



IV.7002.39.2016.ZA

**Naczelny Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
Izba Ogólnoadministracyjna  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa**

**I OPS 1/16**

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich wraz ze stanowiskiem procesowym.**

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich pismem z dnia 22 czerwca 2016 roku wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r. nr BO-4660-15/16, opartego na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (t. j. Dz. U. z 2016 roku, poz. 1066) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t. j. Dz. U. z 2016 roku, poz. 718 z późn. zm., dalej także jako: p.p.s.a.), o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych:

„Czy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (t. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.; dalej także jako: u.g.n.) pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 P.p.s.a.?”

działając na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w tym postępowaniu i przedstawia następujące stanowisko:

„Od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami pobiera się wpis stały”.

## **Uzasadnienie**

### **I.**

W uzasadnieniu wniosku o podjęcie powyższej uchwały przedstawiono istnienie dwóch linii orzeczniczych, w których zaprezentowano odmienne poglądy w kwestii pobierania wpisu sądowego w sprawach, w których przedmiot zaskarżenia stanowiła odrębna decyzja o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, wydana w oparciu o przepis art. 129 ust. 5 u.g.n.

Przedmiotowe rozbieżności w orzecznictwie powstały na tle regulacji zawartej w art. 231 p.p.s.a., zgodnie z którym „Wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W innych sprawach pobiera się wpis stały.”

W stanowisku prezentowanym w pierwszej linii orzeczniczej podkreśla się, że skarga na odrębną decyzję o ustaleniu wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość podlega wpisowi stałemu.

W orzeczeniach opowiadających się za tym stanowiskiem przywołuje się argumentację zawartą w uchwale NSA z 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 14/09 (ONSA i wsa z 2010 r., nr 4. poz. 55), zgodnie z którą rozstrzygnięcie o przyznaniu odszkodowania za wywłączoną nieruchomość jest nierozzerwalnie związane z odjęciem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w następstwie jej wywłaszczenia. Ustalenie odszkodowania ma bowiem charakter akcesoryjny wobec wywłaszczenia, bez którego nie ma przedmiotu jego ustalenia (patrz postanowienia NSA: z 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OZ 1411/15; z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt I OZ 1247/13; z 1 października 2014 r., sygn. akt I OZ 807/14, z 27 listopada 2013 r., sygn. akt I OZ 1145/13; z 14 maja 2013 r., sygn. akt I OZ 357/13; z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I OZ 843/11).

W orzecznictwie opowiadającym się za tą linią orzeczniczą podnoszono także, że wpis stosunkowy może być wyznaczony jedynie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu stanowi kwotę stałą i niekwestionowaną. Gdy wartość ta nie jest określona w sposób pewny, tak jak w wypadku zaskarżenia decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, niemożliwym staje się wyznaczenie stosunkowej kwoty wpisu, a zastosowanie winny mieć przepisy odnoszące się do opłat stałych (postanowienie NSA z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I OZ 843/11, postanowienie NSA z 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OZ 1411/15).

Natomiast w postanowieniach NSA z 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OZ 1411/15 oraz z 8 września 2015 r., sygn. akt I OZ 1022/15 podniesiono, że skarga wniesiona w sprawie, w której organ administracji orzekł w oddzielnej (nie łącznie z orzeczeniem o wywłaszczeniu) decyzji o ustaleniu i przyznaniu określonej kwoty odszkodowania, nie może być inaczej traktowana pod względem wpisu niż sprawa, w której oba elementy zawarto w jednej decyzji. W przeciwnym razie prowadziłoby to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób, które są w takiej samej sytuacji, różniące się jednak tylko formalnie – pod względem ilości decyzji. Stawiałoby nadto osoby, które sprzeciwiają się wywłaszczeniu w lepszej sytuacji, niż te które z tym faktem się godzą, a tylko kwestionują wysokość należnego odszkodowania. Nie może być zatem elementem różnicującym kwotę wpisu okoliczność, czy skarżący kwestionuje wywłaszczenie i odszkodowanie, czy tylko odszkodowanie.

