

**Piotr Kobylski**

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego  
w Radomiu

ORCID: 0000-0002-0345-904X

p.kobylski@uthrad.pl

## **Decyzja wywłaszczeniowa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka sądowej kontroli administracji**

### **Uwagi wstępne**

W dotychczasowej refleksji teoretycznej nad funkcjonowaniem praktyki sądowej kontroli administracji eksponuje się zazwyczaj znaczenie reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Jak trafnie zauważa Janusz Borkowski, „od przywrócenia sądowej kontroli administracji publicznej w 1980 r. prawne podstawy regulacji postępowania sądownoadministracyjnego były złożone. (...) Ze względu na realizowanie prawa do sądu i wymiaru sprawiedliwości, z zachowaniem zasady skargowości jako wyłącznej podstawy wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego, może pojawić się pytanie o zasadność odnoszenia do orzekania w nim pojęć: »legalizm«, »oportunizm«, które są traktowane jako związane z czynnościami podejmowanymi z urzędu w celu wykrycia niezgodności z prawem”<sup>1</sup>. Przedstawiona w niniejszej pracy problematyka decyzji wywłaszczeniowych łączy się dodatkowo z pytaniami o ochronę prawa własności.

Asumptem do napisania artykułu stała się lektura postanowienia Sądu Najwyższego z 17 lipca 2020 r. w sprawie III CSK 9/18<sup>2</sup>. Otóż Sąd Najwyższy stwierdził, że „władanie uzyskane przez Skarb Państwa w ramach *imperium* może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. O charakterze posiadania nie decyduje stan prawny, na podstawie którego objęto nie-

---

<sup>1</sup> J. Borkowski, *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 20–21.

<sup>2</sup> Postanowienie SN z 17 lipca 2020 r. sygn. akt III CSK 9/18, Lex nr 3048225.

ruchomość ani okoliczności uzyskania władania, tylko sposób władania odpowiadający prawu własności. Władanie uzyskane przez Skarb Państwa w ramach *imperium* może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. O charakterze posiadania nie decyduje stan prawny, na podstawie którego objęto nieruchomość ani okoliczności uzyskania władania, tylko sposób władania odpowiadający prawu własności”. W judykaturze dość powszechny stał się pogląd, że ostateczna decyzja administracyjna wiąże sąd powszechny z jedynym wyjątkiem dotyczącym decyzji tzw. bezwzględnie nieważnych z uwagi na wydanie ich przez organ oczywiście niewłaściwy bądź bez zachowania jakiegokolwiek procedury<sup>3</sup>. Dopiero decyzja unieważniająca wywłaszczenie pozwala wystąpić z powództwem o wydanie nieruchomości. Z tego też względu zarzut co do braku inicjatywy złożenia takiego powództwa nie może zatem świadczyć o zawinionym zaniechaniu, którego brak mógł doprowadzić do przerwania biegu zasiedzenia, lecz o racjonalnym podejściu do możliwości uzyskania skutecznej ochrony w drodze powództwa windykacyjnego dotyczącego takiej nieruchomości. Dopóki bowiem w obrocie funkcjonuje decyzja wywłaszczeniowa, przedmiotowe powództwo nie może odnieść skutku z uwagi na to, że Skarb Państwa legitymuje się nim dla wykazania przysługującemu mu prawa własności. W praktyce orzeczniczej przyjęto, że prawo własności wynika z decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności nieruchomości, przy czym podstawą tej decyzji jest uprzednio wydana decyzja wywłaszczeniowa<sup>4</sup>.

W związku z przyjęciem poglądu, że istotą wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji jest tylko wyłączenie jej z obrotu prawnego, a nie ustalenie bezpodstawności wywłaszczenia, pojawiają się różne problemy. Istnienie zawieszenia biegu zasiedzenia z uwagi na występowanie siły wyższej powoduje brak prawa do „skutecznego” dochodzenia wydania nieruchomości<sup>5</sup>. Pojawia się zatem pytanie, jakie należy podjąć kroki w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Głównym zamierzeniem badawczym niniejszego opracowania jest ustalenie zakresu tych czynności. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie praktyki stosowania prawa i sądowej kontroli administracji na przykładzie decyzji wywłaszczeniowej. Przedmiotem opracowania jest wyróżnienie w ramach tytułowego zagadnienia sądowej kontroli administracji w wymiarze wykorzystania faktów w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne. Dopełnieniem opracowania będą rozważania dotyczące poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażanych

<sup>3</sup> Zob. uchwała SN z 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 84; uchwała SN z 15 maja 1994 r., sygn. akt III CZP 69/94, OSNC 1994, Nr 12, poz. 233; postanowienie SN z 9 listopada 1994 r., sygn. akt III CRN 36/94, Lex nr 4151; postanowienie SN z 7 czerwca 2000 r., sygn. akt III CKN 949/00, OSNC 2000, Nr 12, poz. 228.

<sup>4</sup> Por. uchwała SN z 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, Lex nr 309705; postanowienie SN z 29 października 2009 r., sygn. akt III CSK 22/99, Lex nr 572037.

