

ZAKRES SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA PRZY WYWŁASZCZANIU NIERUCHOMOŚCI POD BUDOWĘ CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO

ZBIGNIEW CZARNIK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.1.2025.01/z.czarnik

STRESZCZENIE

W artykule podjęto analizę uregulowań ustawy o CPK, dotyczących odszkodowań za przejęcie nieruchomości pod budowę CPK. Szczegółowe rozważania koncentrują się na ocenie przyjętych w ustawie rozwiązań prawnych, będących podstawą określenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie, zwłaszcza mechanizmów wprowadzających możliwość jego zwiększania. Odniesieniem dla czynionych ustaleń jest wyrażona w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zasada słusznego odszkodowania jako konieczny warunek dopuszczalności wywłaszczenia w prawie polskim oraz ogólny model odszkodowawczy przyjęty w prawie wywłaszczeniowym, a skonkretyzowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na gruncie tych założeń zasadny jest wniosek, że przepisy odszkodowawcze ustawy o CPK wpisują się w ogólne założenia prawa wywłaszczeniowego, i tym samym powielają jego nieczytelne rozwiązania w zakresie ustalania wysokości odszkodowania. Natomiast w sposób odmienny od reguł ogólnych modyfikują zasadę korzyści, wprowadzając w tym obszarze rozwiązanie, które w swej treści nie narusza konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania, chociaż nie usuwa wątpliwości związanych z charakterem prawnym tak konstruowanych zwiększeń wysokości odszkodowania.

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, słusne odszkodowanie, specustawa, ustawa o CPK, zasada korzyści, zakres odszkodowania

* dr hab., prof. WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl, ORCID: 0000-0001-8459-1108



THE SCOPE OF FAIR COMPENSATION WHEN EXPROPRIATING PROPERTY FOR THE CONSTRUCTION OF THE CENTRAL TRANSPORT HUB

ABSTRACT

The article undertakes an analysis of the Act on CPK's regulations on compensation for taking over real property for the construction of CPK. The detailed considerations focus on the assessment of the legal solutions adopted in the law, which are the basis for determining the amount of compensation for expropriation, especially the mechanisms introducing the possibility of increasing it. The reference for the determinations made is the principle of fair compensation expressed in Article 21(2) of the Constitution of the Republic of Poland as a necessary condition for the permissibility of expropriation in Polish law, as well as the general model of compensation adopted in expropriation law and concretized in the Law on Real property Management. On the basis of these assumptions, it is reasonable to conclude that the compensation provisions of the Act on CPK are in line with the general assumptions of expropriation law, thereby duplicating its illegible solutions for determining the amount of compensation. On the other hand, they modify the benefit principle in a manner different from the general rules, introducing a solution in this area, which in its content does not violate the constitutional principle of fair compensation, although it does not remove the doubts related to the legal nature of increases in the amount of compensation so constructed.

Key words: expropriation, fair compensation, special purpose law, Act on CPK, benefit principle, scope of compensation

1. WPROWADZENIE

Prawo własności nieruchomości stanowi fundament współczesnych porządków prawnych opartych na tradycji prawa rzymskiego. Jednak własność nieruchomości nie jest prawem bezwzględny. Oznacza to, że podmiot, któremu przysługuje ten tytuł prawny do nieruchomości, może być jego pozbawiony, ale sytuacja taka może mieć miejsce tylko w wyjątkowych okolicznościach i może to nastąpić w ściśle określonym trybie prawnym. W polskim porządku prawnym pozbawienie prawa własności wymaga podstawy ustawowej. Wymóg ten jest pierwotnym wymogiem formalnym przymusowego przejścia własności, bowiem określać on musi nie tylko procedurę przejmowania tego prawa, ale także podmioty, na rzecz których może następować przejście, oraz cele, które usprawiedliwiają tak głęboką ingerencję w prawo własności.

Przymusowemu przejściu własności nieruchomości mogą służyć różne instytucje prawne. W teorii prawa wskazuje się nacjonalizację, upaństwowienie oraz wywłaszczenie¹. W Polsce klasycznym sposobem przymusowego przejścia własności nieruchomości jest wywłaszczenie, a więc przejście prawa na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego². Normatywną bazą systemową dla takiego pozbawienia

¹ Szerzej T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007, s. 21 i n.; M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 132–135.

² Zob. E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Poznań 1994, s. 128–129, także A. Wróbel, *Ustawowe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieru-*

własności jest ustawa o gospodarce nieruchomościami³. Rozwiązania prawne przyjęte w tej ustawie w sposób najpełniejszy określają standardy ochrony własności wynikające z Konstytucji RP⁴ oraz aktów prawa międzynarodowego. Mają one jednak swego rodzaju ograniczenia, bowiem najszerzej kształtują gwarancje ochrony własności zarówno w wymiarze formalnym, jak i materialnym. Szczegółowo regulują procedurę wywłaszczeniową i definiują cele uzasadniające wywłaszczenie. Rozwiązania takie, dobre dla własności, okazują się przeszkodą w realizowaniu celów politycznych, przed którymi zdaniem wielu własność powinna ustępować.

