

Pojęcia kluczowe:

wywłaszczenie, odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, dziedziczenie, następcy prawni, strony postępowania administracyjnego, charakter publicznoprawny, charakter cywilnoprawny

Artykuły

Józef Forystek

ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE JAKO PRAWO DZIEDZICZNE

W artykule autor przedstawia argumenty za uznaniem prawa do odszkodowania za wywłaszczenie za prawo dziedziczne. Wskazując złożony charakter prawny tej instytucji, zawierającej w sobie elementy zarówno z prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, opowiada się za uznaniem jej za swoistą hybrydę prawa podmiotowego o charakterze mieszanym (administracyjno-cywilnoprawnym), a więc instytucję „pogranicza”. Zauważa, że odszkodowanie jest nieodłącznym elementem wywłaszczenia. Jest dziedziczne i może być dochodzone przez spadkobierców wywłaszczonego w trybie administracyjnym. Jako wzorzec właściwej wykładni przepisów wywłaszczeniowych wskazuje uchwałę NSA z 22.02.2021 r.¹, w której przesądzono, że spadkobiercom przysługuje prawo do odszkodowania, także za nieruchomości wywłaszczone przed 1.01.1998 r. Autor krytykuje jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych oparte na zbyt formalistycznym pojmowaniu prawa wywłaszczeniowego i niedostrzegające potrzeby uwzględnienia podstawowych zasad konstytucyjnych (zastosowania wykładni prokonstytucyjnej). Opowiada się za zdroworozsądkową dynamiczną wykładnią prawa, która pozwala na podejmowanie rozstrzygnięć nie tylko spełniających wymogi sprawiedliwości formalnej (legalizmu)², ale także sprawiedliwości materialnej (tj. słusznych i sprawiedliwych), tak przez organy administracji, jak i sądy administracyjne.

¹ Uchwała NSA z 22.02.2021 r. (I OPS 1/20), ONSAiWSA 2021/3, s. 36.

² Zob. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994/10, s. 55–56.

„Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Nie bez powodu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³ w art. 21 ust. 1 posługuje się koniunkcją własności i prawa dziedziczenia nie można sobie bowiem wyobrazić właściwej ochrony prawa własności bez jednoczesnego zapewniania spadkobiercom właściciela możliwości wstąpienia w całość jego praw majątkowych (spadkowych) przysługujących mu w chwili śmierci. Ustęp drugi tego przepisu przewiduje wyjątek od zasady ochrony praw majątkowych obywateli i dopuszcza wywłaszczenie, ale tylko wówczas, gdy „jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Wydawałoby się, że w świetle powyższych unormowań kwestia prawa spadkobierców do odszkodowania za wywłączoną nieruchomością nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Mimo to w piśmiennictwie, a ostatnio także w orzecznictwie sądów administracyjnych, pojawiły się poglądy negujące dziedziczność prawa do odszkodowania⁵, co ma rzekomo wynikać z jego publicznoprawnego charakteru i braku wyraźnego przepisu ustawowego przyznającego to uprawnienie spadkobiercom.

Słusznie przy okazji omawiania problematyki odszkodowania za wywłaszczenie Zbigniew Czarnik przypomniał sformułowaną przez Cicero paremię „*summum ius summa iniuria*”, czyli „najwyższe prawo, jeżeli brane jest tylko formalnie, może prowadzić do wielkiej niesprawiedliwości”⁶. Jest to szczególnie widoczne na tle wykładni przepisów o odszkodowaniu za wywłaszczenie (zwanym dalej także „odszkodowaniem wywłaszczeniowym”). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie wciąż toczy się spór między z jednej strony zwolennikami bardzo formalistycznego pojmowania prawa (zgodnie z literą prawa), a z drugiej strony przedstawicielami reprezentującymi dynamiczną wykładnię prawa, a więc zgodną z jego duchem, uwzględniającą przede wszystkim wykładnię celowościową, w tym funkcje i podstawowe zasady prawa (konstytucyjne i międzynarodowe). Ci pierwsi większą wagę przywiązują do czystości przyjętej przez nich konstrukcji prawnej, podczas gdy drudzy dbają bardziej o materialną sprawiedliwość rozstrzygnięcia. Reprezentantami tego pierwszego nurtu zdają się być generalnie przedstawiciele doktryny, w tym prawnicy wywodzący się z Uniwersytetu Jagiellońskiego (Tadeusz Woś, Tadeusz Kielkowski⁷, Elżbieta Lemańska), podczas gdy

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁴ Prawo do odszkodowania za wywłączoną nieruchomością wprost podlega konstytucyjnej ochronie, bowiem w świetle orzecznictwa TK stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji – zob. wyrok TK z 12.10.2004 r. (P 22/03), OTK-A 2004/9, poz. 90, cz. 3, pkt 4; wyrok TK z 2.12.2008 r. (K 37/07), cz. 3, pkt 1.3.1.; wyrok TK z 13.06.2011 r. (SK 41/09), OTK-A 2011/5, poz. 40, cz. 3, pkt 6.1.; wyrok TK z 3.07.2013 r. (P 49/11), OTK-A 2013/6, poz. 73, cz. 3, pkt 4.2. Wszystkie przywoływane w niniejszym opracowaniu orzeczenia sądów administracyjnych bez podania miejsca publikacji są dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵ Zob. wyrok NSA z 11.12.2018 r. (I OSK 4191/18), LEX nr 2624691; wyrok NSA z 25.05.2019 r. (I OSK 740/19), LEX nr 2683982.

⁶ Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 125.

⁷ Zob. T. Kielkowski, *Przelew wiarytelności z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przełęcz Sądowy” 2016/10, s. 29–44.

dynamiczny model wykładni przypisów wywłaszczeniowych znalazł uznanie głównie w orzecznictwie NSA, zwłaszcza w cytowanej już uchwale z 22.02.2021 r. (I OPS 1/20). Zasadniczo panuje zgodność poglądów co do publicznoprawnego charakteru samego wywłaszczenia, natomiast poszczególni autorzy różnią się odnośnie do charakteru prawnego roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie (cywilnoprawnego lub publicznoprawnego)⁸. W zależności od przyjętego co do tego założenia inaczej postrzegają oni kwestię dziedziczności tego prawa, czy też jego przedawnienia, a także odmiennie zapatrują się na zagadnienie wymuszenia wykonania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej przez spadkobierców wywłaszczonego, jak i odnośnie do właściwego trybu żądania przyznania odsetek za opóźnienie w wypłacie odszkodowania lub dokonania jego waloryzacji (administracyjnego lub sądowego), o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Dalsze rozważania poświęcone będą zatem analizie specyfiki tego odszkodowania oraz problemom, jakie w związku z tym zagadnieniem mogą pojawić się w praktyce, zwłaszcza w sytuacji, gdy osoba wywłaszczana zmarła, zanim przyznano i wypłacono jej odszkodowanie. Przedmiotem opracowania będzie więc próba określenia charakteru prawnego roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie, zwłaszcza w przypadku, gdy nie doszło do wydania jednej łącznej decyzji orzekającej jednocześnie o wywłaszczeniu i odszkodowaniu (art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹), a w okresie po uprawomocnieniu się decyzji częściowej wywołującej skutek rzeczowy (przejście lub ograniczenie własności nieruchomości) osoba wywłaszczana zmarła. Opracowanie dotyczyć będzie także sytuacji, gdy istnieje potrzeba wydania odrębnej decyzji odszkodowawczej, czy to w przypadku pierwotnego jej braku, czy też gdy związane to jest ze śmiercią bezpośrednio wywłaszczanego na późniejszym etapie postępowania, np. w razie uchylecia przez organ odwoławczy decyzji wywłaszczeniowej pierwszej instancji tylko w części dotyczącej odszkodowania i przekazania sprawy w tym zakresie do ponownego rozpatrzenia, bądź uchylecia przez sąd administracyjny decyzji wywłaszczeniowej tylko w części ustalającej wysokość odszkodowania. Z wydaniem odrębnych decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczone możemy mieć do czynienia po ewentualnym unieważnieniu w trybie nadzwyczajnego nadzoru decyzji łącznej o charakterze wywłaszczeniowo-odszkodowawczym lub tylko decyzji odszkodowawczej ze skutkiem *ex tunc*.

Pominięta zostanie kwestia ustalania odszkodowania w przypadku nabywcy przedsiębiorstwa lub zorganizowanej jego części (zakładu)¹⁰. Należy przy tym

⁸ Omówienie poglądów doktryny odnośnie do tego zagadnienia przedstawia T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011. Zob. też E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 101 i n.; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 260 i n.

⁹ Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21.08.1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), dalej u.g.n.

¹⁰ Jest to bowiem zagadnienie niezwykle interesujące, ale wymagające odrębnego omówienia. Zainteresowanych odsyłam do J. Parchomiuk, *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczo-*

zauważyć, że poruszana problematyka stanowi element szerszego zagadnienia dotyczącego sukcesji uprawnień administracyjnych¹¹.

WYWŁASZCZENIE

Instytucja wywłaszczenia zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n. polega bądź na odjęciu prawa własności w całości (klasyczna instytucja wywłaszczenia), bądź ograniczeniu tego prawa (szczególna postać wywłaszczenia uregulowana w art. 120 i 124–126 u.g.n. – tzw. miniwywłaszczenie), przy czym nastąpić to może albo w trybie administracyjnym na drodze aktu indywidualnego dotyczącego konkretnej nieruchomości (decyzji starosty) i na rzecz konkretnego podmiotu publicznego (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), albo na mocy umowy notarialnej z wywłaszczanym. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z szerokim rozumieniem wywłaszczenia. Indywidualny charakter aktu wywłaszczeniowego odróżnia go od stosowanej w minionym ustroju, a w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalnej instytucji „nacionalizacji”, a więc dokonywanej w formie aktu prawnego o charakterze generalnym (ustawy) i zwykle bez odszkodowania¹².

Wywłaszczenie dopuszczalne jest wyjątkowo i zawsze jako środek *ultima ratio*, gdy nie ma innej możliwości realizacji określonego celu publicznego, czyli zapewniającego powszechną dostępność do efektów wywłaszczenia. Zgodnie z art. 136 ust. 1 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona „nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Nieodzownym elementem wywłaszczenia jest odszkodowanie¹³, które ma być dodatkowo „słusznym”, a więc odpowiadającym wartości przejmowanych praw (art. 128

nej nieruchomości, „Samorząd Terytorialny” 2008/1–2, s. 143–144 oraz wyroku NSA z 9.07.2001 r. (II SA/Kr 2027/00), ONSA 2002/4, poz. 146, dotyczący braku uprawnień do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przez współników zlikwidowanej spółki z o.o.

