

dr Józef Forystek

Autor jest adwokatem i sędzią Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury oraz wykładowcą studiów podyplomowych Uniwersytetu Jagiellońskiego z zakresu prawa nieruchomości (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2726-2396>).

Zbywalność roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie a przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustalenie odszkodowania – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, interes prawny, charakter prawny roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie, przelew wierzytelności, następcy prawni, charakter publicznoprawny, charakter cywilnoprawny

Głosowana uchwała porusza zagadnienia dotyczące źródła interesu prawnego w prawie administracyjnym oraz charakteru prawnego roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie i jego zbywalności. Autor glosy wyjaśnił złożony charakter roszczenia odszkodowawczego, traktując je jako hybrydę prawa podmiotowego o charakterze mieszanym (administracyjno-cywilnoprawnym). Dynamiczna i prokonstytucyjna wykładnia przepisów, uwzględniająca wzajemne przenikanie się norm prawa cywilnego i administracyjnego, na tle całego systemu prawnego doprowadziła glosatora do wniosku, że prawo do odszkodowania za wywłaszczenie jest zbywalne na zasadach ogólnych, zarówno w drodze sukcesji uniwersalnej, jak i syngularnej. Dlatego też uchwała ta zasługuje na zdecydowaną krytykę i powinna być zastąpiona nową o przeciwnym brzmieniu, która uwzględniałaby dotychczasowy dorobek orzeczniczy dotyczący pełnej zbywalności tego roszczenia, co jednocześnie odpowiadałoby potrzebom współczesnego obrotu cywilnego i gospodarczego.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22¹

1. Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 Kodeksu cywilnego², której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴.

¹ ONSAiWSA 2022/5, poz. 64.

² Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) – dalej k.c.

³ Obecnie Dz.U. z 2023 r. poz. 344 – dalej u.g.n.

⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) – dalej k.p.a.

2. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.

1. Stan faktyczny i rozstrzygnięcia organów administracji

Głosowana uchwała zapadła w związku z pytaniem prawnym NSA w sprawie I OSK 810/19⁵: „Czy stronie umowy przelewu wierzytelności, zawartej na podstawie art. 509 k.c., której przedmiotem jest roszczenie odszkodowawcze za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n.?”

Stan faktyczny, który legł u podstaw podjęcia głosowanej uchwały, przedstawiał się następująco. Wójt Gminy W. decyzją z 1995 r., wydaną na podstawie art. 10 ust. 1, 2, 3 i 5 nieobowiązującej już ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶, zatwierdził projekt podziału nieruchomości stanowiącej wtedy własność M. D. Na mocy tej decyzji nowo wydzielona działka przeznaczona pod drogę gminną przeszła „na własność Gminy W. – bez odszkodowania”. W maju 2017 r. M. D. i sp. z o.o. zawarli umowę przelewu wierzytelności „w postaci wszelkich roszczeń o odszkodowanie z tytułu przejścia na własność Gminy W. gruntu” stanowiącego uprzednio własność M.D. Pismem z 15.01.2018 r. sp. z o.o. wystąpiła do Starosty W., wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, o ustalenie odszkodowania należnego wnioskodawczyni z tytułu przejścia przez Gminę W. własności nieruchomości gruntowej, która w związku z prawomocną

decyzją Wójta Gminy W. z 1995 r. „z mocy prawa przeszła na własność Gminy W”. Starosta postanowieniem z lutego 2018 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania na rzecz sp. z o.o., stwierdzając, że „wnioskodawca nie jest podmiotem, któremu wywłaszczono prawo własności ani jego spadkobiercą, a okazana umowa cesji nie mogła przenieść na niego roszczeń odszkodowawczych”. W wyniku rozpatrzenia zażalenia sp. z o.o. Wojewoda Pomorski utrzymał w mocy postanowienie organu pierwszej instancji, podkreślając, że umowa przelewu wierzytelności zawarta z byłym właścicielem nieruchomości nie mogła przenieść na skarżącą spółkę roszczenia odszkodowawczego, albowiem uprawnienie do żądania ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości przysługuje tylko i wyłącznie osobie, która była właścicielem nieruchomości na dzień, w którym nastąpiło jej wywłaszczenie. Jednocześnie zauważył, że roszczenie odszkodowawcze z tego tytułu przysługuje spadkobiercy oraz nabywcy spadku po osobie, której prawo własności zostało wywłaszczone, czyli osobom nabywającym prawa wywłaszczonego właściciela w ramach sukcesji uniwersalnej, a nie nabywcom w drodze czynności cywilnoprawnej *inter vivos*.

2. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

W takim stanie faktycznym WSA w Gdańsku wyrokiem z 9.01.2019 r., II SA/Gd 840/18⁷, uwzględnił skargę spółki i uchylił oba zaskarżone postanowienia Wojewody i Starosty. Sąd ten przyjął, że roszczenie odszkodowawcze

⁵ Postanowienie NSA z 7.02.2022 r., I OSK 810/19, LEX nr 3325178.

⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁷ LEX nr 2607345.

za wywłączoną nieruchomość, jak każde inne roszczenie odszkodowawcze (majątkowe), ma charakter cywilnoprawny i jest roszczeniem zbywalnym, mogącym być przedmiotem umowy przelewu zawartej na podstawie art. 509 k.c. W wyniku cesji wierzytelności sam stosunek odszkodowawczy nie ulega modyfikacji, lecz zmienia się jedynie osoba uczestnicząca w nim po stronie wierzyciela. Według sądu pierwszej instancji przelew wierzytelności o charakterze pieniężnym spowodował przejście uprawnienia do żądania ustalenia i wypłaty odszkodowania na rzecz skarżącej spółki, a w związku z tym skarżąca posiada swój własny interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. dotyczący postępowania w tym zakresie i winna zostać uznana za stronę postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę⁸, będącą przedmiotem glosy, w której udzielił odpowiedzi negatywnej, a mianowicie uznał, po pierwsze, że z umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości, nabywcy tej wierzytelności nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., a po drugie, że źródłem interesu prawnego w rozumieniu tego przepisu może być wyłącznie „norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego”.

Obie tezy głosowanej uchwały nie zasługują na aprobatę, pierwsza z powodu przyjęcia błędnych założeń co do charakteru

prawnego odszkodowania za wywłaszczenie, a druga jako zbyt kategoryczna, bo nieuwzględniająca wpływu czynności prawnych dotyczących zbywalnych i dziedzicznych praw majątkowych na zmianę stron postępowania administracyjnego.

4. Redukcjonistyczny pogląd o wyłącznie publicznoprawnym charakterze odszkodowania a wykładnia celowościowa i systemowa potwierdzająca zbywalność odszkodowania wywłaszczeniowego

Skład NSA udzielający odpowiedzi prezentuje skrajny i redukcjonistyczny pogląd w zakresie poruszanego zagadnienia, nie dostrzegając konieczności uwzględnienia przy wykładni przepisów będących przedmiotem uchwały całego systemu prawnego z Konstytucją⁹ na czele, a w szczególności spójności i wzajemnego przenikania się norm materialnego prawa cywilnego i administracyjnego. Mimo że w swoim uzasadnieniu odwołuje się do teorii R. Dworkina, rozróżniając zasady (realizowane jedynie w pewnym stopniu) i reguły (realizowane zawsze w pełni)¹⁰, pomija jednocześnie tę część poglądów tego wybitnego anglosaskiego filozofa prawa dotyczących integryzmu prawnego, z których wynika, że tylko całościowe i wszechstronne pojmowanie poszczególnych instytucji prawnych w ich całym otoczeniu normatywnym pozwala dokonać właściwej wykładni prawa gwarantującej uprawnionym podmiotom pełną ochronę ich praw¹¹.

