

Karolina Muzyczka

Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS

e-mail: k_muzyczka@wp.pl

Zwrot wywłaszczonej nieruchomości

STRESZCZENIE

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) w Dziale III zatytułowanym *Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawienie praw do nieruchomości* reguluje m.in. kwestie związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostały zasadniczo określone w art. 136 i 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także w przepisach przejściowych, zwłaszcza w art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarte są dodatkowe przesłanki przesądzające o zwrocie lub odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zacytowany wyżej przepis odnosi się do stanu prawnego danej nieruchomości sprzed wielu lat. Sądy, rozpatrując liczne sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, często swoje rozstrzygnięcia opierają właśnie na art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W artykule tym wskazano na problemy występujące w praktyce przy rozstrzyganiu tego typu spraw. W związku z powyższym warto przyjrzeć się temu postępowaniu bliżej.

Słowa kluczowe: prawa własności, zwrot wywłaszczonych nieruchomości, podmiot uprawniony do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zakres przedmiotowy nieruchomości podlegającej zwrotowi.

Wstęp

Institucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uregulowana została w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). W postępowaniu tym celem jest restytucja stanu prawnego nieruchomości sprzed wywłaszczenia w sytuacji, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest konsekwencją art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP).

Podmioty legitymowane do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami winny wypełniać zasadę zawartą w treści art. 21 Konstytucji RP¹. Uprawnienie o zwrot wywłaszczonych nieruchomości należałoby przyrównać charakterem prawnym do cywilnoprawnych roszczeń osobistych. Oznacza to, że omawiane uprawnienie nie może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego jako pojedyncze roszczenie, jak i roszczenie wchodzące w skład większej, wyodrębnionej masy majątkowej, np. spadku lub udziału w spadku. W myśl art. 136 ust. 1 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu z uwzględnieniem art. 137 u.g.n. Nie jest zatem prawnie dopuszczalne, aby po wywłaszczeniu danej nieruchomości nie realizować celu uzasadniającego wywłaszczenie, lecz realizować inny cel, chociażby był to inny cel publiczny, mogący stanowić podstawę do wywłaszczenia. Jednakże zakaz przeznaczenia nieruchomości wywłaszczonych na realizację innego celu niż cel, który stanowił podstawę do wywłaszczenia, ma charakter względny. Oznacza to, iż zakaz ten nie obowiązuje w przypadku braku, gdy poprzedni właściciel², spadkobierca poprzednich właścicieli, nabywcy spadku, który zgodnie z art. 1053 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: k.c.) wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy, nie złoży wniosku o jej zwrot³. Z tego wynika, że spadkobiercy mogą skorzystać z takiego uprawnienia wprost (art. 136 ust. 3 u.g.n.). Podkreślić tu należy, że nie wywodzą oni tego uprawnienia ze spadku, gdyż nie wchodzi ono w jego skład. Ustawa ta nie stanowi podstawy do skorzystania z tego uprawnienia przez inne podmioty, w szczególności przez ich nabywców, ponieważ ustawodawca zrezygnował z jego przyznania wszelkim następcom prawnym, ograniczając ich krąg tylko do spadkobierców. Należy zaznaczyć, iż przy zbyciu spadku spadkobiercy nie mogą skutecznie przenieść swojego uprawnienia o zwrot na nabywcę spadku, skoro uprawnienie to nie wchodzi w skład spadku, lecz wynika wyłącznie z ustawowego źródła, w ramach którego przypisane zostało imiennie spadkobiercom. Należy tu wskazać, iż zwrot nieruchomości wywłaszczonej stanowiącej aktualnie własność publiczną stanowi szczególny, ustawowo zdefiniowany tryb uszczuplenia własności publicznej. Wykładnia przepisów normujących omawiany tryb może być wykładnią ścieśniającą, skoro ustawodawca przyjął w przepisach u.g.n. za klasyczny sposób udostępniania i obciążania własności publicznej,

¹ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P5/99, OTK z 2000 r., Nr 2, poz. 60, w którym Trybunał odwołał się do definicji B. Banaszaka [1999, s. 196]; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r.

² W myśl art. 4 pkt. 4 u.g.n. poprzednim właścicielem jest osoba, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Właścicielem wywłaszczonej nieruchomości jest osoba wskazana w decyzji wywłaszczeniowej. W przypadku gdy w dniu wywłaszczenia prawo własności przysługiwało osobie, która była właścicielem na mocy postanowienia o zasiedzeniu, bez względu na to, czy została wskazana w decyzji wywłaszczeniowej – wyrok NSA z dnia 20 maja 2009 r., II SA/Kr445/09, lex. nr 550461.

³ Regułą wyrażoną w art. 136 ust. 1 u.g.n. przyjmował też art. 47 ust. 4 uchylonej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., z tym zastrzeżeniem, że konstrukcja tam przyjęta była nieco inna. Według ówczesnego rozwiązania nieruchomość wywłaszczona mogła być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeśli nie można było jej zwrócić poprzedniemu właścicielowi lub następcy prawnemu wobec braku ich zgody.

definiując jednocześnie wyjątki uzasadniające uszczuplenie własności publicznej w drodze bezprzetargowej. W ustawowym pojęciu poprzednich właścicieli i ich spadkobierców mieszczą się zarówno poprzedni właściciele nieruchomości, jak i poprzedni współwłaściciele oraz współspadkobiercy. Zwrot jest możliwy także wówczas, gdy niektórzy ze współwłaścicieli wyraźnie zrezygnują z tego uprawnienia lub wyznaczą jedną osobę, na rzecz której ma nastąpić zwrot⁴.

W sytuacji tej należy zadać pytanie, w jakim zakresie możliwe jest zastosowanie art. 136 ust. 1 u.g.n. wówczas, gdy w ustawowym terminie trzech miesięcy od otrzymania zawiadomienia wnioski o zwrot złożą jedynie niektórzy z poprzednich współwłaścicieli lub spadkobiercy poprzedniego właściciela.