Skutkiem pojawiających się w tym obszarze napięć jest masowo tworzone ustawodawstwo szczególne, które w języku publicystyki prawniczej przyjmuje nazwę ustawodawstwa specjalnego. Oczywiście specjalność takiego prawa nie wynika z nadzwyczajnych sytuacji, może poza okresem COVID-19, kryzysem na wschodniej granicy Polski i wojną w Ukrainie, ale zwykle podyktowana jest potrzebą uproszczenia i przyśpieszenia przymusowego przejęcia własności. Najczęściej za takimi działaniami stoją względy ekonomiczne, a więc konieczność wydawania różnych środków unijnych. W konsekwencji pojawiają się różnego rodzaju „specustawy”, na gruncie których konstytucyjne gwarancje ochrony własności stają się iluzją.

Jedną z takich ustaw specjalnych jest ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁵. Rozwiązania przyjęte w tym akcie prawnym dają pełną podstawę do uznania, że jest to jedna ze specustaw, których w polskim porządku prawnym funkcjonuje kilkadziesiąt. Zakwalifikowanie tej regulacji do ustawodawstwa specjalnego pozwala z góry założyć, że przyjęte tam rozwiązania prawne odbiegają od klasycznych rozwiązań wywłaszczeniowych, a zatem upraszczają procedurę przejmowania własności. Nawet bez analizy treści tej ustawy można założyć, że przejęcie własności nieruchomości pod budowę CPK nie następuje na podstawie decyzji wywłaszczeniowej w rozumieniu u.g.g. Założenie takie jest uzasadnione tym, że istotą wszystkich rozwiązań funkcjonujących w specustawach jest rezygnacja z tej formy wywłaszczenia na rzecz rozszerzenia skutków decyzji inwestycyjnych także o skutki wywłaszczeniowe.

W poszczególnych ustawach specjalnych decyzje inwestycyjne mają różny charakter, jednak zawsze są to decyzje powiązane z szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym, a nie z wywłaszczeniem. W takich decyzjach przejęcie własności nieruchomości jest zatem wtórnym skutkiem ostateczności, a niekiedy nawet tylko – wydania tych decyzji. Przy takim rozwiązaniu nie ma decyzji wywłaszczeniowej, co oznacza, że przejęcie własności nieruchomości następuje *ex lege*. Niewątpliwie jest to swoisty tryb wywłaszczenia. Nie prowadząc w tym miejscu rozważań na ten temat, zauważyć tylko należy, że przejęcie własności z mocy prawa, mimo że pierwotna

chomości w orzecznictwie sądowym, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 284–285, również: G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tom II*, Warszawa–Zielona Góra, s. 101–103.

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145), dalej jako u.g.n.

⁴ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁵ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 545 ze zm.), dalej jako CPK.

przyczyną jest decyzja, nie jest wywłaszczeniem w rozumieniu u.g.g., a więc nie spełnia standardu, który ma zabezpieczać konstytucyjne gwarancje ochrony własności. Sytuacji tej nie sanuje odsyłanie w ustawach specjalnych do wycinkowego stosowania przepisów wywłaszczeniowych z u.g.g. Jest tak dlatego, że odesłania te są albo odpowiednie, albo istotnie zmodyfikowane przez przepisy ustaw specjalnych.

Bez wątpienia ustawodawstwo specjalne w zakresie przejęcia własności nieruchomości należy oceniać negatywnie. Jednak jest ono współczesną polską rzeczywistością prawną, zatem należy poddawać je ocenie, by przeciwdziałać idącym coraz dalej uproszczeniom, zwłaszcza że te w pewnym zakresie zostały zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁶. Przejęcie własności pod budowę CPK może być analizowane na różnych płaszczyznach. Jedną z nich jest zagadnienie zakresu odszkodowania za przejętą nieruchomość. Kwestia ta wydaje się istotna, bowiem ustawa o CPK przyjmuje w tej materii własną regulację, która modyfikuje rozwiązania istniejące w u.g.g. Na tym tle powstaje zagadnienie adekwatności przyjętych rozwiązań prawnych w stosunku do wzorca konstytucyjnego, który w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko za słusznym odszkodowaniem. Podstawowym celem prowadzonej analizy jest wykazanie, na ile przepisy regulujące odszkodowanie za przejęcie własności nieruchomości pod budowę CPK spełniają standard słusznego odszkodowania, który jest konstytucyjnym warunkiem wywłaszczenia. Prezentowana analiza oparta jest na metodzie dogmatycznoprawnej.

2. ZAKRES SŁUSZNEGO ODSZKODOWANIA W PRAWIE WYWŁASZCZENIOWYM

Problematyka słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest zagadnieniem wielopłaszczyznowym. Wynika to z tego, że pojęcie wywłaszczenia na gruncie polskiej konstytucji może być ujmowane w wielu znaczeniach⁷. Szerszą analizę tej kwestii przedstawiono w licznych opracowaniach teoretycznych⁸. Prezentowana analiza koncentruje się tylko na jednym aspekcie tego problemu, jakim jest zakres odszkodowania. Zakres ten to wysokość oraz rodzaj uszczerbku majątkowego, który powinien być naprawiony na skutek przymusowego przejęcia własności przez państwo. Wyjściowo należy przyjąć, że zakres słusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia nieruchomości powinien odpowiadać sposobowi rozumienia tego terminu w prawie cywilnym. Założenie takie jest uzasadnione, bowiem w nauce zostało przesądzone, że odszkodowanie takie ma charakter cywilny. Oznacza to brak powodów, by odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość miało być kształtowane na podstawie innych reguł niż te, które są właściwe

⁶ Zob. wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTK-A 2012/9, poz. 106.