Za Cicero można powtórzyć, że „najwyższe prawo, jeżeli brane jest tylko formalnie, może prowadzić do wielkiej niesprawiedliwości”¹².

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

¹⁰ W uchwale powołano jedynie polskie piśmiennictwo oparte na teorii R. Dworkina – zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988/3, s. 16–26 oraz T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 101.

¹¹ R. Dworin, *Imperium prawa*, Warszawa 2022, s. 356–367.

¹² Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 125.

⁸ Zarówno w składzie zadającym pytania prawne w sprawie z 7.02.2022 r., I OSK 810/19, jak i pośród siedmiu sędziów NSA podejmujących głosowaną uchwałę zasiadał ten sam sędzia i w obu przypadkach pełnił on funkcję sędziego sprawozdawcy.

Paremia ta zdaje się pasować do argumentacji, która legła u podstaw podjęcia omawianej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny wyszedł bowiem z dogmatycznego założenia, że skoro odszkodowanie wywłaszczeniowe ma charakter wyłącznie publicznoprawny, to w konsekwencji bez wyraźnej normy prawa publicznego nie może być przedmiotem skutecznej na gruncie prawa administracyjnego cesji *inter vivos*, albowiem interes prawny następców prawnych wywłaszczonego musi wynikać bezpośrednio z norm powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego.

Pogląd taki jest wynikiem błędnego i zbyt kategorycznego odseparowania norm prawa administracyjnego od norm prawa cywilnego, podczas gdy w wielu przypadkach normy te przenikają się i wzajemnie uzupełniają, a prawo wywłaszczeniowe jest tego najlepszym przykładem. Prawo wywłaszczeniowe, będąc częścią prawa administracyjnego, niezwykle głęboko wnika w cywilne prawa podmiotowe przysługujące podmiotom prawa cywilnego. Wywłaszczenie stanowi najgłębszą ingerencję podmiotu publicznego w bezwzględne prawo, jakim jest własność (art. 140 k.c.). Dlatego też „w procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu [w tym przypadku art. 128 § 1 u.g.n. – dop. aut.]. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej”¹³. Mowa tu o sytuacji, gdy weryfikacja celowościowo-funkcjonalna i aksjologiczna odwołuje się do tak istotnych celów, skutków czy wartości społecznych przeważających wyniki wykładni językowej, że ich nieuwzględnienie naruszałoby stan państwowości (państwa prawnego). W doktrynie podkreśla się, że zasady zupełności i spójności prawa powinny być brane pod uwagę w procesie jego stosowania. Żaden bowiem przepis prawa nie

funkcjonuje w oderwaniu od innych przepisów, lecz tworząc akt normatywny, pozostaje składową całego obowiązującego porządku prawnego. Poszczególne przepisy powinny być zatem interpretowane we wzajemnym ich związku z całością obowiązującego systemu prawa, co oznacza, że rozpoznając sprawy administracyjne, nie można wyklądać typowych pojęć z zakresu prawa cywilnego m.in. o odpowiedzialności odszkodowawczej w oderwaniu od ugruntowanych poglądów tej dziedziny prawa.

Stosunek administracyjnoprawny ma właściwość stosunku prawnego bezwzględnie obowiązującego, z którego wynikają prawa i obowiązki o charakterze osobistym, odnoszące się do zindywidualizowanego podmiotu. Z tego powodu w doktrynie przyjmuje się, że prawa i obowiązki administracyjne co do zasady są nieprzenoszalne. Istnieją jednak liczne wyjątki. Jednym z nich jest art. 30 § 4 k.p.a., zgodnie z którym „w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych” mamy do czynienia z automatycznym następstwem prawnym (też procesowym), niezależnie od tego, czy wynika ono z czynności syngularnych dokonanych *inter vivos*, czy też ma charakter generalny i dotyczy czynności *mortis causa*. Niewątpliwie odszkodowanie za wywłaszczenie, stanowiące wierzytelność typowo pieniężną ze względu na swoją naturę cywilnoprawną, jest takim właśnie prawem zbywalnym i dziedzicznym¹⁴. Prawo administracyjne nie może być obojętne na występujące w realnej rzeczywistości bardziej złożone relacje prawnorzeczowe i obligacyjne.

Nie powinno zatem ignorować dokonanych skutecznie (ważnie) *inter vivos* przesunięć majątkowych. Zresztą stosunek zobowiązaniowy *sensu largo* obejmuje swym zakresem relacje między wywłączonym, jego następcą prawnym i organem administracji, stanowiąc dynamiczną strukturę wieloelementową¹⁵,

¹³ Uchwała NSA (7) z 14.03.2011 r., II FPS 8/10, ONSAiWSA 2011/3, poz. 47.

¹⁴ M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 243, nt 18. Autorka ta do praw zbywalnych na gruncie prawa administracyjnego zalicza także odszkodowanie za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną.

¹⁵ J. Kuropatwiński, *Umowne rozporządzenie wierzytelnością przyszłą*, Toruń 2007, s. 36 i cyt. tam literatura.

w ramach której z upływem czasu mogą zachodzić zmiany po stronie uprawnionej do odszkodowania, co wszak stanowi sytuację wręcz zupełnie naturalną. W przypadku stosunków obligacyjnych związanych z wypłatą odszkodowania powstających *ex lege* nie można ograniczać katalogu norm kształtujących ten stosunek jedynie do jednego aktu prawnego, jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Prawo do odszkodowania za wywłaszczenie zostało przyznane zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która – co istotne – została uchwalona już pod rządami nowej Konstytucji. Istnieje ścisły związek między prawem do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość wynikającym z norm konstytucyjnych (art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz prawem do swobodnego rozporządzania tak powstałą *ex lege* z chwilą odjęcia własności nieruchomości wierzytelnością pieniężną, której jako prawu majątkowemu, z uwagi na treść art. 64 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 57 § 1 i art. 509 § 1 k.c., przysługują wszelkie atrybuty zbywalności. Zwykły ustawodawca nie może swobodnie i dowolnie określać kręgu osób uprawnionych, którym takie prawo majątkowe ma przysługiwać, wyłączając z tego kręgu cesjonariuszy. Nie może w sposób arbitralny przyznawać tego prawa tylko niektórym podmiotom i pomijać niektórych następców prawnych, którzy wstąpili w prawa przysługujące zwykłej wierzytelności. Wszystkie osoby charakteryzujące się cechą relevantną muszą mieć zapewnioną równą ochronę konstytucyjną w zakresie przysługującego im prawa majątkowego. Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę, co prawda, zwracał uwagę na konstytucyjne zasady prawne wynikające z art. 21 ust. 2 i art. 64 Konstytucji, nie wyprowadzając jednak właściwych wniosków z ich systemowej wykładni odnośnie do właściwego rozumienia art. 28 k.p.a. w kontekście uprawnień nabywców roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości. Swoją argumentację, wyjątkowo interesującą pod względem doktrynalnym, NSA skoncentrował wyłącznie na kwestii proceduralnej, dokonując zbyt wąskiej wykładni pojęcia interesu prawnego

na gruncie prawa administracyjnego. Zresztą temu właśnie pojęciu Sąd poświęcił przeważającą część swoich rozważań, co słusznie spotkało się z krytyką glosatorów¹⁶.

