



Legitymacja

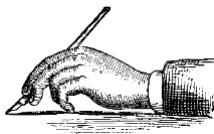
**NABYWCY
WIERZYTELNOŚCI**

OBEJMUJĄCEJ ODSZKODOWANIE
ZA ODJĘCIE PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI
DO WYSTĘPOWANIA JAKO STRONA
W POSTĘPOWANIU O USTALENIE ODSZKODOWANIA

W ŚWIETLE UCHWAŁY
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z 30.06.2022 R.

apl. adw. Jakub Racinowski

Wielkopolska Izba Adwokacka w Poznaniu



Artykuł dotyczy rozstrzygnięcia przez Naczelną Sąd Administracyjny sporu o możliwość występowania nabywcy wierzytelności odszkodowawczej za odjęcie prawa własności nieruchomości w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym toczącym się w przedmiocie ustalenia odszkodowania, a także stanowiska tego Sądu co do źródeł interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Autor prezentuje rozbieżności zachodzące dotychczas w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podsumowuje argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartą w uchwale tego Sądu z dnia 30.06.2022 r. (I OPS 1/22) oraz dokonuje jej analizy ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjno-prawnego aspektu wyłączenia nieruchomości.



WPROWADZENIE

W dniu 30 czerwca bieżącego roku Naczelną Sąd Administracyjny, orzekając w składzie 7 sędziów, wydał uchwałę, zgodnie z którą: „Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyni-

ku 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 nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)”^[1]. W tezie uchwały zawarto nadto kategorię stwierdzenie, iż „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”^[2].

Zapadłe rozstrzygnięcie miało położyć kres występującym od lat wątpliwościom w przedmiocie możliwości zbywania przez byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych w związku z przedsięwzięciami publicznymi wierzytelności obejmujących odszkodowanie za pozbawienie ich prawa własności – a ściślej rzecz ujmując, o to, czy nabywcy takiej wierzytelności przysługuje w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami^[3] przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego^[4]. Spór w istocie został jednoznacznie rozstrzygnięty. Argumentacja, na której skład 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oparł swoje stanowisko, a także sam sposób owego rozstrzygnięcia, budzić muszą jednak, jeśli nie wątpliwości, to przynajmniej poważne pytania co do kierunku, w jakim zmierzają wyrażone w niej założenia.



PRZYCZYNY WYDANIA UCHWAŁY

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22) wydana została w związku z pytaniem przedstawionym składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem tegoż Sądu z dnia 7.02.2022 r. (I OSK 810/19) w brzmieniu: „Czy stronie umowy przelewu wierzytelności, zawartej na podstawie art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735), w sprawie o usta-





lenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899)?^[5].

Pytanie powyższe pojawiło się na kanwie typowej w swej istocie sprawy, w której Starosta, a następnie (w drugiej instancji) Wojewoda odmówili wszczęcia postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczoną z mocy prawa, tj. art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości^[6] (która utraciła moc z dniem 1.01.1997 r.). Wnioskodawcą w sprawie był podmiot legitymujący się nabyciem, w drodze odpłatnej umowy cesji, wierzytelności obejmującej prawo do rekompensaty za wywłaszczone grunty. Organy obydwu instancji stanęły na stanowisku, iż umowa przelewu wierzytelności zawarta z byłym właścicielem nieruchomości nie mogła przenieść na podmiot występujący w roli cesjonariusza roszczenia odszkodowawczego, a co za tym idzie – że temu ostatniemu nie przysługuje status strony w postępowaniu w przedmiocie ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Choć Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił wprost ww. zapatrywania organów, to sposób, w jaki rozstrzygnął przedstawione mu zagadnienie, prowadzi do zasadniczo tożsamyh skutków.



DOTYCHCZASOWE ORZECZNICTWO

Rozpatrując skargę wniesioną przez Wojewodę od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny słusznie uznał, że omawiana kwestia od lat rodzi na tyle poważne wątpliwości, że wskazane było jednoznaczne wyjaśnienie jej w drodze uchwały 7 sędziów tegoż Sądu.