⁷ Szerzej K. Zaradkiewicz, w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 580–590.

⁸ Zob. np. Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 15–63.

dla cywilistycznego ujęcia odszkodowania. Zresztą tak ujmowane odszkodowanie wydaje się spełniać kryterium słusznego odszkodowania w rozumieniu konstytucyjnym.

Należy także podkreślić, że z samego faktu, iż odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość powinno być pełne, nie wynika, że zawsze musi być całkowite, a więc wyrównujące wysokość poniesionego uszczerbku. To, jakie faktycznie być powinno, by zostać uznane za słuszne, jest uzależnione od rodzaju wywłaszczenia. Oczywiście ta reguła musi być odnoszona do konstytucyjnego, czyli szerokiego rozumienia wywłaszczenia. Nie zmienia to jednak generalnego założenia, że dla wywłaszczeń nieruchomości na podstawie decyzji lub *ex lege* odszkodowanie powinno być pełne i równe wartości wywłaszczonego prawa.

Pełne odszkodowanie to takie, które obejmuje stratę rzeczywistą (*damnum emergens*) i utracone korzyści (*lucrum cessans*). W tym zakresie w europejskich porządkach prawnych funkcjonują dwa rozwiązania. Według jednego wywłaszczenie zawsze pociąga za sobą obowiązek pełnego odszkodowania⁹, natomiast w drugim obowiązek zostaje ograniczony tylko do straty, czyli tylko do rzeczywistej wartości prawa. Drugie rozwiązanie wychodzi z założenia, że obowiązek odszkodowawczy państwa może być ograniczony, bo podstawą powstania szkody jest legalne działania państwa, a w takim przypadku wywłaszczony, pomimo że traci własność, równocześnie uzyskuje „korzyść”, która polega na możliwości korzystania z celu publicznego zrealizowanego przy użyciu wywłaszczonej nieruchomości.

Konstytucja RP w art. 21 ust. 2 nie przesądza¹⁰, według którego modelu należy rozpatrywać kwestię odszkodowania za wywłaszczenie, dlatego zasadne wydaje się, by to zagadnienie widzieć w szerszym kontekście, przy uwzględnieniu obu rozwiązań prawnych, a więc brać pod uwagę skutki, jakie przyjęte rozwiązanie generuje w skali całego systemu prawnego. Doniosłość celu wywłaszczenia powinna decydować o wyborze zasady ustalania wysokości odszkodowania, przy czym należy zauważyć i to, że przy tym wyborze znaczenie mogą mieć także właściwości samej inwestycji realizującej cel publiczny¹¹.

W obowiązującym prawie koncepcja słusznego odszkodowania musi być budowana na gruncie przepisów konstytucyjnych i ustawowych. Założenie takie jest istotne, bowiem terminologia ustaw i konstytucji w tym zakresie nie pokrywa się. W praktyce jest to źródłem konfliktu między zakresem słusznego odszkodowania, do którego odwołuje się art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a odszkodowaniem odpowiadającym wartości wywłaszczonej nieruchomości jak stanowią u.g.n. oraz ustawy specjalne. Analiza obu grup przepisów prowadzi do wniosku, że żadna z nich nie wyklucza zasady pełnego odszkodowania. Zwłaszcza nie wynika to z przeciwstawienia treści art. 21 ust. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i przyjęcia *a priori* zasady, że ilekroć mamy do czynienia ze szkodami spowodowanymi działaniem nielegalnym władzy publicznej, to odszkodowanie ma być pełne, a w wypadku szkód legalnych powinno być ograniczone tylko do *damnum emergens*. Rozróżnienie takie pojawia

⁹ Szerzej: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, op. cit., s. 168–174.

¹⁰ Brak taki spotkał się z krytyką doktryny, zob. J. Boć, *Wyrównywanie strat legalnych wyników z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 10 i 86–87.

¹¹ Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTK ZU 9A/2012, poz. 106.

się w nauce¹² oraz w orzecznictwie¹³, ale wydaje się, że nie ma ono potwierdzenia na gruncie obowiązującego prawa.

W przepisach konstytucyjnych posłużono się w art. 77 ust. 1 pojęciem szkody, a w art. 21 ust. 2 – słusznego odszkodowania. Na gruncie tego rozróżnienia nie da się stanowczo twierdzić, że tylko przy bezprawnym naruszeniu własności nieruchomości mamy do czynienia z pełnym odszkodowaniem. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o prawie do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez władzę publiczną na skutek bezprawnego działania. Natomiast art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczący słusznego odszkodowania, co nie zawsze musi być związane z pełnym odszkodowaniem¹⁴, potwierdza dopuszczalność ograniczenia zakresu odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Jednak wyprowadzanie z tego rozróżnienia różnych zakresów odszkodowawczych wydaje się nietrafne.

Pełne odszkodowanie obejmuje stratę, wydatki oraz utracone korzyści¹⁵. Strata (*damnum emergens*), tzw. „szkoda rzeczywista”¹⁶, polega na zmniejszeniu aktywów albo zwiększeniu pasywów¹⁷. W wypadku wywłaszczenia strata zasadniczo polega na zmniejszeniu aktywów, bowiem z majątku właściciela ubywa prawo własności nieruchomości. W wymiarze realnym strata to rynkowa wartość tego prawa, którą należy ustalić na podstawie art. 134 ust. 1 u.g.n. lub przepisów innych ustaw, jeżeli wprowadzają one odrębne zasady ustalania odszkodowania.