Wyraźna rezygnacja części współwłaścicieli z uprawnienia do zwrotu nieruchomości nie stanowi przeszkody do orzeczenia zwrotu na rzecz tych, którzy z takim wnioskiem wystąpili. Wówczas w tych samych kategoriach należy rozumieć sytuację, gdy owa rezygnacja znajduje wyraz w wygaśnięciu uprawnienia. W związku z powyższym po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 136 ust. 2 u.g.n., wniosek o zwrot nieruchomości złożą jedynie niektórzy poprzedni współwłaściciele lub część ich spadkobierców. W sytuacji tej nieruchomość nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu i nie można zastosować art. 136 ust. 1 u.g.n.⁵ Jeżeli nieruchomość wywłączoną wykorzystuje się na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 1 u.g.n.), nie zawiadamiając poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę, w sytuacji tej zgodnie z art. 136 ust. 2 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zachowują uprawnienia do zwrotu nieruchomości, gdyż art. 136 ust. 5 u.g.n. nie znajduje zastosowania. Należy zastosować art. 136 ust. 3 u.g.n., który upoważnia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę do wystąpienia do starosty z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części, zawiadamiając właściwy organ. W związku z powyższym należy mieć na względzie art. 112 ust. 2 u.g.n., który

⁴ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14 brzmi: „art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2015 r. poz. 782, w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁵ Bieniek, Rudnicki [2011, s. 1028]: na tle art. 69 nieobowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. gospodarce gruntami [...] w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawił się pogląd o możliwości żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu przypadającego mu udziału we współwłasności. Powyższe stanowisko zawarto w wyroku z dnia 13 października 1994 r., sygn. akt SA/Lu 2125/94, niepubl.), w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „Art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) nie wyklucza zwrotu udziału w części ułamkowej. Zwrot udziału oznacza, że poprzedni właściciel odzyska prawo współwłasności w części, w jakiej był współwłaścicielem przed wywłaszczeniem. Nie oznacza natomiast fizycznego odzyskania nieruchomości w części odpowiadającej wielkości udziału. Zgoda wszystkich współwłaścicieli jest niezbędna wtedy, gdy działania jednego lub niektórych z nich zmierzają do odzyskania w trybie art. 69 ust. 1 powyższej ustawy całego przedmiotu współwłasności”. Podobny pogląd zaprezentowano w wyroku z dnia 27 stycznia 1995 r., SA/Lu 738/94, niepubl. NSA. Stanowisko to nie wydaje się uzasadnione. Treść art. 136 ust. 3 u.g.n. dotyczy zwrotu nieruchomości lub części. W ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcie „części nieruchomości” odniesiona jest do fizycznie wydzielonej części nieruchomości, na co jednoznacznie wskazuje art. 4 pkt 3 u.g.n.; [Parchomiuk, 2008].

stanowi, że „wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu [...] prawa własności, prawa użytkowania wieczystego albo innego prawa rzeczowego na nieruchomości”. W istocie określenie „zwrot nieruchomości lub jej części” należałoby rozumieć nie tylko jako restytucję prawa własności, lecz także restytucję prawa użytkowania wieczystego lub ograniczonych praw rzeczowych, jeżeli były one przedmiotem wywłaszczenia [Bieniek, Rudnicki, 2011 s. 1028]. W kwestii tej w wyroku z dnia 25 stycznia 1996 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określone w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) mają również zastosowanie do zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego”⁶. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 kwietnia 1996 r. stwierdził, że uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, na rzecz poprzedniego właściciela lub spadkobiercy wynikające z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 u.g.n. z późn. zm.) nie może być przeniesione na osobę trzecią w drodze przelewu (art. 509 k.c.). Treść art. 136 ust. 3 u.g.n. pozwala stwierdzić, że zwrotowi mogą podlegać nieruchomości wywłaszczone, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie, lecz musiało to nastąpić na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wywłaszczeniowej⁷.

Obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości powstaje tylko wówczas, gdy właściwy organ poweźmie zamiar użycia nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Obowiązek taki nie powstaje, jeśli nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 3 u.g.n.), lecz nie powzięto zamiaru jej użycia na inny cel. W związku z tym w myśl art. 136 ust. 5 u.g.n. wprowadzono bardzo restrykcyjne konsekwencje niezłożenia w terminie 3 miesięcy wniosku o zwrot nieruchomości [Kisilowska, 2002, s. 137] w postaci wygaśnięcia uprawnienia strony o zwrot. Takich konsekwencji nie sposób wiązać z sytuacją, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony

⁶ Wyrok SN z dnia 25 stycznia 1996 r., III ARN 59/95, OSNAPiUS14/96, poz. 196. Pogląd ten można było uznać przy zastosowaniu art. 136 ust. 3 u.g.n. Nowelizacja tej ustawy dokonana ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądziła, że przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości nie stosuje się w przypadku wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego (art. 136 ust. 6 u.g.n.). Artykuł ten został uchylony ustawą z dnia 9 kwietnia 2008 r.

⁷ Zastosowanie mają w szczególności przepisy uchylonej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, uchylonej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.), oraz przepisy ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. W myśl tego artykułu przyjęto, że właśnie przepisy regulujące zwrot wywłaszczonej nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie m.in. ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, a także do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. W porównaniu z art. 69 ust. 4 poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami rozszerzono zakres stosowania przepisów o zwrocie nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach.

w art. 136 ust. 3 u.g.n. W takiej sytuacji poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie jest ograniczony żadnym terminem do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości. W sytuacji kiedy właściwy organ po stwierdzeniu, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, mimo że nie powzięto zamiaru użycia tej nieruchomości na inny cel niż podany w decyzji o wywłaszczeniu. Zawiadomienie to nie może pociągnąć skutków, o których mowa w art. 136 ust. 5 u.g.n., tj. wygaśnięcia uprawnienia o zwrot, jeśli nie zostanie złożony wniosek o zwrot nieruchomości w terminie trzech miesięcy. Oznacza to, iż zgodnie z art. 136 ust. 2 u.g.n. zawiadomienie jest obowiązkowe tylko w razie powzięcia zamiaru użycia nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zawiadomienie poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy obejmuje poinformowanie o tym zamiarze oraz równocześnie o możliwości złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Użycie nieruchomości na inny cel częstokroć praktycznie pozbawia poprzedniego właściciela możliwości żądania zwrotu nieruchomości, a jeśli tak, to musi on nie tylko o tym wiedzieć, lecz milcząco wyrazić zgodę. Termin z art. 136 ust. 5 u.g.n., tj. trzy miesiące od otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, ma charakter zawity. Upływ tego terminu powoduje, że uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa. Sformułowanie „uprawnienie [...] do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa” nie jest poprawne. W istocie wygasa roszczenie (żądanie) jako uprzedmiotowienie tego uprawnienia. Wobec tak restryktywnych konsekwencji należy uznać, że zawiadomienie, o którym mowa w art. 136 ust. 5 u.g.n., oznacza, że nie jest możliwe jego przywrócenie. Termin trzech miesięcy liczy się od otrzymania zawiadomienia przez właściciela lub spadkobiercę. Sformułowanie „otrzymanie zawiadomienia” oznacza, że nie znajdują tu zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁸ o doręczeniach, m.in. o doręczeniach zastępczych (art. 43 i 44 k.p.a.). Na podstawie przepisów dotyczących obowiązku zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 1, 2 i 5 u.g.n.) należy zwrócić uwagę na to, iż w art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n. mowa jest o „nieruchomości lub jej części”, natomiast w art. 136 ust. 1 u.g.n. tylko o „nieruchomości”. Gdy zawiadomienie z art. 136 ust. 2 u.g.n. dotyczy części nieruchomości, a poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złoży w ustawowym terminie wniosku o zwrot tej części, to zastosowanie art. 136 ust. 1 u.g.n. nie powinno wzbudzać wątpliwości.