5. Prawny charakter „odszkodowania” za wywłaszczenie

U podstaw podjęcia uchwały tkwi zasadniczy i wciąż nierozstrzygnięty spór o publiczno-prawny, względnie cywilnoprawny charakter odszkodowania za wywłaszczenie. Chociaż istnieje zgodność poglądów co do publiczno-prawnego charakteru samego aktu wywłaszczenia, to już zupełnie inaczej wygląda to w przypadku roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie¹⁷. Rozbieżność stanowisk trwa w tym zakresie od okresu międzywojennego¹⁸.

Część przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego uważa, że odszkodowanie jest instytucją wyłącznie prawa administracyjnego (publicznego) ze wszystkiego tego konsekwencjami (brakiem jego dziedziczności i zbywalności bez wyraźnego przepisu ustawy, a także nieuleganiem przedawnieniu, możliwością dochodzenia odsetek za opóźnienie

¹⁶ K. Karpacka, *Legitymacja procesowa w sprawie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Źródło interesu prawnego z art. 28 k.p.a.* – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, „Glosa” 2022/4, s. 106–107; A. Hetko, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Zbywalność praw i roszczeń z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy a sukcesja w prawie administracyjnym – rozważania na kanwie wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.08.2022 r.: I OSK 707/20, I OSK 1717/20, I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22 – analiza orzecznictwa*, „Glosa” 2023/1, s. 84.

¹⁷ Omówienie poglądów doktryny odnośnie tego zagadnienia przedstawia T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 263–282. Zob. też E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 101 i n. oraz M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 260 i n.

¹⁸ Historyczne zmiany poglądów doktryny w tym zakresie przedstawiłem skrótkowo w artykule: *Odszkodowanie za wywłaszczenie jako prawo dziedziczne*, „Palestra” 2021/12, s. 48–50.

lub zwłokę w jego wypłacie w trybie administracyjnym). Odszkodowanie stanowi bowiem rekompensatę za szkody spowodowane władczą i zgodną z prawem (legalną) ingerencją organów administracji w prawo własności¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanej uchwale, analizując doktrynalne rozumienie pojęcia interesu prawnego w prawie administracyjnym, doszedł do wniosku, że „nie ma istotnego znaczenia charakter wierzytelności odszkodowawczej [...], w tym okoliczność, czy wierzytelność ta wynika ze zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego”, albowiem nie istnieje norma prawa materialnego administracyjnego (publicznego), która byłaby źródłem interesu prawnego nabywcy wierzytelności odszkodowawczej, a w szczególności nie wynika ona z treści art. 128 ust. 1 u.g.n. Tym samym umowa przelewu wierzytelności jako czynność prawna prawa cywilnego nie może być źródłem przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Mimo że NSA stara się zignorować kwestię charakteru prawnego odszkodowania za odjęcie lub ograniczenie prawa własności, to jednak przyjmuje wstępne założenie, iż źródłem pochodnego nabycia prawa

do odszkodowania musi być przepis powszechnego prawa publicznego.

W doktrynie zdaje się jednak dominować pogląd reprezentowany przez cywilistów (nie tylko), że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny²⁰, co wynika chociażby z posłużenia się przez ustawodawcę w przepisach o wywłaszczeniu ugruntowanym już pojęciem „odszkodowanie”, a nie np. „rekompensata”. Również NSA wielokrotnie pogląd ten podzielał²¹. Zauważa się, że odpowiedzialność podmiotów publicznych za wywłaszczenie nie mieści się co prawda ani w ramach odpowiedzialności *ex contractu*, ani *ex delicto*, to jednak jest rodzajem typowej odpowiedzialności cywilnej o charakterze majątkowym. Cywilnoprawnego charakteru tego roszczenia nie wyklucza okoliczność, że może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, a nie przed

¹⁹ Stanowisko to prezentują m.in.: E. Iserzon (*Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, „Państwo i Prawo” 1965/11, s. 669), J. Boć (*Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 197), K. Siarkiewicz (*Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971/89, s. 277), A. Agopszowicz (*Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974, s. 221 i n.) oraz wśród cywilistów T. Dybowski (w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Ossolineum 1981, s. 180) i P. Wszolek (*Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010/56, s. 9–16); w piśmiennictwie pogląd ten podziela też M. Wolanin, jeden z sędziów sprawozdawców podejmujących głosowaną uchwałę (M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 561 oraz M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 791–794) oraz M. Kruś, *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/2, s. 98.

²⁰ Tak m.in. T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 264; zob. też autorów reprezentujących podobne stanowisko: W. Czachórski (*Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974, s. 198), S. Wójcik (*Glosa do wyroku SN z 23 lipca 1970 r.*, II CR 298/70, OSPIKA 1971/11, poz. 206, s. 489–490), W. Warkało (*Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972, s. 186 i n.), E. Łętowska (*W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji [w:] Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 57–61), S. Czuba (*Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 163 i n.), Z. Truszkiewicz (w: E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 240), M. Zimmermann (*Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 177 i n.), K. Sobczak (*Wywłaszczenie jako instrument gospodarki planowej rad narodowych*, Toruń 1962, s. 76–77), A. Łukaszewska (w: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Szachulowicz, Warszawa 2003, s. 353), M. Szalewska (*Wywłaszczenie...*, s. 270–271), J. Parchomiuk (w: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, E. Bągińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 13), E. Lemańska (*Przedawnienie...*, s. 101 i n.), E. Mzyk (w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 785, 795) oraz ostatnio K. Karpacka (*Legitymacja...*, s. 109).

²¹ Por. wyroki NSA: z 23.06.2020 r., I OSK 1387/19, LEX nr 3110959; z 21.01.2016 r., I OSK 1083/14, LEX nr 2032683; z 14.11.2007 r., I OSK 1485/06, LEX nr 417765.

sądami powszechnymi. Ustawodawca uznał, że żądanie ustalenia i zasądzenia odszkodowania (choć *prima facie* będące sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego²²) może być realizowane wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.), które jest postępowaniem szybszym i tańszym dla uprawnionego. Zwolennicy cywilnoprawnego ujmowania odszkodowania za wywłaszczenie konsekwentnie zdają się akceptować przedawnienie tego roszczenia na zasadach ogólnych (art. 117 § 1 w zw. z art. 118 k.c.), a wymagalność roszczenia liczą od daty zaistnienia skutku rzeczowego. Uważają także, że dochodzenie odsetek za opóźnienie lub zwłokę w wypłacie odszkodowania powinno następować przed sądem powszechnym. Prawo to traktują jako dziedziczne i zbywalne, zarówno przez wywłaszczanego, jak i jego spadkobierców.