Do tej pory sądy administracyjne rzeczywiście zdecydowanie niejednolicie podchodziły do kwestii skuteczności cesji wierzytelności obejmującej odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość w świetle prawa administracyjnego.

I tak, w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2007 r. podkreślano, iż: „Cechą każdego odszkodowania jest jego cywilnoprawny charakter. Cecha ta jest wpisana w naturę odszkodowania, jest immanentnie z nią związana. Błędny jest założenie, że tylko właścicielowi przysługuje prawo wystąpienia o odszkodowanie za zajęte nieru-

chomości. Błędne jest także stanowisko Sądu o niezbywalnym charakterze roszczenia o ustalenie i wypłatę odszkodowania^[7]. Z kolei, wyjaśniając motywy swojego wyroku z 2.09.2015 r., Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, iż: „Bez znaczenia jest argument, że zobowiązany do zapłaty odszkodowania jest podmiot publicznoprawny tzn. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego^[8]. Jak bowiem wskazał Sąd: „Podmioty te występują w obrocie cywilnoprawnym na takich samych zasadach jak podmioty prywatne. Powierzenie organowi administracji prowadzenia postępowania w sprawie wynikającej ze stosunku cywilnoprawnego ani nie zmienia cywilnoprawnego charakteru sprawy, która ten stosunek kreuje, ani też temu powierzeniu nie stoją na przeszkodzie przepisy określające zakres przedmiotowy postępowania administracyjnego^[9]. Podobnie chociażby w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.07.2017 r. wyeksplikowano: „Prawo do odszkodowania wynikające z art. 128 ust. 1 i 4 GospNierU, wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji, może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Cechą każdego odszkodowania jest jego cywilnoprawny charakter. Właściwość ta jest wpisana w naturę odszkodowania, a więc jest immanentnie z nią związana. Prezentowanie odmiennego stanowiska narusza art. 509 KC^[10].”

Jednocześnie w tym samym czasie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, spotykane były orzeczenia oparte na zgoła odmiennym zapatrywaniu. Tytułem przykładu warto wskazać, iż już w uzasadnieniu wyroku z 25.02.2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „odszkodowanie ma cywilnoprawny charakter, jeżeli wynika z czynu niedozwolonego lub z umowy. Jeśli natomiast (tak jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie) jego źródłem jest decyzja administracyjna, to nie posiada ono takiego charakteru. Wtedy to, z uwagi na źródło powstania, można mówić o jego publicznoprawnym charakterze^[11]. W uzasadnieniu wyroku z 29.05.2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał zaś wprost, iż: „odszkodowanie o którym mowa w art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU jest odszkodowaniem należnym tylko podmiotowi wywłaszczonemu. Prawo to nie przechodzi co do zasady na następców synularnych ani uniwersalnych^[12].”

Wypada odnotować także, iż w orzecznictwie spotykany był dotychczas również trzeci pogląd, zgodnie z którym roszczenie odszkodowawcze określone w art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznać



należy co prawda za mające charakter cywilnoprawny, ale przysługuje ono jedynie właścicielom nieruchomości i ich spadkobiercom. Zgodnie z tym zapatrywaniem, roszczenie to nie przysługuje natomiast nabywcom w ramach – będącej przedmiotem omawianej uchwały – sukcesji syngularnej. Pogląd taki został wyrażony m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.03.2017 r. (I OSK 1235/15), z 23.08.2017 r. (I OSK 2781/15), czy też z 11.10.2018 r. (I OSK 2899/16).

Wskazane rozbieżności stanowisk Naczelnego Sądu Administracyjnego przekładały się przez lata na daleko idącą niejednorodność judykatów sądów administracyjnych I instancji. Taki stan rzeczy nie gwarantował z kolei pewności co sytuacji prawnej ani byłych właścicieli nieruchomości, którzy nabywali prawo do odszkodowania w sposób pierwotny, ani tym bardziej ewentualnych nabywców takowych wierzytelności.