Zakres przedmiotowy roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości

Przedmiotowy zakres nieruchomości podlegających zwrotowi na zasadach i w trybie określonym w art. 136 i n. u.g.n. określają art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. W myśl art. 136 ust. 3 zwrotowi podlega nieruchomość wywłaszczona lub jej część. Zgodnie z art. 136 ust. 4 u.g.n. postanowienia tego przepisu stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zawartej stosownie do postanowień art. 113 ust. 3 u.g.n., a więc części nieruchomości, która nie została objęta wywłaszczeniem, a nie nadaje

⁸ T. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.

się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Z kolei art. 216 ust. 1 u.g.n. rozszerza zakres stosowania instytucji zwrotu na nieruchomości nabyte lub przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustalonych ogólnie (bez wskazania jej konkretnych przepisów) ustaw i przepisów ustaw określonych taksatywnie w tym przepisie oraz do nieruchomości na rzecz określonych podmiotów (państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej) i wyłączonej nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy i przepisów ustaw określonych taksatywnie w tym przepisie [Woś, 2011 r., s. 383].

Przedstawiona powyżej konstrukcja art. 136 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. determinuje wykładnię pojęcia „wyłączenia nieruchomości”, zawartego w art. 136 ust. 3 u.g.n. Przez pojęcie to należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wyłączenia rozumianej *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących przepisów ustaw, regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem. Artykuł ten nie stwarza możliwości odzyskiwania nieruchomości znacjonalizowanych, przejętych na rzecz państwa w drodze reformy rolnej oraz przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub innych podmiotów *ex lege* lub na podstawie aktów administracyjnych innych niż decyzja wyłączeniowa, w szczególności aktów generalnych wydawanych na podstawie odrębnych szczególnych przepisów, jeżeli nie są one wymienione w art. 216 u.g.n.⁹ Podobnie nie można na podstawie tego przepisu żądać zwrotu nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na mocy indywidualnej, wydanej na podstawie przepisów szczególnych, decyzji administracyjnej, której przesłanki materialnoprawne nie wiążą się jednak z realizacją określonych celów publicznych, ale w istocie stanowią konsekwencję naruszenia przez właściciela nieruchomości określonych przepisów. W tych przypadkach nie jest możliwe, aby wyłączonej nieruchomości stała się zbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu, skoro cel taki nie zostaje w ogóle w decyzji wyłączeniowej określony.

Nieruchomością wyłączonej jest nieruchomość przejęta w ramach ustawowo zdefiniowanej instytucji wyłączenia, jako indywidualnego aktu administracyjnego podwójnie skonkretyzowanego, określającego podmiot lub przedmiot stanowiącego administracyjną ingerencję podmiotu publicznoprawnego w cywilnoprawną sferę własności przysługującej podmiotowi niepublicznemu, skutkującej odebraniem własności. Nie ma przy tym znaczenia prawnomaterialnego, czy dany akt administracyjny wydany został względem jednej osoby lub jednej nieruchomości, czy też względem wielu osób i wielu nieruchomości. W każdym powyższym przypadku znaczenie materialnoprawne należy przypisać faktowi, iż dany akt administracyjny indywidualizował podmioty i przedmioty wyłączenia. W związku z tym za nieruchomość wyłączonej w myśl art. 136 ust. 1 i 3 u.g.n. należy uznać nieruchomość, względem której wydano akt wyłączeniowy. Jednocześnie ustawowe wyliczenie podstaw prawnych, które uzasadniają ówczesne nabycie lub przejęcie nieruchomości, obecnie uzasadniają zwrot tych nieruchomości na zasadach określonych w art. 136–142 u.g.n. Oznacza to, iż instytucji zwrotu nie można stosować w odniesieniu do nieruchomości nabytych lub przejętych na podstawie innych tytułów prawnych. W szczególności przepisów art. 136–142 u.g.n. nie stosuje się do nieruchomości nabytych na podstawie umów

⁹ Pogląd ten jest uznany za powszechny w literaturze [Szewczyk, 1992, s. 58; Mzyk, 1994, s. 62; Truskiewicz, 1993; Drozd, Truskiewicz, 1995, s. 267].

cywilnoprawnych zawartych po uchyleniu ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, czy też nieruchomości, do których prawo własności Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego uzyskały z mocy samego prawa, np. zasiedzenie, przemilczenie. W przypadku zgłoszenia wniosku o zwrot w odniesieniu do nieruchomości nabytych lub przejętych w innym trybie starosta zobowiązany jest do umorzenia postępowania o zwrot nieruchomości, skoro uległo wszczęciu z dniem złożenia wniosku (art. 61§3 k.p.a.), a nie jest prawnie dopuszczalne jego prowadzenie, z uwagi na brak materialnoprawnej podstawy do jego kontynuowania w odniesieniu do nieruchomości nie objętych zakresem materialnej regulacji art. 136 i art. 216 u.g.n. Żądanie zwrotu może być zgłoszone do całej nieruchomości lub jej części (art. 136 ust. 3 u.g.n.), aczkolwiek skuteczność zgłoszonego żądania zależy od spełnienia przesłanek do zwrotu, co najmniej w odniesieniu do części objętej żądaniem. Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu stosowania prawa żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej ma art. 136 ust. 4 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem prawo żądania zwrotu nieruchomości przysługuje do części nieruchomości nabytej w drodze umowy stosownie do art. 113 ust. 3 u.g.n.. W związku z tym na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nabywa się pozostałą część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 113 ust. 3 u.g.n. obejmuje sytuację, kiedy zawarcie umowy następuje przez „wymuszenie” oświadczenia woli w drodze orzeczenia sądowego [Bieniek, Rudnicki, 2011, s. 1033].