¹¹ Zob. zwłaszcza M. Miemieć, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1990/26, s. 27; A. Matan, G. Łaszczyca, *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2000/5, s. 49; G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 227; E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009 i cytowane tam piśmiennictwo.

¹² Oceniając tzw. wywłaszczenie *ex lege* pod drogi publiczne, TK w wyroku z 14.03.2000 r. (P 5/99), OTK 2000/2, poz. 60 dopuścił je jedynie z tego powodu, że dotyczyło uregulowania stanów faktycznych zastanych, powstałych w przeszłości i tym samym nieodwracalnych. Wykluczył jednak sytuację, by taki generalny akt normatywny mógł mieć zastosowanie na przyszłość. W sprawach dotyczących *przyszłych* inwestycji należy zawsze stosować klasyczną procedurę wywłaszczeniową nawet w przypadku, gdy orzeczenie obejmuje większą liczbę podmiotów lub nieruchomości – zob. J. Forystek, *Ochrona praw osób małoletnich w postępowaniu wywłaszczeniowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/7–8, s. 108.

¹³ G. Bieniek, *Wywłaszczenie nieruchomości (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 700.

ust. 1 u.g.n.). Ponieważ jest to przypadek władczej ingerencji w sferę uprawnień jednostki, toteż zawsze wywłaszczenie powinno odbywać się zgodnie z wymogami praworządności (art. 7 Konstytucji i art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴) oraz z odpowiednim poszanowaniem interesów podmiotu wywłaszczanego i jego spadkobierców. „Słuszne” odszkodowanie ma spowodować wyrównanie uszczerbku w majątku osoby wywłaszczanej. Główną formą tej rekompensaty jest świadczenie pieniężne, a wyjątkowo, za zgodą wywłaszczanego właściciela, może nią być nieruchomości zamienna. Problematyka odszkodowania za wywłaszczenie *sensu stricto* i ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości została uregulowana w rozdziale 5 u.g.n. obejmującym przepis art. 128–135.

SZCZEGÓLNY CHARAKTER PRAWNY PRAWA DO ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE I ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE

Brak jednolitego stanowiska co do charakteru prawnego odszkodowania wywłaszczeniowego wciąż generuje kontrowersje w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie. Nie jest to tylko spór teoretyczny, w zależności bowiem od przyjętego założenia do grona uprawnionych zalicza się spadkobierców „wywłaszczonego” lub nie, znajdzie zastosowanie instytucja przedawnienia roszczenia bądź też nie, możliwe będzie lub nie dochodzenie odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie odszkodowania lub jego waloryzacji, a jeśli tak, to w jakim trybie, administracyjnym czy sądowym.

Spór o publicznoprawny, względnie cywilnoprawny charakter tego prawa sięga okresu międzywojennego. Na gruncie rozporządzenia Prezydenta RP z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym¹⁵ przeważał pogląd o wyłącznie cywilnoprawnym jego charakterze¹⁶, co wynikało z odmiennego niż obecnie uregulowania instytucji wywłaszczenia i powierzenia sądom cywilnym rozstrzygania sporów o wysokość należnego odszkodowania.

Z kolei później analizując instytucję wywłaszczenia uregulowaną w art. 46–75 ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁷, SN aż do 1998 r. utrzymywał stanowisko, że odszkodowanie za wywłaszczenie, jako stanowiące konieczny element decyzji o wywłaszczeniu, nie ma charakteru cywilnoprawnego, nie jest roszczeniem samoistnym, a kwestia ustalenia i zapłaty odszkodowania stanowi wyłącznie sprawę administracyj-

¹⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052 ze zm.), dalej k.p.a.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz.U. z 1939 r. nr 31 poz. 25 ze zm.). Zob. też F. Zadrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Komentarz*, Warszawa 1935, s. 38–39; M. Zimmerman, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, *passim*.

¹⁶ Zob. M. Zimmermann, *Polskie...*, s. 178–179.

¹⁷ Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127).

nią¹⁸. Dopiero w uzasadnieniu postanowienia z 22.04.1998 r.¹⁹ zmienił wcześniej prezentowany pogląd i uznał, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego²⁰ są nie tylko sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, ale także sprawy, w których źródłem roszczeń mogą być akty administracyjne (decyzje) wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego, stwierdzając wprost „jeśli powód swoje roszczenie opiera na zdarzeniach prawnych, z których wynikają konsekwencje cywilnoprawne, to droga sądowa jest dopuszczalna”. Pogląd ten podzielił później TK²¹.

Znaczna część przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego uważa, że odszkodowanie za wywłaszczenie jest instytucją prawa administracyjnego ze wszystkiego tego konsekwencjami, stanowi bowiem rekompensatę za szkody spowodowane władczą i zgodną z prawem ingerencją organów administracji w prawo własności. Jest to więc odpowiedzialność za szkody spowodowane legalną działalnością organów państwa i wywodzi się z administracyjnego stosunku prawnego, ma zatem charakter roszczenia publicznoprawnego²².

W doktrynie zdaje się jednak dominować podgląd reprezentowany głównie przez cywilistów, że roszczenie to ma jednak charakter cywilnoprawny²³. Mimo że odpowiedzialność podmiotów publicznych za wywłaszczenie nie mieści się ani w ramach odpowiedzialności *ex contractu*, ani też *ex delicto*, to jest jednak typowym rodzajem odpowiedzialności cywilnej o charakterze majątkowym związanej z utratą lub ograniczeniem prawa własności. Cywilnoprawnego charakteru tego roszczenia nie wyklucza też okoliczność, że może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, a nie przed sądami powszechnymi. Podkreśla się bowiem, że Kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość rozpoznawania spraw cywilnych przez inne niż sądy powszechne organy, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią (art. 2 § 3 k.p.c.), a takie przepisy

¹⁸ Zob. uchwała składu 7 sędziów SN z 7.04.1993 r. (III AZP 3/93), OSNC 1993/10, poz. 174 oraz uchwała SN z 12.05.1993 r. (III CZP 50/93), OSNC 1993/12, poz. 221 i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁹ Postanowienie z 22.04.1998 r. (I CKN 1000/97), OSNC 1999/1, poz. 6.

²⁰ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052 ze zm.), dalej k.p.c.

²¹ Zob. wyrok TK z 10.07.2000 r. (SK 12/99). Trybunał uznał niezgodność ze wskazanymi przepisami Konstytucji dotychczasowego wąskiego rozumienia „sprawy cywilnej”, wyjaśniając, że w pojęciu tym „mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne”. Podobnie zob. uchwała SN z 17.01.2002 r. (III CZP 79/2001), OSNC 2002/10, poz. 120; uchwała składu 7 sędziów SN z 26.01.2006 r. (III PZP 1/2005), OSNP 2006/15–16, poz. 227.

²² Stanowisko to prezentują m.in. E. Iserzon, J. Boć, K. Siarkiewicz, A. Agopszowicz oraz wśród cywilistów T. Dybowski, M. Wolanin i P. Wszolek – szczegółowy wykaz literatury zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, przypis 530.

²³ Tak m.in. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 264; zob. też autorów reprezentujących podobne stanowisko wyszczególnionych przez niego w przypisie 528 do tej publikacji, np. W. Czachórski, S. Wójcik, W. Warkało, E. Łętowska, S. Czuba, Z. Truszkiewicz, M. Zimmermann, K. Sobczak, A. Łukaszewska, M. Szalewska, J. Parchomiuk, E. Lemańska i Z. Niewiadomski i wskazaną tam literaturę. Podobny pogląd wyraził E. Mzyk (w:) *Ustawa...*, s. 785.

zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca uznał, że żądanie ustalenia i zasądzenia odszkodowania (choć *prima facie* będące w rozumieniu art. 1 k.p.c. sprawą cywilną w znaczeniu materialnoprawnym) może być realizowane wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego. Tym samym wyłączona została droga sądowa przed sądem powszechnym, skutkująca bezwzględną jej niedopuszczalnością. Zasady przyznawania i ustalania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości zostały bowiem kompleksowo uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ich realizacja (także w zakresie sporów o wysokość odszkodowania) następuje w drodze postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego.

Osobiście przychyliam się do tych poglądów doktryny, które dostrzegają, że instytucja odszkodowania za wywłaszczenie zawiera w sobie oba elementy, a więc zarówno z prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, stanowiąc instytucję „pogranicza”²⁴ i swoisty ich „konglomerat”, czy też „styk”²⁵. Choć niewątpliwie odszkodowanie za wywłaszczenie samo w sobie ma charakter cywilnoprawny, to jednak różni się ono od typowych cywilnoprawnych roszczeń majątkowych (w tym odszkodowawczych). Odszkodowanie cywilnoprawne przysługuje zasadniczo tylko w przypadku szkód wyrządzonych działaniami sprzecznymi z prawem, a odpowiedzialność za „szkody legalne” jest wyjątkiem od tej ogólnej zasady. W przypadku odszkodowania wywłaszczeniowego jest wręcz odwrotnie, należne jest bowiem za działania zgodne z prawem (legalne)²⁶. W przypadku nielegalnych wywłaszczeń (czy też nacjonalizacji) mamy do czynienia z odpowiedzialnością Skarbu Państwa (lub podmiotów, na rzecz których wywłaszczono) na zasadach ogólnych przewidzianych Kodeksem cywilnym (art. 417 § 1 k.c. lub art. 417 § 2 k.c.). W przypadku sprzecznych z prawem decyzji nacjonalizacyjnych zachodzi ponadto konieczność uprzedniego uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawność działań organów państwa.

Stanowisko o wyłącznie administracyjnoprawnym jego charakterze, wynikającym z faktu, że odszkodowanie jest nieodłącznym elementem wywłaszczenia jako instytucji publicznoprawnej²⁷, jest zbyt skrajne, nie uwzględnia bowiem niewątpliwych elementów cywilnoprawnych mających wpływ na kwestię dziedziczności tego prawa.

Co istotne, żaden z przepisów prawa administracyjnego nie określa terminu końcowego do złożenia wniosku o odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość. Dlatego też za błędne należy uznać stanowisko o wyłącznie cywilnoprawnym charakterze tego roszczenia, z czym zwolennicy tego poglądu wiążą

²⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2014 r. (II SA/Kr 1303/14), LEX nr 1601416.

²⁵ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 264.

²⁶ Szerzej na temat odpowiedzialności za szkody legalne zob. J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 7–9, 40–45 i cytowane przez niego piśmiennictwo; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 462–463.

