

Sabina Żróbek
Ryszard Żróbek

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI NA POTRZEBY ROZWOJU MIAST Z ZASTOSOWANIEM PROCEDURY WYWŁASZCZENIOWEJ

Abstrakt. Zagadnienia dotyczące procedury wywłaszczenia nieruchomości są przedmiotem analiz wielu organizacji międzynarodowych (FIG, WPLA, FAO) oraz krajowych stowarzyszeń zawodowych (SGP, PFSRM).

W opracowaniu skoncentrowano się na problemach unifikacji procedury wywłaszczeniowej w obrębie Unii Europejskiej. Szczegółowej analizie poddano takie pojęcia: cel publiczny i interes społeczny, negocjacje pozwalające uniknąć wywłaszczeń, zasady szacowania nieruchomości na potrzeby ustalania wysokości odszkodowania (słuszne odszkodowanie).

Zwrócono uwagę na potrzebę opracowania nowych zasad szacowania nieruchomości oraz rozszerzenia listy składników wpływających na wysokość odszkodowania za wywłaszczane nieruchomości. Wyniki analizy mogą być wykorzystane m.in. do zmian regulacji prawnych dotyczących tej problematyki i opracowania standardu zawodowego dla rzeczoznawców majątkowych.

Słowa kluczowe: procedura wywłaszczenia, nieruchomości, cel publiczny, słuszne odszkodowanie, wartość

1. Wprowadzenie

Problematyka wywłaszczenia nieruchomości była analizowana m.in. przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG) oraz Agendę ONZ FAO (Land Tenure Service), Bank Światowy, Fińską Asocjację Rzeczoznawców Majątkowych, Fińskie Stowarzyszenie Geodetów, Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii oraz Helsiński Uniwersytet Technologiczny.

Podstawowym celem wielu spotkań i narad było wypracowanie jednoznacznych zasad dotyczących procedur wywłaszczenia nieruchomości oraz określenia wysokości odszkodowań opartych na wartości nieruchomości.

Problemem tym zajmują się m.in. prawnicy, urbaniści, rzeczoznawcy majątkowi, eksperci rynku nieruchomości, planiści miejscy, ekonomiści oraz pracownicy uniwersytetów i urzędów centralnych.

Wywłaszczenie nieruchomości jest istotną procedurą stosowaną w wielu krajach do uzyskania nieruchomości na cele publiczne.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono aktualny stan prawny wywłaszczenia nieruchomości w wybranych krajach oraz zaprezentowano kierunki zmian związanych z określaniem wysokości odszkodowania i związek wysokości tego odszkodowania z wartością nieruchomości. W szczególności skoncentrowano się na:

- identyfikacji podstaw prawnych oraz procedur administracyjnych,

- analizie zasad określania wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomości,
- prezentacji możliwych i efektywnych rozwiązań do zastosowania w procesie wywłaszczenia.

2. Ogólna charakterystyka procedury wywłaszczenia nieruchomości

Wywłaszczenie nieruchomości jest skrajną formą interwencji państwa w strukturę własności nieruchomości. W wielu krajach, w tym w Polsce, podstawą umożliwiającą stosowanie procedury wywłaszczenia jest stosowny zapis w Konstytucji. W krajach o strukturze federalnej (Austria, Kanada, USA) wywłaszczenie opiera się na zapisach zawartych w statutach poszczególnych stanów lub krajów związkowych. Unia Europejska zawarła stosowny zapis dotyczący pozbawiania prawa własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1953 r. (protokół nr 1 „Ochrona prawa własności”). Procedura wywłaszczenia zawiera wiele istotnych parametrów i czynności takich jak:

- ustalanie listy celów publicznych, których realizacja dopuszcza wywłaszczenie nieruchomości,
- reguły dotyczące rodzaju i zakresu wywłaszczanych praw do nieruchomości,
- zasady określania wysokości odszkodowania,
- definicję pojęcia: słuszne odszkodowanie,
- stosowanie procedury zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w przypadku niezrealizowania w terminie celu publicznego (Polska).