Określenie zakresu słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość to także ustalenie jego właściwej wysokości. Wysokość odszkodowania to ekonomiczny miernik wartości wywłaszczanego prawa. Taki sposób rozumienia wysokości odszkodowania został zapoczątkowany w orzecznictwie w latach 90. XX wieku, gdy TK stwierdził, że słusznym odszkodowaniem może być tylko odszkodowanie ekwiwalentne¹⁸, czyli powinno dać wywłaszczonemu możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo.

Stanowisko takie prezentowało orzecznictwo przed wejściem w życie Konstytucji RP, a więc przed obowiązywaniem jej art. 21 ust. 2, który w treści odwołuje się do słusznego odszkodowania. Był to stan nawet sprzed wejścia w życie tzw. Małej Konstytucji¹⁹, ale przecież już wtedy art. 7 Konstytucji z 22 lipca 1952 r.²⁰, po

¹² Tak A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów KPA i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 43.

¹³ Np. wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU 7A/2004, poz. 66, także: wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 7A/2003, poz. 76.

¹⁴ Tak wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 7A/2003, poz. 76.

¹⁵ Zob. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 78–79.

¹⁶ Trafnie w nauce podnosi się, że takie określenie jest błędne, gdyż wszystkie szkody zawsze są rzeczywiste, zob. M. Kaliński, *Szkoda w mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 271.

¹⁷ Szerzej na ten temat: W. Czachórski, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 76; M. Kaliński, *Szkoda...*, op. cit., s. 270–273.

¹⁸ Tak wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, poz. 2 i wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, poz. 3.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426.

²⁰ Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

nowelizacji ustawy zasadniczej z 1989 r.²¹, przewidywał dopuszczalność wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Gdy zatem Trybunał w latach 90. XX wieku definiował zasadę ekwiwalentności odszkodowania w prawie wywłaszczeniowym, porządkowi konstytucyjnemu znany był wymóg słusznego odszkodowania. Przyjęcie wówczas takiej zasady dla prawa wywłaszczeniowego nie dawało podstaw do tego, by dekadę później formułować radykalnie odmienne pojęcie zakresu odszkodowania. Zmiana ta powinna dziwić, bo zasadniczo nie zostały przedstawione żadne racjonalne powody jej dokonania, a powiązana została z regulacjami specjalnymi²², które coraz częściej zaczęły pojawiać się jako rozwiązania alternatywne dla klasycznego wywłaszczenia.

Na gruncie obowiązującego prawa można zasadnie twierdzić, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość, jeżeli odpowiada wartości rynkowej wywłączonego prawa, spełnia standard słusznego odszkodowania zawsze wtedy, gdy wywłaszczenie jest dokonywane w stosunku do indywidualnego podmiotu, nawet gdy jest on ujęty grupowo, bo jest np. właścicielem nieruchomości zajętych pod budowę drogi lub budowę CPK. W tych przypadkach, niezależnie od tego, że realizacja celu publicznego oddziałuje na wielu właścicieli, to zawsze dotyczy konkretnych nieruchomości. Stan taki pozwala przyjąć, że ten rodzaj wywłaszczenia, nawet gdy dokonywany jest w szczególnej procedurze, to ma zawsze charakter indywidualny. Pomijając w tym miejscu analizę szczegółowych zasad ustalania wartości nieruchomości dla potrzeb wywłaszczenia²³, zauważyć należy, że wartość rynkowa wywłączonego prawa jest najbardziej sprawiedliwym określeniem odszkodowania. W nauce ten sposób rozumienia wartości niekiedy jest kwestionowany²⁴. Wydaje się jednak, że tylko wartość rynkowa nieruchomości gwarantuje odtworzenie majątku po stronie wywłączonego.

Przy takim ujęciu słusznego odszkodowania mogą pojawiać się wątpliwości co do ustalenia wartości wywłaszczanej nieruchomości, a w konsekwencji – wysokości odszkodowania. W praktyce wiążą się one z częstym pojawianiem się rozbieżnych opinii rzeczoznawców albo z występowaniem wahań cen na rynku nieruchomości. Zjawiska takie są nieuniknione, zwłaszcza że zgodnie z treścią art. 130 ust. 1 u.g.n. wysokość odszkodowania ustalana jest przy uwzględnieniu stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczanej nieruchomości. Z tego wynika, że wysokość odszkodowania uzależniona jest od wielu czynników faktycznych i prawnych związanych

²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444).

²² Miało to miejsce na gruncie specustawy drogowej – Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 311).

²³ Tę problematykę do 9 września 2023 r. szczegółowo regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r., nr 207, poz. 2109 ze zm.), obecnie reguluje ją rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. z 2023 r., poz. 1832).

²⁴ Zob. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada pełnego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym. Prawo administracyjne w okresie transformacji*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 438–439.

z nieruchomością. Bez wątplenia przepisy regulujące sposób szacowania nieruchomości powinny rozwiązywać pojawiające się trudności w sposób najlepszy z możliwych.