²⁷ Zob. uchwała NSA z 20.05.2010 r. (I OPS 14/09), LEX nr 577570.

problematykę wymagalności tego roszczenia z zaistnieniem skutku rzeczowego (art. 120 § 1 w zw. z art. 121 ust. 1 i 2 u.g.n.) oraz jego przedawnienia na zasadach ogólnych z art. 117 § 1 k.c.

Kreowanie w doktrynie dwóch odrębnych stosunków prawnych materialnych, tj. stosunku wywłaszczenia (mającego charakter publicznoprawny i opartego na zasadzie nierównorzędności) oraz późniejszego stosunku odszkodowania (cywilnoprawnego i opartego na relacji równorzędności)²⁸, a niekiedy nawet trzech²⁹, razi swoją sztucznością. Na gruncie prawa polskiego (zwłaszcza konstytucyjnego) nie ma i właściwie nigdy nie było miejsca dla konstrukcji instytucji wywłaszczenia bez odszkodowania. Nie dotyczy to oczywiście aktów systemowego bezprawa państwowego z okresu PRL-u. Tak więc, moim zdaniem, istnieje wyłącznie jeden bardziej złożony materialnoprawny stosunek wywłaszczeniowo-odszkodowawczy albo „wywłaszczeniowy”, którego zasadniczym i immanentnym elementem konstrukcyjnym jest odszkodowanie. Okoliczność, że obowiązek zapłaty odszkodowania aktualizuje się dopiero w momencie zaistnienia wywłaszczenia, a nadto zachodzi możliwość wydania odrębnej decyzji odszkodowawczej, nie determinuje istnienia dwóch odrębnych stosunków materialnoprawnych (administracyjnego i cywilnego).

Wyrażam pogląd, że jest to roszczenie szczególnego rodzaju o specyficznym charakterze. Mimo że zawiera wiele elementów typowego roszczenia cywilnoprawnego, to jednak „uwikłane” jest w szereg bardziej złożonych relacji o charakterze typowo administracyjnoprawnym. Jest więc *sui generis* hybrydą prawa podmiotowego o charakterze mieszanym (administracyjno-cywilnoprawnym). Między wywłaszczeniem i odszkodowaniem występuje bowiem ścisły, nierozłączny i konieczny związek funkcjonalny. Odszkodowanie jest bowiem nieodłącznym elementem wobec instytucji wywłaszczenia. Nie może bowiem być mowy o odszkodowaniu wywłaszczeniowym, jeśli nie doszło do równoczesnego lub uprzedniego wywłaszczenia, skoro odszkodowanie to ma rekompensować wartość utraconego prawa (art. 128 ust. 1 u.g.n.), a nie szkodę powstałą wskutek przeprowadzenia procedury wywłaszczenia (art. 361 § 2 k.c.)³⁰. Nie ma zgodnego z prawem wywłaszczenia bez słusznego odszkodowania. Stąd słusznie niekiedy mówi się o „wtórności” odszkodowania wobec samego aktu wywłaszczenia. Nadto zasadność i wysokość odszkodowania nie są ustalone przed sądem cywilnym, lecz wyłącznie w drodze aktu władczego organu władzy państwowej, tj. decyzją administracyjną starosty, a co się z tym wiąże – mają do nich zastosowanie wprost przepisy postępowania administracyjnego.

²⁸ E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009/10, s. 84; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości...*, s.263–264.

²⁹ Przykładowo M. Kruś wyróżnia trzy stadia wywłaszczenia: wywłaszczenie, ustalenie odszkodowania i wypłacenie odszkodowania – zob. M. Kruś, *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/2, s. 96.

³⁰ Podobnie zob. wyrok NSA z 14.07.2021 r. (I OSK 753/21), LEX nr 3217709.

Warto też zauważyć, że w analizowanym stosunku wywłaszczeniowo-odszkodowawczym uprawnionym jest podmiot prywatny, a zobowiązanym publiczny (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego). W tym przypadku można mówić o istnieniu swego rodzaju jedności hybrydowego stosunku materialnoprawnego wywłaszczeniowo-odszkodowawczego³¹. Co ciekawe, w podobnym kierunku zdają się zmierzać projektodawcy przepisów ogólnych prawa administracyjnego, którzy w 2010 r. zaproponowali zapis art. 15 ust. 1, w świetle którego „prawa lub obowiązki o charakterze nieosobistym przechodzą na następców prawnych na zasadach określonych w przepisach odrębnych, a w przypadku ich braku lub niepełnej regulacji prawnej, zasady i tryb ich przejścia ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego”³². Tak więc, o ile inaczej tego nie uregulowano, to zgodnie z tym projektem wszelkie prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym (a tym bardziej o charakterze mieszanym) są dziedziczne i ma do nich zastosowanie art. 922 § 1 i § 2 k.c.

KRĄG UPRAWNIONYCH DO ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE NIERUCHOMOŚCI A ART. 129 UST. 5 PKT 3 U.G.N.

Zasadniczy spór dotyczący kręgu osób uprawnionych do odszkodowania za wywłączoną nieruchomość pojawił się na tle interpretacji art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Rozbieżności wywołuje kwestia, czy prawo do odszkodowania przysługuje wyłącznie osobie bezpośrednio wywłaszczonej, czy też również przechodzi skutek *successio mortis causa* na jej spadkobierców. W aktualnym stanie prawnym orzeczenie o wywłaszczeniu i o ustaleniu odszkodowania następuje co do zasady w jednej „łącznej” decyzji. Wcześniej praktyka organów administracji była wręcz odwrotna. Wyjątki od zasady łącznego orzekania zostały określone w ust. 5 wskazanego przepisu, który wszedł w życie 22.09.2004 r.³³ Zgodnie z jego brzmieniem „starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu (...), gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie”. W uzasadnieniu projektu nowelizacji tej regulacji wskazano, że dotyczy ona „sytuacji, gdy wywłaszczenie już nastąpiło, ale bez ustalenia odszkodowania lub gdy nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego bez decyzji o wywłaszczeniu, np. z mocy prawa. W takich sytuacjach będzie wydawana odrębna decyzja tylko w sprawie odszkodowania (wywłaszczenie bowiem już

³¹ Na temat jedności stosunku materialnoprawnego zob. J. Forystek, *Jedność stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)*, „Państwo i Prawo” 2020/11, s. 108–124.

³² Druk nr 3942 Sejmu VI kadencji – *Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, <http://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 20.10.2021 r.).

³³ Zob. ustawa z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. nr 141 poz. 1492).

nastąpiło), na co obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają. Propozycja ta pozwoli na rozwiązywanie konkretnych występujących problemów i umożliwi w ww. przypadkach realizację konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”³⁴.

Z uwagi na brak wyraźnych przepisów przejściowych w orzecznictwie pojawiły się kontrowersje odnośnie do jego retrospektywnego zastosowania. Początkowo NSA twierdził, że skoro z zasady niedziałania prawa wstecz wynika, że prawo co do zasady powinno działać „na przyszłość”, a następstwa prawne zdarzeń mających miejsce pod rządami dawnych norm należy oceniać według tych norm, to art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. nie może stanowić podstawy materialnoprawnej orzekania w zakresie żądania ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte przez podmioty publiczne przed wejściem w życie tego przepisu³⁵. W kolejnych orzeczeniach NSA dokonał jednak rozróżnienia między retrospektywnością (gdy nowe przepisy regulują też stany wcześniejsze, ale otwarte, w toku i niezakończone ostatecznie) i retroaktywnością przepisów (oddziaływaniem wstecznym na stany wcześniejsze, lecz zamknięte, czyli zakończone – załatwione)³⁶. W konsekwencji zwyciężył pogląd, obecnie już niekwestionowany, że przepis, o którym mowa, ma zastosowanie także do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami i może być podstawą orzekania o odszkodowaniu dotąd nieustalonym. Ma on zastosowanie do stanów aktualnych, ale i do zdarzeń wcześniej powstałych, jeśli nadal trwają, a zatem odnosi się do zastanych w dniu jego wejścia w życie stosunków prawnych³⁷. Nie budzi obecnie wątpliwości, że dotyczy on wszelkich przypadków pozbawienia praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a w szczególności, gdy decyzje wywłaszczeniowe zostały wydane w minionym okresie na podstawie poprzednich regulacji wywłaszczeniowych³⁸ i dotychczas nie wypłacono odszkodowania. Dotyczy spraw, w których w ogóle nie wydano jeszcze decyzji odszkodowawczej, jak i stanów faktycznych powstałych w wyniku uchylecia w toku postępowań nadzwyczajnych wznowieniowych lub nieważnościowych decyzji wywłaszczeniowych

³⁴ Zob. druk nr 1421 Sejmu IV kadencji (zmiana 76 do art. 129).

³⁵ Wyrok NSA z 25.04.2012 r. (I OSK 624/11), CBOSA.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 19.11.2014 r. (I OSK 713/13), CBOSA; wyrok NSA z 21.07.2020 r. (I OSK 3326/19), CBOSA.

³⁷ Tak m.in. wyrok NSA z 25.05.2017 r. (I OSK 2263/15), CBOSA; wyrok NSA z 16.04.2015 r. (I OSK 2035/13), CBOSA; wyrok NSA z 26.08.2014 r. (I OSK 147/13), CBOSA; wyrok NSA z 6.03.2012 r. (I OSK 397/11), CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 10.08.2010 r. (II SA/Kr 646/11), LEX nr 1086168; wyrok WSA w Krakowie z 15.06.2011 r. (II SA/Kr 513/11), CBOSA; zob. też E. Mzyk (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 785–786.

³⁸ Zob. uchwała NSA z 22.02.2021 r. (I OPS 1/20), ONSAiWSA 2021/3, poz. 36 i cytowane tam orzecznictwo. Dotyczy to więc sytuacji, gdy do wywłaszczenia doszło na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Co ciekawe, przepisy tej ustawy wiązały roszczenie o odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 tej ustawy wyłącznie przedmiotowo, tj. z samą własnością nieruchomości, nie zaś z np. określonymi przymiotami osoby właściciela.

(wywłaszczeniowo-odszkodowawczych) bądź tylko wywłaszczeniowych lub odszkodowawczych.

Omawiany przepis powinien być interpretowany przy uwzględnieniu zasad konstytucyjnych o charakterze gwarancyjnym: ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz zasady wywłaszczania nieruchomości za słusznym odszkodowaniem, a także z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, o czym zdają się zapominać zwolennicy formalistycznego pojmowania intencji wywłaszczenia. Należy podkreślić, że przepis ten nie limituje wydawania przez starostę odrębnej decyzji o odszkodowaniu wyłącznie do osoby wywłaszczonej, a prokonstytucyjna jego wykładnia wymaga właściwej ochrony praw spadkobierców wywłaszczonego.