Analizując materiały źródłowe (Alterman [1]; *Compulsory acquisition...* [2]; Żróbek [4]) stwierdzono występowanie następujących punktów krytycznych procedury wywłaszczenia nieruchomości:

- 1) określenie i zakres celów publicznych oraz ich interpretacja w praktyce;
- 2) związki między procesem planowania i zagospodarowania obszarów a kontrolą zabudowy i realizacji terminów;
- 3) ulokowanie procedury wywłaszczenia nieruchomości w strukturach administracji publicznej;
- 4) zawartość procedury wywłaszczenia nieruchomości ze zbiorem praw właścicieli nieruchomości;
- 5) opis alternatywnych metod uzyskiwania nieruchomości na cele publiczne (np. zamiana);
- 6) reguły dotyczące zasad określania wysokości odszkodowania;
- 7) terminy urzędowe oraz zasady odwołania.

W polskim systemie wywłaszczenia nieruchomości występują następujące parametry i określenia:

- wywłaszczenie musi być poprzedzone rokowaniami w sprawie nabycia nieruchomości w formie umowy w związku z realizacją celów publicznych zapisanych w planach zagospodarowania przestrzennego,
- w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. określono wykaz celów publicznych,

- postępowanie wyłączeniowe prowadzi starosta (wojewoda w przypadku dróg krajowych i autostrad),
- istnieje możliwość przyznania nieruchomości zamiennej z zasobów nieruchomości skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
- odszkodowanie winno być określane na podstawie wartości nieruchomości (słuszne odszkodowanie), a wartość tę określają wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi.

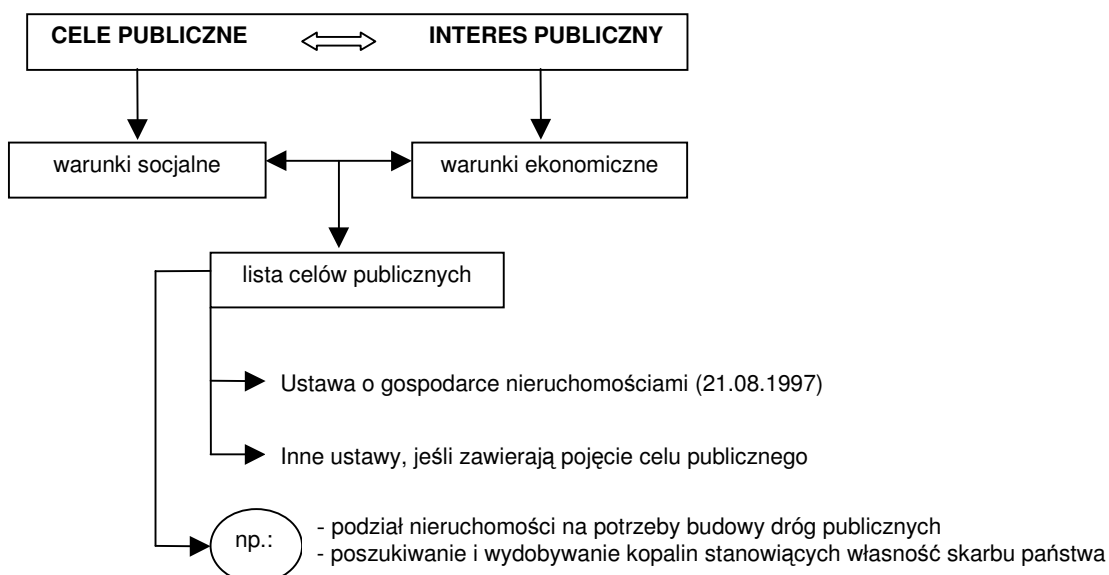
W stosunku do rozwiązań stosowanych w innych krajach należy zwrócić uwagę na problemy związane z określaniem odszkodowania. Szerszej interpretacji wymaga zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. pojęcie słusznego odszkodowania. Wartość rynkowa nieruchomości nie zawsze daje możliwość odtworzenia działalności gospodarczej lub wybudowania stosownych obiektów.