Istotne znaczenie ma określenie zakresu przedmiotowego nieruchomości podlegającej zwrotowi w trybie i na zasadach określonych w art. 136 i n. u.g.n. ma art. 216 ust. 1 *in principio* u.g.n., który nakazuje stosować przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umowy przewidzianej w art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości¹⁰. Zgodnie z art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany był przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przy wywłaszczeniu lub umowę zamiany nieruchomości. Przedmiotowa umowa mogła być zawarta także w toku postępowania wywłaszczeniowego.

W wyniku art. 34 tej ustawy, iż zwrotowi podlega „nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy”, rodzi się pytanie: czy taka nieruchomość, w warunkach zagrożenia jej wywłaszczeniem, jest równoznaczna z nieruchomością wywłaszczoną i może być zwrócona w trybie art. 34 tej ustawy? W praktyce częste były przypadki zawierania takich umów ze względu na korzystniejsze warunki uzyskania ceny sprzedaży nieruchomości przez zbywającego niż ratalnego uzyskiwania odszkodowania w przypadku jej wywłaszczenia. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia z dnia 20 lutego 1985 r. stwierdzono, iż materialnoprawne przesłanki oraz warunki i tryb zawarcia umowy sprzedaży lub zamiany nieruchomości, określone w art. 6 tej ustawy, nakazują traktować taką nieruchomość jako nieruchomość wywłaszczoną, co oznaczało możliwość jej zwrotu na podstawie art. 34 tej ustawy [Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 20 lutego 1985 r....; Ramus, 1970, s. 66; Woś, 1991. Odmienienie Czuba, 1980, s. 72]. Należy wskazać, iż przesłanki i cel nabycia praw wywłaszczenia były identyczne, a wysokość ceny sprzedaży i odszkodowania były ustalone według takich samych zasad określonych przepisami wywłaszczeniowymi. Ponadto konieczną przesłanką

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm. – ustawa ta utraciła moc.

zastosowania art. 6 tej ustawy było zagrożenie właściciela zamierzonym wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego. Zawarte w art. 216 ust. 1 u.g.n. uregulowanie oznacza, iż ustawodawca, akceptując poglądy orzecznictwa *expressis verbis*, potwierdził, iż nieruchomości zbyte na podstawie umowy z art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości podlegają zwrotowi w trybie i na zasadach określonych w art. 136 i n. u.g.n. Należy pamiętać, iż nie zostanie zwrócona w trybie określonym w art. 136 i n. u.g.n. taka część nieruchomości, która nie mieściła się w celu wywłaszczenia, a na wniosek właściciela została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy zawartej w trybie art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. W związku z powyższym należy uznać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 1996 r., który stwierdził, iż w tym zakresie brak jest podstaw do przyjęcia, że wola sprzedających była zdeterminowana przymusem biorącym się z wszczętego postępowania wywłaszczeniowego.

Problem charakteru prawnego nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa lub gminę na podstawie umowy cywilnoprawnej pozostał aktualny na tle postanowień ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Został rozwiązany ustawą z 2003 r. z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw przez dodanie w art. 216 ust. 2 pkt. 3 postanowienia, iż przepisy rozdziału 6 działu III, a więc m.in. art. 136 i nast. stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości¹¹.

Nieruchomość nabyta przez Skarb Państwa lub określoną jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z art. 114 u.g.n. nie może być traktowana jako nieruchomość wywłaszczona w rozumieniu art. 136 ust. 3 u.g.n. Umowa taka nie różni się niczym od każdej innej tego typu umowy i znajdują do niej w pełni zastosowanie przepisy prawa cywilnego, zaś Skarb Państwa i konkretna jednostka samorządu terytorialnego korzystają w jej ramach z takiej samej ochrony jak każdy inny podmiot.

Przesłanki negatywne uwzględnione przez organ roszczenia o zwrot nieruchomości

Podstawową materialnoprawną przesłanką zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia. W myśl art. 137 ust. 1 u.g.n. wiąże się z tą zbędnością w sensie faktycznym. Zbędność tę ocenia się, uwzględniając łącznie dwa kryteria. Pierwsze, to upływ czasu (pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu). Drugie, to rozpoczęcie prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został

¹¹ Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt II SA/Bk 825/07, lex polonica nr 1944693 zmienił art. 216 u.g.n. Dotychczasowa jego treść oznaczona została jako ust. 1 i dodany został ust. 2. Przepis ten postanawia, iż przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie: art. 5 i 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (tekst jedn. Dz. U. Nr 35, poz. 40 z późn. zm.); art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych; ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.

zrealizowany [Kisilowska H., 2002, s. 135]. Pierwsze kryterium jest bardzo precyzyjne. Drugie nastęrcza trudności przy rozstrzyganiu konkretnych stanów faktycznych. Określenie „nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu” należy ocenić w sensie faktycznym. W takich przypadkach ocena musi być dokonana na podstawie wszelkich dokumentów będących podstawą wywłaszczenia, np. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, decyzji zatwierdzających plany realizacyjne inwestycji, planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dacie wywłaszczenia, dokumentacji dołączonej do wniosku o wywłaszczenie¹². W kwestii tej wypowiedział się w wyroku z dnia 17 maja 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „Dla oceny zbędności nieruchomości lub jej części na cele wywłaszczenia w ramach art. 137 u.g.n. nie mają znaczenia rozstrzygnięcia administracyjne lub jakiegokolwiek inne dokumenty określające sposób zagospodarowania nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli zostały wydane po dniu, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”¹³. Z kolei w wyroku z dnia 23 grudnia 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: „Nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji, a dopiero później jej znaczenie zmieniono”¹⁴. Obydwie przesłanki dotyczą faktycznej realizacji celu, a nie tylko opracowania dokumentacji inwestycji czy uzyskania decyzji. W związku z posiadaniem przez inwestora ostatecznych decyzji, pozwalających na rozpoczęcie zamierzonej inwestycji przy braku wykonywania jakichkolwiek prac na nieruchomości w ciągu 7 lat, uzasadniony jest wniosek, iż nieruchomość jest zbędna na cel wywłaszczenia. Odmienne rozumienie powyższej przesłanki prowadziłoby do wniosku, że posiadanie przez inwestora pełnej dokumentacji i stosowanych pozwoleń będzie prowadziło do braku możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W sytuacji gdy nieruchomość będzie w stanie niezmienionym od daty wydania decyzji o wywłaszczeniu [Bieniek, Rudnicki, 2011, s. 1034 i nast.] w wyroku z dnia 4 września 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Wywłaszczona nieruchomość, która została wykorzystana