Moim zdaniem art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. ma charakter ochronny, samoistny i materialnoprawny, a zatem posiada zdolność samodzielnego kreowania nowej sprawy administracyjnej odszkodowawczej, o ile wcześniej doszło do przejęcia przez podmiot publiczny własności nieruchomości bez zapłaty słusznego odszkodowania. Nie jest to zatem, jak niekiedy podnoszony w orzecznictwie³⁹, przepis jedynie kompetencyjny (procesowy) mający zastosowanie wyłącznie w sprawie już istniejącej. Co istotne, użyty przez ustawodawcę w tym artykule termin „pozbawienie praw do nieruchomości” należy rozumieć bardzo szeroko, jako każde wywłaszczenie w rozumieniu ustawy zasadniczej⁴⁰ bez względu na jego formę i czas, kiedy zaistniało. Ma zatem zastosowanie w stosunku do każdego działania władczego przynoszącego skutek w postaci wyzucia podmiotu z przysługującego mu prawa do nieruchomości, a nie tylko do takich działań, „jaki w ustawie o gospodarce nieruchomościami zostały zakwalifikowane do kategorii wywłaszczania, ewentualnie określone jako ograniczanie praw do nieruchomości lub jako ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości”⁴¹.

Kwestią otwartą pozostaje zastosowanie tej regulacji w stosunku do tzw. wywłaszczeń faktycznych (*de facto*)⁴² lub dokonanych umowami cywilnoprawnymi zawartymi podczas rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, aczkolwiek opowiadam się za rozciągnięciem tej regulacji również i na te przypadki, skoro do przeniesienia własności nieruchomości doszło wyłącznie w związku z realizacją „celu publicznego”. Wydaje

³⁹ Np. w uchylonym przez NSA wyroku WSA w Krakowie z 8.09.2020 r. (II SA/Kr 358/20), CBOSA.

⁴⁰ Zob. definicje szerokiego rozumienia wywłaszczenia – wyrok TK z 12.12.2017 r. (SK 39/15), OTK-A 2017, poz. 86; wyrok TK z 23.09.2014 r. (SK 7/13), OTK-A 2014/8, poz. 93; wyrok TK z 13.12.2012 r. (P 12/11), OTK-A 2012/11, poz. 135; wyrok TK z 9.12.2008 r. (K 61/07), OTK-A 2008/10, poz. 174; wyrok TK z 3.04.2008r. (K 6/05), OTK-A 2008/3, poz. 41; wyrok TK z 24.10.2001 r. (SK 22/01), OTK 2001/7, poz. 216; wyrok TK z 14.03.2000 r. (P 5/99), OTK 2000/2, poz. 60; wyrok TK z 12.04.2000 r. (K 8/98), OTK 2000/3, poz. 87; wyrok TK z 8.05.1990 r. (K 1/90), OTK 1990/1, poz. 2. Podobnie szerokie rozumienie wywłaszczenia występuje w orzecznictwie ETPCz na gruncie wykładni art. 1 Protokołu dodatkowego do EKPC (Dz.U. z 1995 r. nr 36 poz. 175).

⁴¹ Wyrok NSA z 25.05.2017 r. (I OSK 2263/15), CBOSA.

⁴² Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, s. 230–233 i wskazane tam przykłady wywłaszczeń faktycznych, w tym np. „prawa zaliczenia” przysługującego Zabuzanom do 2003 roku.

się, że z zasady równości wobec prawa wynika nakaz równego traktowania wszystkich wywłaszczonych i ich spadkobierców, bez względu na sposób dokonania wywłaszczenia.

TRZY STANOWISKA DOTYCZĄCE UPRAWNIEŃ SPADKOBIERCÓW

W orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzeżono, że ustawa o gospodarce nieruchomościami traktuje na równi osobę, która była właścicielem nieruchomości w momencie jej wywłaszczenia, jak i jej spadkobierców⁴³. Wynika to np. z instytucji złożenia odszkodowania wywłaszczeniowego do depozytu sądowego (zob. art. 133 pkt 2 u.g.n.), przy czym dotyczy to też sytuacji, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone (art. 113 ust. 7 u.g.n.). Z kolei art. 132 ustawy szczegółowo reguluje zasady wypłaty odszkodowania, a w jego ust. 3a wskazano, że jeżeli decyzja, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została uchylona lub stwierdzono jej nieważność, „osoba, której wypłacono odszkodowanie lub jej spadkobierca” są zobowiązani do zwrotu tego odszkodowania po jego waloryzacji na dzień zwrotu. Z powyższego wynika, że ustawodawca niewątpliwie traktuje zatem odszkodowanie za wywłaszczenie jako część masy spadkowej (art. 922 § 2 Kodeksu cywilnego⁴⁴)⁴⁵.

Odnośnie do uprawnień spadkobierców do odszkodowania za wywłaszczenie prezentowane są aktualnie trzy różne stanowiska.

W myśl pierwszego z nich podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania jest tylko ten właściciel nieruchomości, który bezpośrednio doznał skutków wywłaszczenia w chwili jego dokonania, co oznacza, że co do zasady, prawo do odszkodowania nie przechodzi na następców ani syngularnych, ani uniwersalnych⁴⁶. Przysługuje ono wyłącznie „osobie wywłaszczonej” i przy braku przepisów szczegółowych nie może przejść z mocy prawa na inny podmiot, w tym także na spadkobierców „osoby wywłaszczonej”⁴⁷. Według zwolenników tej koncepcji do przejścia tego prawa (ich zdaniem o charakterze wyłącznie

⁴³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 29.01.2020r. (II SA/Po 452/19), LEX nr 2785279.

⁴⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1509 ze zm.), dalej k.c.

⁴⁵ Błędny jest zatem pogląd o wyłącznie publicznoprawnym charakterze tego odszkodowania wyrażony przez S. Hadrowicz w opublikowanej niedawno glosie – zob. *Odszkodowanie za wywłaszczenia dokonane w latach 80. – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.08.2019 r. (I OSK 1840/19)*, „Glosa” 2021/1, s. 43–52.

⁴⁶ Zob. por. wyrok NSA z 11.12.2018 r. (I OSK 4191/18), CBOSA; wyrok NSA z 11.12.2018 r. (I OSK 402/17), CBOSA; wyrok NSA z 11.12.2018 r. (I OSK 352/17), CBOSA; wyrok NSA z 27.02.2019 r. (I OSK 875/17), CBOSA; wyrok NSA z 24.05.2019 r. (I OSK 1905/17), CBOSA; wyrok NSA z 28.05.2019 r. (I OSK 993/19), CBOSA; wyrok NSA z 29.05.2019 r. (I OSK 740/19), CBOSA; wyrok NSA z 28.08.2019 r. (I OSK 2701/17), CBOSA; wyrok NSA z 27.11.2019 r. (I OSK 809/18), CBOSA.

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2020 r. (II SA/Kr 366/20), CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 4.09.2020 r. (II SA/Kr 271/20), CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 8.09.2020 r. (II SA/Kr 358/20), CBOSA.

publicznoprawnym) zgodnie z zasadą praworządności musi istnieć odpowiednia podstawa prawna, jak np. w przypadku art. 3 ust. 2 ustawy „zabużańskiej” z 2005 r.⁴⁸ kreującego roszczenie spadkobierców o potwierdzenie prawa do rekompensaty zabużańskiej.

Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem. Jest to widoczne zwłaszcza w sytuacji, gdy wywłaszczony umrze w toku postępowania wywłaszczeniowego i z różnych przyczyn (także np. z powodu powszechnej przecież przewlekłości postępowania) nie zdąży otrzymać decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie. Taka wykładnia przepisów wywłaszczeniowych nieuchronnie prowadzi do absurdałnej konkluzji, że z chwilą śmierci wywłaszczanego sprawa odszkodowania niejako przestałaby istnieć i postępowanie w tym zakresie musiałoby być umorzone. Czym taka sytuacja po względem przedmiotowym różniłaby się od przestępstwa przywłaszczenia cudzego prawa majątkowego (art. 284 § 1 Kodeksu karnego⁴⁹), skoro prawo polskie nie zna instytucji wywłaszczenia bez odszkodowania? Wbrew niektórym błędnym orzeczeniom sądów administracyjnych⁵⁰ wyrażam pogląd, że jeśli w takim przypadku doszłoby do wydania decyzji o umorzeniu, to należałoby rozważyć stwierdzenie jej nieważności jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a to wobec wykreowania skutków prawnych niedających się pogodzić z zasadą praworządności, w tym z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadą ochrony prawa własności i dziedziczenia oraz dopuszczalności wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), a także zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wszelkie przepisy wywłaszczeniowe należy bowiem interpretować przy uwzględnieniu wskazanych norm konstytucyjnych. Koncepcja ta zawodzi także w przypadku „miniwywłaszczenia”. Jeśli porównamy sytuację spowodowaną z jednej strony zbyciem nieruchomości obciążonej, a z drugiej śmiercią uprawnionego, to w pierwszym przypadku, mimo utraty prawa do nieruchomości, odszkodowanie byłoby nadal należne, a w drugim przypadku już nie.

Według drugiego, obecnie dominującego stanowiska żądanie ustalenia i wypłaty odszkodowania przysługuje następcom prawnym wywłaszczanego wła-

⁴⁸ Ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097). J. Forystek zauważył jednak, że i bez tego przepisu roszczenie zabużańskie byłoby dziedziczne, bowiem ma ono charakter rzeczowy i nie gaśnie z chwilą śmierci właściciela, lecz przechodzi na jego spadkobierców. Poza tym jest to świadczenie *ex gratia*, a nie odszkodowanie za umniejszenie wartości majątku spadkowego – zob. J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020, s. 228, uwaga 4 do art. 3; J. Forystek, „Wskazanie” osoby uprawnionej do rekompensaty zabużańskiej a zasada *tempus regit factum* – uwagi na marginesie glosy A. Korzeniewskiej-Lasoty do wyroku NSA z 24.09.2019 r. (I OSK 2808/17), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/6, s. 47–48.

⁴⁹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2054 ze zm.), dalej k.k.

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 8.09.2020 r. (II SA/Kr 358/20), CBOSA i cytowane w nim orzecznictwo NSA.