<sup>5</sup> Por. S. Rudnicki, *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2010, s. 121.

w orzecznictwie, które można dziś uznawać za historyczne, gdyż postępowanie administracyjne prowadzone w trybie nadzoru na mocy art. 157 k.p.a.<sup>6</sup>, jak i w trybie wznowienia postępowania w związku z art. 145 k.p.a. są jedynie etapami postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio w tej samej sprawie w zwykłym trybie i zakończonych decyzją ostateczną<sup>7</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, że przedmiotowe zagadnienie jedynie fragmentarycznie znajduje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu. Wybór przedmiotu analizy podyktowany został zatem luką w literaturze prawa. Stanowi to dodatkową przesłankę uzasadniającą podjęcie wskazanych zadań badawczych. Warstwa teoretycznoprawna rozważań koncentruje się w znacznej mierze na systemie gwarancji procesowych, których zadaniem jest doprowadzenie do ukształtowania się sytuacji określonego podmiotu w sferze prawa administracyjnego. Wyznaczone cele przesądziły o wyborze układu opracowania i metod badawczych. Praca zakłada pluralizm metodologiczny. Dwoma głównymi metodami badawczymi, jakie zostały wykorzystane w pracy, są metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda teoretyczno-prawna. Pomocniczo wykorzystane zostały metody: historyczno-prawna i analityczna, co pozwoliło na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji, a przez to uzyskanie pełnego obrazu omawianej problematyki, i socjologiczna, przy pomocy której został określony społeczny skutek sądowej kontroli administracji.

## Decyzja wywłaszczeniowa

Należy zauważyć, że decyzja wywłaszczeniowa posiada, prócz typowych składników decyzji administracyjnej<sup>8</sup> (m.in. oznaczenie organu administracji publicznej, data wydania czy oznaczenie strony lub stron)<sup>9</sup>, także elementy dodatkowe<sup>10</sup>. Przede wszystkim taka decyzja musi posiadać ustalenie, na jakie cele nieruchomości jest wywłaszczana. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP<sup>11</sup> wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne. Istotne znaczenie ma w tym względzie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co ważne, wyliczenie przykładowych celów zawartych w ramach powyższego

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000), dalej jako k.p.a.

<sup>7</sup> Postanowienie NSA z 5 czerwca 1981 r., sygn. akt II SA 157/81, Lex nr 9624.

<sup>8</sup> Art. 107 § 1 k.p.a.

<sup>9</sup> Zob. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 648–679.

<sup>10</sup> Art. 119 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), dalej jako u.g.n.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

przepisu nie zamyka się jedynie w obrębie jednego artykułu, bo – jak słusznie zauważa Magdalena Małecka-Łyszczek – pkt 10 omawianej regulacji wprost stanowi, że cele publiczne mogą jeszcze być określone na gruncie innych ustaw szczegółowych<sup>12</sup>. W tym kontekście pogląd orzecznictwa jest jednoznaczny. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „interpretacja art. 6 pkt 10 u.g.n. (odsyłającego do celów określonych w innych ustawach) musi być dokonywana z daleko posuniętą ostrożnością. Za cel publiczny nie może być uznawany dowolny cel publiczny wskazany w innej ustawie, a tylko taki, który mieści się w zamkniętym katalogu konkretnych celów albo wyraźnie jest w innej ustawie określony jako cel publiczny”<sup>13</sup>. Ponadto decyzja wywłaszczeniowa wskazuje przedmiot wywłaszczenia poprzez oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej bądź zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości. Niezbędnym jest także ustalenie praw podlegających wywłaszczeniu. Mając na uwadze art. 112 ust. 2 u.g.n., który stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, należy stwierdzić, że omawiany akt administracyjny ma istotny wpływ na sferę prawa cywilnego. Trzeba bowiem zauważyć, że pozbawia się właściciela, użytkownika wieczystego, osobę, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe przysługujących im względem nieruchomości praw *in genere*.

Kolejnym istotnym zagadnieniem decyzji wywłaszczeniowej jest kwestia odszkodowania. Stosownie do art. 128 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości tych praw. Istnieją dwie formy odszkodowania. Pierwsza zakłada, że starosta określi wysokość odszkodowania po uzyskaniu odpowiedniej opinii rzeczoznawcy majątkowego. Co ważne, nie oznacza to jednak, że organ administracji publicznej jest bezwzględnie związany otrzymaną opinią. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „w postępowaniu administracyjnym w sprawie o ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie (przejęcie z mocy prawa) nieruchomości, kluczowym i podstawowym dowodem jest opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości, określana jako operat szacunkowy. Ocena, czy stronie przysługuje odszkodowanie i w jakiej wysokości, niewątpliwie należy do organu administracji właściwego w przedmiocie ustalenia odszkodowania, zaś sporządzony operat szacunkowy stanowi opinię przygotowaną w oparciu o wiedzę specjalistyczną rzeczoznawcy majątkowego, który jest dowodem niezbędnym do ustalenia wysokości od-

<sup>12</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Decyzja wywłaszczeniowa jako decyzja administracyjna z uwzględnieniem wpływu prawa konstytucyjnego i cywilnego na jej elementy*, „Świat Nieruchomości” 2011, nr 4(78), s. 46.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 8 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 3767/18, Lex nr 3195661.

szkodowania i wpływa bezpośrednio na treść decyzji ustalającej to odszkodowanie należne stronie wywłaszczonej<sup>14</sup>. Druga forma odszkodowania zakłada ekwiwalent niepieniężny (odpowiednia nieruchomość zamienna). Ważna w tym kontekście jest zgoda ze strony właściciela bądź użytkownika wieczystego co do przyznania mu nieruchomości zamiennej.