¹² Rozpoczęcie prac, aby zrealizować cel wywłaszczenia, nie może być traktowane jako czynność abstrakcyjna, leżąca wyłącznie w sferze zamierzeń. Rozpoczęcie prac musi być „uzewnętrznione”. Zadać można pytanie, czy takim uzewnętrznieniem będzie uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, więcej – uzyskanie przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę. W kwestii tej można uznać tezę, iż tych decyzji, bez faktycznego przystąpienia do ich rzeczywistej (faktycznej) realizacji, nie wyczerpuje przesłanka, o której mowa w tym przepisie, a polegającej na rozpoczęciu prac. Wszakże pozostawienie wywłaszczonej nieruchomości w stanie niezmienionym, a więc takim jak w dacie wywłaszczenia (tj. bez rozpoczęcia prac), stanowi spełnienie przesłanki z art. 137 ust. 1 pkt. 1 u.g.n. Pojęcie „rozpoczęcia prac” nie może być wykładane w oderwaniu od drugiej przesłanki z art. 137 ust. 1 pkt. 2 u.g.n., w której wprost mowa o zrealizowaniu celu wywłaszczenia.

¹³ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1025/09, lex nr 5948; Wyrok SN z dnia 7 lutego 1995 r., ARN 82/94, OSNAPiUS 15/95, poz. 1183, w którym stwierdzono, iż: „Zbędność na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu należy oceniać przez pryzmat sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości, powinien być identyczny ze sposobem dalszego korzystania z tej nieruchomości”.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 23 grudnia 1999 r., IV SA 2140/9 niepubl. Podobny pogląd wynika z cyt. wyroku z dnia 17 maja 2010 r. NSAI OSK 1025/09, w którym stwierdzono, że: „Późniejsza zmiana wykorzystywania nieruchomości wywłaszczonej na inny cel, po zrealizowaniu na niej celu wywłaszczenia, nie ma znaczenia dla oceny dopuszczalności zwrotu tej nieruchomości. Z chwilą bowiem zrealizowania celu wywłaszczenia, wykonywanie prawa własności takiej nieruchomości nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami, dlatego prawo to – w zakresie jego wykonania – poddane jest tylko takim ograniczeniom, jakim poddawane jest prawo własności przysługujące każdemu innemu podmiotowi”.

na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, może zostać zwrócona poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom na podstawie art. 136 ust. 3 zw. z art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. Z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), jeżeli prace związane z realizacją tego celu zostały rozpoczęte po upływie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”¹⁵. W wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP¹⁶. Podkreślić tu należy, iż zachodzi *iunctim* pomiędzy przesłankami zwrotu określonymi w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. W pierwszej (upływ 7 lat bez rozpoczęcia prac) oznacza zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia, a w drugiej (rozpoczęcie realizacji inwestycji przed upływem 7 lat i niezrealizowania jej przed upływem 10 lat) będzie oznaczać

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 4 września 2003 r., II SA/Gd 1552/00, lex polonica, nr 2271547.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P12/11. Podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny wskazał precedensowy charakter orzeczenia. Trybunał nie rozpoznawał zagadnienia, czy zakres konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości obejmuje sytuację, gdy na wywłaszczonej nieruchomości prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia, a następnie zaprzestano dalszej realizacji tego celu. Po szczegółowej analizie przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ich wykładni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz treści art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zachowania się wywłaszczyciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności w zasób mienia publicznego oraz po zrealizowaniu celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się do oceny prawidłowości przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania, a w drodze wyjątku, uzasadnionego ścisłym związkiem z konstytucyjną przesłanką konieczności wywłaszczenia, do chwili wykonania na tej nieruchomości celu wywłaszczenia. W tym momencie zatrzymuje się treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i nie obejmuje dalszych sytuacji w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i po jego zakończeniu. Za określoną wykładnią art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przemawiają względy wykładni językowej, systemowej, funkcjonalnej oraz historycznej. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP dodatkowych argumentów przemawiających za rozszerzeniem zakresu normatywnego wynikającej z niego konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W sytuacji tej nie mogą odnieść pożądanego skutku argumenty, iż te same racje przemawiające za stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt. K6/05 niezgodności art. 229a u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, przemawiają także za uznaniem niekonstytucyjności art. 137 ust. 1 u.g.n. Podobieństwo obu spraw jest pozorne. Artykuł 229a u.g.n. wyłączył obowiązek zwrotu niektórych wywłaszczonych dotychczas nieruchomości, które stały się zbędne w rozumieniu w art. 137 ust. 1 u.g.n. przez to, że nie doszło na nich bezpośrednio po wywłaszczeniu do realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Nieruchomość nigdy nie była wykorzystywana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a została przekazana na realizację innego celu publicznego. Postępowanie w niniejszej sprawie dotyczyło sytuacji, gdy na nieruchomości bezpośrednio po wywłaszczeniu prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia, a zwrot miałby nastąpić ze względu na późniejsze odpadnięcie tego celu i zaprzestanie jego kontynuacji. Trybunał uznał art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, za nieadekwatny wzorzec do badania zgodności z konstytucją kwestionowanej normy. Zauważył jednocześnie, że problem, na jaki wskazał sąd pytający, nie dotyczy normatywnej treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, lecz zakresu swobody wykonywania uprawnień właścicielskich przez podmioty publiczne względem nieruchomości nabytych przez nie w drodze wywłaszczenia, po zrealizowaniu na nich celu publicznego będącego przyczyną ich przymusowego odjęcia poprzednim właścicielom. Nie można wykluczyć, iż obowiązek zwrotu wskazanych nieruchomości mógłby wynikać z innych przepisów Konstytucji RP.

zbędność nieruchomości. Należy pamiętać, iż art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 908, 951, 1256, 1429 i 1529, z 2013 r. poz. 829 i 1238 oraz z 2014 r. poz. 40) w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP¹⁷.