ściciela, ale wyłącznie na zasadzie sukcesji uniwersalnej i pod warunkiem, że osoba wywłaszczona nie została dotychczas zaspokojona. Odszkodowanie jest bowiem niewątpliwie roszczeniem majątkowym i wiąże się z uszczerbkiem, jaki zaistniał w majątku podmiotu legitymującego się tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości w momencie dokonywania wywłaszczenia. Według tego poglądu późniejsi nabywcy syngularni nieruchomości uzyskują prawo już ograniczone wywłaszczeniem, a tym samym dokonane uprzednio wywłaszczenie nie wyrządza szkody w ich prawach majątkowych, gdyż skutek rzeczowy dotyczył majątku osoby bezpośrednio wywłaszczanej. Wierzytelność odszkodowawcza nie jest bowiem roszczeniem wynikającym z zobowiązania realnego (do nieruchomości) i w przypadku gdy nastąpiło jedynie ograniczenie własności nieruchomości (miniwywłaszczenie), nie przechodzi automatycznie na nabywcę nieruchomości obciążonej, a więc nie przysługuje każdoczesnemu jej właścicielowi. To niezwykle ciekawe zagadnienie wciąż nie jest należycie zbadane przez doktrynę. O ile można mieć wątpliwość, czy nabywca nieruchomości jest uprawniony do otrzymania takiego odszkodowania, o tyle nawet jeśliby zgodnie z powyższym poglądem uznać, że nie, to konsekwencją tego powinno być zatrzymanie uprawnienia do jego otrzymania przez zbywcę. W żadnym razie zbycie nieruchomości nie może powodować wygaśnięcia obowiązku podmiotu publicznego do jego zapłaty w ogóle.

W świetle tegoż stanowiska prawo do odszkodowania przysługuje jednak spadkobiercom osoby wywłaszczonej, którzy wstąpili w ogół praw i obowiązków pierwotnego właściciela, który nie uzyskał jeszcze odszkodowania, a więc w jego sytuację prawnomajątkową z chwili śmierci. Uprawnienie do domagania się odszkodowania jako wchodzące w skład masy spadkowej (art. 922 § 1 w zw. z art. 925 k.c.) przechodzi zatem z chwilą śmierci „wywłaszczanego” na rzecz jego spadkobierców⁵¹. Może być też przedmiotem umowy cesji dokonanej *inter vivos* przez „wywłaszczanego” lub jego spadkobierców.

Wreszcie w myśl trzeciego poglądu roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczoną nieruchomość może być swobodnie scedowane przez podmiot „wywłaszczony” lub jego spadkobierców na osobę trzecią, a więc może to nastąpić zarówno w drodze czynności *mortis causa*, jak poprzez czynności syngularne *inter vivos*, i to dokonane nawet przed decyzyjnym jego ustaleniem⁵². Według

⁵¹ Por. wyrok NSA z 23.08.2017 r. (I OSK 2781/15), CBOSA; wyrok NSA z 11.10.2017 r. (I OSK 3233/15), CBOSA; wyrok NSA z 9.01.2018 r. (I OSK 1627/17), CBOSA; wyrok NSA z 2.03.2018 r. (I OSK 2112/17), CBOSA; wyrok NSA z 12.04.2019 r. (I OSK 1735/17), CBOSA; wyrok NSA z 11.10.2018 r. (I OSK 2899/16), CBOSA; wyrok NSA z 31.01.2019 r. (I OSK 972/17), CBOSA; wyrok NSA z 27.08.2019 r. (I OSK 1840/19), CBOSA; wyrok NSA z 20.11.2019 r. (I OSK 2930/18), CBOSA; wyrok NSA z 11.12.2019 r. (I OSK 3110/18), CBOSA. Zob. też wyrok NSA z 16.04.2020 r. (I OSK 4219/18), CBOSA; wyrok NSA z 11.10.2018 r. (I OSK 2899/16), CBOSA; wyrok NSA z 10.11.2017 r. (I OSK 793/17), CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 16.02.2018 r. (II SA/Łd 952/17), CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 5.12.2019 r. (II SA/Bk 689/19), CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 9.05.2019 r. (II SA/Bk 157/19), CBOSA.

⁵² W takim przypadku jest to traktowane jako rozporządzenie wierzytelnością przyszlą, zob. J. Ku-

tęgo stanowiska w przypadku ograniczenia własności uprzednie zaspokojenie roszczeń zgłoszonych przez właściciela wyłącza możliwość ich zgłoszenia przez następców prawnych tych osób, jednakże jeśli roszczenia takie nie zostały do-tychczas zgłoszone, a nieruchomości została zbyta, to wówczas takie roszczenie może zgłosić także nabywca nieruchomości (w tym przypadku wierzytelność o odszkodowanie za ograniczenie prawa własności nabiera cech *sui generis* roszczenia realnego), tym bardziej legitymujący się cesją wierzytelności dokonaną na jego rzecz⁵³. W niektórych sprawach sądy wprost uznały, że możliwe jest przeniesienie praw do odszkodowania poprzez sukcesję syngularną⁵⁴. W uzasadnieniach tych orzeczeń zwraca się uwagę na to, że osobą uprawnioną do żądania odszkodowania za wywłaszczenie jest zasadniczo „osoba wywłaszczona” (art. 128 ust. 1 u.g.n.), czyli podmiot będący właścicielem nieruchomości w dacie dokonywania jej wywłaszczenia, ale poza tym, na zasadach ogólnych, także jego następcy prawni. W wyroku NSA z 27.10.2017 r.⁵⁵ wskazano, że wykładnia zawężająca (literalna), która zakłada możliwość uzyskania odszkodowania wyłącznie przez osoby będące właścicielami nieruchomości w dacie zaistnienia podstaw do ustalenia odszkodowania, pozostawałaby w sprzeczności z wykładnią systemową uwzględniającą art. 64 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Takie rozumienie tych przepisów oznaczałoby bowiem, że samo zbycie nieruchomości przez osobę „wywłaszczoną” powodowałoby odpadnięcie prawa do ustalenia odszkodowania, mimo że prawo własności osoby, na rzecz której nieruchomość zbyto, również pozostawałoby ograniczone.

Prezentowane powyżej poglądy determinowane są przyjętym założeniem, tak co do charakteru prawnego roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie (publicznoprawnego albo cywilnoprawnego), jak i trybu jego dochodzenia (administracyjnego lub cywilnego) oraz ujmowania go jako podmiotowego (związanego tylko z „osobą wywłaszczoną”) albo przedmiotowego (związanego z nieruchomością podlegającą wywłaszczeniu). Wnioski formułowane przez przedstawicieli wskazanych stanowisk wynikają także z przyjętej wykładni literalnej bądź funkcjonalnej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zwolennicy pierwszego stanowiska odwołują się bowiem wyłącznie do wykładni językowej, podczas gdy pozostali słusznie dostrzegają potrzebę uwzględnienia powszechnego poczucia sprawiedliwości i sięgnięcia w związku z tym do innych rodzajów wykładni (celowościowej i systemowej), w tym wykładni prokonstytucyjnej.

ropatwiński, *Umowne rozporządzenie wierzytelnością przyszłą*, Toruń–Bydgoszcz 2007, s. 57; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 172.

⁵³ Por. wyrok NSA z 11.10.2017 r. (I OSK 3233/15), CBOSA; wyrok NSA z 9.11.2017 r. (I OSK 23/16), CBOSA; wyrok NSA z 27.02.2019 r. (II FSK 693/17), CBOSA; wyrok NSA z 12.04.2019 r. (I OSK 1735/17), CBOSA; wyrok NSA z 7.11.2019 r. (I OSK 3935/18), CBOSA.

⁵⁴ Zob. wyroki NSA: z 27.10.2017 r. (I OSK 3158/15); z 12.07.2017 r. (I OSK 274/17) oraz wyrok WSA w Poznaniu z 14.03.2018 r. (IV SA/Po 1210/17).

⁵⁵ Wyrok NSA z 27.10.2017 r. (I OSK 3158/15), LEX nr 2406302.

Warto odwołać się w tym miejscu do wypowiedzi Piotra Tulei, który wyjaśnił, że „na płaszczyźnie konstytucyjnej ochrona własności prywatnej sprowadza się przede wszystkim do dwóch zasad. Pierwsza zasada to nakaz tworzenia w jak największym stopniu instytucji prawnych gwarantujących osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego możliwość korzystania z własności. Oznacza to również konieczność tworzenia instytucji chroniących własność w stosunkach horyzontalnych. Druga zasada to zakaz nadmiernej ingerencji przez wszystkie organy władzy publicznej we własność. Granice tej ingerencji są wyznaczone przez art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja jest uzasadniona, gdy jest przewidziana w ustawie i konieczna (proporcjonalna) ze względu na ochronę zasad konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3. (...) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji zakazuje naruszenia istoty wolności i praw konstytucyjnych, jednak w przypadku własności art. 21 ust. 2 przewiduje wyjątek od tego zakazu. Przepis ten dopuszcza wywłaszczenie”⁵⁶. Wyjątkowy charakter przepisu o wywłaszczeniu wymusza zastosowanie wykładni zacieśniającej uwzględniającej odszkodowanie jako nieodłączny element każdego wywłaszczenia. Gdyby wykluczyć dziedziczność prawa do odszkodowania, to w przypadku śmierci „wywłaszczanego” przed przyznaniem mu odszkodowania postępowanie w przedmiocie odszkodowania musiałoby ulec umorzeniu. W konsekwencji odpadłaby podstawa prawna do wypłaty odszkodowania na rzecz spadkobierców, mimo że Konstytucja wyraźnie przewiduje wywłaszczenie wyłącznie za odszkodowaniem. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku TK z 31.01.2001 r.⁵⁷, w którym wyrażony został pogląd, że „Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie «negatywne», tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia «ukrytego» wywłaszczenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej”, a w innym orzeczeniu wyjaśnił, że „skutkiem wywłaszczenia jako instytucji wyjątkowej, lecz jednak legalnej, nie może być bowiem sytuacja, w której obywatel pozostaje bez własności i bez odszkodowania”⁵⁸.

Jedynym zatem dopuszczalnym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady, że odszkodowanie za wywłaszczenie jest dziedziczne i jednocześnie, co do zasady, przechodzi na rzecz następców prawnych, tak pod tytułem ogólnym, jak i szczególnym. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe tylko na zasadach określonych wyraźnie w ustawie oraz przy szczególnego rodzaju wywłaszczeniach i pod warunkiem, że za wyłączeniem zbywalności prawa do odszkodowania wywłaszczeniowego przemawiają warunki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie stoi to w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

⁵⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.

⁵⁷ Wyrok TK z 31.01.2001 r. (P 4/99), OTK 2001/1, poz. 5.