Prezentowane jest także stanowisko pośrednie, w świetle którego instytucja odszkodowania za wywłaszczenie przewidziane wprost normami prawa konstytucyjnego (art. 21 ust. 2 Konstytucji) zawiera w sobie łącznie oba elementy, zarówno z prawa prywatnego, jak i publicznego, stanowiąc bardziej złożoną instytucję „pogranicza”²³, swoisty ich „konglomerat” czy też „styk”²⁴. Jest to roszczenie szczególnego rodzaju, o specyficznym charakterze, stanowiące *sui generis* hybrydą prawa podmiotowego o charakterze mieszanym (administracyjno-cywilnoprawnym). Choć niewątpliwie odszkodowanie 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, ponieważ należne jest za działania zgodne z prawem (legalne)²⁵. Między wywłaszczeniem i odszkodowaniem występuje ścisły, nierozłączny i konieczny związek funkcjonalny (nie ma bowiem wywłaszczenia bez odszkodowania). Prawo do odszkodowania, zawierając w sobie wiele elementów typowego roszczenia cywilnoprawnego, pozostaje jednocześnie „uwikłane” w wiele bardziej złożonych relacji o charakterze typowo administracyjnoprawnym i z tego m.in. powodu nie przedawnia się, a odsetki za opóźnienie w płatności można dochodzić na drodze administracyjnej, podobnie jak główną kwotę odszkodowania.

Odszkodowanie jest nieodłącznym elementem instytucji wywłaszczenia i dlatego może być dochodzone aż do momentu skutecznej jego wypłaty, która może nastąpić nie tylko na rzecz osoby bezpośrednio wywłaszczanej, ale także na rzecz jej sukcesorów. Na gruncie prawa polskiego nie może bowiem być mowy o odszkodowaniu wywłaszczeniowym, jeśli nie doszło do równoczesnego lub uprzedniego wywłaszczenia. Odszkodowanie to ma przecież rekompensować wartość utraconego prawa (art. 128 ust. 1 u.g.n.), a nie kompensować „szkodę” powstałą wskutek przeprowadzenia procedury wywłaszczeniowej (art. 361 § 2 k.c.)²⁶. Stąd słusznie niekiedy mówi się o „wtórności” odszkodowania wobec aktu wywłaszczenia.

6. Wielowymiarowość odszkodowania wywłaszczeniowego i wzajemne przenikanie się elementów prywatnoprawnych z publicznoprawnymi

Zasadniczy błąd, który legł u podstaw podjęcia omawianej uchwały NSA, wynika

²² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) – dalej k.p.c.

²³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2014 r., II SA/Kr 1303/14, LEX nr 1601416.

²⁴ T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 266.

²⁵ Szerzej na temat odpowiedzialności za szkody legalne zob. J. Boć, *Wyrównywanie...*, s. 197; 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. 442–463.

²⁶ Podobnie zob. wyrok NSA z 14.07.2021 r., I OSK 753/21, LEX nr 3217709.

z faktu zbyt jednostronnego i uproszczonego potraktowania odszkodowania za wyłączenie jako instytucji wyłącznie prawa publicznoprawnego. Stosunki materialnoprawne, w tym administracyjne, podobnie jak wszelkie relacje międzyludzkie, są znacznie bardziej skomplikowane i wielowymiarowe i z tego powodu w prawie do odszkodowania za wyłączenie przenikają się elementy prywatnoprawne z publicznoprawnymi. Obowiązek odszkodowawczy powstaje bowiem *ex lege*²⁷. Prawo do odszkodowania, według zgodnych poglądów doktryny²⁸ i orzecznictwa²⁹, jako prawo konstytucyjne stanowi niewątpliwie „inne prawo majątkowe” podlegające ochronie także na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji i zasługuje na szczególną ochronę, zbliżoną swą intensywnością do ochrony prawa własności. W uzasadnieniu wyroku TK z 13.06.2011 r., SK 41/09³⁰, wprost stwierdzono, że prawo do odszkodowania należy uznać za „swoisty surogat prawa własności nieruchomości” będący emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego (własności), która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna nie jest możliwa³¹.

Przepisy o odszkodowaniu wyłączeniowym powinny być wykładane przy uwzględnieniu szczególnego konstytucyjnego charakteru tej instytucji oraz związanych z nią zasad: ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), dopuszczalności wyłączenia nieruchomości wyłącznie

za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji), a także sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), o czym zdają się zapominać zwolennicy zbyt formalistycznego i redukcjonistycznego pojmowania tej instytucji prawnej.

7. Faza kreacji prawa do odszkodowania a jego późniejsza zbywalność

Jak już wspomniano, rzeczą zupełnie naturalną jest, że w okresie po wydaniu decyzji wyłączeniowej o skutku rzeczowym może dochodzić do zdarzeń prawnych powodujących następstwo prawne po stronie osoby wyłączonej. W naszym systemie prawnym obowiązuje ogólna zasada zbywalności wszelkich praw majątkowych, co w odniesieniu do wierzytelności zostało wyrażone w art. 509 § 1 k.c.³² Przepis ten stanowi, że wierzytelności nie można zbyć tylko, jeżeli sprzeciwiałoby się to ustawie lub właściwości zobowiązania. O ile prawodawca zamierza wyłączyć zbywalność danego prawa majątkowego lub wierzytelności, musi to uczynić wprost w ustawie.

Nabywanie wierzytelności odszkodowawczej ma charakter pochodny (od wyłączonego lub jego spadkobierców) oraz translatywny (następuje w takim samym zakresie, w jakim wcześniej przysługiwało wyłączenemu). Zresztą zadając pytanie prawne w omawianej sprawie, NSA zwrócił słuszną uwagę, że skutkiem zawarcia umowy przelewu jest utrata wierzytelności przez cedenta i uzyskanie jej przez cesjonariusza, ponieważ wraz z wierzytelnością przechodzą na nabywcę wszelkie związane z nią prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się zgodnie, że „w wyniku przelewu w rozumieniu art. 509 k.c. przechodzi na nabywcę ogół uprawnień przysługujących dotychczasowemu wierzycielowi, który zostaje wyłączony ze stosunku zobowiązaniowego jaki wiązał go z dłużnikiem. Innymi słowy, stosunek

²⁷ K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 587, nb 74.

²⁸ Zob. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, referat na XIII Konferencję Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, 24.06.2009 r., „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009/4, s. 889–919.

²⁹ Zob. wyroki TK: z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006/5, poz. 58; z 27.11.2007 r., SK 18/05, OTK-A 2007/10, poz. 128; z 2.12.2008 r., K 37/07, OTK-A 2008/10, poz. 172; z 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97.

³⁰ OTK-A 2011/5, poz. 40, cz. II, pkt 7.3 i 7.4 uzasadnienia.

³¹ Tak TK w wyroku z 23.05.2006 r., SK 51/05.

³² Zob. S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1, *Część ogólna*, red. W. Czachórski, Ossolineum 1974, s. 227; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993, s. 79.

zobowiązaniowy nie ulega zmianie, natomiast zmienia się osoba uczestnicząca w nim po stronie wierzyciela³³. Skoro brak przepisu ustawy zakazującego przenoszenia prawa do odszkodowania wyłączeniowego, to należy przyjąć, że może być ono przedmiotem przelewu.