W przypadku gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część (art. 137 ust. 2 u.g.n.). W związku z tym organ orzekający o zwrocie w toku postępowania wyjaśniającego zobowiązany jest określić zakres zbędnej części nieruchomości w aspekcie przesłanek wymienionych w art. 137 ust. 1 u.g.n. oraz zlecić geodecie sporządzenie stosownej dokumentacji dla celów podziału nieruchomości. Operat podziału winien być przyjęty do zasobu geodezyjnego i kartograficznego na podstawie rozporządzenia ministra rozwoju i budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunkach umów o udostępnienie tych baz. Zgodnie z art. 96 ust. 1b u.g.n. w przypadku wydzielenia części nieruchomości na potrzeby zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie wydaje się decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Ostateczna decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości zatwierdza jednocześnie jej podział. Poprzednia treść art. 137 ust. 2 u.g.n. obowiązująca przed dniem 1 kwietnia 2009 r. wyłącza dopuszczalność, która nie spełnia przesłanki samodzielnego zagospodarowania zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁸. We wspomnianym powyżej wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. Trybunału Konstytucyjnego uznano ograniczenie to za niezgodne z art. 2 oraz 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po dostosowaniu brzmienia art. 137 ust. 2 u.g.n. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego możliwość zwrotu części nieruchomości nie jest już uzależniona od możliwości jej samodzielnego zagospodarowania, lecz od przesłanek zbędności na cel wywłaszczenia, określonych w art. 147 ust. 2 u.g.n. Obecne brzmienie art. 137 ust. 2 zostało zmienione ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nierucho-

¹⁷ Wyrok TK z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P38/11.

¹⁸ Uchwała SN podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 13 czerwca 1995 r., III AZP 3/95, OSNAPiUS 24/95, poz. 296), w której sformułowano tezę, iż: „Nieruchomość wywłaszczona na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (tekst jedn. Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31) nie podlega zwrotowi na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), jeżeli przed wejściem w życie tej ustawy została zagospodarowana przez przedsiębiorstwo państwowe zgodnie z celem, dla którego orzeczono wywłaszczenie, a następnie przekazana innej państwowej jednostce organizacyjnej”. W wyroku z dnia 18 kwietnia 1996 r. (sygn. akt. SA/Lu 1812/95) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „W sytuacji gdy nieruchomość została użyta na cel jej przejęcia, a w późniejszym czasie zmienił się sposób jej użytkowania, to nie powstaje obowiązek jej zwrotu”. Podobną tezę postawił w wyroku NSA z dnia 6 września 1994 r., sygn. akt IV SA 1041/93, ONSA 2/96, poz. 61.

mościami¹⁹ i jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 137 ust. 1 pkt. 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko w części, zwrotowi podlega pozostała część.

W myśl art. 138 u.g.n, jeżeli nieruchomości lub część podlegająca zwrotowi została oddana w trwałe zarząd lub została obciążona prawem użytkowania, prawa te wygasają z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna²⁰. W przypadku gdy nieruchomości oddano w użytkowanie wieczyste, to nie ma możliwości uwzględnienia wniosku o zwrot nieruchomości. W kwestii tej w uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że umowa na mocy której Skarb Państwa oddał wywłaszczony grunt osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinnośc zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy, nie jest sama przez się nieważna. Oczywiście, nie wyklucza to odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego²¹. W myśl art. 229 u.g.n. roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 1998 r.)²² nieruchomości została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej²³. W sytuacji gdy nieruchomości bez względu na to, czy po jej wywłaszczeniu wykorzystana została na cel wywłaszczenia, nie zostaje już w dyspozycji faktycznej i prawnej podmiotu zobowiązanego do jej wydania Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to orzeczenie o jej zwrocie, jako niewykonalne, oznaczałoby, że decyzja o zwrocie byłaby dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. W kwestii tej w wyroku z dnia 12 sierpnia 2009 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż „Organy państwowe dokonujące wywłaszczenia

¹⁹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, t. j. Dz.U. Nr 42, poz. 335 z późn. zm.

²⁰ Zob. także wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Kr 207/95.

²¹ Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 14/87, OSNCP 7-8/88, poz. 96 oraz zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 1996 r., SA/Bk 353/96, „Wspólnota” 1996, nr 48, s. 26, oraz wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1995 r., IV SA 414/94, „Wokanda” 1995 r., nr 9, s. 33. Wskazane wyżej orzeczenia uzależniają zwrot wywłaszczonej nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego od faktu nieprawidłowego wykonywania tego prawa. Zasadę tę znacznie rozszerzył Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 grudnia 1993 r., sygn. akt. III AZP 24/93, PUG 1994, nr 7 – 8, s. 31, w której wskazał, iż „nie można orzec o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości [...], jeżeli na nieruchomości tej ustanowione zostało użytkowanie wieczyste”.

²² Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1492) zmieniono przepis art. 229a, zgodnie z którym ograniczono możliwość występowania z roszczeniami o zwrot nieruchomości wówczas, gdy na danej nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Przepis ten został poddany kontroli z ww. wzorcami konstytucyjnymi i wyrokiem TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt. K6/05 i został uznany za niekonstytucyjny, w związku z czym z dniem 9 kwietnia 2008 r. (tj. z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw 59, poz. 369) utracił obowiązującą moc prawną. W uzasadnieniu powyższego TK podkreślił, iż „art. 229a u.g.n. tworzy sytuację, w której traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia, w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. W wypadku zmiany celu publicznego zrealizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. przesłanki”.

²³ Wyrok WSA z dnia 02 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 22/15 oraz wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IISA/GI 879/15.

powinny liczyć się z ewentualnością zwrotu nieruchomości w razie, gdy odpadnie cel wywłaszczenia, i dokładać staranności, aby zadośćuczynić roszczeniu byłego właściciela. Obowiązek ten nie wyczerpuje się w zrealizowaniu powinności zwrotu nieruchomości zbędnej na potrzeby określone w wywłaszczeniu, ale obejmuje także podejmowanie czynności zmierzających do skutecznego zapobieżenia aktom zadysponowania taką nieruchomością, które na podstawie art. 299 u.g.n. prowadziły w rezultacie do utraty roszczenia o jej zwrot²⁴.