⁵⁸ Wyrok TK z 14.03.2000 r. (P 5/99), OTK 2000/2, poz. 60.

PODMIOTOWE PRAWO DO DZIEDZICZENIA ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE

Przez prawo podmiotowe rozumiem cały kompleks uprawnień przysługujących danemu podmiotowi, w tym przypadku spadkobiercy „osoby wywłaszczonej” zmarłej przed uzyskaniem odszkodowania za utraconą własność, względnie ograniczoną prawami związanymi z ciągami drenażowymi, przewodami i urządzeniami służącymi do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej (art. 124 ust.1 u.g.n.). Nie jest to jednak prosta suma uprawnień, ale jak powszechnie przyjmuje się w teorii prawa, jest to raczej „kompleks uprawnień powiązanych ze sobą funkcjonalnie, należących do tego samego podmiotu i tworzących sferę jego możliwości postępowania w ramach danego stosunku prawnego”⁵⁹. Zwykle prawo to ma charakter bezwzględny, tzn. jest skuteczne wobec nieograniczonej liczby podmiotów, w tym przede wszystkim wobec organów administracji państwowej i samorządowej. Oprócz typowych uprawnień cywilnoprawnych: materialnoprawnych (np. z art. 1029, art. 1012, art. 1051, art. 1025 § 1, art. 1037¹ k.c.) i proceduralnych (np. art. 635 § 2 k.p.c.), spadkobierca wywłaszczonego nabywa także prawa publicznoprawne, uzyskuje bowiem swój własny materialnoprawny „interes prawny” w rozumieniu art. 28 k.p.a. (a nie „dziedziczony” po poprzedniku prawnym, który z chwilą śmierci utracił swój własny interes prawny) do bycia stroną zwykłego postępowania wywłaszczeniowego (art. 30 § 4 k.p.a.), jak i postępowań nadzwyczajnych (np. ze skargi o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie nieważności decyzji „wywłaszczeniowych”). „Interes prawny” może mieć swoje źródło również w normach prawa cywilnego, w tym w przepisach dotyczących dziedziczenia (art. 922 § 1 k.c. i art. 1053 k.c.). W kontekście „dziedziczenia” prawa do odszkodowania za wywłaszczenie wskazane przepisy prawa spadkowego stanowią źródło interesu prawnego spadkobiercy, który ma charakter pośredni, nabywca spadku wstępuje bowiem w prawa i obowiązki spadkodawcy⁶⁰. Pierwotny interes prawny przysługiwał bowiem spadkodawcy, który utracił przysługujące mu prawo do nieruchomości, ale w zamian zyskał niezrealizowane prawo do odszkodowania. W skład majątku spadkowego weszło zatem samo „prawo do odszkodowania” jako swoisty ekwiwalent za utraconą nieruchomość. O ile zatem interes prawny właściciela wywłaszczanej nieruchomości miał charakter pierwotny i bezpośredni, o tyle interes prawny spadkobiercy jest wtórny i pośredni, przysługuje mu bowiem, tylko o ile spadkodawca był właścicielem wywłaszczonej nieruchomości. Spadkobierca nabywa więc prawo do ubiegania się o przyznanie mu słusznego odszkodowania za dokonane na rzecz

⁵⁹ T. Felski, *Podmiotowe prawo do spadku*, „Palestra” 2021/7–8, s. 74 i cytowana tam literatura.

⁶⁰ Słusznie NSA w wyroku z 23.06.2020 r. (I OSK 1387/19), LEX nr 3110959, wyjaśnił, że „sukcesja prawa do odszkodowania za wywłaszczenie w przypadku nabywcy spadku nie wynika z faktu nabycia konkretnej nieruchomości czy też wierzytelności, ale wstąpienia w ogół praw i obowiązków zbywcy” (art. 1053 k.c.).

Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wywłaszczenie jego poprzednika prawnego albo do żądania dalszej części odszkodowania w zakresie, w jakim nie zostało ono jeszcze ustalone i wypłacone spadkodawcy, jako osobie bezpośrednio wywłaszczonej.

Artykuł 30 § 4 k.p.a. wyraźnie dopuszcza następstwo procesowe i zarazem materialnoprawne w sprawach administracyjnych, gdy sprawa dotyczy „praw zbywalnych lub dziedzicznych”, a takim prawem niewątpliwie jest prawo do odszkodowania, pomimo że samo w sobie ma charakter cywilnoprawny. Co istotne, przy interpretacji tych pojęć doktryna prawa administracyjnego odwołuje się wprost do znaczenia nadawanego im w prawie cywilnym⁶¹. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo do odszkodowania jako mające charakter majątkowy jest prawem dziedzicznym i ma do niego zastosowanie instytucja administracyjnego następstwa materialnoprawnego. Zresztą ustawodawca wprost w art. 132 ust. 2 u.g.n. nakazał odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do skutków zwłoki lub opóźniania w zapłacie odszkodowania wywłaszczeniowego.

Dodać należy, że jest to prawo do „słusznego” odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Pogłębionej analizy pojęcia „słuszności” odszkodowania za wywłaszczenie na gruncie teorii i filozofii prawa przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad konstytucyjnych dokonał Zbigniew Czarnik⁶². Przedstawiając argumenty przeciwko przyznawaniu organom państwa kompetencji do zbyt swobodnego „miarkowania” słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, autor ten, odwołując się m.in. do art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, opowiedział się za rozumieniem tego pojęcia jako odszkodowania zawsze ekwiwalentnego⁶³. Nawiązując z kolei do orzeczeń TK w sprawach K 1/90⁶⁴ i K 2/90⁶⁵ jako do wzorców w zakresie wykładni tego terminu, słusznie uznał on próby relatywizowania tego pojęcia za niebezpieczny powrót do nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym autorytarnych relacji państwo–obywatel znanych z okresu PRL. „Słuszne” odszkodowanie stanowi bowiem element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (prawa własności) i powinno stanowić ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości.

WYMAGALNOŚĆ I PRZEDAWNIEŃ ROSZCZENIA O ODSZKODOWANIE ZA WYWŁASZCZENIE

Z kwestią charakteru prawnego prawa do odszkodowania ściśle powiązana jest także problematyka wymagalności i ewentualnego przedawnienia tego

⁶¹ Zob. E. Szczygłowska, *Sukcesja...*, rozdział 1.2.3. i cytowane przez nią wypowiedzi doktryny.

⁶² Z. Czarnik, *Słuszne...*, s. 20–37.

⁶³ Z. Czarnik, *Słuszne...*, s. 58–59.

⁶⁴ Wyrok TK z 8.05.1990 r., OTK 1990/1, poz. 2.

⁶⁵ Wyrok TK z 19.03.1990 r., OTK 1990/1, poz. 3.

roszczenia. Zasadą jest bowiem, że cywilnoprawne roszczenia majątkowe podlegają przedawnieniu, a wyjątki od tej zasady powinny wynikać z ustawy (art. 117 § 1 k.c.), podczas gdy prawa publiczne podmiotowe nie przedawniają się, chyba że ustawa tak wyraźnie stanowi. W przypadku roszczeń cywilnoprawnych zastosowanie ma ogólny termin określony w art. 118 k.c.

Jak wyjaśnił NSA, „procedura administracyjna nie przewiduje możliwości podniesienia zarzutu przedawnienia (...). Nie ma zatem w procedurze administracyjnej możliwości zgłoszenia, przez zobowiązanego do zaspokojenia roszczenia zarzutu przedawnienia roszczenia. W prawie administracyjnym z przedawnieniem roszczenia mamy do czynienia tylko wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi”⁶⁶. Zdaniem Jana Bocia zastosowanie w odniesieniu do odszkodowania za wywłaszczenie ogólnych przepisów prawa cywilnego o przedawnieniu prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia uprawnień podmiotu administrowanego do wyrównania wyrządzonej mu przez podmioty publiczne szkody⁶⁷. Należy bowiem pamiętać, że nabycie nieruchomości w drodze wywłaszczenia zasadniczo różni się od jej nabycia w wyniku zwykłej czynności cywilnoprawnej (np. umowy sprzedaży), w przypadku wywłaszczenia nabycie nieruchomości następuje bowiem przymusowo i z zastrzeżeniem swobodnego warunku, że nastąpi ustalenie oraz wypłata słusznego odszkodowania, a nieruchomość służyć będzie celom społecznym. Zakaz wywłaszczania „bez odszkodowania” ma obecnie charakter bezwzględny, co zwłaszcza w Polsce dotkniętej skutkami trwania przez dziesięciolecia w systemie totalitarnym ma zasadnicze znaczenie.

Podstawą prawną decyzji odmawiającej ustalenia i przyznania odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, względnie umorzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie (jako bezprzedmiotowego), nie może być zatem upływ czasu, bowiem przepisy prawa administracyjnego takiej normy prawnej nie zawierają, a organy władzy publicznej muszą zawsze działać na podstawie i w granicach prawa. Żaden z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określa też terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość. Słusznie zatem NSA w cytowanej już uchwale składu 7 sędziów z 22.02.2021 r. (I OPS 1/20) uznał, że skoro na gruncie ustaw gruntowych z 1958 r.⁶⁸, 1985 r.⁶⁹ i z 1997 r. istnieje ciągłość instytucji wywłaszczenia i w żadnej z tych regulacji nie zamieszczono przepisów o przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie, to roszczenie to może być dochodzone nawet wiele lat po zaistnieniu skutku rzeczowego na nieruchomości.

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 14.07.2021 r. (I OSK 950/21), LEX nr 3197133 oraz M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 360.

⁶⁷ J. Boć, *Wyrównywanie strat...*, s. 143–145.

⁶⁸ Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. nr 10 poz. 64).

⁶⁹ Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127).

O ile zatem wcześniej nie została wydana decyzja odszkodowawcza i nie chodzi w tym zakresie *res iudicata*, o tyle brak jest przeszkód, by roszczenie to mogło być dochodzone w każdym czasie. Wniosek o ustalenie i wypłatę takiego odszkodowania mogą zatem składać także następcy prawni wywłaszczonego właściciela, i to w każdym czasie.