Dla oceny zbywalności prawa nie powinno mieć znaczenia to, czy wierzytelność o ustalenie i wypłatę odszkodowania może być dochodzona na drodze sądowej, względnie administracyjnej. Jest to kwestia czysto procesowa. Z faktu, że wierzytelność może być dochodzona w postępowaniu administracyjnym, nie wynika jej niezbywalność ze względu na „właściwość zobowiązania”. Specyfika postępowania administracyjnego nie przemawia za tym, aby uznać za zbywalne tylko takie prawa i wierzytelności dochodzone w tym postępowaniu, które ustawodawca w przepisie określającym przesłanki ich powstania uznał *explicite* za zbywalne. Wręcz przeciwnie, o ile ustawodawca wyłącza zbywalność jakiegoś prawa administracyjnego, robi to zawsze wprost w ustawie (jak np. w art. 4 ustawy zabużańskiej³⁴; art. 6 ustawy z 6.03.1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent³⁵; art. 3 ust. 2 ustawy z 7.05.2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989³⁶ czy też w art. 28 ust. 3 *in fine* Prawa łowieckiego³⁷ i art. 190b Prawa lotniczego³⁸).

Jak słusznie zauważył J. Kuropatwiński, specyfika praw podmiotowych powstających z mocy prawa, których nieodzownym elementem ich kreacji jest ustawowe określenie podmiotu uprawnionego (jak to ma miejsce w przypadku wyłączenia), polega na tym, że ustawowa indywidualizacja podmiotu, na rzecz którego dane prawo ma powstać, dotyczy wyłącznie fazy kreacji tego prawa i nie ma zasadniczo żadnego wpływu na jego późniejszą zbywalność w drodze czynności prawnej lub *mortis causa*³⁹. Przeniesienie tak wykreowanego prawa na inny podmiot następuje bowiem już w kolejnej fazie stanowiącej przelew wierzytelności.

Należy się też zgodzić z tym autorem, że posługiwanie się przez ustawodawcę w niektórych przepisach wskazujących podmioty, na rzecz których powstaje określone prawo podmiotowe, sformułowaniem „i jego następcy prawni”, ma znaczenie wyłącznie, gdy śmierć osoby uprawnionej wystąpi przed wejściem w życie danej ustawy, a nie w toku postępowania. Z braku w określonym przepisie takiego dodatkowego wskazania nie można wywodzić niezbywalności roszczenia ani też tego, że nie wchodzi ono do spadku⁴⁰. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawa podmiotowe będące przedmiotem przelewu mają charakter bezwzględny (skuteczny *erga omnes*), czy też względny (*inter partes*).

Wszelkie więc dziedziczne prawa majątkowe są na ogół zbywalne, tj. można nimi rozporządzać także w drodze *successio inter vivos*. Co istotne, zasady niezbywalności praw administracyjnych nie można przenosić na prawa podmiotowe o charakterze mieszanym, jakim jest niewątpliwie prawo do odszkodowania wyłączeniowego. Skoro prawo to ze swej natury ma charakter majątkowy, a ustawodawca

³³ Zob. postanowienie NSA z 7.02.2022 r., I OSK 810/19.

³⁴ 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). Zob. też ogólne uwagi dotyczące zbywalności podobnych praw w drodze umów dotyczących spadku lub gdy decyzja o przyznaniu świadczenia pieniężnego uzyskuje przymiot ostateczności: J. Forystek, *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim*, Kraków 2020, s. 264–266.

³⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294 ze zm.; utraciła moc.

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 678.

³⁷ Ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1173 ze zm.).

³⁸ Ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.).

³⁹ Zob. J. Kuropatwiński, *Cywilne prawo – przelew wierzytelności o odszkodowanie za wydanie z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej – dekret z 1945 r. o „gruntach warszawskich”*. Glosa do uchwały SN z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 18/09, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010/7–8, poz. 77, s. 554.

⁴⁰ J. Kuropatwiński, *Cywilne...*, s. 554.

nie traktuje go jako „ściśle związanego z osobą dotychczasowego właściciela” bezpośrednio dotkniętego wywłaszczeniem, toteż może przysługiwać jego następcom prawnym, także tym wymienionym w art. 30 § 4 k.p.a. Dostrzegli to projektodawcy przepisów ogólnych prawa administracyjnego, proponując przepis, 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”⁴¹. Tak więc, o ile inaczej tego nie uregulowano, to zgodnie z tym projektem również prawa majątkowe o charakterze publicznoprawnym lub mieszanym są dziedziczne i zbywalne.

8. Krąg uprawnionych do żądania ustalenia odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

Główny spór co do kręgu osób uprawnionych do odszkodowania za wywłaszczenie, a zwłaszcza czy prawo to przysługuje wyłącznie osobie bezpośrednio wywłaszczonej, czy również jej następcom prawnym, pojawił na tle wykładni art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wprowadzającej ten przepis wskazano, że dotyczy on „sytuacji, gdy wywłaszczenie już nastąpiło, ale bez ustalenia odszkodowania lub gdy nieruchomości 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 nastąpiło), na co obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają”⁴². Warto wyjaśnić, że użyty przez ustawodawcę w tym przepisie termin „pozbawienie praw do nieruchomości” należy rozumieć bardzo szeroko jako każde

wywłaszczenie w rozumieniu ustawy zasadniczej⁴³, 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, w tym wywłaszczeń dokonanych umowami cywilnoprawnymi, a nie tylko do takich działań, „jakie w ustawie o gospodarce nieruchomościami zostały zakwalifikowane do kategorii wywłaszczania”⁴⁴. Co istotne, w wyniku ewolucji orzecznictwa zwyciężył ostatecznie pogląd, że regulacja ta ma zastosowanie także do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (1.01.1998 r.).

W orzecznictwie, podobnie jak w przypadku oceny charakteru prawnego odszkodowania za wywłaszczenie, pojawiły się trzy różne stanowiska odnośnie do legitymacji czynnej w sprawach prowadzonych na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. W myśl pierwszego prawo do odszkodowania nie przechodzi ani na następców singularnych, ani uniwersalnych i przysługuje wyłącznie osobie bezpośrednio wywłaszczonej, skoro brak jest przepisów administracyjnego prawa materialnego dopuszczającego taką możliwość⁴⁵. Zdaniem zwolenników tej koncepcji wynika to z faktu, że prawo to ma charakter publicznoprawny.

Według drugiego, zaprezentowanego ostatnio w uchwale siedmiu sędziów NSA z 22.02.2021 r., I OPS 1/20⁴⁶, i wciąż dominującego stanowiska, żądanie ustalenia i wypłaty odszkodowania jako uprawnienie majątkowe wchodzące w skład masy spadkowej przechodzi z chwilą śmierci „wywłaszczanego” na rzecz

⁴³ Zob. definicje szerokiego rozumienia wywłaszczenia zawarte w orzeczeniach TK m.in.: z 12.12.2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017, poz. 86; z 23.09.2014 r., SK 7/13, OTK-A 2014/8, poz. 93; z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012/11, poz. 135; z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990/1, poz. 2.

⁴⁴ Wyrok NSA z 25.05.2017 r., IOSK 2263/15, LEX nr 2325367.

⁴⁵ Por. wyrok NSA z 27.11.2019 r., I OSK 809/18, LEX nr 2778118; wyrok WSA w Krakowie z 8.09.2020 r., II SA/Kr 358/20, LEX nr 3088715.

⁴⁶ ONSAiWSA 2021/3, poz. 36.

