszkodowanie mające charakter ekwiwalentny w stosunku do wywłaszczonego mienia. Przy czym osoba wywłaszczana nie może ponieść straty materialnej z tego powodu, że jej nieruchomości została wywłaszczona. Przyznane w polskim porządku prawnym prawo korzyści ma bowiem odzwierciedlać stan, w którym sytuacja wynikająca z wywłaszczenia jest tożsama z tą, w której nastąpiłoby nabycie nieruchomości w drodze umowy dla zrealizowania celu publicznego, co powinno skutkować wyższą ceną. Jeśli wartość nieruchomości jest uwarunkowana nie tylko aktualnym sposobem jej zagospodarowania, ale także całym zakresem perspektyw korzystania z niej w ramach obowiązującego prawa, osoby wywłaszczone powinny mieć sposobność uzyskania odszkodowania adekwatnego do pełnych możliwości wykorzystania nieruchomości. Teoretycznie bowiem w każdej chwili nieruchomości mogłaby być zagospodarowana z wykorzystaniem jej pełnych rynkowych zalet, w każdy dozwolony prawem sposób. Należy podkreślić, że wartość nieruchomości jest w tym przypadku pochodną jej inwestycyjnej atrakcyjności, a stopień intensywności popytu na daną nieruchomość jest proporcjonalny do zakresu możliwości jej zagospodarowania na różne cele, a nie tylko w dotychczasowy sposób (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012).

Ponadto, zgodnie z wyrażoną w art. 31 Konstytucji RP granicą dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności, a szczególnie przesłanką formalną wynikającą z ust. 3 i zasadą nadrzędności i wyłączności ustawy w zakresie wprowadzania ograniczeń w dysponowaniu prawem własności, sądy administracyjne w zasadzie pozbawione są możliwości orzekania innego niż zgodnie z koncepcją z art. 134 u.g.n. Zatem konstrukcja z § 36 ust. 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim zawężyłaby prawo do zasady korzyści, jest sprzeczna z Konstytucją. W świetle niezgodnych ze wskazaniem ustawowym interpretacji sądów należałoby zatem rozważyć wyraźne wskazanie w rozporządzeniu prymatu ustawy w kwestii wyceny nieruchomości drogowych. Oczywiście w każdym przypadku konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności, a więc zbadanie, czy stosowane środki są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*) (Dydenko & Telega, 2016).

Podsumowanie: uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*

W Polsce regulacje dotyczące realizacji celów publicznych nawiązują swoją treścią i konstrukcją do praw obowiązujących w poprzednim, socjalistycznym ustroju politycznym

i ulegają ciągłej ewolucji. W porównaniu z zasadami obowiązującymi w innych krajach można stwierdzić, że Polska jest jeszcze w procesie formowania przepisów wywłaszczeniowych. W efekcie obowiązujące procedury tylko częściowo określają sposób i tryb postępowania, a częste zmiany oraz niejednoznaczność regulacji, potęgowana przez brak jednolitości orzecznictwa sądów, wymagają ich ciągłej analizy i interpretacji.

Należy wyraźnie podkreślić, że rozszerzenie katalogu celów publicznych ma istotny wpływ na formę i wysokość odszkodowania. Wzrost liczby celów publicznych wpływa na liczbę wywłaszczonych nieruchomości i zapotrzebowania na nowe powierzchnie pod realizację obiektów budowlanych. Sytuacja na rynku nieruchomości drogowych wywłaszczonych na cele publiczne potwierdza tezę, zgodnie z którą duża liczba celów publicznych i niejasne regulacje dotyczące odszkodowań wymagają zdecydowanych działań prawnych zarówno w obszarze głównych zasad, jak i szczegółowych regulacji dotyczących wyceny. Rozwiązaniem mogłoby być wskazanie ustawowe o konieczności stosowania art. 134 w każdym przypadku, które mimo iż wielokrotnie opisywane w doktrynie, w praktyce zdaje się być niejasne. Innym wyjściem mogłoby być doprecyzowanie zasad wyceny w szczegółowych wskazaniach dla rzeczoznawców majątkowych, szczególnie w § 36 rozporządzenia. Przywileje ustalone w u.g.n. oraz rozporządzeniu nie wykluczają się, a realizacja zasady korzyści następuje zarówno poprzez sam fakt stosowania przepisów specustawy, jak i szczegółową wycenę w duchu zasady korzyści.