Zwolennicy wyłącznie cywilnoprawnego pojmowania odszkodowania za wywłaszczenie zdają się nie dostrzegać znaczenia złożoności sytuacji prawnej wywłaszczanego i jego następców prawnych. Zdarzają się bowiem przypadki, gdy przez wiele lat nie jest wydawana decyzja odszkodowawcza, mimo że nieruchomości została już wywłaszczona. Są też przypadki tzw. specustaw przewidujących ustalenie odszkodowania w terminie późniejszym niż samo przejście własności na rzecz Skarbu Państwa⁷⁰. Odstęp czasu między skutkiem rzeczowym w postaci przejścia własności na podmiot publiczny a przyznaniem odszkodowania może być bardzo długi, nawet kilkudziesięcioletni. Zdarzają się też sytuacje, gdy wydano decyzję odszkodowawczą, ale z różnych przyczyn nie doszło dotychczas do decyzyjnego ustalenia odszkodowania. W szczególności może się zdarzyć tak, że zarówno decyzja o wywłaszczeniu, jak i odrębna decyzja o odszkodowaniu za wywłaszczenie wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa, co w okresie ustroju totalitarnego było zjawiskiem wręcz nagminnym.

Kodeks postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia powszechnie krytykowanej nowelizacji z 11.08.2021 r.⁷¹ nie przewidywał terminu, w ciągu którego pokrzywdzona strona (z reguły wywłaszczany lub jego spadkobierca) mogła złożyć wniosek o zbadanie w trybie nadzorczym (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) legalności decyzji wywłaszczeniowej. Obowiązujące obecnie przepisy przewidują możliwość wzruszenia „starych” decyzji, tylko jeśli nie zostały one doręczone stronom albo gdy od daty ich doręczenia lub ogłoszenia nie upłynęło jeszcze 30 lat (art. 158 § 3 k.p.a. po nowelizacji „sierpniowej”). Skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji jest powrót sprawy do ponownego rozpatrzenia w ramach postępowania głównego⁷² i konieczność ponownego wydania decyzji administracyjnej odszkodowawczej lub wywłaszczeniowo-odszkodo-

⁷⁰ Np. art. 19 ust. 3 ustawy z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2019 r. poz. 1073) i art. 50 ust. 1 ustawy z 10.05.2018 r. o Centralnym porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354) przewidują przejście własności nieruchomości z chwilą uzyskania ostateczności przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji lub o lokalizacji inwestycji.

⁷¹ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491); zob. też R. Sarbiński, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.; P. Tuleja, *Pominięte standardy. Twórcy niedawnej nowelizacji k.p.a. wykroczyli poza ramy konstytucyjne*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.; *Skandaliczna i cyniczna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, wywiad z Krzysztofem Wiktoorem, „Rzeczpospolita” z 16.08.2021 r.; T.L. Krawczyk, *Trzeba jeszcze ukarać ofiary*, „Rzeczpospolita” z 16.08.2021 r.; D. Duleba, *Pewność bezprawia*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2021 r.

⁷² K. Glibowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017, s. 1173.

wawczej. W wyniku takiej decyzji powstaje zatem stan rzeczy „równoważny stanowi, w którym odszkodowania w ogóle nie ustalono”. Zasady praworządności i sprawiedliwości materialnej nakazują, by w takim przypadku znalazł zastosowanie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji wywłaszczenie może odbyć się wyłącznie za słusznym odszkodowaniem (jest to warunek *sine qua non*), i tylko wtedy, gdy dana nieruchomości niezbędna jest do realizacji danego celu publicznego, którego nie można osiągnąć w inny sposób (jako środek *ultima ratio*). Zaniechanie przyznania odszkodowania należy więc uznać za sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i wyjątkową regulacją instytucji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Konsekwencją tej regulacji jest m.in. zakaz wywłaszczania „bez odszkodowania”. Zniweczenie tego elementu jedynie z uwagi na upływ czasu burzyłoby konstrukcję wywłaszczenia i zbliżałoby ją swym charakterem do obcej demokratycznym porządkom prawnym instytucji nacjonalizacji „bez odszkodowania”, jak miało to miejsce w przypadku dekretu PKWN z 9.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, czy też przy okazji wspomnianej nowelizacji z 11.08.2021 r. w odniesieniu do spraw nieważnościowych będących w toku. Odstąpienia od tej zasady nie uzasadnia dążność do zapewnienia stabilizacji stosunków prawnych i zagwarantowania ich pewności po upływie dłuższego czasu, kosztem zaniechania przestrzegania zasad praworządności przy przymusowej ingerencji państwa w prawo własności. Ma rację J. Parchomiuk, gdy twierdzi, że w zaistniałym tu konflikcie dwóch wartości należy dać przewagę wartości, jaką jest konieczność ścisłej interpretacji przepisów zezwalających na ingerencję władzy publicznej we własność jednostki (wymóg praworządności) nad wartością, jaką jest stabilizacja stosunków prawnych i bezpieczeństwa prawnego. Ograniczenia czasowe stawiałyby beneficjentów wywłaszczenia (podmioty prawa publicznego) w bezzasadnie uprzywilejowanej sytuacji⁷³, i to w sytuacji, gdy to organy administracji obowiązane są czuwać, by każde wywłaszczenie odbyło się zgodnie z przepisami prawa administracyjnego (materialnego i procesowego).

EGZEKUCJA ODSZKODOWANIA ZA WYWŁASZCZENIE PO JEGO JURYSDYKCYJNYM USTALENIU A SPRAWA JEGO WALORYZACJI I ODESEK ZA OPÓŹNIENIE W PŁATNOŚCI

Z chwilą uprawomocnienia się tej decyzji wywłaszczeniowo-odszkodowawczej lub odszkodowawczej (art. 16 § 3 k.p.a.) powstaje ostatecznie ukształtowana wierzytelność pieniężna i w związku z tym brak jest przeszkód do swobodnego przenoszenia tej wierzytelności pieniężnej na osoby trzecie⁷⁴. Żaden przepis prawa nie ogranicza bowiem zbywalności takiej wierzytelności. Wprawdzie

⁷³ J. Parchomiuk, *Charakter prawny...*, s. 149; podobny pogląd wyraził WSA w Lublinie w cytowanym przez tego autora wyroku z 12.05.2006 r. (II SA/Lu 266/06), CBOSA.

⁷⁴ Zob. T. Kielkowski, *Przelew...*, s. 38; S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 172–173.

pozostaje ona niewątpliwie w związku z regulacjami zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale jej źródłem nie jest już stan faktyczny uzasadniający wydanie decyzji odszkodowawczej za wywłaszczenie, lecz sama funkcjonująca w obrocie prawnym ostateczna decyzja administracyjna. Skoro jest to wiarygodność finalnie określona co do wysokości, toteż brak jakichkolwiek podstaw do doszukiwania się ograniczenia jej zbywalności chociażby w jej naturze. Decyzja odszkodowawcza nabiera bowiem cech zbliżonych do tytułu egzekucyjnego, jakim w sprawach cywilnych jest wyrok zasądający określoną kwotę od pozwanego (zob. art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Niezwykle ciekawym zagadnieniem jest jednak kwestia wykonania decyzji odszkodowawczej. Należy mieć na względzie, że jej wykonanie nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, lecz w drodze czynności materialno-technicznej polegającej na dobrowolnej zapłacie orzeczonego odszkodowania bądź w drodze zastosowania przymusu państwowego. W przypadku zaniechania faktycznego jego wypłacenia lub opóźnień w wypłacie należy w pierwszej kolejności wykorzystać środki administracyjnoprawne w postaci zażalenia na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie sprawy, a gdyby okazały się one bezskuteczne, to należałoby wnieść skargę do WSA z tymi samymi zarzutami. Na tym tle prezentowane są też trzy inne stanowiska, lecz osobiście przychyliam się do wskazanego powyżej.

Według pierwszego mają tu zastosowanie przepisy o *postępowaniu egzekucyjnym* w administracji⁷⁵. Należy jednak pamiętać, że wierzycielem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym może być jedynie podmiot administracji publicznej lub organ (instytucja) wykonujący funkcje władcze. Nie może zaś być nim ani osoba fizyczna, ani inny podmiot prawa prywatnego, a zatem uprawniony do odszkodowania za wywłaszczenie nie jest podmiotem mogącym zainicjować postępowanie egzekucyjne w tym trybie. Przy dodatkowym uwzględnieniu, że dłużnikiem w przypadku niewykonania zobowiązania odszkodowawczego jest Skarb Państwa oraz ze względu na brzmienie art. 132 ust. 5 u.g.n i brak możliwości wyegzekwowania odszkodowania od starosty, faktyczna wypłata odszkodowania może napotkać na trudną do przewyżczenia przeszkodę. Strona wywłaszczona, na co zwrócił uwagę T. Woś, nie ma bowiem skutecznego instrumentu wyegzekwowania orzeczonego, a niewypłaconego w terminie *odszkodowania*⁷⁶.

Według drugiego poglądu decyzji tej jako tytułowi egzekucyjnemu (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.) można nadać sądową klauzulę wykonalności, dzięki czemu stanie się ona tytułem wykonawczym (art. 776) w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego⁷⁷.

Wreszcie zgodnie z trzecim stanowiskiem wierzyciel może domagać się za-

⁷⁵ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 353–359.

⁷⁶ Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 167.

⁷⁷ Zob. uchwała SN z 7.02.1997 r. (III CZP 1/97), OSNC 1997/8, poz. 98, podjęta w odniesieniu do decyzji odszkodowawczej wydanej na podstawie uchylonego już art. 160 § 4 k.p.a.

sądzenia należnej mu kwoty w procesie cywilnym i po uzyskaniu wyroku sądu powszechnego wszczęć na jego podstawie cywilne *postępowanie egzekucyjne*⁷⁸.

ODSETKI USTAWOWE ZA OPÓŹNIENIE W WYPŁACIE ODSZKODOWANIA I JEGO WALORYZACJA

Istniejący spór doktrynalny o charakter prawny roszczenia odszkodowawczego znalazł swoje odzwierciedlenie także w odniesieniu do możliwości i sposobów domagania się zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie odszkodowania oraz jego waloryzacji.

Wątpliwości co do drogi administracyjnej, względnie cywilnej przed sądem powszechnym, doprowadziły do wyodrębnienia się w judykaturze dwóch przeciwstawnych stanowisk. Zgodnie z pierwszym z nich roszczenia o zapłatę odsetek wynikających z opóźnienia w zapłacie *odszkodowania* mają charakter cywilnoprawny i mogą być dochodzone jedynie przed sądem powszechnym⁷⁹. Zgodnie zaś z drugim jest to sprawa administracyjna⁸⁰. Skoro bowiem obowiązek zapłaty *odszkodowania za wywłaszczoną* nieruchomości powstaje na tle stosunku administracyjnoprawnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania zachowuje charakter administracyjny. Odesłanie w art. 132 ust. 2 u.g.n. do przepisów Kodeksu cywilnego nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia. Jeżeli zatem podmiot zobowiązany ma zapłacić odszkodowanie w terminie *14 dni od dnia*, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna (art. 132 ust. 1a u.g.n.), to żądanie odsetek może być zasadne, o ile zapłata należnej kwoty nastąpiła po upływie *14 dni* od uzyskania waloru ostateczności przez decyzję ustalającą odszkodowanie. Przepisy Kodeksu cywilnego jedynie określają skutki opóźnienia w zapłacie odszkodowania (art. 481 § 1 k.c.).