Należy pamiętać, iż przedmiotem roszczenia o zwrot jest nieruchomość przejęta w drodze wywłaszczenia pozostająca w prawnej dyspozycji podmiotu publicznoprawnego, tzn. taka nieruchomość, która nie jest obciążona prawami rzeczowymi uniemożliwiającymi przywrócenie do niej prawa własności poprzedniemu właścicielowi. Artykuł 229 u.g.n. wskazuje, iż prawo własności nabyte przez osobę trzecią w wyniku sprzedaży dokonanej przez podmiot publicznoprawny i prawo użytkowania wieczystego obciążające daną nieruchomość przysługujące osobie trzeciej, która nabyła je w zaufaniu do księgi wieczystej, a więc chronionej ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych, nie może w świetle art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. ustąpić roszczeniu o przywrócenie własności byłemu właścicielowi. W związku z tym wygaśnięciu może ulec w ustawowo określonych przypadkach (art. 32 ust. 2 i art. 33 u.g.n. oraz art. 240 i art. 241 k.c.). Ustawodawca wprowadził art. 229 u.g.n. w drodze wyjątku, obowiązuje on w określonym systemie prawa, dlatego przy jego interpretacji nie można pomijać innych przepisów obowiązującego prawa. W szczególności chodzi tu o przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece, które przyznają wpisowi skutek wsteczny od daty złożenia wniosku oraz utożsamiają pojęcie „wpisu” i pojęcie „ujawnienia”. Artykuł 229 u.g.n. stanowi przeszkodę do skutecznego domagania się zwrotu nieruchomości. Nie ma przy tym znaczenia, czy konsekwencją zastosowania art. 229 u.g.n. winno być umorzenie postępowania administracyjnego wszczętego wnioskiem o zwrot nieruchomości, czy odmowa jej zwrotu²⁵.

Zwrot odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość

Organ rozpatrujący wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stwierdza, stosownie do normy zawartej w art. 137 u.g.n., że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Przede wszystkim bada na podstawie art. 136 u.g.n., czy wniosek pochodzi od podmiotu uprawnionego, następnie czy dotyczy wywłaszczonej nieruchomości, a także czy nie ma przeszkód do prowadzenia postępowania co do zbędności na cel wywłaszczenia, wskazanych w art. 229 u.g.n. Zastosowany w art. 229 u.g.n. zwrot „roszczenie nie przysługuje” oznacza, że osoba, która składa wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, nie ma materialnoprawnej legitymacji do jego złożenia. Tym samym takie żądanie zwrotu nie powinno powodować wszczęcia postępowania, ale jeśli organ mimo tej przeszkody wszczął postępowanie, podlega ono umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 61a § 1 k.p.a.). Niekiedy zdarza się, że organy administracji nie umarzają postępowania, lecz orzekają o odmowie zwrotu nieruchomości. Jest to niewątpliwie uchybienie, jednakże nie ma ono istotnego wpływu na wynik sprawy, gdyż umorzenie postępowania, jak i odmowa jego zwrotu prowadzą się do tego, że dana osoba nie może otrzymać wywłaszczonej nieruchomości.

²⁴ Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt. V CSK 187/09, lex nr 529690.

²⁵ Wyrok WSA z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 710/10.

Podstawowym warunkiem dopuszczalności wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest fakt bycia stroną w danym postępowaniu. Dopiero po ustaleniu tych okoliczności następuje dalsze postępowanie, w którym wyjaśniany jest cel wywłaszczenia, a następnie badane są przesłanki zbędności, ale już na podstawie art. 137 u.g.n.²⁶

Na ocenę zbędności nieruchomości wywłaszczonej nie ma wpływu przyczyna, z jakiej nie doszło do realizacji celu wywłaszczenia. Z zasady zbędność na cele określone decyzją o wywłaszczeniu trzeba oceniać przez pryzmat sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości, bowiem cel decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości powinien być identyczny ze sposobem dalszego korzystania z tej nieruchomości. W ocenie skuteczności przedmiotowych spraw nie może być przeszkodą np. to, że gmina utraciła władanie nad nieruchomością oraz że naruszyła przepisy art. 136 u.g.n., stanowiące o warunkach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Gdyby doszło do takich naruszeń obowiązującego prawa, to na tej gminie w pierwszej kolejności będzie spoczywał obowiązek podjęcia czynności zmierzających do doprowadzenia do stanu, w którym na powrót obejmie władztwo nad tą nieruchomością. Oczywiście jest również, że w takim wypadku interes prawny do zakwestionowania legalności takiej umowy posiada właściciel wywłaszczonej nieruchomości, który może podjąć odpowiednie kroki prawne. Do czasu zakończenia takich działań postępowanie o zwrot nieruchomości winno zostać zawieszono (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) do czasu uregulowania w ramach dostępnych środków prawnych sprawy własności nieruchomości²⁷. Zgodnie z art. 100 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który zawiesił postępowanie z przyczyn określonych w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., ma obowiązek wystąpić do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, w przypadku gdy strona nie wykaże, iż zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu²⁸. Odmienne zdanie w tej kwestii wyraził w wyroku z dnia 17 października 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „Nieposiadanie tytułu prawnego do wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest przyczyną odmowy jej zwrotu, bez względu na to, czy też nie wystąpiły przesłanki z art. 137 u.g.n. W sytuacji tej organy nie mają podstaw do zajmowania się kwestią wykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia i stwierdzenia w tej mierze nie mają znaczenia prawnego”²⁹. W praktyce omawiane kwestie są powodem wielu wątpliwości i brak

²⁶ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 979/11; wyrok NSA z 28 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 566/11.

²⁷ Gdy gmina utraci władanie wywłaszczonej nieruchomości w wyniku oddania jej w użytkowanie wieczyste, to w takim wypadku nie następuje automatyczne wygaśnięcie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Skoro roszczenie o zwrot nadal przysługuje, to wniosek byłego właściciela nieruchomości (inicjujący postępowanie administracyjne) powinien prowadzić do jego rozpoznania pod kątem ustawowych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Taką przesłanką jest przede wszystkim ustalenie zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia. Dopiero po ustaleniu, że nieruchomość jest zbędna na cel wywłaszczenia, należy rozważyć możliwość rozwiązania użytkowania wieczystego – wyrok WSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Kr 952/11. „W przypadku wywłaszczenia nieruchomości pod osiedle mieszkaniowe cel wywłaszczenia uznaje się za zrealizowany nie tylko w razie wybudowania na objętych wywłaszczeniem nieruchomościach budynków mieszkalnych, ale również obiektów handlowych, ulic i ciągów pieszych, a także infrastruktury towarzyszącej, w szczególności terenów zielonych pełniących funkcje rekreacyjne, to jednak w każdym wypadku należy szczegółowo odnieść istniejące aktualnie na poszczególnych działkach urzędzenia do urządzeń planowanych przy wywłaszczeniu”.