⁴¹ VI kadencja, druk sejm. nr 3942 – projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

⁴² VI kadencja, druk sejm. nr 1421 – zmiana nr 76 do art. 129.

jego spadkobierców⁴⁷, którzy wstępują w ogół praw i obowiązków zmarłego właściciela. Wierzytelność ta nie ma charakteru zobowiązania realnego, dlatego gdy nastąpiło jedynie ograniczenie własności nieruchomości („mini-wywłaszczenie” z art. 124 ust. 1 u.g.n.), nie przechodzi automatycznie na nabywcę nieruchomości obciążonej, a więc nie przysługuje każdoczesnemu jej właścicielowi. Przekazanie roszczenia nie następuje automatycznie w związku ze zbyciem nieruchomości, a tym samym z pominięciem woli stron umowy. Późniejsi nabywcy syngularni nieruchomości uzyskują bowiem prawo już uprzednio ograniczone mini-wywłaszczeniem. Prawo do odszkodowania mogą jednak nabyć na podstawie odrębnej umowy cesji wierzytelności.

W myśl trzeciego poglądu roszczenie to może być swobodnie scedowane przez podmiot „wywłaszczony” lub jego spadkobierców na osobę trzecią, zarówno w drodze czynności syngularnych *inter vivos*, jak i w drodze czynności *mortis causa*⁴⁸. Jakikolwiek ograniczenie zbywalności tego prawa może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, a takiego przepisu brak. Jedynie w przypadku szczególnego wywłaszczenia w postaci ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości wcześniejsze zaspokojenie zgłoszonych przez właściciela roszczeń wyłącza możliwość ich zgłoszenia przez następców prawnych tych osób. Zwolennicy tego stanowiska odrzucają literalną wykładnię tego przepisu, która byłaby sprzeczna z prokonstytucyjną i systemową, uwzględniającą zasady wynikające z art. 64 i art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Omawiana uchwała sytuuje się na pograniczu pierwszego i drugiego z tych stanowisk. Choć *obiter dicta* akceptuje dziedziczność prawa

do odszkodowania (przytaczając wspomnianą uchwałę NSA z 22.02.2021 r., I OPS 1/20), to jednocześnie, bezzasadnie zawęża krąg osób uprawnionych, odrzucając możliwość scedowania tego prawa w drodze umowy przelewu wierzytelności. Skoro, jak zauważył NSA w omawianej uchwale, brak jest przepisów powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego dopuszczających następstwo prawne po stronie uprawnionej do odszkodowania wywłaszczeniowego, to konsekwentnie zastosowana argumentacja NSA powinna prowadzić jej autorów do podobnych wniosków odnośnie do dziedziczności tego prawa i braku interesu prawnego po stronie spadkobierców wywłaszczanego, albowiem także w tym przypadku brak takich przepisów. Zarówno spadkobierca, jak i cesjonariusz wstępują bowiem w całość praw przysługujących wywłaszczanemu właścicielowi i ich sytuacja prawna jest podobna.

W art. 132 ust. 3a u.g.n., regulującym zasady rozliczeń w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, wyraźnie wskazano „spadkobiercę” jako zobowiązanego do zwrotu odszkodowania. Nie ulega więc wątpliwości, że uprawnienie do odszkodowania wywłaszczeniowego wchodzi w skład masy spadkowej (art. 922 § 1 w zw. z art. 925 k.c.), a w rezultacie tego z chwilą śmierci wywłaszczanego przechodzi na rzecz jego spadkobierców⁴⁹. Tym samym może być również przedmiotem umowy cesji dokonanej *inter vivos* przez wywłaszczanego lub jego spadkobierców

⁴⁷ Zob. wyroki NSA: z 16.04.2020 r., I OSK 4219/18, LEX nr 3025595; z 11.12.2019 r., I OSK 3110/18, LEX nr 2778139.

⁴⁸ Zob. wyroki NSA: z 7.11.2019 r., I OSK 3935/18, LEX nr 2761979; z 12.04.2019 r., I OSK 1735/17, LEX nr 2687905; z 20.06.2018 r., I OSK 1927/16, LEX nr 2556815; z 27.10.2017 r., I OSK 3158/15, LEX nr 2406302; postanowienie NSA z 12.07.2017 r., I OSK 274/17, LEX nr 2463293.

⁴⁹ Por. wyroki NSA: z 16.04.2020 r., I OSK 4219/18; z 11.12.2019 r., I OSK 3110/18; z 20.11.2019 r., I OSK 2930/18, LEX nr 2774616; z 27.08.2019 r., I OSK 1840/19; z 12.04.2019 r., I OSK 1735/17; z 31.01.2019 r., I OSK 972/17, LEX nr 2656760; z 11.10.2018 r., I OSK 2899/16, LEX nr 2639136; z 9.01.2018 r., I OSK 1627/17, LEX nr 2490857; z 2.03.2018 r., I OSK 2112/17, LEX nr 2460864; z 23.08.2017 r., I OSK 2781/15, LEX nr 2387424; z 11.10.2017 r., I OSK 3233/15, LEX nr 2417465. Zob. też wyroki WSA w Białymstoku z 5.12.2019 r., II SA/Bk 689/19, LEX nr 2757540; z 9.05.2019 r., II SA/Bk 157/19; a także WSA w Łodzi z 16.02.2018 r., II SA/Łd 952/17, LEX nr 2452695.

na rzecz dowolnych osób trzecich i to dokonanej nawet przed decyzyjnym jego ustaleniem⁵⁰.

9. Następstwo procesowe jako konsekwencja następstwa materialnoprawnego

Stosownie do art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 23.03.1999 r., I SA 1189/98⁵¹, „interes prawny” jest „indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego”. Wbrew stanowisku prezentowanemu w glosowanej uchwale, przymiot strony postępowania administracyjnego może przysługiwać jednocześnie zarówno nabywcy roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie, jak i jego zbywcy, który występuje jedynie w roli podmiotu, któremu odebrano własność nieruchomości. Jeśli sukcesja generalna lub syngularna nastąpi po wszczęciu postępowania administracyjnego, to zastosowanie znajdzie art. 30 § 4 k.p.a., przewidujący, że „w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni”. Następstwo procesowe uregulowane w tym przepisie, jak słusznie wskazał NSA w wyroku z 18.01.2022 r., I OSK 3960/18⁵², jest konsekwencją następstwa prawnego w prawie materialnym i polega na wstąpieniu do postępowania nowego podmiotu na miejsce tego, który dotychczas był jego stroną. Oznacza to, że poprzednik występuje z postępowania, a następcą wstępuje w jego sytuacji

procesową, tak jakby od początku był stroną tego postępowania. Źródłem interesu prawnego, wbrew stanowisku omawianej uchwały, mogą być zarówno normy prawa administracyjnego, jak i cywilnego⁵³, w tym przepisy dotyczące dziedziczenia (art. 922 § 1, art. 925 i 1051 k.c.), jak i o przelewie wierzytelności (art. 509 k.c.).