3. Analiza wybranych pojęć i określeń

3.1. Cel publiczny

Pojęcie celu publicznego związane jest z szeroko pojętym interesem publicznym, uwzględniającym warunki socjalne i ekonomiczne (ryc. 1). Tworząc katalog celów publicznych, uwzględnia się zwykle:

- rodzaje użytkowania terenu (funkcja miejska),
- korzyści publiczne,
- niezbędność formy w rozwoju przestrzennym,
- obsługę innych funkcji zagospodarowania,
- ustalenia zawarte w planach oraz horyzont czasowy,
- ochronę środowiska.



Ryc. 1. Określenie pojęcia: cel publiczny w Polsce

W wielu krajach za cele publiczne uznaje się następujące formy zagospodarowania (*Compulsory...* [2]):

- obszary związane z transportem,
- budowę obiektów użyteczności publicznej,
- budowę urządzeń infrastruktury technicznej,
- obszary chronionej przyrody,
- publiczne parki, ogrody, urządzenia i tereny sportowo-rekreacyjne, cmentarze,
- obszary o przeznaczeniu wojskowym i specjalnym,
- rezerwy gruntów pod realizację reform obszarowych.

Należy stwierdzić, że określenie listy celów publicznych jest podstawą procedury wywłaszczenia. Lista ta określa jednocześnie zakres ingerencji państwa w strukturę własności prywatnej w przypadku przeznaczenia terenu na cele publiczne. Istotne są też relacje między administracją publiczną, rynkiem nieruchomości a społecznością.

Pojęcie celu publicznego jest często zamieniane pojęciem użytkownika publicznego (USA).

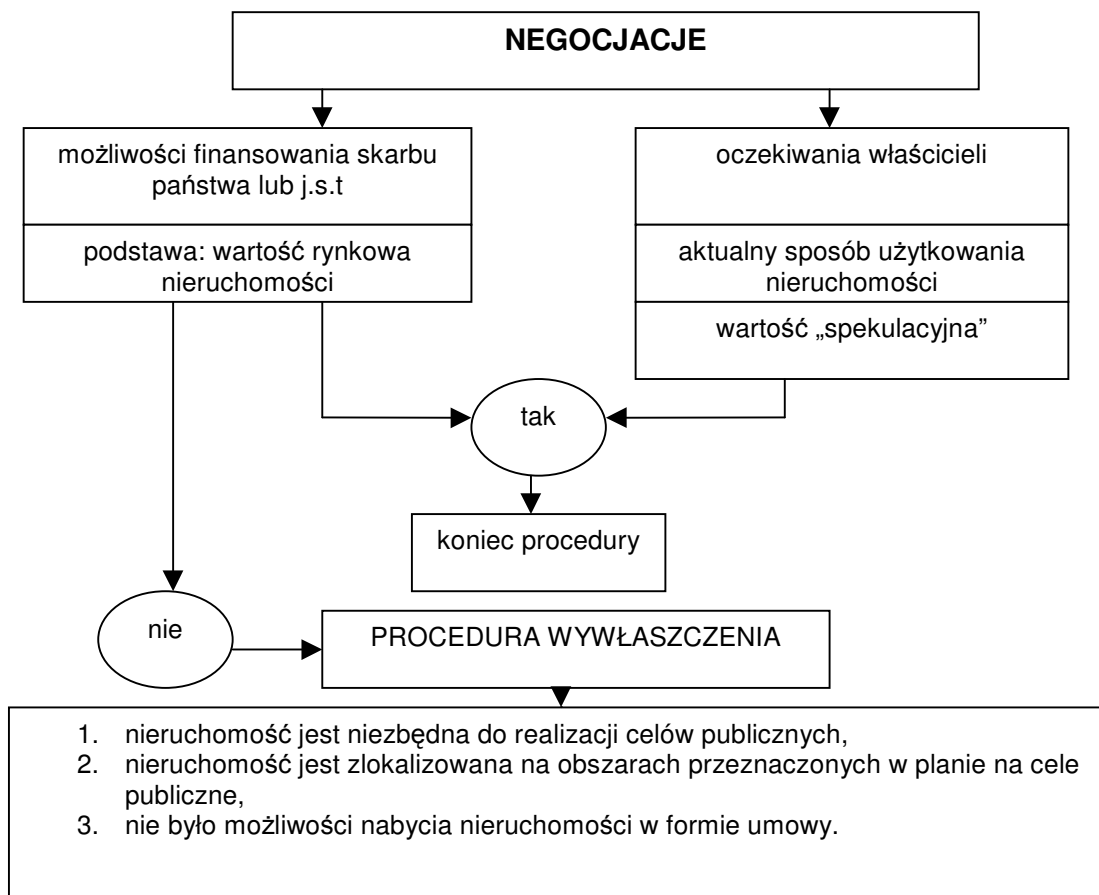
Institucja wywłaszczenia stanowi więc klasyczną konstrukcję prawną, za pomocą której państwo lub jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje prawa do nieruchomości, przysługujące innemu podmiotowi w sytuacji, gdy są one niezbędne do realizacji celów publicznych. Cele te są zwykle utożsamiane z celami użyteczności publicznej. Realizacja celów publicznych stanowi obecnie w Polsce podstawę materialno-prawną wywłaszczenia nieruchomości, a lista tych celów jest zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami lub w innych ustawach (w miarę potrzeb). Lista ta jest otwarta, a nowe cele publiczne mogą być dopisane w miarę rozwoju potrzeb społecznych. Rozszerzenie listy celów publicznych przeprowadzono m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 2007 r. Oczywiście jest więc, że interes publiczny podlega redefinicji w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