Przyczyn rozszerzania katalogu celów publicznych można się doszukiwać w konsekwencjach problemów zarządczych tzw. administracji opiekuńczej, która z założenia powinna realizować samodzielnie cele publiczne, można także przypisywać je nadmiernemu dopuszczaniu podmiotów prywatnych i zjawisku tak zwanej prywatyzacji celu publicznego. Nie można jednak zapominać, że przede wszystkim wzrost inwestycji celu publicznego wynika nie tylko z kluczowej roli, jaką odgrywają one dla społeczeństwa, ale też ze zobowiązań międzynarodowych w zakresie tworzenia paneuropejskich sieci przesyłu mediów (energia elektryczna, gaz, ropa naftowa) oraz transportu (linie kolejowe, autostrady, drogi ekspresowe). Wobec coraz mniejszego dostępu do zasobów gruntowych, które są dobrem rzadkim, wyczerpującym się, ważne jest ustalenie jasnych zasad kompensacji. Z tych powodów konieczne jest wskazane w tezie artykułu ustalenie prymatu ustawy o gospodarce nieruchomościami nad szczegółowymi przepisami określonymi w rozporządzeniu, co pozwoli na precyzyjne ustalanie nadrzędności zasady korzyści w procesie wyceny przejmowanych przez państwo nieruchomości.

W istocie opisany spór jest pytaniem o determinację celu publicznego i określenie równowagi interesu ogółu i jednostki. Zarządzanie przestrzenią publiczną to proces godzenia sprzecznych z założenia interesów podmiotów prywatnych i publicznych, a osiągnięty kompromis często w pełni nie zadowala żadnej ze stron. Determinacja znaczenia poszczególnych terenów wiąże się z koniecznością podejmowania

wania działań na rzecz interesu publicznego kosztem interesu prywatnego. W praktyce dobro wspólne, którego wartość opisywana jest głównie w kategoriach pozaekonomicznych, ma ściśle policzalną wartość wyrażoną w pieniądzu. Rolą prawodawcy jest natomiast odnalezienie równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, która usatysfakcjonuje zarówno ogół obywateli, jak i indywidualne jednostki.

Optymalne mechanizmy kompensujące właścicielom nieruchomości stratę wynikającą z przejęcia jego praw majątkowych na cele publiczne powinny gwarantować, że utracony składnik majątku zachowuje wartość zagwarantowaną w postaci odszkodowania.