W judykaturze podkreśla się, że z treści art. 131 ust. 1 u.g.n. wynika wyłączenie sposobności, a nie obowiązek dostarczania przez organ w ramach odszkodowana nieruchomości zamiennej. Istotny w tej mierze jest ustawowy zwrot: „może być przyznana [za aprobatą podmiotu wywłaszczanego] odpowiednia nieruchomość zamienna”. Trzeba zatem wywnioskować, że omawiana regulacja stanowi jedynie możliwość przyznania nieruchomości zamiennej, o ile pozwalają na to okoliczności sprawy<sup>15</sup>. W związku z tym przepis art. 131 u.g.n. pozbawia właściciela wywłaszczanej nieruchomości podstawy do zgłoszenia skutecznego roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej, a zarazem nie upoważnia organu administracji publicznej do przyznania takiej nieruchomości bez aprobaty tego właściciela<sup>16</sup>. Stosownie do art. 131 ust. 2 u.g.n. nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki.

Konstrukcja omówionych powyżej rozwiązań sprawia, że polski system wywłaszczeniowy jest obecnie raczej przypadkowym pomieszczeniem dwóch modeli realizacji uprawnienia wywłaszczeniowego przyjętych w systemach państw demokratycznych. Pierwszy zakłada wejście w życie aktu planistycznego, który wskazuje przeznaczenie nieruchomości na cel uzasadniający wywłaszczenie (taki model obowiązuje m.in. w Niemczech). Drugi z kolei opiera się na założeniu wydawania *ad hoc* zezwolenia na realizację inwestycji. „O ile bowiem regulacje odszkodowawcze odnoszą się do klasycznego modelu: plan miejscowy – wywłaszczenie, o tyle od 2003 r. wywłaszczenia są dokonywane głównie na podstawie specustaw. Cechą wspólną specustaw jest brak związania ustaleniami planów miejscowych przy wydawaniu decyzji obejmujących nieruchomości. Nie stanowi to jednak przeszkody w rezerwowaniu bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych prywatnych nieruchomości na cele publiczne<sup>17</sup>”.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1942/18, Lex nr 3032045.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1511/17, Lex nr 2464392.

<sup>16</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 265/09, Lex nr 589091.

<sup>17</sup> M. Gdesz, *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1(100), s. 38.

## Sądowa kontrola decyzji wydawanych przez organy administracyjne

Jak trafnie zauważają Hubert Izdebski i Michał Kulesza, ustawa zasadnicza „z jednej strony zakończyła proces przywracania tradycji, nadając NSA charakter sądu suwerennego, z tym że na odpowiednie zmiany ustawodawcze przewidziała okres pięciu lat. Z drugiej strony, nawiązując do Konstytucji marcowej, zapowiedziała wprowadzenie – w tym samym terminie – niższych sądów administracyjnych”<sup>18</sup>. Warto zarazem podkreślić za Tadeuszem Wośm, że obecnie zasadę prawa do sądu tworzą normy prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów, ale również normy procesowe, które kształtują nie tyle prawo do sądu, ale formułują organizację sądów i określają zakres ochrony prawnej, której można dochodzić w postępowaniu przed sądami<sup>19</sup>. W art. 1 § 1 p.u.s.a.<sup>20</sup> nakazano wręcz, aby sądy sprawowały wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. W opisanym kontekście warto podkreślić za Leszkiem Leszczyńskim, że „nałożenie zarówno społecznego kontekstu istoty prawa, jak i bardziej szczegółowej kwestii społecznej korekty argumentacji jurydycznych (...) na obowiązujący w Polsce model sądowej kontroli administracji wywołuje (...) charakterystyczne dla tego rodzaju orzekania sądowego problemy”<sup>21</sup>. Nie dziwi zatem postulat, by ustawodawca kreował takie regulacje ustawowe, aby granicami przedmiotowymi prawa do sądu objąć dalsze formy wykonywania administracji publicznej. Otóż treść przepisu art. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>22</sup> razem z przepisami art. 177 i 184 Konstytucji RP kreują pewnego rodzaju lukę, determinując w obowiązującym stanie prawnym kategorię spraw pozostających poza zakresem właściwości sądów cywilnych oraz sądów administracyjnych<sup>23</sup>. T. Woś powyższe problemy uzasadnia tym, że ustawodawca w najważniejszych regulacjach prawnych dotyczących zadań, organizacji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi wewnątrznie sprzecznie i wbrew założeniom Konstytucji RP ustalił zadania i funkcje, ale także i zakres kompetencji sądów

<sup>18</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 235.