3.2. Negocjacje

W procedurach wywłaszczeniowych ważne są negocjacje, które w wielu wypadkach pozwalają na nabycie nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny w drodze umowy. Skarb państwa oraz jednostka samorządu terytorialnego są zobowiązane do złożenia propozycji nabycia nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego przed złożeniem wniosku o wywłaszczenie. Wszczęcie procedury wywłaszczeniowej jest możliwe tylko wtedy, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Jest to więc przesłanka formalna wniosku o wywłaszczenie.

Negocjacje poprzedzające wywłaszczenie pełnią rolę:

- 1) ostatecznego instrumentu uzyskiwania nieruchomości niezbędnej na cele publiczne (umowa),
 - 2) przyspieszenia w nabywaniu gruntów poprzez uniknięcie procedury wywłaszczenia.
- Przepisy zwykle nie precyzują formy ani charakteru prawnego negocjacji. Przyjmuje się, że obowiązek prowadzenia rokowań zostaje spełniony przez złożenie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu oświadczenia woli (prawo cywilne) w sprawie zawarcia umowy.



Ryc. 2. Negocjacje w procedurze wywłaszczenia

Przed przystąpieniem do negocjacji (rokowań) określa się warunki nabycia nieruchomości (ryc. 2). Zaproszenie do rokowań nie może mieć formy oferty w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego (art. 66 §1). Podstawą rokowań jest zwykle wartość rynkowa nieruchomości. Określa się też wcześniej dopuszczalne odchylenia od tej wartości, tak aby spełnić wszystkie przesłanki związane z nabyciem nieruchomości w trybie umowy.