10. Skuteczność przelewu wierzytelności odszkodowawczej „przyszłej”, ale z chwilą zaistnienia skutku rzeczowego już „oznaczalnej”

Za dopuszczalnością i skutecznością przelewu prawa do odszkodowania zanim wydana została decyzja odszkodowawcza, opowiedział się także T. Kielkowski, który zwrócił uwagę na różnicę między wierzytelnością „istniejącą” (określoną w decyzji odszkodowawczej) i wierzytelnością „przyszłą”. Odwołując się do teorii nabycia przechodniego (pośredniego) lub bezpośredniego oraz koncepcji „jurydycznej sekundy”, doszedł do wniosku, że nabywca wierzytelności odszkodowawczej (przyszłej) za wywłaszczenie staje się stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., albowiem podmiot wywłaszczony nabywa wierzytelność z chwilą uzyskania waloru ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową (wyłącznie o skutku rzeczowym) lub wywłaszczeniowo-odszkodowawczą, a „następnie wierzytelność ta – jeżeli została uprzednio przelana – po upływie jurydycznej sekundy przechodzi na nabywcę”⁵⁴. W chwili przelewu nie byłaby to „wierzytelność istniejąca”, lecz ekspektatywa wierzytelności nieokreślonej jeszcze jedynie co do wysokości. Ze względu na przedmiot wywłaszczenia i zasady ustalania jej wartości byłaby to jednak wierzytelność w pełni oznaczalna, a tym samym nic nie stałoby na przeszkodzie w jej zbywalności.

⁵⁰ W takim przypadku czynność ta jest traktowana jako rozporządzenie wierzytelnością przyszłą, zob. J. Kuropatwiński, *Umowne...*, s. 57 oraz S. Czuba, *Cywilnoprawna...*, s. 172.

⁵¹ LEX nr 47969.

⁵² LEX nr 3328450.

⁵³ Zob. wyrok NSA z 12.01.2022 r., I OSK 2592/20, LEX nr 3325738.

⁵⁴ T. Kielkowski, *Przelew wierzytelności z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przegląd Sądowy” 2016/10, s. 40–41.

11. Ustawowe usankcjonowanie zbywalności roszczeń z dekretu z 26.10.1945 r. o gruntach warszawskich

Nie sposób nie zauważyć, że NSA stosunkowo szybko podjął próbę zastosowania argumentacji przyjętej w głosowanej uchwale w odniesieniu do instytucji przelewu praw i roszczeń wynikających z art. 7 ust. 1–4 dekretu z 26.10.1945 r. o własności czasowej i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁵⁵, co nastąpiło w wyroku z 29.08.2022 r., I OSK 2034/20⁵⁶, uwzględniającym skargę tzw. komisji Jakiego.

Na szczęście stanowisko to spotkało się z zasłużoną krytyką doktryny⁵⁷, a w orzecznictwie sądów administracyjnych⁵⁸ dostrzeżono, że zastosowana w uchwale wykładnia przepisów o przelewie wierzytelności nie może mieć zastosowania w stosunku do roszczeń z dekretu warszawskiego, albowiem ustawodawca sam wyraźnie usankcjonował zbywalność uprawnień z dekretu, nowelizując przepisy ustawy gruntowej, najpierw w 2016 r. wprowadzając art. 111a u.g.n., przewidujący szczególną formę notarialną takich umów (ust. 1), oraz kreując po stronie Skarbu Państwa i m.st. Warszawy ustawowe prawo pierwokupu takich roszczeń (ust. 1 pkt 1), wreszcie w 2020 r. ubezskuteczniając cesję wierzytelności nabytej od wadliwie ustanowionego kuratora *absentis* (art. 214c u.g.n.)⁵⁹.

Co istotne, ani w głosowanej uchwale, ani w wyroku z 29.08.2022 r., I OSK 2034/20, nie wyjaśniono, dlaczego odrzucono utrwalone od lat 50. ubiegłego wieku i jednolite w tym

zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych⁶⁰, powszechnych i Sądu Najwyższego⁶¹, a nawet Trybunału Konstytucyjnego⁶². W judykaturze SN i NSA wyraźnie i wielokrotnie opowiedziano się za zbywalnością roszczeń dekretowych, zarówno na gruncie dawnego art. 176 Kodeksu zobowiązań⁶³, jak i art. 509 k.c.⁶⁴ Stabilność orzecznictwa wydaje się być w tym przypadku wartością samą w sobie, na straży której powinny stać wszystkie sądy, w tym zwłaszcza NSA. Bez ważnego powodu lub istotnej zmiany przepisów nie powinno dochodzić do zniweczenia dorobku judykatury wielu pokoleń. Wzrost ugruntowanej praktyki orzeczniczej został wprost uwzględniony przez ustawodawcę, skoro w części ogólnej Kodeksu postępowania administracyjnego uznał, że wszelkie wątpliwości co do treści normy prawnej powinny być rozstrzygane na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), a bez uzasadnionej przyczyny nie wolno odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.).

12. Podsumowanie; dziedziczność i zbywalność odszkodowania za wywłaszczenie

Teza zawarta w uzasadnieniu omawianej uchwały NSA o braku po stronie nabywcy wierzytelności odszkodowawczej przymiotu strony z uwagi na nieistnienie powszechnie obowiązującej normy administracyjnego prawa materialnego, kreującej bezpośredni i aktualny „interes prawny” nabywcy, pozostaje

⁵⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 279.

⁵⁶ LEX nr 3397471; w składzie NSA zasiadało dwóch sędziów, którzy uczestniczyli w podjęciu uchwały w sprawie I OPS 1/22.

⁵⁷ A. Hetko, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Zbywalność...*

⁵⁸ W wyroku WSA w Warszawie z 25.10.2022 r., I SA/Wa 2015/21, CBOSA.

⁵⁹ Ustawa z 17.09.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 1709).

⁶⁰ Por. wyroki NSA: z 22.01.2003 r., I SA 1788/02, LEX nr 159261; z 17.07.2003 r., I SA 3149/01, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2012 r., I SA/Wa 1811/11, LEX nr 1137321.

⁶¹ Por. wyrok SN z 16.01.1952 r., C 650/50, niepubl.; uchwała SN z 21.03.2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004/1, poz. 4; wyrok SN z 26.08.2009 r., I CSK 26/09, LEX nr 527139.

⁶² Por. wyrok TK z 19.07.2016 r., KP 3/15, OTK-A 2016, poz. 66.

⁶³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.).

⁶⁴ W piśmiennictwie uznawano je w wielu wypowiedziach nie tylko za dziedziczne, ale i zbywalne. Co do roszczeń odszkodowawczych J. Kuropatwiński, *Cywilne ...*, s. 553–555.

pośrednio w sprzeczności ze stanowiskiem (przyjętym za wcześniejszą uchwałą NSA z 22.02.2021 r., I OPS 1/20), że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. przysługuje spadkobiercom wywłaszczonego, mimo braku podobnej normy materialnej w tym zakresie. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że w innym miejscu uzasadnienia przedmiotowej uchwały NSA wręcz podkreśla, że interes prawny nie może wynikać „tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów” i „nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji innego podmiotu”⁶⁵. Oczywiście przy tym jest, że „interes prawny” jest niezbywalny i nie może być przedmiotem rozporządzenia. Czym innym jednak jest przelew wierzytelności odszkodowawczej, a czym innym niedopuszczalny prawnie przelew „interesu prawnego”. W wyniku cesji cesjonariusz nabywa bowiem swój własny interes prawny, a nie interes prawny swego poprzednika.