MOTYWY UCHWAŁY

W uzasadnieniu uchwały z 30.06.2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził obszerną analizę zagadnienia interesu prawnego w prawie administracyjnym, a także związku, jaki musi zachodzić pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w rozumieniu w/w gałęzi prawa.

I tak Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do poglądu, zgodnie z którym interes prawny stanowiący przesłankę występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony to interes: „znajdujący swoją podstawę w normach prawa materialnego i potwierdzenie w okolicznościach faktycznych – musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej, i wiążący się z realnością, co oznacza, że powinien istnieć w dacie stosowania norm (zob. postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OZ 18/11, LEX nr 743838), a nie ewentualny, czy potencjalny”^[13].

Powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego uzupełnia konstatacją, iż: „Tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną mającą charakter normy-reguły, jako źródłem tego interesu, pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego”^[14]. W uzasadnieniu uchwały

stwierdza się kategorycznie, iż: „Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala określać taki interes jedynie jako interes faktyczny”^[15]. Myśl ta prowadzi Sąd do wniosku, iż podstawą interesu prawnego w rozumieniu prawa administracyjnego nie może być czynność cywilnoprawna.

Reasumując – Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego może być jedynie materialna norma prawa powszechnie obowiązującego, bezpośrednio związana z interesem indywidualnym mającym znajdować w niej ochronę. Jednocześnie, zdaniem Sądu: „Źródłem interesu prawnego nie są natomiast normy-zasady”^[16]. Powyższa teza stanowi w zasadzie główny argument przytaczany w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z motywów omawianego orzeczenia daje się jednak zrekonstruować jeszcze jedną zasadniczą przesłankę, w której Sąd doszukuje się uzasadnienia dla swojego stanowiska. Otóż w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, poza normą stanowiącą źródło interesu prawnego, dla posiadania legitymacji do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony konieczne jest istnienie także normy zapewniającej jego ochronę, tj. uprawniającej wprost do zainicjowania określonej procedury administracyjnej.

Stwierdzić zatem należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny zerwał całkowicie z dotychczasowym dorobkiem orzecznym tegoż Sądu w zakresie, w jakim opowiadał się on wcześniej za przyjęciem założenia o *stricte* cywilnoprawnym charakterze roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość^[17]. Pomimo bowiem, że w uzasadnieniu omawianej uchwały nie podjęto wprost polemiki z ww. poglądem, rozumowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego odziera niejako instytucję odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości z jej cywilnoprawnego charakteru. Skoro bowiem wtórny nabywca wierzytelności nie może zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skutecznie dochodzić jej wypłaty przez organ, mimo iż ma do tego pełne prawo w świetle reguł prawa cywilnego, oznaczałoby to, że wobec tego wyłączono jednocześnie tak fundamentalną w prawie prywatnym możliwość cesji wierzytelności.



BRAK JEDNOZNACZNOŚCI PRZEPISÓW I ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI

Podkreślenia wymaga, iż jedną z najistotniejszych przyczyn (można zaryzykować stwierdzenie, że najważniejszą) wieloletnich rozbieżności poglądów co do posiadania przez nabywcę wierzytelności obejmującej odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomości interesu prawnego w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia takiej rekompensaty jest brak przepisów, z których w sposób bezpośredni można by wywodzić jednoznaczny w tej kwestii odpowiedź.