Z tego też powodu istotne jest poprawne określenie warunków odnoszących się do stanu i przeznaczenia nieruchomości, zwłaszcza że wskazane pojęcia nie są jednoznaczne. O ile stan nieruchomości znajduje normatywny wyraz w art. 4 pkt 17 u.g.n. i oznacza zagospodarowanie, stan prawny, techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także otoczenie nieruchomości, w tym wielkość i stopień zurbanizowania miejscowości, w której położona jest nieruchomość, to przeznaczenie może być również ujmowane jako przyszła możliwość jej zagospodarowania z punktu widzenia różnych regulacji prawnych odnoszących się do zagospodarowania terenu. Precyzyjne wskazanie tak rozumianych warunków nie jest proste, dlatego można zgodzić się z poglądami, że zawsze przy wycenie jesteśmy zdani na nieprecyzyjne rozwiązania²⁵. Jednak w tych sytuacjach to nie tylko brak precyzji przepisów jest głównym problemem, ale przede wszystkim fakt, że procedura ich stosowania w wielu przypadkach eliminuje sprawiedliwy sposób rozwiązania pojawiających się problemów. Z takiej perspektywy powinno oceniać się przepisy, ilekroć pojawia się aspekt ich konstytucyjności. Poza sporem pozostaje, że słuszne odszkodowanie powinno odpowiadać wartości rynkowej przejmowanego prawa. Wartości ustalonej przy uwzględnieniu prawem wskazanych okoliczności.

Na tym tle rysują się wątpliwości związane z różnego rodzaju bonifikatami przewidzianymi w ustawach, możliwymi do wypłacenia na określonych w nich zasadach. Przyznawanie w ustawach tego typu „bonusów” podyktowane jest różnymi względami, przede wszystkim tworzeniem lepszej atmosfery społecznej dla wywłaszczenia, a także ekonomicznych motywacji dla akceptacji rynkowej wartości wywłaszczanej nieruchomości ustalonej w procedurze szacowania. Wprawdzie regulacji takich nie przewiduje u.g.n., w której mamy zawartą modelową procedurę wywłaszczenia, ale rozwiązania takie są powszechne w specustawach²⁶. W związku z tym pojawiają się pytania o zakres słusznego odszkodowania w tak

²⁵ Zob. wyrok NSA z 17 listopada 2010 r., I OSK 95/10, LEX nr 953098.

²⁶ Dla przykładu zob. art. 18 ust. 1 e i ust. 1 f Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 311); art. 18 ust. 1e – w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,
- doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
- w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkownika wieczystego.

Art. 18 ust. 1 f. – w przypadku gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1, przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu, powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości.

ujętych ustawowych ramach. Do tego dochodzi jeszcze zasada korzyści funkcjonująca w polskim prawie wywłaszczeniowym, i to zarówno w u.g.g., jak i w ustawach szczególnych²⁷. Dopiero na gruncie tych rozwiązań prawnych można budować pojęcie słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości.

3. SŁUSZNE ODSZKODOWANIE ZA PRZEJĘCIE NIERUCHOMOŚCI DLA REALIZACJI CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO

Ustawa o CPK w rozdziale szóstym zawiera przepisy regulujące odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości przejmowanych pod budowę portu lotniczego i towarzyszącej temu przedsięwzięciu infrastruktury. Artykuły 58–71 ustawy stanowią trzon przepisów związanych z odszkodowaniami, jednak nie jest to regulacja pełna ze względu na treść art. 3 ust. 2 ustawy o CPK, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o CPK w zakresie problematyki związanej z nieruchomościami odpowiednie zastosowanie mają przepisy u.g.g. Do odszkodowań w przypadku przejęcia własności nieruchomości na rzecz CPK stosujemy zatem ogólne przepisy z u.g.g., dotyczące ustalenia odszkodowania pod warunkiem, że ustawa o CPK nie reguluje określonych spraw samoistnie oraz przy założeniu, że zastosowanie przepisów z u.g.g. musi spełniać warunek odpowiedniego stosowania, co w praktyce będzie polegało na modyfikowaniu lub nawet odrzucaniu reguł właściwych dla ustalania zakresu odszkodowania zawartych w rozwiązaniu modelowym, a więc u.g.g.²⁸

Podkreślić należy, że wywłaszczenie pod CPK jest przejściem prawa własności nieruchomości z mocy prawa. Wprost wynika to z art. 48 ust. 1 ustawy o CPK. Zwrócenie uwagi na ten kontekst prezentowanego zagadnienia jest istotne, bowiem w ustawie o CPK w sposób wyczerpujący uregulowano sposób ustalenia wysokości odszkodowania, czyli jego zakres. W związku z tym aktualne staje się pytanie dotyczące spełnienia przez to rozwiązanie warunku słusznego odszkodowania, jaki został określony w art. 21 ust. 2 konstytucji RP. Przyjęcie, że ta zasada jest zachowana, może dawać podstawę do oceny konstytucyjności przepisów odszkodowawczych w ustawie o CPK.

Dla prawidłowości takiej oceny ważne jest stwierdzenie, że ustawa o CPK tylko odpowiednio odsyła do ogólnych przepisów odnoszących się do ustalenia odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Wprawdzie inne specustawy również niekiedy korzystają z odpowiedniego odesłania do przepisów u.g.g., to jednak samodzielnie nie regulują sposobu rozumienia zakresu odszkodowania, a więc ustalania wartości nieruchomości, która ma być bazą dla określenia wysokości

²⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Gdesz, *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, s. 36–48.