<sup>19</sup> T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 20–24.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.).

<sup>21</sup> L. Leszczyński, *Spółeczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3(42), s. 45.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360), dalej jako k.c.

<sup>23</sup> M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 356–364.



administracyjnych<sup>24</sup>. Typowym tego przykładem są spory kompetencyjne, które zostają rozstrzygane przez sądy administracyjne, przesądzając w ten sposób o właściwości między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej<sup>25</sup>.

Co do pozostałych problemów, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zakres sądowej kontroli, która nie obejmuje samodzielnego ustalania stanu faktycznego przez sądy administracyjne. To samo tyczy się przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>26</sup> Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, zadaniem wspomnianej regulacji nie jest sposobność ponownego czy też uzupełniającego ustalenia stanu faktycznego w sprawie, ale umożliwienie sądowi dokonania oceny z punktu widzenia zgodności z prawem<sup>27</sup>. Dla analizowanego zagadnienia jest to istotne dla sporności omawianej kwestii, bowiem sąd administracyjny nie może ocenić dążeń wnioskodawcy do pozbawienia władającego posiadania samoistnego, wymaganego do zasiedzenia. Ponadto ustawodawca nie przewidział odesłań pozasystemowych, które prowadziłyby do bezpośredniego wykorzystania wartości i faktów przy orzekaniu. Wprawdzie w nauce prawa wskazuje się na ewidentną potrzebę objęcia sądową kontrolą administracji tych elementów administracyjnego procesu decyzyjnego oraz treści samej decyzji, to jednak „nie oznacza to (...), że nie trzeba ostrożnie podchodzić do możliwości zbliżenia modelu kontroli administracji i orzekania w ramach sądownictwa powszechnego z punktu widzenia ustalania faktów”<sup>28</sup>.

Pozostaje wobec tego do rozważenia konieczność uwzględnienia przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, tym bardziej że ma ona swoje uzasadnienie w rozgraniczeniu drogi sądowej oraz administracyjnej, chociażby na mocy art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.<sup>29</sup> i art. 16 § 1 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Przedstawiony tok rozumowania przekonuje, że sąd powszechny nie może w toku prowadzonego postępowania oceniać decyzji administracyjnych pod względem ich potencjalnej nieważności.

Powyższy wywód warto uzupełnić o fakt, że ustawodawca wprowadził instrumenty wzmacniające pozycję właściciela nieruchomości wraz z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administra-

<sup>24</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 26–27.

<sup>25</sup> Por. B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), op. cit., s. 14–15.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 9 lipca 2019 r., sygn. akt I GSK 1288/18, Lex nr 2706862.

<sup>28</sup> L. Leszczyński, op. cit., s. 47.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.), dalej jako k.p.c.

cyjnego<sup>30</sup> z dniem 1 września 1980 r. Z tym też dniem wdrożono do porządku prawnego możliwość sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych, a ponadto pozwolono stronom na uzyskanie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z przyczyny rażącego naruszenia prawa<sup>31</sup>. Odnosząc się zatem wprost do istoty niniejszego opracowania, trzeba podkreślić, że rezultat postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczy wyłącznie wybranych elementów stanu faktycznego, w żadnym jednak wypadku nie nosi cech bezpośredniości, o jakich mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Mając zatem na uwadze powyższe, jak również skomplikowane stosunki prawne, jakie wynikają z określenia modelu sądowej kontroli administracji, w celu uzyskania skutku w postaci przerwania biegu terminu zasiedzenia były właściciel nieruchomości powinien „wystąpić równoległe z powództwem windykacyjnym i na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. złożyć wniosek o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (...) bez uprzedniego wyeliminowania z obrotu decyzji wywłaszczeniowej, powództwo windykacyjne byłoby nieskuteczne, wobec czego jego wytaczanie nie miałyby praktycznego sensu”<sup>32</sup>.

Rozważając powyższą sytuację prawną, nie sposób nie nawiązać do dyskusji o modyfikacji przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej. Otóż nowelą z dnia 11 sierpnia 2021 r. ustawodawca skrócił terminy nie tylko złożenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania, ale również przed upływem którego organ ma sposobność stwierdzić nieważność decyzji kontrolowanej<sup>33</sup>. Jak wynika z uzasadnienia do projektu niniejszej nowelizacji<sup>34</sup>, powyższy zabieg podyktowany został koniecznością dostosowania prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. Trybunał uznał, że przepis art. 156 § 2 k.p.a. „w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny wpływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”<sup>35</sup>. Z tego względu przywołana modyfikacja przepisów wdrożyła regułę, że nie można stwierdzać nieważności decyzji w stosunku do każdej z przesłanek z przepisu art. 156 § 1, jeżeli od dnia

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 1980 r., Nr 4, poz. 8).

<sup>31</sup> Zob. uchwała SN z 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83, Lex nr 9487.