W uzasadnieniu wniosku o podjęcie powyższej uchwały przedstawiono również odmienną linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którą od skargi na decyzję o ustaleniu wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość należy uścić wpis stosunkowy. W orzeczeniach prezentujących takie stanowisko, odnosząc się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 14/09 podnoszono, że uchwała ta dotyczy tylko tych decyzji, mocą których dokonano zarówno wywłaszczenia, jak i ustalono odszkodowanie. W związku z powyższym w sprawach, w których przedmiotem skargi jest wyłącznie decyzja odrębnie ustalająca odszkodowanie za przejętą własność nieruchomości, a więc dotycząca należności pieniężnej, konieczne jest – stosownie do art. 231 w zw. z art. 216 p.p.s.a. – uiszczenie wpisu stosunkowego. W orzeczeniach prezentujących powyższe stanowisko podkreślono również, że nie można utożsamiać spraw, w których przedmiotem zaskarżenia jest decyzja ustalająca odszkodowanie, ze sprawami, w których skargi dotyczą decyzji zawierających orzeczenie o wywłaszczeniu, i o ustaleniu odszkodowania, jako obligatoryjnym elementem decyzji o wywłaszczeniu (patrz postanowienia NSA: z 2 czerwca 2016 r. sygn. akt I OZ 537/16; z 20 maja 2016 r., sygn. akt I OZ 505/16; z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I OZ 177/16; z 27 stycznia 2016 r., sygn. akt I OZ 21/16; z 13 stycznia 2016 r., sygn. akt I OZ 1795/15; z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OZ 1761/15; z 4 grudnia 2015 r. sygn. akt I OZ 1592/15; z 12 listopada 2015 r., sygn. akt I OZ 1473/15; z 17 lipca 2015 r., sygn. akt I OZ 817/15; z 7 lipca 2015 r., sygn. akt I OZ 753/15; z 27 maja 2015 r., sygn. akt I OZ 541/15; z 20 maja 2015 r., sygn. akt I OZ 488/15; z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OZ 298/15).

## **II.**

W ocenie Rzecznika więcej argumentów przemawia za zasadnością pierwszej linii orzeczniczej, zgodnie z którą od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za

wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n. pobiera się wpis stały.

W myśl art. 231 p.p.s.a. wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W doktrynie (zob. Małgorzata Niezgódka-Medek, Komentarz do art. 231 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyd. el. LEX 2016) i orzecznictwie (zob. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I OZ 807/14, postanowienie NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2011 r.) podkreśla się, że sposób określenia w art. 231 zdanie pierwsze p.p.s.a. spraw, w których pobiera się wpis stosunkowy, stanowi znaczne uproszczenie. Przedmiotem zaskarżenia przed sądami administracyjnymi nie są bowiem należności pieniężne, lecz akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., które mają być poddane kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem.

W ocenie Rzecznika przedmiot kontroli w sprawach skarg na decyzje administracyjne wydawane w sprawach odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości należy oceniać nie tylko przez pryzmat przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale przede wszystkim w kontekście unormowań konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z tego unormowania wynika jednoznacznie, iż w świetle Konstytucji standardem konstytucyjnym przesądzającym o dopuszczalności wywłaszczenia jest nie tylko cel publiczny dokonanej ingerencji w prawo własności, ale również przyznanie słusznego odszkodowania jako rekompensatę za tą ingerencję. Odszkodowanie za wywłaszczenie jest więc w świetle Konstytucji immanentnym elementem samego rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu, co jako zasada jest również przyjęte na tle podstawowego aktu prawnego regulującego zasady wywłaszczania nieruchomości, jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Otóż w myśl art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie z art. 119 ust. 1 u.g.n. jednym z obligatoryjnych elementów decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości jest ustalenie wysokości odszkodowania (art. 119 ust. 1 pkt 7 u.g.n.).