²⁸ Zob. S. Pawłowski, *Wybrane aspekty procesu wywłaszczenia nieruchomości, Kryzys prawa administracyjnego*, w: Tom IV. Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 177–181, od strony teoretycznej bardziej ogólnie A. Korybski, *Język prawny a wykładnia operatywna (wybrane zagadnienia)*, w: *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, A. Szot, Toruń 2017, s. 44–45.

odszkodowania. Ustawa o CPK w tym zakresie czyni swoisty wyjątek i przejmuje to zagadnienie do odrębnego uregulowania. Skutkiem przyjętego rozwiązania musi być założenie, że na potrzeby wyłączenia pod CPK wysokość odszkodowania jest ustalana przez pryzmat wartości nieruchomości, do określania której nie mają zastosowania przepisy u.g.g. Wniosek taki jest logiczną konsekwencją wynikającą z relacji ustawy szczególnej, jaką jest ustawa o CPK, do ustawy ogólnej, a więc o gospodarce nieruchomościami.

W ustawie o CPK podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Wynika to z art. 61 ust. 1 ustawy. Z kolei wysokość odszkodowania, zgodnie z art. 60 ust. 1, jest ustalana według stanu wyłączonej nieruchomości z dnia wydania decyzji o lokalizacji CPK oraz z dnia decyzji o odszkodowaniu. Ten mechanizm powtarza zatem ogólną regułę właściwą dla polskiego prawa wyłączeniowego. W związku z tym może pojawić się pytanie o zasadność takiego działania, skoro jest ono powtórzeniem rozwiązania ogólnego funkcjonującego w prawie. Uzasadnieniem dla niego może być tylko założenie, że ustawodawca zmierzał do wyraźnego podkreślenia, iż zakres słusznego odszkodowania w ustawie o CPK jest materią samoistną i odrębną w stosunku do zakresu odszkodowania przyjętego w u.g.g.

Z punktu widzenia zasad legislacji działanie takie należy ocenić negatywnie. Wprawdzie podkreśla ono odrębność normatywną tego rozwiązania prawnego, ale jednocześnie prowadzi do dekompozycji systemu odszkodowawczego w prawie wyłączeniowym. Zjawisko takie nie jest korzystne, bowiem rodzi pytanie o spełnienie przez tę regulację warunku słusności, który jest określony w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a docelowo prowadzi do wątpliwości, czy konstytucyjnie zdefiniowana słusność może mieć różną treść w zależności od realizowanego celu publicznego i przyjętej procedury wyłączeniowej. Lepszym wyjściem byłoby wskazanie, które przepisy u.g.g. mają wprost zastosowanie do ustalania odszkodowania przy wyłączeniach pod CPK, a które są stosowane odpowiednio, bowiem ta sama materia nie powinna być powtarzana w różnych aktach prawnych dotyczących tych samych instytucji prawnych. Istota problemu przy wyłączeniach sprowadza się do prawidłowego określenia reguł gwarantujących słuszne odszkodowanie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a nie rodzaju celów publicznych uzasadniających wyłączenie, bowiem w wypadku każdego z nich odszkodowanie musi być słusne, bo tylko takie spełnia standard konstytucyjny.

Przyjętego w ustawie o CPK rozwiązania nie uzasadnia zmodyfikowanie w tej ustawie ogólnej zasady korzyści właściwej dla prawa wyłączeniowego²⁹ ani wprowadzenie w art. 64 i art. 65 ustawy o CPK możliwości zwiększenia wysokości odszkodowania w stosunku do pierwotnie ustalonej wartości wyłączonej nieruchomości. Jeżeli te kwestie miały być istotne i odmiennie uregulowane w ustawie o CPK, to należało poświęcić im stosowne przepisy, które jako regulacja szczególna byłyby odstępstwem od rozwiązań prawnych istniejących w ogólnym prawie

²⁹ Szerzej na temat zasady korzyści zob. M. Wolanin, M. Gdesz, *Zasada korzyści w wycenie nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne*, „Nieruchomości” 2022, nr 2, C.H. Beck, Legalis, s. 1–4.

wywłaszczeniowym. Przy czym w przypadku zwiększenia wysokości odszkodowania o 5% wartości wywłaszczonego prawa w związku z wydaniem nieruchomości przez podmiot, któremu dotychczas przysługiwało to prawo, a więc przypadku uregulowanym w art. 65 ustawy, podobnie jak w sytuacji zwiększenia odszkodowania o 10 000 złotych w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub nieruchomości lokalowej, o jakim stanowi art. 64 ustawy o CPK, zabieg taki byłby zbędny, bowiem w u.g.g. takie rozwiązania nie istnieją, a to oznacza, że wskazane wcześniej przepisy byłyby stosowane jako rozwiązania szczególne.

Inaczej trzeba by ocenić zasadę korzyści, która jest uregulowana w ustawie o CPK, gdyż takie rozwiązanie prawne jest unormowane w art. 134 ust. 4 u.g.g. Istota tej zasady sprowadza się do założenia, że jeżeli przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości nieruchomości, to jej wartość dla ustalenia zakresu odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania, wynikającego z przeznaczenia. Reguła określająca w ten sposób ustalanie wysokości odszkodowania za wywłaszczenie wprowadza wiele wątpliwości związanych z szacowaniem nieruchomości i ustalaniem ich wartości rynkowej³⁰. Zagadnienia te, choć interesujące, to nie są przedmiotem prowadzonych rozważań i z tego powodu pozostają poza prowadzoną analizą³¹. Jednak zasada korzyści jest rozwiązaniem funkcjonującym w prawie wywłaszczeniowym, jej modyfikacja zatem lub usunięcie z ustawy o CPK wymagałyby jednoznacznej interwencji ustawodawcy. Takie działanie zostało podjęte. Z systemowego punktu widzenia jest to krok prawidłowy. Oczywiście można prowadzić spór o treściowy zakres przyjętego uregulowania, ale od strony formalnej jest to wybór poprawny.