<sup>32</sup> J. Kołacz, „Bezpośredniość” czynności przerywających bieg zasiedzenia nieruchomości objętych decyzją wywłaszczeniową. Glosa do postanowienia SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 9/18, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 7–8, s. 31.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1491).

<sup>34</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, druk nr 1090, Warszawa 2021, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BCF5DD9FF-9CEF7DFC12586B7003640D8/%24File/1090.pdf> (data dostępu: 30.09.2022).

<sup>35</sup> Wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 (Dz.U. z 2015 r., poz. 702).



doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W kontekście jednak tytułowego zagadnienia szczególne znaczenie ma nowo dodany art. 158 § 3 k.p.a., w którym wprowadzono termin, po upływie którego w ogóle nie można wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. W ten sposób organ nadzoru, który stwierdziłby przesłanki nieważności z art. 156 § 1 k.p.a., nie może już stwierdzić nieważności decyzji sprzed ponad 10 lat, a jego aktywność musi ograniczyć się do stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa. Tu z kolei warto dodać, że jeżeli z taką decyzją wiąże się szkoda, to w żadnym razie nie zamyka to drogi sądowej w sprawie o odszkodowanie. Problemem pozostaje jednak wątpliwość co do regulacji intertemporalnej, na którą zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego<sup>36</sup>. Należy bowiem przychylić się do tegoż wniosku, że na skutek przywołanych zmian z dniem 16 września 2021 r. postępowania o stwierdzenie nieważności, w których badano decyzję, od której doręczenia lub ogłoszenia w momencie wszczęcia postępowania nadzorczego upłynęło więcej niż 30 lat, ulegną z mocy prawa zakończeniu. W tym brzmieniu przepisu art. 2 ust. 2 omawianej noweli Rzecznik Praw Obywatelskich dopatruje się sprzeczności z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji strony tego postępowania nadzwyczajnego nie mają możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia zarówno przed organem administracyjnym, jak i sądem administracyjnym.

## **Skuteczne dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego**

Odnosząc powyższe uwagi do przedstawionych na wstępie założeń, należy stwierdzić, że dla oceny, czy w danym stanie faktycznym doszło do zawieszenia biegu zasiedzenia, konieczne jest ustalenie faktów dotyczących konkretnej sytuacji związanej z właścicielem, przeciwko któremu ma biec zasiedzenie, ponieważ przesłanki wystąpienia siły wyższej w powyższym rozumieniu muszą być rozważane na tle danego, zindywidualizowanego stanu faktycznego<sup>37</sup>. Z tego też względu wykazanie przysługiwania uczestnikom w sprawie z wniosku o zasiedzenie prawa własności nieruchomości, wbrew jednoznaczному brzmieniu ostatecznej decyzji administracyjnej, nie może nastąpić w toku postępowania cywilnego, a to wobec związania sądu powszechnego tą decyzją oraz z uwagi na treść art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. Zakwestionowanie ta-

<sup>36</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 28 grudnia 2021 r., s. 5, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek\\_TK\\_Kpa\\_28.12.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Wniosek_TK_Kpa_28.12.2021.pdf) (data dostępu: 30.09.2022).

<sup>37</sup> Por. postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III CSK 26/11, Lex nr 1129184.

kiej decyzji może nastąpić wyłącznie w trybie postępowania administracyjnego.

Z jednej strony „objęcie nieruchomości na podstawie decyzji wywłaszczeniowej jest oceniane jako istniejąca obiektywnie okoliczność faktyczna przesądzająca sposób władania oraz stan świadomości, kwalifikowane jako rozpoczęcie posiadania samoistnego w dobrej wierze”<sup>38</sup>. Z drugiej strony nie przesądza się jednak o dobrej wierze w każdym przypadku, a z pewnością nie w przypadku, kiedy strona postępowania w sprawie o zasiedzenie wiedziała lub powinna wiedzieć, że uzyskanie przez nią posiadania nastąpiło z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa<sup>39</sup>. W efekcie zwrot nieruchomości chociaż dotyczy przedmiotu objętego wywłaszczeniem, ma wymiar pierwotnego nabywania własności, czego dowodzi chociażby fakt, że realizowany jest w stanie wolnym od obciążeń<sup>40</sup>. Na marginesie warto jedynie dodać, że sposób uzyskania własności państwowej, jak i cechy nabywcy nie powinny wpływać na różnicowanie reguł nabywania gruntów w drodze zasiedzenia. Niniejsze zasady bowiem są dostosowane do norm wyznaczających ramy ochrony własności<sup>41</sup>.