Przepis art. 128 ust. 1 UGN, mający zasadnicze znaczenie w kontekście odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, stanowi bowiem jedynie, iż: „Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw”^[18]. Z kolei w myśl art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami, na mocy którego doszło do wywłaszczenia nieruchomości w sprawie stanowiącej tło dla wydania omawianej uchwały: „Grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości”^[19]. Żaden zaś z przepisów Rozdziału 6 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, poświęconego *stricte* wywłaszczeniom nieruchomości, choć przepisy te nie pozostawiały wątpliwości, iż uprawnionym do wpłaty odszkodowania jest podmiot będący właścicielem nieruchomości w momencie wywłaszczenia, nie zabraniał jednocześnie cesji owej wierzytelności. Nie zawężyła one również wprost katalogu podmiotów mogących skutecznie inicjować postępowanie w przedmiocie ustalenia odszkodowania do owych pierwotnych właścicieli. Warto odnotować, iż podobnie w obowiązującej dzisiaj – w miejsce wspomnianej wyżej ustawy o gospodarce gruntami – UGN brak takich regulacji. Implikuje to konieczność poszukiwania rozstrzygnięcia problemu w normach – zasadach i metodach wykładni.

Naczelny Sąd Administracyjny asumptu do postawienia tezy o możliwości przyznania charakteru strony tylko podmiotom, które przepis prawa w sposób jednoznaczny uprawnia do żądania od organu administracji rozstrzy-

gnięcia konkretnej sprawy, doszukuje się właśnie w regulacjach konstytucyjnych, tj. w art. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”^[20]. W uzasadnieniu uchwały czytamy, iż: „Perspektywa aksjologiczna wyznaczona tą konstytucyjną normą-zasadą, zestawiona ze specyfiką prawa prywatnego i prawa administracyjnego, uzasadnia twierdzenie, że o ile cechą charakterystyczną normowania prawem prywatnym jest zagospodarowywanie przestrzeni swobody do granic niesprzeczności z dobrem wspólnym, to cechą normowania prawem administracyjnym (publicznym) jest «pozytywne» realizowanie dobra wspólnego”^[21]. Powyższe, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, potwierdza, że także z perspektywy aksjologicznej, status strony w prawie administracyjnym musi mieć bezpośrednie oparcie w wyrażonym brzmieniu przepisu ustawy.

Zapetrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się zmierzać tym samym do ścisłego odseparowania od siebie prawa prywatnego, gdzie granice możliwości działań jednostek rozciągają się wszędzie tam, gdzie brak jest ich kolizji z dobrem wspólnym, czy też z dobrem innych uprawnionych, od prawa publicznego, którego cechą jest, jak wskazano w uzasadnieniu uchwały „«pozytywne» realizowanie dobra wspólnego”^[22].

Naczelny Sąd Administracyjny wydaje się jednak w tym wypadku pomijać, iż poprzez normy prawa administracyjnego realizowane jest nie tylko dobro wspólne, ale i prawa – w tym te o charakterze konstytucyjnym – jednostek, czego klarownym przykładem są regulacje dotyczące wywłaszczeń nieruchomości. Stojąca u podstawy prawa administracyjnego zasada praworządności (art. 7 Konstytucji oraz art. 6 KPA) wyznacza zaś jedynie granice działań organów administracji. Jej adresatami nie są obywatele oraz inne osoby będące podmiotami wolności lub praw wskazanych w rozdz. II Konstytucji RP^[23].

Jednocześnie ścisłe odseparowanie prawa administracyjnego od prawa cywilnego (i zasad w nim obowiązujących) nie jest możliwe. Jak wskazuje się w doktrynie: „współistnienie, wzajemne dopełnianie się i przenikanie, a także okoliczność zapożyczania pojęć i instytucji funkcjonujących w ramach jednej dziedziny prawa do innych, a przez to wkraczanie jednej dziedziny prawa w inną są zjawiskiem naturalnym. Nie ma racjonalnych podstaw do budowania okopów wokół prawa administracyjnego i prawa cywilnego albo budowania sztucznych zasieków je rozdzielających”^[24]. Powyższe jest





niewątpliwie szczególnie istotne w przypadku przepisów regulujących wywłaszczenie nieruchomości, gdzie ustawodawca wprost, w sposób zamierzony i przemyślany skojarzył ze sobą gwarancje zapewniane przez prawo administracyjne, mające możliwie skutecznie zabezpieczać otrzymanie przez podmiot wywłaszczony słusznego odszkodowania, oraz instytucje prawa cywilnego, zapewniające konieczną w takich przypadkach elastyczność – czego wyraz odnajdujemy zwłaszcza w instytucji rokowań, które winny poprzedzać obecnie ustalenie odszkodowania za odjęte prawo własności w trybie administracyjnym.