Zasada słuszności została uregulowana, albo można przyjąć, że zmodyfikowana w art. 61 ust. 5 ustawy o CPK. Przepis stanowi, że w przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje wzrost wartości nieruchomości, wartość nieruchomości określa się według dopuszczalnego sposobu użytkowania wynikającego z celu wywłaszczenia. Mimo dużego podobieństwa w ujęciu tej instytucji w ustawie o CPK w stosunku do jej pierwowzoru z art. 134 ust. 4 u.g.g., zasada w ustawie o CPK ma swój zakres treściowy. Należy o tym pamiętać, by nie utożsamiać obu tych rozwiązań, co miało miejsce zwłaszcza w publicystyce prawniczej. Stosownie do art. 60 ust. 5 ustawy o CPK, jeżeli wywłaszczenie nieruchomości pod CPK powoduje wzrost wartości nieruchomości, to wartość nieruchomości do ustalenia odszkodowania jest zwiększana o różnicę między wartością wynikającą z dopuszczalnego sposobu użytkowania, jaki jest możliwy (dopuszczalny) ze względu na cel wywłaszczenia a wartością wynikającą z dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości.

Przez dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości rozumie się przeznaczenie wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na gruncie ustawy o CPK zasada korzyści jest więc ujęta dość precyzyjnie, zwłaszcza gdy chodzi o wskazanie warunków mających wpływ na ustalanie wartości nieruchomości. Dla tego procesu istotne są dwie okoliczności: dotychczasowe przeznaczenia

³⁰ Zob. M. Gdesz, *Zasada korzyści...*, op. cit., s. 45–47.

³¹ Na temat kontrowersji i różnych aspektów zasady korzyści, zob. M. Wolanin, M. Gdesz, *Zasada korzyści w wycenie nieruchomości...*, op. cit., s. 4.

nieruchomości, czyli zgodne z planem miejscowym, i dopuszczalny sposób użytkowania nieruchomości, wynikający z celu wywłaszczenia. Konsekwencją takiego ujęcia zasady korzyści jest jednoznaczne przesądzenie, że cel wywłaszczenia, czyli przeznaczenie nieruchomości pod budowę CPK, sam z siebie nie zwiększa wartości nieruchomości.

Sformułowana w ten sposób zasada korzyści nie usuwa wszystkich wątpliwości związanych ze wzrostem wartości nieruchomości podlegających wywłaszczeniu, jednak wprowadza czytelniejszy mechanizm zmiany wartości w stosunku do zasady korzyści uregulowanej w u.g.g. Przede wszystkim w sposób stanowczy przyjmuje, że cel wywłaszczenia, jako cel publiczny mogący być realizowany przez określony podmiot publiczny, sam z siebie nie może zwiększać wartości wywłaszczanej nieruchomości. Rozwiązanie takie zasadniczo różni się od przyjętego w art. 134 ust. 4 u.g.g., gdyż na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami wzrost wartości nieruchomości w związku z wywłaszczeniem należy wiązać z alternatywnym sposobem użytkowania wynikającym z celu wywłaszczenia. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze ustalenie zakresu pojęciowego alternatywnego sposobu użytkowania nieruchomości jest wielce kłopotliwe³². Finalnie prowadzi to do sytuacji, w której konkretyzowanie treści tego pojęcia przesuwane jest na poziom przepisów podustawowych³³, co należy oceniać negatywnie. Widząc te trudności, ustawodawca podjął próbę zmiany zasad zwiększania odszkodowania w prawie wywłaszczeniowym, znosząc zasadę korzyści i w to miejsce wprowadzając system procentowych bonifikat ze względu na przeznaczenie nieruchomości³⁴ jako uniwersalną zasadę dla prawa wywłaszczeniowego, w tym także dla wywłaszczeń pod CPK.

Ze względu na powyższe ustalenia należy stwierdzić, że ustawa o CPK kształtuje zasadę korzyści w sposób bardziej konkretny, niż czyni to u.g.g. Oczywiście nie oznacza to, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o CPK usuwa wszelkie kontrowersje związane z powiększaniem wartości nieruchomości, a tym samym zwiększaniem zakresu odszkodowania za wywłaszczenie. Jednak wątpliwości takie nie tylko są związane z samym ustaleniem zwiększenia wartości wywłaszczanej nieruchomości, ale również z charakterem prawnym takiego zwiększenia. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o kwalifikację prawną tej różnicy z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania. Na gruncie obowiązującego prawa pojawia się pytanie o dopuszczalność takiego zwiększenia ze względu na treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Wydaje się, że pojęcie słusznego odszkodowania jako warunek wywłaszczenia musi być obecnie rozumiane szeroko, a więc jako zwiększenie lub zmniejszenie wysokości odszkodowania, a przecież odszkodowanie to co do zasady powinno

³² Zob. M. Gdesz, *Zasada korzyści...*, op. cit., s. 40–42 i powołane tam orzecznictwo.

³³ Zob. art. § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2021 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 555), obecnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. z 2023 r., poz. 1832).