Zasadnicza wątpliwość nasuwająca się w związku z tym zapatrywaniem dotyczy jednak zastosowania konstrukcji zawieszenia biegu zasiedzenia z powodu siły wyższej przed 1989 r. Jak zauważa Leszek Jantowski, jeśli z uwagi na powszechną praktykę stosowania obowiązujących przepisów nie było faktycznych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego orzeczenia, to taki stan należałoby utożsamiać nawet „ze stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości”<sup>42</sup>. Trafnie jednak zauważa Marcin Wiącek, że „niejednokrotnie (...) normy międzyczasowe nakazują stosowanie do prawnej oceny określonego stanu faktycznego regulacji obowiązujących w dniu zaistnienia tego stanu faktycznego”<sup>43</sup>. Nadużycia prawa zdarzające się w realiach poprzedniego ustroju politycznego nierzadko wykluczały *de facto* możliwość przypisania w ogóle wykonywania samoistnego władztwa nad nieruchomością. W konsekwencji brak możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń związanych z ochroną przysługującego prawa własności co do zasady prowadziło do zawieszenia biegu zasiedzenia w okresie istnienia takiego stanu<sup>44</sup>. Sytuacje takie wskazane

<sup>38</sup> Postanowienie SN z 17 lipca 2020 r., sygn. akt III CSK 9/18, Lex nr 3048225.

<sup>39</sup> Por. M. Górski, J.P. Górski, [w:] A. Górski (red.), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Warszawa 2022, s. 68–71.

<sup>40</sup> Zob. wyrok SO w Krakowie z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II Ca 2184/13, Lex nr 1851325.

<sup>41</sup> Por. P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, *On the Possibility of Acquisitive Prescription by the State of Real Properties Unlawfully Seized under the Provisions of the 1944 Agrarian Reform Decree*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 4, s. 162.

<sup>42</sup> L. Jantowski, *Art. 175 Odpowiednie stosowanie przepisów o przedawnieniu*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

<sup>43</sup> M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunatu Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 221–222.

<sup>44</sup> Por. B. Kordasiewicz, [w:] Z. Radwański (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, Warszawa 2010, s. 653.

zostały w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 6 października 2007 r. w sprawie III CZP 30/07<sup>45</sup>. Z tego względu za początkową datę biegu zasiedzenia należy przyjąć dzień 29 grudnia 1989 r., jako dzień uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którą wprowadzono konstytucyjną zasadę państwa prawnego<sup>46</sup>.

## Uwagi końcowe

Zakończenie wypadu zacząć od konstatacji, że „obywatel, jako podmiot w demokratycznym państwie, nie może być poddany niepewności do stosowania przez administrację prawa. Musi wiedzieć, jakie są ogólne reguły interpretacji przepisów prawa materialnego, powinien znać swoje uprawnienia podczas postępowania przed organem administracji, czy wreszcie zasady jej organizacji. Obywatel ma także uprawnienie do kontrolowania i oceny administracji”<sup>47</sup>. Praktyka dostarcza z kolei wielu dowodów potwierdzających tezę, że prawo administracyjne jest gałęzią złożoną oraz dynamiczną, która „ulega wpływom zmian ustrojowych i politycznych, jak również gospodarczych i społecznych. Jednocześnie jest prawem niezwykle istotnym dla obywateli, ponieważ obejmuje normy dotyczące ich życia codziennego, określając treść ich praw i obowiązków oraz gwarantując ich realizację”<sup>48</sup>. Nie od razu zresztą w judykaturze dopuszczono możliwość kontroli sądowno-administracyjnej decyzji dotyczących stwierdzenia nieważności bądź wznowienia postępowania decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazywano na art. 14 niniejszej ustawy, który zakładał, że przepisy k.p.a. o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych, z powodu ich niezgodności z prawem, stosuje się do decyzji wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie niniejszej ustawy<sup>49</sup>. W rezultacie Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że „w rozumieniu art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8) za datę wszczęcia postępowania w sprawie rozpoznawanej

<sup>45</sup> Uchwała SN z 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, Lex nr 309705.

<sup>46</sup> Szerzej: M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 18–19.

<sup>47</sup> P. Szustakiewicz, *Ogólne zasady postępowania administracyjnego*, [w:] M. Bidziński, K. Gołat, P. Szustakiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny*, Warszawa 2009, s. 60.

<sup>48</sup> J. Smarż, [w:] J. Smarż (red.), *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, Radom 2018, s. 4.

<sup>49</sup> Postanowienie SO w Krakowie z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II Ca 2184/13, Lex nr 1851325.