3.3 Szacowanie wartości i określanie wysokości odszkodowania (słuszne odszkodowanie)

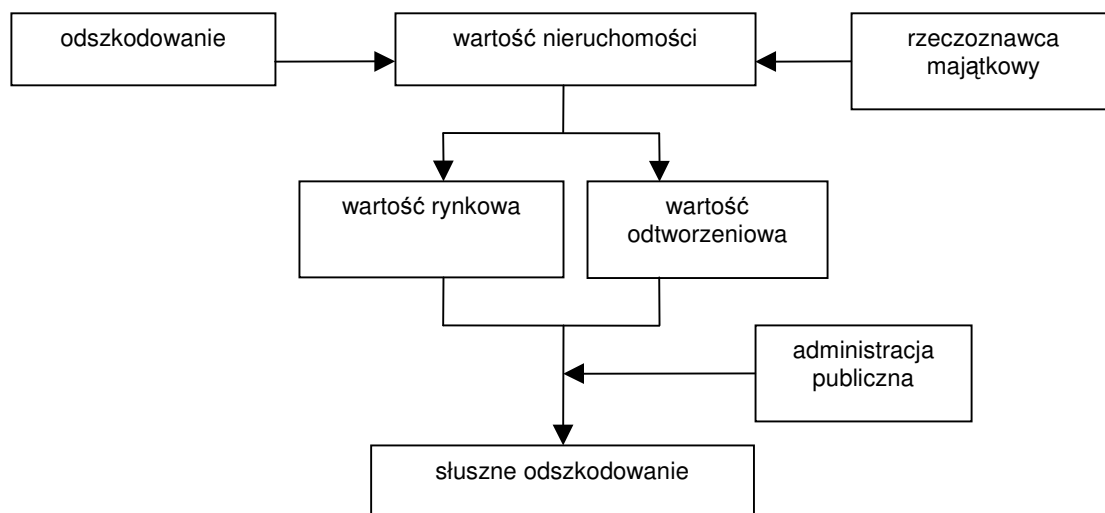
Odszkodowanie jest bardzo istotnym składnikiem procedury wywłaszczenia nieruchomości. Zasada ekwiwalentności ma w tym przypadku podstawowe znaczenie. Zwraca się uwagę na następujące zagadnienia:

- 1) ekwiwalentność (kompensacja strat spowodowanych wywłaszczeniem),
- 2) równowagę interesów (środki publiczne, zabezpieczenie roszczeń prywatnych),
- 3) elastyczność (dostosowanie przepisów do szczególnych sytuacji, ale na odpowiednim poziomie uogólnienia),
- 4) transparentność (równy dostęp do informacji, jawność).

Określenie wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość bazuje na wartości nieruchomości gruntowej oraz uwzględnia wszelkie urządzenia techniczne, budynki i budowle oraz zadrzewienia, zasadzenia i zasiewy. Jeśli rynek nieruchomości nie jest do-

statecznie rozwinięty, występują znaczne problemy z określeniem ekwiwalentnego odszkodowania.

W wielu krajach wprowadzono do przepisów regulujących wywłaszczenie nieruchomości i określenie kwoty odszkodowania takie parametry, jak „godziwa wartość rynkowa” oraz „słuszne odszkodowanie” (ryc. 3).



Ryc. 3. Słuszne odszkodowanie

Należy zwrócić uwagę, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość musi obejmować wszystkie składniki gruntu oraz koszty i opłaty dodatkowe, jakie musi ponieść właściciel w nowym miejscu.

Jeśli wartość rynkowa jest podstawą określenia wysokości odszkodowania, w przepisach podaje się jednocześnie, jakiego rodzaju wartości ono dotyczy. W Polsce może to być wartość rynkowa dla obecnego lub przyszłego sposobu użytkowania nieruchomości. Nie zawsze jednak jest możliwe określenie wartości rynkowej nieruchomości. Przepisy w wielu krajach dopuszczają wtedy możliwość określenia wartości odtworzeniowej nieruchomości. Z wyjątkiem Polski wartość ta jest wówczas tak korygowana, aby można ją było traktować jako wartość rynkową. Dotyczy to szczególnie zastosowania obliczeń związanych z określeniem parametrów rynkowych do kosztów odtworzenia lub kosztów zastąpienia zabudowy. W wielu krajach wprowadzono też odrębne procedury określania wartości nieruchomości gruntów rolnych i leśnych.