Niezależnie zatem od przyjętych założeń, instytucje znamionujące się *stricte* cywilnym charakterem bez wątpienia odgrywają obecnie decydującą rolę w kontekście wywłaszczania nieruchomości. Tymczasem, jak już wspomniano, Naczelny Sąd Administracyjny – nie odmawiając wprost odszkodowaniu, o którym mowa w art. 128 ust. 1 UGN, cywilnoprawnego charakteru – w oparciu o art. 1 Konstytucji RP, dokonuje jednak wykładni w/w przepisu UGN w sposób poważnie zawężający możliwości, pozostające w zakresie byłego właściciela nieruchomości, dysponowania jego uprawnieniem. Nie może on bowiem, według Sądu, skutecznie zbyć obejmującej przedmiotowe odszkodowanie wierzytelności. Chcąc zaś być bardziej dokładnym, należałoby wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny uprawnienia takiego wprost podmiotowym wywłaszczonym nie odmawia, ale stawia tezę o braku uprawnienia nabywcy takiej wierzytelności do występowania w postępowaniu w przedmiocie ustalenia odszkodowania w charakterze strony. Z punktu widzenia skutków prawno-gospodarczych kwestie te postrzegać należy łącznie – choć patrząc na problem z innej strony, zastanowić można się, czy skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie zdecydował się odmówić wprost omawianemu odszkodowaniu cywilnoprawnego charakteru, a jednocześnie zanegował status strony nabywcy wierzytelności w postępowaniu w przedmiocie ustalenia odszkodowania (jednocześnie nie podważając wprost samej skuteczności cesji), to czy wyraził w ten sposób pogląd, iż nabywca takiej wierzytelności może dochodzić zaspokojenia swojego roszczenia na drodze cywilnoprawnej? Znane są przecież przypadki, kiedy regulacje pozornie jawiące się jako publicznoprawne bezspornie stanowią podstawę do powództwa cywilnego, np. art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. nr 151 poz. 1220 z późn. zm.). Naczelny Sąd Administracyjny w sposób oczywisty nie zdecydował się wziąć na siebie odpowiedzialności za wspomniany wyżej problem, który oceniać należy jako bezpośrednie pokłosie wydanej przez niego uchwały.



ODEJŚCIE OD WYKŁADNI PROKONSTYTUCYJNEJ

Przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”^[25]. Nawet zatem najważniejszy w polskim porządku prawnym przepis prawa poświęcony wywłaszczaniu nieruchomości nie ogranicza katalogu podmiotów mogących domagać się ustalenia na ich rzecz odszkodowania z tego tytułu.

W uzasadnieniu wydanego zaskakująco niedawno, albowiem w dniu 1.03.2022 r., wyroku Naczelny Sąd Administracyjny dokonał dość oczywistej konstatacji, iż: „Przepisy Konstytucji nie określają podmiotów, na których rzecz ustalane jest odszkodowanie. Skoro zatem przepis rangi konstytucyjnej nie stanowi przeszkody dla obrotu wierzytelnością powstałą z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, to tym bardziej przepis rangi ustawowej podlegający wykładni prokonstytucyjnej nie może wprowadzać takiego ograniczenia. W świetle powyższego, wobec dopuszczalności dokonania cesji prawa do odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 GospNierU, uznać należy, że nabywca wierzytelności w trybie określonym art. 509 § 1 KC uzyskuje interes prawny do udziału w postępowaniu, którego przedmiotem jest ustalenie i wypłata odszkodowania”^[26].