³⁴ Zob. Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, co do której proces legislacyjny nie zakończył się, bo po stanowisku Senatu RP Sejm RP nie głosował proponowanych poprawek do ustawy.

odpowiadać wartości rynkowej wywłaszczanego prawa. Jednak w takim przypadku trudno przyjąć, że tak ustalany zakres odszkodowania może być traktowany jako słuszne odszkodowanie. Jest tak dlatego, że zarówno przy zmniejszeniu, jak i powiększeniu odszkodowanie nie odpowiada wartości rynkowej utraconego prawa. Trudno zatem twierdzić, że jest ono słuszne, a tym samym sprawiedliwe, gdyż jego zakres nie wynika z wartości rynkowej nieruchomości, ale jest skutkiem decyzji politycznej ustawodawcy. Sytuacja taka może budzić wątpliwości konstytucyjne ze względu na zasadę równości, która powinna gwarantować jednakowy mechanizm ustalania odszkodowania przy realizacji celów publicznych.

4. UWAGI KOŃCOWE

Z przedstawionych rozważań wynika, że mechanizm ustalania odszkodowania za przejęcie nieruchomości pod realizację CPK, mimo że znajduje się w odrębnej ustawie, to nie jest rozwiązaniem oryginalnym. Poza modyfikacją funkcjonującej w prawie wywłaszczeniowym zasady korzyści jest dalej oparty na głównych założeniach określonych w u.g.g. Z jednej strony stan ten należy oceniać pozytywnie, bo wydaje się, że nawiązuje on do systemowych założeń prawa wywłaszczeniowego, a więc zakłada jednorodność i spójność modelu ustalania wysokości odszkodowania. Z drugiej jednak – powiela on wady tych rozwiązań, które w u.g.g. zostały przeniesione z przepisów wywłaszczeniowych jeszcze z lat 80. XX wieku³⁵, a więc z zupełnie innego systemu prawnego. Rozwiązanie takie skutkuje niejasnością w zakresie podstaw określania wysokości odszkodowania, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słuszności, która jest nienaruszalnym warunkiem wywłaszczenia.

Z istoty tej zasady, do której wprost odsyła art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wynika, że przymusowe przejęcie własności musi być zawsze powiązane ze słusznym odszkodowaniem. Wprawdzie konstytucja nie definiuje tego pojęcia, to jednak w ustawodawstwie zwykłym, a więc u.g.g. i specustawach, w tym w ustawie o CPK, przyjęto, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości rynkowej wywłaszczanego prawa. Ten sposób rozumienia słuszności przy wywłaszczeniu jest potwierdzany w nauce i orzecznictwie. Aprobowanie takiego stanowiska nie jest równoznaczne ze zgodą co do sposobu powiększania lub pomniejszania tej wartości w konkretnych sytuacjach, a zatem ze względu na realizację określonego celu społecznego. W tym zakresie ustawa o CPK nie wprowadza przełomu, chociaż ustanawia bardziej czytelny niż dotychczas sposób ustalania zwiększenia wysokości odszkodowania.

Założony cel przedstawianej analizy, a więc ocena regulacji odnoszącej się w ustawie o CPK do odszkodowania za wywłaszczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady słuszności, powinien brać pod uwagę, że sam cel wywłaszczenia, jakim jest CPK, nie prowadzi automatycznie do zwiększenia zakresu odszkodowania, co wynika ze zmodyfikowanej w ustawie zasady korzyści. Wydaje się, że rozwiązanie takie mieści się w pojęciu słusznego odszkodowania, bowiem tak

³⁵ Zob. Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie...*, op. cit., s. 77–78.

określona wysokość odszkodowania jest wyższa niż wartość rynkowa wyłączonego prawa, tym samym spełnia standard konstytucyjny. Natomiast inną kwestią jest to, czy przewidziane w ustawie o CPK zwiększenia wysokości odszkodowania za przejmowanie nieruchomości stanowią składową wartości nieruchomości, czy też są to elementy niekształtujące tej wartości, ale instrumenty polityki wyłączeniowej państwa. Jednak te pytania są zasadne na gruncie wielu specustaw, a nie tylko ustawy o CPK.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów KPA i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11.
- Bieniek G., Hopfer A., Marmaj Z., Mzyk E., Żróbek R., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tom II*, Warszawa–Zielona Góra 1998.
- Boć J., *Wyrównywanie strat legalnych wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994.
- Czarnik Z., *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Poznań 1994.
- Gdesz M., *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Kaliński M., *Szkoda w mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Korybski A., *Język prawny a wykładnia operatywna (wybrane zagadnienia)*, w: *Wykładnia operatywna prawa – perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. L. Leszczyński, A. Szot, Toruń 2017.
- Pawłowski S., *Wybrane aspekty procesu wywłaszczania nieruchomości. Kryzys prawa administracyjnego*, w: *Tom IV. Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada pełnego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1990.
- Wolanin M., Gdesz M., *Zasada korzyści w wycenie nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne*, „Nieruchomości” 2022, nr 2, C.H. Beck.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007.
- Wróbel A., *Ustawowe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w orzecznictwie sądowym*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.
- Zaradkiewicz K., w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016.

Cytuj jako:

Czarnik Z., *Zakres słusznego odszkodowania przy wywłaszczaniu nieruchomości pod budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego*, „Ius Novum” 2025, nr 1(19), s. 1–14. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.1.2025.01/z.czarnik