4. Podsumowanie

Wywłaszczenie nieruchomości jest specjalną procedurą nabywania nieruchomości na cele publiczne, w tym także związane z rozwojem miast. Należy przyjąć jako zasadę, że procedura ta może być stosowana tylko wyjątkowo i po spełnieniu warunków określonych przepisami prawa. Kluczowym składnikiem tej procedury jest ostateczne odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość. Odszkodowanie to winno obejmować rekompensatę za:

- grunt,

- zabudowę i urządzenia związane z gruntem,
- uprawy i nasadzenia,
- wydatki ponoszone przez właściciela w związku z utratą nieruchomości,
- opłaty związane z przygotowaniem stosownych dokumentów,
- koszty lokali zastępczych,
- utratę dochodów do czasu odtworzenia funkcji na nieruchomości zamiennej.

W procedurach wywłaszczenia nieruchomości należy uwzględnić także czynności środowiskowe, socjalne i ekonomiczne.

W planowaniu realizacji celów publicznych należy uwzględnić także uwagi właścicieli nieruchomości. Plan taki winien być przedmiotem publicznej dyskusji i ocen specjalistów.

Przy określaniu wysokości odszkodowania należy uwzględnić zasadę, że właściciel nieruchomości nie może ponieść dodatkowych strat w stosunku do stanu posiadania przed wywłaszczeniem. Należy też opracować jednoznaczny standard zawodowy dla rzeczoznawców majątkowych zajmujących się określaniem wartości nieruchomości w procesie ich wywłaszczenia.

Literatura

1. Alterman R., *The Legitimate Public Purpose for Land Expropriation*, Helsinki, FIG, com. 9, 2007, www.fig.net
2. *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, FAO, Rome 2007, www.fig.net
3. Denyer-Green B., *Compulsory Purchase and Compensation*, EG Books, London 2005.
4. Żróbek R., Żróbek S., *An Assessment and Proposed Changes of Real Estate Expropriation in Poland*, Helsinki, FIG, com 9, 2007, www.fig.net

Streszczenie

Rozwój miast uwarunkowany jest między innymi możliwością pozyskiwania gruntów na potrzeby realizacji celów publicznych. W miarę możliwości cele te są realizowane na gruntach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Polski system prawny w wyjątkowych sytuacjach, po spełnieniu warunków brzegowych umożliwia stosowanie procedury wywłaszczeniowej.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na zagadnieniach realizacji procedury wywłaszczenia nieruchomości w Polsce po 2004 roku. Wskazano na podstawowe elementy tej procedury, oraz dokonano analizy pojęcia celów publicznych oraz słusznego odszkodowania.

W pracy zawarto też odniesienia do realizacji wywłaszczenia nieruchomości w innych krajach poprzez szczegółową analizę tej procedury oraz porównanie jej z systemem obowiązującym w Polsce. Na zakończenie podano propozycje zmian w przepisach prawa dotyczących wywłaszczenia nieruchomości.

ACQUISITION OF REAL PROPERTIES FOR URBAN DEVELOPMENT PURPOSES WITH THE APPLICATION OF THE EXPROPRIATION PROCEDURE

Abstract. Urban development depends, among other things, on the possibility to obtain land for public purposes. Whenever possible, those purposes are achieved on the land that belongs to the State Treasury or local government units. In exceptional circumstances, the Polish legal system allows the application of the expropriation procedure, after certain boundary conditions have been met.

This study focuses on the issue of carrying out the procedure of expropriation of a real property in Poland after 2004. It presents basic elements of this procedure, as well as the analysis of the terms of "public purposes" and "just compensation".

Additionally, the study contains references to the expropriation of a real property in other countries by providing a detailed analysis of this procedure and comparing it with the system applicable in Poland. Finally, it presents certain suggestions concerning changes to legal regulations concerning the expropriation of a real property.

Key words: procedure of expropriation, real estates, public purpose, just compensation, value.

Prof. dr hab. inż. Sabina Żróbek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Olsztyn
Prof. dr hab. inż. Ryszard Żróbek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Olsztyn