w trybie nadzoru (art. 157 k.p.a.) lub w trybie wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.) przyjmuje się datę wszczęcia postępowania w zwykłym trybie (tryb instancyjny), przy czym przez pojęcie »sprawy« należy rozumieć tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególne fazy postępowania dotyczące tego samego stosunku materialnoprawnego”<sup>50</sup>. Z tych przyczyn – poza pewnymi wyjątkami o charakterze jednak generalnym – nie było możliwe dokonanie kontroli sądowno-administracyjnej choćby decyzji wydanej w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji np. w październiku 1980 r., gdy sprawa ta została wszczęta np. w sierpniu 1980 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. Modyfikacją powyższej reguły stała się dopiero uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1984 r. w sprawie III AZP 8/83. Stwierdzono wówczas, że „decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję tego organu lub organu niższego stopnia albo stwierdzająca jej nieważność (art. 154, 155, 161–163 oraz 156 k.p.a.), jak również decyzja wydana w ramach przepisów o wznowieniu postępowania przez organ pierwszej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.) jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, a nadto że decyzja organu administracji państwowej zmieniająca lub uchylająca decyzję ostateczną w trybie art. 200 § 2 k.p.a. jest decyzją wydaną w drugiej instancji. Od decyzji takiej, jak również od decyzji wydanej w tym trybie przez naczelny organ administracji państwowej, działający jako organ pierwszej instancji, przysługuje stronie wyłącznie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że jest to decyzja uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Natomiast decyzja wydana w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ pierwszej instancji stopnia podstawowego lub wojewódzkiego na skutek skargi prokuratora jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, od której przysługuje odwołanie do właściwego organu odwoławczego”<sup>51</sup>. Z powyższej tezy popłynęła istotna konsekwencja. Warto tu wskazać chociażby stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale składu 7 sędziów z 14 czerwca 1991 roku w sprawie III AZP 2/91. Przyjęto zatem, że „decyzje, wydane w sprawach o wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.) lub o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), w postępowaniach wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego”<sup>52</sup>. Przywołane rozważania skłaniają do następujących wniosków. Przede wszystkim celem wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest cofnięcie sprawy do odpowiedniego sta-

<sup>50</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z 5 czerwca 1981 r., sygn. akt II SA 157/81, Lex nr 9624.

<sup>51</sup> Uchwała SN z 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83, Lex nr 9487.

<sup>52</sup> Uchwała 7 sędziów SN z 14 czerwca 1991 r., sygn. akt III AZP 2/91, Lex nr 9530.

dium zwykłego postępowania instancyjnego. Oznacza to, że decyzja co do *meriti* jest wydawana jak gdyby sprawa nie była w danej instancji rozstrzygana. W związku z tym organ wydający nową decyzję stosuje przepisy, które obowiązują w dniu orzekania. Przez pojęcie „sprawy” należy rozumieć tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególnych faz postępowania dotyczącego tego samego stosunku materialnoprawnego. Poza tym jak, trafnie stwierdził Sąd Najwyższy, „zawieszenie wymiaru sprawiedliwości z przyczyn politycznych, prowadzące do zawieszenia biegu terminu zasiedzenia nieruchomości na podstawie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c., może być brane pod uwagę jedynie w czasie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, najpóźniej do lipca 1989 r.”<sup>53</sup>. Przy dyskusji o wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego w latach 80. ubiegłego wieku omawianych uregulowań dotyczących kontroli sądowej decyzji administracyjnych, w tym instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, nie można zatem pominąć niemożności uchylecia aktu władczego – decyzji administracyjnej, która wydana została w warunkach zaniku państwa prawnego, a stwierdzenie jej nieważności w tym czasie nie było możliwe ze względu na warunki ustrojowo-polityczne. Niewątpliwie do ustalenia momentu, w którym ustał stan zawieszenia biegu zasiedzenia spowodowany siłą wyższą miarodajną, jest chwila, w której uprawniony mógł faktycznie podjąć starania o odzyskanie nieruchomości. Należy zatem wyraźnie zaznaczyć rolę ograniczeń czasowych. Ustawodawca coraz częściej je wprowadza, chcąc wyeliminować z obrotu prawnego decyzje ostateczne. Co ciekawe, dla rozwiązań systemowych, takich jak przywołana powyżej nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r., wzorem mogą być incydentalne zabiegi legislacyjne, tzw. specustawy. Modelowym wręcz przykładem staje się specustawa przesyłowa<sup>54</sup> w kontekście ograniczeń co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. Na mocy przepisu art. 25 ust. 5 specustawy przesyłowej w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można stwierdzić nieważności w całości decyzji administracyjnych, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, nieruchomości lub działki. Z kolei w ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym wskazano, że nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 60 dni<sup>55</sup>, w którym decyzja stała się ostateczna, a w przypadku postępowania przed sądem administracyjnym nie stwierdza się jej nieważności w całości, gdy

<sup>53</sup> Postanowienie SN z 23 maja 2013 r., Lex nr 1347813.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 273 ze zm.).

<sup>55</sup> Art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1354 ze zm.).

decyzja dotknięta jest wadą tylko w odniesieniu do niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem<sup>56</sup>. Skoro wybrane regulacje niewątpliwie stanowią istotną modyfikację w zakresie omawianego trybu nadzwyczajnego, można zastanowić się nad ich wprowadzeniem bezpośrednio do przepisów k.p.a. Jest to uzasadnione chociażby kwestią ochrony praw majątkowych i wątpliwości z tym związanych Rzecznika Praw Obywatelskich, który w sierpniowej noweli przepisów k.p.a. dostrzegł ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności obywateli<sup>57</sup>.