W analizie prawnej prowadzącej do wydania uchwały z 30.06.2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny *de facto* wystąpił przeciwko wspomnianemu wyżej pogładowi. Co zaskakujące jednak, mimo podkreślania przez Sąd prokonstytucyjnych motywów stojących u podstaw uchwały z 30.06.2022 r., w żaden sposób nie podjął on dyskusji z w/w zapatrywaniem, tak przecież odmiennym, a wyrażonym zaledwie kilka miesięcy wcześniej przez ten sam organ. Jak już wspomniano, niewątpliwie szeroką i w pewnych kwestiach niezaprzeczalnie wnikliwą analizę stojącą u podstaw przedmiotowego orzeczenia składu 7 sędziów sprowadzić można w istocie do stwierdzenia, iż skoro żaden przepis prawa nie daje bezpośrednio podstaw do skutecznego dochodzenia przez cesjonariusza ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym, oznacza to, iż podmiot taki legitymacją taką nie dysponuje.

Warto w tym miejscu odnotować, iż w uzasadnieniu swojej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny, w kontekście norm mogących stanowić źródło



interesu w prawie administracyjnym, wskazał, iż: „mogą to być normy całego systemu prawnego, a nie jedynie normy prawa administracyjnego”^[27]. Taką normą nie jest jednak zdaniem składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 509 Kodeksu cywilnego, mimo iż w § 1 tegoż przepisu wskazano, że: „Wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania”^[28].

Niejako w nawiązaniu do powyższego, należy stanowczo zaznaczyć, iż wbrew budowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny narracji, ustawodawca niejednokrotnie świadomie wyraźnie zawęży katalog podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym. Czyni to np. w przypadku art. 35 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym uprawnionym do złożenia wniosku o wydanie decyzji o wymeldowaniu jest właściciel nieruchomości oraz obywatel polski dokonujący zameldowania na pobyt stały lub czasowy^[29]. Żaden przepis nie mówi jednak wprost, iż uprawnionym do żądania ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość jest tylko podmiot będący właścicielem nieruchomości w momencie odjęcia prawa własności.

Nie bez pewnej obawy, należy stwierdzić, iż skutki uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r. sięgać będą najpewniej o wiele dalej niż sprawy z zakresu wywłaszczeń nieruchomości.

Taki zresztą cel niewątpliwie przyświecał składowi orzekającemu, kiedy sformułowano punkt tezy dotyczący dopuszczalnych źródeł interesu prawnego. Otwarte pozostaje pytanie o to, jakie jeszcze podmioty spotkają się w najbliższym czasie z odmową uznania ich legitymacji do występowania w postępowaniach administracyjnych w charakterze strony z uwagi na brak przepisów wprost przyznających im taki status.



SPRZECZNOŚCI AKTUALNEGO ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Niedawno na łamach „Młodej Palestry”^[30] omawiana była diametralna zmiana, jaka zaszła w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kontekście możliwości zaakceptowania ustalenia w trybie cy-

wilnoprawnym odszkodowania za nieruchomości drogowe wywłaszczone na mocy art. 10 ust. 5 (a wcześniej art. 12 ust. 5) ustawy o gospodarce gruntami (poprzedniczki ustawy o gospodarce nieruchomościami). Warto przypomnieć, iż wątpliwości budzi zwłaszcza, iż pod wpływem tez zawartych w wyroku Sądu Najwyższego z 18.01.2018 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: V CSK 261/17, Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował swoiste domniemanie kompetencji organów administracji. Zgodził się bowiem z poglądem, iż skoro ówczesne przepisy nie zabraniały właściwym organom administracji dokonywać z właścicielami nieruchomości ustaleń co do kwestii odszkodowania (czego częstokroć dokonywały one jeszcze przed wydaniem decyzji podziałowej, same ustalenia zaś sprowadzając do odebrania oświadczenia o zrzeczeniu się odszkodowania), to mogły one uzgadniać kwestię odszkodowania właśnie w taki sposób. Co istotne, we wspomnianej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny ma zatem wątpliwości co do *stricte* cywilnoprawnego charakteru odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości drogowe ze wszystkimi tego konsekwencjami. Obecnie jednak ten sam Sąd dał wyraz podejściu sprzecznemu z wyżej wspomnianym poglądem, wskazując, iż nabywca wierzytelności obejmującej takie odszkodowanie nie może skutecznie dochodzić jego ustalenia w trybie administracyjnoprawnym, bo żaden przepis prawa nie daje mu takiej możliwości.