W tym miejscu Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za zasadne podkreślenie, iż sama procedura orzekania przez organ o odszkodowaniu za wywłaszczenie w drodze decyzji wywłaszczeniowej (art. 119 u.g.n.) czy odrębnej decyzji o odszkodowaniu (art. 129 ust. 5 u.g.n.) nie może prowadzić do obniżenia konstytucyjnego standardu ochrony praw podmiotów wywłaszczanych. Przyznanie odszkodowania ma bowiem charakter zupełnie pochodny w stosunku do uprzedniego wywłaszczenia, które warunkuje ustalenie

odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej. Mając powyższe na względzie trudno obronić pogląd, iż w sytuacji wydania decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie w oparciu o art. 129 ust. 5 u.g.n. mamy do czynienia ze sprawą dotyczącą należności pieniężnej w rozumieniu art. 231 p.p.s.a, która uzasadniałaby pobranie wpisu stosunkowego. Zasadą jest bowiem ustalanie odszkodowania za wywłaszczenie łącznie z jednoczesnym orzeczeniem o wywłaszczeniu (w jednym akcie – decyzji), natomiast sytuacje określone w art. 129 ust. 5 u.g.n., kiedy ze względów technicznych odrywa się orzekanie o odszkodowaniu za wywłaszczenie od samego wywłaszczenia, są w świetle modelowego orzekania o wywłaszczeniu wyjątkami. Przyczyny wprowadzenia tych wyjątków, jak chociażby brak decyzji wywłaszczeniowej ze względu na przejęcia praw do nieruchomości z mocy prawa, w żaden sposób nie uzasadniają zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które chcą zaskarżyć rozstrzygnięcie o odszkodowaniu za wywłaszczenie. Rozstrzygnięcie o odszkodowaniu jako element decyzji o wywłaszczeniu, i jako przedmiot orzekania w odrębnej decyzji, jest oparte na tych samych przesłankach ustalenia odszkodowania i nie zawiera żadnych odrębności uzasadniających zróżnicowanie sposobu ustalania wysokości należnego od skargi wpisu.

W świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP słuszne odszkodowanie jest więc nieodzownym warunkiem legalności wywłaszczenia, a skarga wniesiona do sądu administracyjnego na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest przysługującym właścicielowi środkiem ochrony jego własności. Wykładnia przepisów proceduralnych, określających zasady wnoszenia opłat wymaganych od takiej skargi, nie powinna prowadzić do ograniczenia dostępności do niej, co jest szczególnie istotne w kontekście dokonywanego w sprawach wywłaszczeniowych balansowania interesu publicznego i indywidualnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle spraw dotyczących skarg na decyzje wywłaszczeniowe, czy decyzje o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości związane z realizacją inwestycji celu publicznego, a szczególnie na tle decyzji wydawanych w toku realizacji inwestycji infrastrukturalnych o liniowym przebiegu, rysuje się stanowisko o priorytetowym charakterze interesu publicznego na etapie samego rozstrzygnięcia o zasadności wywłaszczenia bądź ograniczenia prawa własności (zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r., I OSK 3013/14, wyroki NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1688/11, z 23 kwietnia 2010 r. II OSK 704/09, z 13 grudnia 2011 r. II OSK 2250/11, wyrok NSA z 3 września 2014 r., II OSK 1730/14).

Uzasadniane jest to przeważnie złożonym charakterem tych inwestycji publicznych, wymagającym wielu ustaleń o wysokospecjalistycznym charakterze, jak również zaangażowania bardzo znacznych środków w ich realizację, w tym także środków unijnych, których niewykorzystanie w planowanym terminie może wiązać się z koniecznością ich

zwrotu bądź znacznymi karami finansowymi. W szczególności argumentacja ta jest podkreślana przy realizacji inwestycji mających znaczenie międzynarodowe, które mają zapewnić wymianę transgraniczną energii elektrycznej w ramach Unii Europejskiej i w których realizację zaangażowane są znaczne środki unijne (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2014 r., II SA/Ol 247/14).

Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle ważenia wartości pomiędzy interesem publicznym i prywatnym przy ocenie norm regulujących inwestycje infrastrukturalne wyrażano pogląd o przesuwaniu się ciężaru problematyki legalności wywłaszczenia na płaszczyznę słusznego odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny za orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaznaczał, iż jakkolwiek odjęcie własności indywidualnym podmiotom jest dopuszczalne ze względu na realizację dobra wspólnego, to jednakże niezbędnym warunkiem takiego odjęcia powinno być zapewnienie odpowiedniej rekompensaty finansowej (zob. w szczególności wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60 i wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66).

W ocenie Rzecznika - w kontekście przesuwania się ciężaru ochrony praw podmiotów wywłaszczonych na płaszczyznę odszkodowawczą - przyjęcie poglądu, że w sprawie dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia odszkodowania skarżący zobowiązany jest uiszczyć wpis stosunkowy w istotny sposób naruszałoby konstytucyjne gwarancje prawa do odszkodowania wywłaszczanych podmiotów, jak również ograniczało ich prawo do sądu. Elementem składowym konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jest bowiem prawo do uruchomienia postępowania sądowego. Nie ulega zaś wątpliwości, że bezpośredni wpływ na realizację tego prawa ma w związku z tym także wysokość wpisu sądowego pobieranego w celu uruchomienia postępowania przed sądem. Wysoki wpis (niezależnie od możliwości ubiegania się o zwolnienie od jego uiszczenia) zwiększa po stronie skarżącego ryzyko finansowe, które musi on ponieść w celu ustalenia, czy w jego sprawie organy władzy publicznej działały zgodnie z konstytucyjnym standardem wywłaszczenia. Warunki zaskarżenia rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za wywłaszczenie nie mogą zaś dyskryminować uprawnionych do uzyskania odszkodowania za wywłaszczenie w zależności od umiejscowienia rozstrzygnięcia o odszkodowaniu.

Należy tu dostrzegać, iż już samo rozstrzygnięcie o odszkodowaniu za wywłaszczenie po jego dokonaniu, przez konieczność długotrwałego oczekiwania na odszkodowanie, znacznie pogarsza standard ochrony praw osób wywłaszczanych. W tej sytuacji niewątpliwie rażącym naruszeniem zasady równego traktowania byłoby odmienne traktowanie pod względem wpisu skarg wniesionych w sprawie, w której organ administracji orzekł oddzielnie o ustaleniu i przyznaniu określonej kwoty odszkodowania, niż sprawy, w której oba elementy zawarto w jednej decyzji, co słuszenie podkreślono w

postanowieniach NSA z 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OZ 1411/15 oraz z 8 września 2015 r., sygn. akt I OZ 1022/15. Właściciele nieruchomości, domagający się odszkodowania w oparciu o art. 129 ust. 5 u.g.n., będący już z istoty samego rozdzielenia orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu w gorszej sytuacji niż właściciele nieruchomości wywłaszczanych na zasadach ogólnych, nie powinni być dodatkowo dyskryminowani poprzez konieczność ponoszenia znacznie wyższych opłat tytułem wpisu od decyzji przyznającej odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości.

Reasumując powyższe rozważania dotyczące właściwej wykładni art. 231 p.p.s.a. w kontekście wpisu należnego od skargi na decyzję w przedmiocie odszkodowania wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n., zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać, iż wzgląd na konstytucyjny standard ochrony praw podmiotów wywłaszczanych oraz równe ich traktowanie w zakresie prawa do zainicjowania sądowej kontroli rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za wywłaszczenie, przemawia za tym kierunkiem interpretacyjnym w orzecznictwie sądów administracyjnych, według którego od skargi na wymienioną powyżej decyzję administracyjną należy pobrać wpis stały.