Zamykając rozważania nad powyższą problematyką, rozwiązania prawne w tym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, by dostrzec ewentualne elementy oportunistyczne w sądowej kontroli administracji publicznej. Do tego jednak potrzebne byłyby konkretne zmiany, jak chociażby te dotyczące „bezpośredniego określenia przez sądy administracyjne normatywnych konsekwencji faktów poprawnie ustalonych w postępowaniu administracyjnym”<sup>58</sup>. W oparciu o przywołane przykłady z praktyki orzeczniczej *prima facie* wydawać by się mogło to niezbędne dla sądowej kontroli administracji w wymiarze wykorzystania faktów w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne. Aktualnie materiał dowodowy zebrany przez sąd może co najwyżej posłużyć kontroli kompletności materiału zgromadzonego w aktach administracyjnych sprawy, a w konsekwencji prawidłowości opartych na nich ustaleń organu w zakresie stanu faktycznego. Sąd odnosi się do wyników postępowania administracyjnego. Oznacza to, że przywołane zmiany mogłyby ograniczyć się do postulatu, by postępowanie dowodowe mogło prowadzić do dokonywania ustaleń, które zmierzałyby do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy załatwianej decyzją administracyjną. Mając jednak na uwadze rolę skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, *de lege ferenda* należałoby uzupełnić w procedurze sądownoadministracyjnej uregulowania dotyczące także dowodów i sposobu ich przeprowadzenia. W konsekwencji od rozstrzygnięcia w ramach postępowania administracyjnego przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego, który rozstrzygałby sprawę merytorycznie, a nie ograniczył się jedynie do uchylecia decyzji. W ten sposób ciężar rozstrzygania spraw administracyjnych zostałby przeniesiony na sądownictwo administracyjne. Wydaje się zresztą, że ustawodawca poczynił już w tym kierunku pierwszy krok, wprowadzając do p.p.s.a. art. 145a uprawniający wojewódzkie sądy administracyjne do wydawania wyroków, które zobowiązują do merytorycznego sposobu rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej przez organ<sup>59</sup>. Realizacja przywoływanych postulatów mogłaby w rezultacie doprowadzić do

<sup>56</sup> Art. 95 ust. 1 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

<sup>57</sup> Wniosek Rzecznika Prawa Obywatelskich..., s. 7.

<sup>58</sup> L. Leszczyński, op. cit., s. 47.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).



ograniczenia postępowania administracyjnego do jednej instancji. *De lege ferenda* prawo do odwołania się od decyzji odbywałoby się na poziomie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

## Wykaz literatury

- Adamiak B., *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005.
- Borkowski J., *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005.
- Bogusz M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13.
- Fiedorczyk P., Stawarska-Rippel A., *On the Possibility of Acquisitive Prescription by the State of Real Properties Unlawfully Seized under the Provisions of the 1944 Agrarian Reform Decree*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 4.
- Gdesz M., *Zasada korzyści w prawie wyłączeniowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1(100).
- Górski M., Górski J.P., [w:] A. Górski (red.), *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000.
- Jantowski L., *Art. 175 Odpowiednie stosowanie przepisów o przedawnieniu*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.
- Kołacz J., „Bezpośredniość” czynności przerywających bieg zasiedzenia nieruchomości objętych decyzją wyłączeniową. *Głosa do postanowienia SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 9/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 7–8.
- Kordasiewicz B., [w:] Z. Radwański (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Leszczyński L., *Spółeczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3(42).
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Małecka-Lyszczek M., *Decyzja wyłączeniowa jako decyzja administracyjna z uwzględnieniem wpływu prawa konstytucyjnego i cywilnego na jej elementy*, „Świat Nieruchomości” 2011, nr 4(78).
- Rudnicki S., *Nabywanie przez zasiedzenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Smarż J., [w:] J. Smarż (red.), *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, Katedra Prawa Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu, Radom 2018.
- Szustakiewicz P., *Ogólne zasady postępowania administracyjnego*, [w:] M. Bidziński, K. Golat, P. Szustakiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny*, Pert, Warszawa 2009.

- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
- Woś T., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

## Summary

### **Expropriation decision – theoretical and legal approach and the practice of judicial control of the administration**

**Keywords:** administrative law, administrative decision, interruption of the course of acquisitive prescription, annulment of the administrative decision.

In the judicature, it has become quite common to believe that the final administrative decision is binding on the common court, with the only exception concerning the so-called absolutely unimportant due to their issuance by an obviously inappropriate authority, or without following any procedure. Only the decision annulling the expropriation allows you to bring an action for real estate. Due to the adoption of the view that the essence of the application for the annulment of the decision is only to exclude it from legal circulation, and not to establish the groundlessness of the expropriation, various problems arise. The existence of the suspension of the course of acquisitive prescription due to force majeure results in the lack of the right to an “effective” recovery of the real estate. Therefore, the question arises as to what steps should be taken to pursue or establish, or to satisfy or secure a claim. The main research goal of this study is to determine the scope of these activities. The purpose of this article is to present the practice of applying the law and judicial control of administration in the example of an expropriation decision. The subject of the study is to distinguish within the title issue, judicial control of administration in the dimension of the use of facts in the process of law application by administrative courts. The considerations lead to the conclusion that *de lege ferenda*, specific changes are needed, such as those concerning the determination by administrative courts of the normative consequences of facts correctly established in administrative proceedings.