Na wspomnianą linię orzeczniczą warto jednak zwrócić uwagę z jednego jeszcze względu. Obydwa omawiane poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego mają bowiem wspólny, wysoce niepokojący mianownik. Są otóż przejawem tendencji do rozszerzającej interpretacji uprawnień organów administracji (domniemanie uprawnienia do stosowania cywilnoprawnego trybu ustalenia odszkodowania, skoro prawo go nie zabraniało), przy jednoczesnym zawężeniu swobody działań jednostki na płaszczyźnie prawa administracyjnego (brak możliwości skutecznego – przynajmniej pod względem celowościowym – zbycia wierzytelności obejmującej to samo odszkodowanie z tego powodu, iż żaden przepis wyraźnie możliwości takiej nie przewiduje).

W ten sposób, analizując aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, dojść można coraz częściej do wniosku, iż organy administracji zyskały w ostatnim czasie znamienitego rzecznika swoich interesów (nie należy zapominać, iż to sami starości, będący co do zasady gospodarzami postępowania w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczone nierucho-



mości, zobligowali się do wpłaty ustalanych przez siebie samych odszkodowań). Szkoda tylko, że – jak się zdaje – nie takie jest główne zadanie czołowego organu krajowego sądownictwa administracyjnego.

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny sporu o możliwość występowania nabywcy wierzytelności odszkodowawczej za odjęcie prawa własności nieruchomości w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym toczącym się w przedmiocie ustalenia odszkodowania, a także stanowiska tego Sądu co do źródeł interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Autor prezentuje rozbieżności zachodzące dotychczas w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, podsumowuje argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartą w uchwale tego Sądu z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22) oraz dokonuje jej analizy ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnoprawnego aspektu wywłaszczenia nieruchomości. Koniec pracy poświęcony jest wskazaniu rozbieżności zachodzących w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle oceny charakteru odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości oraz niepokojących tendencji dostrzeganych w najnowszym orzecznictwie wspomnianego Sądu.

Słowa kluczowe: odszkodowanie, wywłaszczenie nieruchomości, cesja wierzytelności, uchwała, Naczelny Sąd Administracyjny

ABSTRACT

The article concerns the resolution of the dispute by the Supreme Administrative Court for the possibility of the buyer of a claim for damages for the deduction of the property ownership right as a part in administrative proceedings pending to establish compensation, as well as the position of the Court as to the sources of the legal interest referred to in Art. 28 of the Code of Administrative Procedure. The author presents the discrepancies that have occurred so far in the judicial and administrative jurisprudence, summarizes the arguments of the Supreme Administrative Court contained in the resolution of this Court of June 30, 2022 (I OPS 1/22) and analyzes it with

particular emphasis on the constitutional and legal aspect of expropriation of real estate. The end of the article is devoted to pointing out the discrepancies in the current jurisprudence of the Supreme Administrative Court against the background of the assessment of the nature of compensation for the expropriation of real estate and the disturbing tendency visible in the most recent jurisprudence of the Supreme Administrative Court.

Keywords: compensation, expropriation of real estate, assignment of receivables, resolution, the Supreme Administrative Court

BIBLIOGRAFIA:

1. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2022, LEX/el., art. 128.
2. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 7*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
3. J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, Warszawa 2021.
4. *Nieruchomości w prawie cywilnym, administracyjnym i podatkowym. Umowy obciążające korzystanie z nieruchomości. Orzeczenia spadkowe. Wywłaszczenie nieruchomości*, red. A. Bieranowski, M. Jasiewicz, T. Kolanowski, R. Pęk, E. Stefańska, S. Babiaryz, Warszawa 2017, t. 2.
5. P.M. Przybysz (w.): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2022, LEX/el., art. 28.
6. J. Racinowski, *Ustalenie odszkodowania za nieruchomości drogowe powstałe na skutek podziału przeprowadzonego na wniosek właściciela wywłaszczone na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości a problem domniemania kompetencji organów administracji*, „Młoda Palestra” 2021, nr 1.
7. M. Zdyb, *Podstawowe dylematy realizacji prawa cywilnego w prawie administracyjnym w kontekście stosowania instrumentów administracyjnych (i odwrotnie). Poszukiwanie optymalnego modelu współlistnienia obu sfer prawa w perspektywie współczesnych wyzwań, przy uwzględnieniu wybranych dziedzin publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe KUL” 61 (2018), nr 4 (244).
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
9. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.02.2022 r. (I OSK 810/19), Legalis nr 2677184.
10. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.07.2017 r. (I OSK 274/17), Legalis nr 1741816.
11. Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 z późn. zm.).



12. Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127 z późn. zm.).
13. Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16 poz. 93 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. nr 217 poz. 1427 z późn. zm.).
15. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2007 r. (I OSK 1485/06), Legalis nr 164644.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2.09.2015 r. (I OSK 690/15), Legalis nr 1407576.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.02.2009 r. (I OSK 461/08), Legalis nr 172603.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.05.2019 r. (I OSK 740/19), Legalis nr 1951711.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.06.2020 r. (I OSK 1387/19), Legalis nr 2621428.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1.03.2022 r. (I OSK 809/19), Legalis nr 2671848.

PRZYPISY

- 1 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 2 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 3 Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), dalej: UGN.
- 4 Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).
- 5 Postanowienie NSA z 7.02.2022 r. (I OSK 810/19), Legalis nr 2677184.
- 6 Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127 ze zm.), dalej: ustawa o gospodarce gruntami.
- 7 Wyrok NSA z 14.11.2007 r. (I OSK 1485/06), Legalis nr 164644.
- 8 Wyrok NSA z 2.09.2015 r. (I OSK 690/15), Legalis nr 1407576.
- 9 Wyrok NSA z 2.09.2015 r. (I OSK 690/15), Legalis nr 1407576.
- 10 Postanowienie NSA z 12.07.2017 r. (I OSK 274/17), Legalis nr 1741816.
- 11 Wyrok NSA z 25.02.2009 r. (I OSK 461/08), Legalis nr 172603.

- 12 Wyrok NSA z 29.05.2019 r. (I OSK 740/19), Legalis nr 1951711.
- 13 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 14 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 15 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 16 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 17 M.in.: wyrok NSA z 23.06.2020 r. (I OSK 1387/19), Legalis nr 2621428; postanowienie NSA z 12.07.2017 r. (I OSK 274/17), Legalis nr 1741816; wyrok NSA z 1.03.2022 r. (I OSK 809/19), Legalis nr 2671848.
- 18 Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 741 z późn. zm.).
- 19 Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127 z późn. zm.).
- 20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- 21 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 22 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 23 *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 7*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 9
- 24 M. Zdyb, *Podstawowe dylematy realizacji prawa cywilnego w prawie administracyjnym w kontekście stosowania instrumentów administracyjnych (i odwrotnie). Poszukiwanie optymalnego modelu współistnienia obu sfer prawa w perspektywie współczesnych wyzwań, przy uwzględnieniu wybranych dziedzin publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe KUL” 61 (2018), nr 4 (244), s. 39.
- 25 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- 26 Wyrok NSA z 1.03.2022 r. (I OSK 809/19), Legalis nr 2671848.
- 27 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r. (I OPS 1/22), Legalis nr 2709498.
- 28 Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16 poz. 93 z późn. zm.).
- 29 Ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. nr 217 poz. 1427 z późn. zm.).
- 30 J. Racinowski, *Ustalanie odszkodowania za nieruchomości drogowe powstałe na skutek podziału przeprowadzonego na wniosek właściciela wywłaszczone na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości a problem domniemania kompetencji organów administracji*, „Młoda Palestra” 2021, nr 1.