Wydaje się, że ta swoista „ucieczka” NSA od trudnych do rozstrzygnięcia sporów doktrynalnych co do prawnego charakteru odszkodowania wywłaszczeniowego nie powiodła się tym razem, skoro w świetle przedstawionej w uchwale koncepcji nie da się wyjaśnić odmiennego potraktowania następców prawnych w ramach sukcesji uniwersalnej, a inaczej syngularnych nabywców tego prawa.

Jedynie przyjęcie założenia o złożonym charakterze tego prawa, swoistej „hybrydzie” (prawa prywatnego i publicznego) przy uwzględnieniu norm konstytucyjnych (art. 64 ust. 1 i 2 i art. 21 ust. 1 i 2) i systemowej wykładni przepisów dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie pozwala na realizację zasady sprawiedliwości materialnej, w świetle której prawo do odszkodowania powinno przysługiwać także syngularnym następcom prawnym osób wywłaszczanych. Stanowisko przyjęte w głosowanej uchwale nie odpowiada aktualnym

potrzebom życia gospodarczego i jednocześnie prowadzi do sytuacji nieakceptowalnej z punktu widzenia wskazanych zasad konstytucyjnych. Podmioty publiczne nie mogą bowiem przejmować własności prywatnej, nie wypłacając żadnego odszkodowania. Zarówno wywłaszczany, jak i jego następcą prawny powinni posiadać prawo swobodnego rozporządzania wierzytelnością odszkodowawczą. Nie może bowiem dochodzić do sytuacji swoistego rozjechania się uprawnień nabywcy tego prawa. Gdyby zaakceptować stanowisko NSA, to bez istnienia odpowiedniej ustawowej normy administracyjnego prawa materialnego, dopuszczającej zbywalność danego prawa majątkowego, kto inny byłby uprawniony do tego prawa na gruncie prawa cywilnego, a kto inny na gruncie prawa administracyjnego.

Zresztą NSA w cytowanym już orzeczeniu z 29.08.2022 r., I OSK 2034/20, zaakceptował zbywalność prawa do odszkodowania wskutek czynności *inter vivos* z udziałem spadkobiercy wywłaszczanego (w drodze umowy nabycia spadku z art. 1052 § 1 w zw. z art. 1053 k.c.), mimo że taki nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy, podobnie jak cesjonariusz, wstępuje w całą pozycję prawną cedenta z określonego stosunku prawnego.

Wbrew stanowisku NSA należy stwierdzić, że odszkodowanie za wywłaszczenie jest dziedzinne i jednocześnie co do zasady przechodzi na rzecz następców prawnych, tak pod tytułem ogólnym, jak i szczególnym, a więc także w trybie umowy zawartej na podstawie art. 509 k.c. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe, ale tylko na zasadach określonych wyraźnie w ustawie oraz wywłaszczeniach szczególnego rodzaju i pod warunkiem że za wyłączeniem zbywalności odszkodowania przemawiałyby warunki z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Reasumując, przychyliam się do poglądu innych glosatorów⁶⁶, że uchwała ta nie zasługuje na aprobatę i powinna być jak najszybciej zmieniona.

⁶⁵ W tym zakresie NSA odwołuje się do poglądów J. Zimmermanna oraz – co ciekawe – do wielokrotnie cytowanej w uzasadnieniu uchwały publikacji autorstwa A.S. Dudy, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79 i 85.

⁶⁶ K. Karpacka, *Legitymacja...*, s. 105–111; A. Hetko, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Zbywalność...*, s. 84 i n.

Abstract

dr Józef Forystek – The author is an advocate, a judge of the Higher Disciplinary Court of the Polish Bar, and a lecturer of Postgraduate Studies in the field of real estate law at the Jagiellonian University in Krakow, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2726-2396>).

Transferability of a Claim for Compensation for Expropriation and the Status of a Party Within the Meaning of Article 28 of the Code of Administrative Procedure in a Case Involving Determining Such Compensation. Critical Commentary on Resolution of the Supreme Administrative Court of 30 June 2022, I OPS 1/22

Keywords: *expropriation, legal interest, legal nature of claim for compensation for expropriation, assignment of claims, legal successors, public law character, civil law character*

The commented resolution addresses issues concerning the source of legal interest in administrative law and the legal nature and transferability of a claim for compensation for expropriation. The commentator explains the complex nature of the compensation claim, treating it as a hybrid right of a mixed (administrative and civil law) nature. A dynamic and pro-constitutional interpretation of the provisions, taking into consideration the interpenetration of civil and administrative law norms against the background of the entire legal system, leads the commentator to the conclusion that the right to compensation for expropriation is transferable in accordance with general principles, both by universal and singular succession. Therefore, the resolution deserves strong criticism and should be replaced by a new one, worded to the opposite effect, which would take into consideration the existing body of case law concerning full transferability of this claim, which at the same time would meet the needs of contemporary civil-law and economic practice.

Bibliografia/References

- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974.
- Boć J., *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974.
- Czarnik Z., *Sluszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dworkin R., *Imperium prawa*, Warszawa 2022.
- Dybowski T. [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Ossolineum 1981.
- Forystek J., *Komentarz do ustawy o mieniu zabużańskim*, Kraków 2020.
- Forystek J., *Odszkodowanie za wywłaszczenie jako prawo dziedziczne*, „Palestra” 2021/12.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988/3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Grzybowski S. [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1, *Część ogólna*, red. W. Czachórski, Ossolineum 1974.
- Hetko A., Mozdzeń-Marcinkowski M., *Zbywalność praw i roszczeń z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy a sukcesja w prawie administracyjnym – rozważania na kanwie wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.08.2022 r.: I OSK 707/20, I OSK 1717/20, I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22 – analiza orzecznictwa*, „Glosa” 2023/1.

- Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, „Państwo i Prawo” 1965/11.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011.
- Karpaćka K., *Legitymacja procesowa w sprawie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Źródło interesu prawnego z art. 28 k.p.a. – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r.*, I OPS 1/22, „Glosa” 2022/4.
- Kielkowski T., *Przelew wierzytelności z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Przegląd Sądowy” 2016/10.
- Kruś M., *Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wywłaszczenie nieruchomości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/2.
- Kuropatwiński J., *Cywilne prawo – przelew wierzytelności o odszkodowanie za wydanie z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej – dekret z 1945 r. o „gruntach warszawskich”. Glosa do uchwały SN z dnia 7 maja 2009 r.*, III CZP 18/09, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010/7–8.
- Kuropatwiński J., *Umowne rozporządzenie wierzytelnością przyszłą*, Toruń 2007.
- Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, referat na XIII Konferencji Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, 24.06.2009 r., „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009/4.
- Łętowska E., *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978.
- Łukaszewska A. [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Szachułowicz, Warszawa 2003.
- Mzyk E. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Parchomiuk J. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993.
- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Siarkiewicz K., *Oowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971/89.
- Sobczak K., *Wywłaszczenie jako instrument gospodarki planowej rad narodowych*, Toruń 1962.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
- Truszkiewicz Z. [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Warkalło W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972.
- Wolanin M. [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wolanin M. [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
- Wójcik S., *Glosa do wyroku SN z 23 lipca 1970 r.*, II CR 298/70, OSPIKA 1971/11, poz. 206.
- Wszolek P., *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010/56.
- Zaradkiewicz K. [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Zimmermann M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.