W świetle przedstawionej powyżej koncepcji o złożonym charakterze prawa do odszkodowania wywłaszczeniowego (swoistej administracyjno-cywilnoprawnej hybrydy prawa podmiotowego) fałszywa staje się zwłaszcza wskazywana głównie w orzecznictwie WSA w Krakowie⁸¹ alternatywa wynikająca z cywilno- lub administracyjnoprawnej natury odszkodowania za wywłaszczenia. Według tego sądu albo roszczenie o odszkodowanie i związane z tym odsetki oraz jego waloryzacja sytuują się w ramach stosunku administracyjnoprawnego, to wówczas – a to z uwagi na brak wyraźnego przepisu administracyjno-

⁷⁸ Zob. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń...*, s. 218–228 i wskazana tam literatura.

⁷⁹ Zob. wyrok NSA z 6.06.2018 r. (I OSK 30/18), LEX nr 2524804; wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2019 r. (II SA/Kr 115/19), LEX nr 2650602; wyrok WSA w Warszawie z 2.06.2006 r. (I SA/Wa 1841/05), LEX nr 232921; wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2006 r. (II SA/GI 432/05), CBO SA.

⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 29.08.2019 r. (I OSK 2650/18), LEX nr 2719818; wyrok NSA z 12.12.2017 r. (I OSK 475/16), LEX nr 2430448; wyrok NSA z 9.03.2017 r. (I OSK 1404/15), LEX nr 2273680.

⁸¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 6.10.2020 r. (II SA/Kr 738/20), LEX nr 3096414; wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2020 r. (II Kr 763/20), LEX nr 3152273; wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2021 r. (II SA/Kr 208/20), LEX nr 3146146.

materialnego w tym zakresie – wyłączona jest dziedziczność tych praw i ich przynależność do spadku, ale za to wskazane roszczenia mogą być realizowane w drodze postępowania administracyjnego, albo alternatywnie ma charakter cywilnoprawny, to wówczas wyłączona jest w tym zakresie droga administracyjna, ale dzięki temu możliwość żądania odsetek i waloryzacji przechodzi na spadkobierców wywłaszczanego i może być realizowana przed sądem powszechnym. W takim przypadku, gdyby szkoda przewyższała wartość odsetek za opóźnienie, wydaje się też możliwe dochodzenie dalszego odszkodowania przed sądem cywilnym na zasadach ogólnych (art. 481 § 3 k.c.).

Jeżeli przyjmiemy, że wierzytelność ta ma naturę złożoną, to podążając za aktualnym orzecznictwem NSA, należy uznać, że prawo to łącznie z roszczeniami do niego ubocznymi, jako zbywalne i dziedziczne prawo majątkowe, wchodzi w skład spadku po wywłaszczonym i może być realizowane w postępowaniu administracyjnym, co znajduje oparcie w takim rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które pozostaje w zgodzie ze wskazanymi powyżej zasadami konstytucyjnymi.

WNIOSKI

Instytucja odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości łączy w sobie elementy z obu systemów prawa (administracyjnego i cywilnego), podobnie jak sama decyzja wywłaszczeniowa, która wywołuje skutki rzeczowe w sferze prawa cywilnego. Nie jest jednak instytucją wyłącznie prawa publicznego, a odszkodowanie wywłaszczeniowe nie jest wyłącznie instytucją prawa cywilnego. Dzięki złożonej naturze prawnej tego odszkodowania za w pełni słuszny należy uznać pogląd wyrażony przez NSA w uchwale z 22.02.2021 r. (I OPS 1/20)⁸², że od 1.01.1998 r. odszkodowanie wywłaszczeniowe jako prawo dziedziczne może być ustalane na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. także dla spadkobiercy wywłaszczonego właściciela nieruchomości. Wskazany przepis ma bowiem charakter gwarancyjny, samoistny i materialnoprawny, a zatem posiada zdolność samodzielnego kreowania nowej sprawy administracyjnej odszkodowawczej, o ile tylko wcześniej doszło do upublicznienia własności nieruchomości bez zapłaty słusznego odszkodowania. Nie jest to zatem przepis jedynie kompetencyjny (procesowy) mający zastosowanie wyłącznie w sprawie materialnoprawnie już istniejącej. Jak bowiem wyjaśnił NSA w wyroku z 27.04.2009 r. (I OSK 650/08)⁸³, w ramach tego przepisu ustawodawca nie ograniczył dopuszczalności

⁸² Stanowisko zaprezentowane w uchwale I OPS 1/20 zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach – zob. np. wyrok NSA z 14.07.2021 r. (I OSK 753/21), LEX nr 3217709; wyrok NSA z 19.08.2021 r. (I OSK 645/20), LEX nr 3213725, wyrok NSA z 21.09.2021 r. (I OSK 1221/21), LEX nr 3228293; wyrok NSA z 21.09.2021 r. (I OSK 1384/21), LEX nr 3227851.

⁸³ Wyrok NSA z 27.04.2009 r. (I OSK 650/08), LEX nr 556161. Pogląd ten znalazł uznanie u komentatorów do u.g.n., zob. M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 791–794.

ustalania odszkodowania w trybie administracyjnym za pozbawienie praw do nieruchomości jedynie decyzją administracyjną, lecz za pozbawienie tych praw w każdej formie o charakterze władczym bez ustalenia odszkodowania rekompensującego skutki tego pozbawienia, jeśli obowiązujące przepisy przewidują ustalenie takiego odszkodowania.

Należy również podzielić pogląd, że roszczenie odszkodowawcze jako roszczenie majątkowe mające charakter typowej wierzytelności pieniężnej może być przedmiotem cesji dokonanej przez podmiot wywłaszczony i jego spadkobierców.

ABSTRACT

dr Józef Forystek

The author is an advocate (District Bar Association in Krakow).

Compensation for expropriation as a hereditary right

The author presents arguments for recognizing the right to compensation for expropriation as a hereditary right. Pointing to the complex legal nature of the institution, containing elements of both private and public law, he argues in favour of recognizing it as a peculiar hybrid of a mixed subjective right (administrative and civil law), i.e. a „borderline” institution. He notes that compensation is an inherent element of expropriation as an institution of public law. It is heritable and may be claimed by the heirs of the expropriated in an administrative procedure. As a benchmark for proper interpretation of expropriation regulations, the author points to the resolution of the Supreme Administrative Court of 22 February 2021, I OPS 1/20, which determined that heirs are entitled to compensation, also for property expropriated before 1 January 1998. At the same time, the author criticizes the jurisprudence of administrative courts based on too formalistic understanding of the expropriation law and failing to see the need to take into account the fundamental constitutional principles (application of pro-constitutional interpretation). He advocates a common-sense dynamic interpretation of the law, which allows making fair and just decisions, both by administrative authorities and administrative courts.

Keywords: *expropriation, compensation claims for expropriation of real estate, inheritance, legal successors, parties to administrative proceedings, public law character, civil law character*

dr Józef Forystek

ORCID: 0000-0003-2726-2396; e-mail: jozef.forystek@forystek.pl

Autor jest adwokatem (ORA w Krakowie).

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Bieniek Gerard, Rudnicki Stanisław**, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004
- Boć Jan**, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971
- Czarnik Zbigniew**, *Śluszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019
- Czuba Stanisław**, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980
- Dulęba Daniel**, *Pewność bezprawia*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2021 r.
- Felski Tadeusz**, *Podmiotowe prawo do spadku*, „Palestra” 2021/7–8
- Forystek Józef**, *Jedność stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)*, „Państwo i Prawo” 2020/11
- Forystek Józef**, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2020
- Forystek Józef**, *Ochrona praw osób małoletnich w postępowaniu wywłaszczeniowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/7-8
- Forystek Józef**, *„Wskazanie” osoby uprawnionej do rekompensaty zabużańskiej a zasada tempus regit factum – uwagi na marginesie glosy A. Korzeniewskiej-Lasoty do wyroku NSA z 24.09.2019 r. (I OSK 2808/17)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/6
- Hadrowicz Sandra**, *Odszkodowanie za wywłaszczenia dokonane w latach 80. – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.08.2019 r. (I OSK 1840/19)*, „Glosa” 2021/1
- Jarosz-Żukowska Sylwia**, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków-Zakamycze 2003
- Jaworski Jacek, Prusarczyk Arkadiusz, Tułodziecki Adam, Wolanin Marian**, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021
- Kaliński Maciej**, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011
- Kiełkowski Tadeusz**, *Przelew wierzytelności z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przegląd Sądowy” 2016/10
- Kmieciak Zbigniew**, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994/10
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX/el.
- Krawczyk Tomasz L.**, *Trzeba jeszcze ukarać ofiary*, „Rzeczpospolita” z 16.08.2021 r.
- Kruś Maciej**, *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/2
- Kuropatwiński Jarosław**, *Umowne rozporządzenie wierzytelnością przyszłą*, Toruń–Bydgoszcz 2007
- Lemańska Elżbieta**, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009/10
- Lemańska Elżbieta**, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014
- Łaszczycza Grzegorz, Matan Andrzej**, *Następstwo w prawie administracyjnym (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27.09.2006 r., red. Jan Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- Matan Andrzej, Łaszczycza Grzegorz**, *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2000/5
- Miemiec Marcin**, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXVI, Wrocław 1990
- Parchomiuk Jerzy**, *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2008/1–2
- Parchomiuk Jerzy**, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007
- Sarbiński Rafał**, *Nieważność decyzji administracyjnej po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Skandaliczna i cyniczna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, wywiad z Krzysztofem Wiktorem, „Rzeczpospolita” z 16.08.2021 r.
- Szalewska Małgorzata**, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005
- Szczygłowska Ewa**, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009
- Tuleja Piotr**, *Pominięte standardy. Twórcy niedawnej nowelizacji k.p.a. wykroczyli poza ramy konstytucyjne*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2021 r.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. Stanisławy Kalus, Warszawa 2012
- Wincenciak Mirosław**, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004

Zadrowski Feliks, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Komentarz*, Warszawa 1935

Zimmerman Marian, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939