Przypisy/Notes

- ¹ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65, ze zm.).
- ² Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1363).
- ³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r., nr 207, poz. 2109 ze zm.).
- ⁴ Wyrok TK z 12.01.1999 r. (P 2/98), OTK 1999/1, poz. 2.
- ⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- ⁶ Wyrok NSA z 8.11.2000 r., I SA 1986/99, LEX nr 75560. Wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 186.
- ⁷ Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, (Dz.U. 1958 nr 17, poz. 70).
- ⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 24.04.2008 r., sygn. II SA/Kr 143/2008.
- ⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2019 r. I Sa-Wa 1217-19.
- ¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2007 r., I SA / Wa 873/07.
- ¹¹ Wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 186.
- ¹² Tamże.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Benson, B. (2010). *Property rights. Eminent domain and regulatory takings re-examined*. Palgrave Macmillan.
- Chochowski, K. (2013). Wpływ przemian cywilizacyjnych na pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym. W: J. Zimmermann, & P. J. Suwaj (Red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*. Wolters Kluwer.
- Dolzer, R., & Schreuer, C. (2008). *Principles of International Investment Law*. Oxford University Press.
- Dydenko, J. & Telega, T. (2016). *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego*. Wolters Kluwer.
- Fogiel, A. (2011). *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Jakubowska, A. (2010). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z komentarzem oraz aktami szczegółowymi*. Infor Ekspert.
- Jaworski, J., Prusaczyk, A., Tułodziecki, A., & Wolanin, M. (2020). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 6. C.H.Beck.
- Łączkowski, W. (1999). *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*. W: S. Fundowicz (Red.), *Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z prawa publicznego*. Towarzystwo Naukowe KUL.
- Langrod, J. S. (1948). *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Tom 1.
- Michalak, A. (2012). *Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie prawa własności intelektualnej*. C.H.Beck.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2012). *Odszkodowania za nieruchomości przejęte pod inwestycje liniowe*.
- Nowak, M. (2007). Instytucja „celów publicznych” w ustawie o gospodarce nieruchomościami. *Nieruchomości*, (11).
- OECD (2004). „Indirect Expropriation” and the „Right to Regulate” in International Investment Law. *Working Papers on International Investment*, (4).
- Pogorzelski, K. (2010). *Złowroga tradycja specustaw*. Instytut Misesa, <http://mises.pl/blog/2010/06/13/karol-pogorzelski-zlowroga-tradycja-specustaw/> (pobrano 18.04.2021).
- Sewastianowicz, M. (2018). *Wywłaszczenie tylko za słusznym odszkodowaniem*. <https://www.prawo.l/prawnicy-sady/wywłaszczenie-tylko-za-słusznym-odszkodowaniem,74141.html> (pobrano 27.04.2021).
- Sobotka, A., Jaśkowski, P., Czarnigowska, A., Pawluś, D., & Wałach, D. (2014). *Zarządzanie łańcuchami dostaw w budownictwie. Wybrane metody i modele w budownictwie drogowym*. Wydawnictwa Akademii Górniczo-Hutniczej.
- Suchar, T. (2010). Sytuacja prawna wywłaszczanego w postępowaniu na podstawie Specustawy. *Nieruchomości*, (4).
- Supernat, J. (2013). *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*. W: J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*. LEX. A Wolters Kluwer business.
- Szalewska, M. (2005). *Wywłaszczenie nieruchomości*. Dom Organizatora TNOiK.
- Szwajdler, W. (1993). *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Tomaszewski, K. (2013). Prywatyzacja Realizacji celów publicznych. *Instytucje Prawa Publicznego*, (6).
- Wolanin, M. (2009). Wywłaszczenie jako prawny instrument powiększania publicznej własności nieruchomości, cz. I. *Nieruchomości* (7).
- Wyrzykowski, M. (1986). *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Zdyb, M. (1991). *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Żurawik, A. (2013). „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (2).

Akty prawne/Legal Acts

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z 10.03.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363)

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021 r., poz. 11, 234).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, (Dz.U. z 2004 r., nr 207, poz. 2109 ze zm.).

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok NSA z 8.11.2000 r., I SA 1986/99.

Wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001.

Wyrok NSA z 9.02.2017 r., sygn. akt I OSK 823/15

Wyrok WSA w Krakowie z 24.04.2008 r., II SA/Kr 143/2008.

Wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2007 r., I SA / Wa 873/07.

Wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2019 r. I Sa-Wa 1217-19.

Wyrok WSA w Warszawie z 24.07.2020 r. I SA/Wa 2316/19.

Mgr Anna Maria Siwierska

Prawniczka i ekonomistka, absolwentka Kolegium Europejskiego w Natolinie i doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2020–2021 pełniła funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Lokalizacji Inwestycji w Ministerstwie Rozwoju, a następnie Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii — departamentu odpowiedzialnego za wyłączenia i proces lokalizacji inwestycji. Ma bogate doświadczenie w prowadzeniu postępowań administracyjnych w jednostkach sektora publicznego.

Mgr Anna Maria Siwierska

Lawyer and economist, a graduate of the College of Europe in Natolin and a PhD student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw. In 2020–2021, she was the deputy director of the Investment Location Department at the Ministry of Development, and then the Ministry of Development, Labor and Technology - the department responsible for expropriation and the investment localization process. She has an extensive experience in conducting administrative proceedings in public sector entities.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