²⁸ Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2005 r., sygn. akt SAWa 1696/04, lex nr 189813.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1375/06, lex nr 281307.

jest jednolitej linii orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie. Zobowiązany do zwrotu nieruchomości jest wyłącznie podmiot publicznoprawny, będący jej obecnym właścicielem (art. 140 ust. 1 i 6 oraz art. 229 w zw. z art. 113 ust. 1 u.g.n.). Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – to tylko te podmioty, będące podmiotami publicznoprawnymi, jako aktualne podmioty wywłaszczonego prawa własności mogą zwrócić to prawo przysługujące do nieruchomości poprzednim jej właścicielom lub spadkobiercom. Organem orzekającym w drodze decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości jest starosta wykonujący zadanie zakresu administracji rządowej. Gdy stroną postępowania jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I kodeksu postępowania administracyjnego (art. 142 ust. 2 u.g.n.)³⁰. Organem wyższego stopnia w sprawach zwrotów wywłaszczonych nieruchomości rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania zakresu administracji rządowej jest wojewoda (art. 9a u.g.n.) [Woś, 2011, s. 523–524].

Zwrot wyłączonego odszkodowania oraz rozliczenia uregulowane zostały w art. 140 u.g.n. W związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zobowiązany jest zwrócić Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu, ustalone w decyzji odszkodowanie oraz nieruchomość zamienną, gdy była przyznana w ramach odszkodowania. Wysokość odszkodowania po waloryzacji nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, to wówczas nie może być wyższa niż jej wartość odtworzeniowa. W myśl art. 140 ust. 2 oraz 217 ust. 2 u.g.n., gdy wywłaszczenia dokonano przed 5 grudnia 1990 r., odszkodowanie nie może przekroczyć 50% aktualnej wartości nieruchomości. W przypadku zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości zwracaną kwotę odszkodowania ustala się proporcjonalnie do powierzchni tej części. Wskutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu, gdy wartość nieruchomości uległa zmniejszeniu albo zwiększeniu, odszkodowanie pomniejsza się albo powiększa o kwotę równą różnicy wartości określonej na dzień zwrotu. W określeniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu, przy czym nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości [Kisielewska, 2002, s. 137–138]. W kwestii tej w wyroku z dnia 9 listopada 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, iż: „Wskazane w art. 140 ust. 4 u.g.n. zwiększenie wartości nieruchomości na skutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości, powiększające wysokość odszkodowania zwracanego Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego przez byłego właściciela lub jego spadkobierców, określonego według zasad wskazanych w art. 140 ust. 2 tej ustawy, może obejmować tylko te nakłady, które zostały poczynione dla realizacji celu, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie. Zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane nakładami

³⁰ Art. 142 ust. 2 u.g.n. dodany nowelą sierpniową ze względu na uchwałę z dnia 19 maja 2003 r. (OPS1/03, „Wokanda” 7-8/03, poz. 64), Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, iż „W sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako organ wykonawczy miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta”.

nie związanymi z realizacją celu wywłaszczenia, nie podlega uwzględnieniu przy ustaleniu wysokości odszkodowania”³¹. Biorąc pod uwagę, iż obowiązek ich spłacenia od razu w całości może stanowić powód niestosowania przez wywłaszczone podmioty roszczenia o zwrot nieruchomości lub jej części, w myśl art. 141 u.g.n. o należności, o których mowa w art. 140, mogą być, na wniosek poprzedniego właściciela albo jego spadkobiercy, rozłożone na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa starosta w decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Należności te podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Powstałe wierzytelności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego podlegają zabezpieczeniu. W przypadku gdy ubezpieczenie polega na ustanowieniu hipoteki na nieruchomości, decyzja o zwrocie stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej [Kisilowska, 2002, s. 137–138]. W myśl art. 141 ust. 4 u.g.n. w przypadku zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności podmiot, który odzyskał nieruchomość lub swoje prawo do niej, odpowiada na zasadach określonych w art. 471 i nast. k.c.

Zakończenie

Przedmiot i konstrukcję sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyznaczają podstawowe elementy hipotezy normy prawnej z art. 136 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 216 u.g.n., a mianowicie określenie nieruchomości objętych instytucją zwrotu *sensu largo*, przesłanki zwrotu oraz krąg podmiotów, które mogą się domagać zwrotu nieruchomości, a więc mają czynną legitymację procesową w sprawie o zwrot [Woś, 2011, s. 509]. Do powyższego przesłania upoważnia art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. W szczególności stanowią one, iż przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n., w którym znajduje się m.in. art. 136 ust. 3 u.g.n., stosuje się odpowiednio do nieruchomości przyjętych lub nabytych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów wymienionych w art. 216 u.g.n. Oznacza to, iż przedmiotowy zakres stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. jest wyznaczony przez pojęcie nieruchomości wywłaszczonej rozumiane *sensu largo*. Sprawa zwrotu nieruchomości wywłaszczonej stanowi jedną i nierozdzielalną całość. Podstawowym elementem jest ustalenie, iż nieruchomość, której dotyczy wniosek o zwrot, mieści się w kategorii nieruchomości objętych zakresem roszczenia z art. 136 ust. 3 u.g.n. Z kolei stwierdzenie, iż wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel, na jaki została wywłaszczona, nie stanowi sprawy administracyjnej, która mogłaby być przedmiotem rozstrzygnięcia odrębną decyzją administracyjną, lecz przesłanką faktyczną decyzji o zwrocie nieruchomości, która musi zostać ustalona w toku postępowania administracyjnego przed

³¹ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1971/10; wyrok WSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt. II SA/GL 453/10, który stwierdził, iż „Przy zwrocie wywłaszczonej nieruchomości przepisy art. 140 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm.) przewidują jedynie zwrot na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego zwaloryzowanego odszkodowania, ustalonego w związku z wywłaszczeniem nieruchomości. Odszkodowanie to podlega stosownemu zwiększeniu lub zmniejszeniu, w razie zwiększenia lub zmniejszenia wartości zwracanej nieruchomości. Brak jest natomiast w świetle treści tych przepisów podstaw do przyznania właścicielowi zwracanej nieruchomości odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy kwota zmniejszenia wartości zwracanej nieruchomości przewyższałaby kwotę zwaloryzowanego odszkodowania, wyliczoną zgodnie z treścią art. 140 ust. 2 przedmiotowej ustawy”.

wydaniem decyzji w przedmiocie zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 140 ust. 1 i art. 142 u.g.n. decyzja o zwrocie nieruchomości powinna orzekać o zwrocie Skarbowi Państwa lub określonej jednostce samorządu terytorialnego wypłaconego odszkodowania, w tym nieruchomości zamiennej, w przypadku przyznania w ramach odszkodowania oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu. Stosowanie tych przepisów należy przyjąć, iż sprawa zwrotu nieruchomości zawiera dwa elementy: uregulowanie stosunków własnościowych wywłaszczonej nieruchomości przez restytucję jej stanu prawnego z okresu przed wywłaszczeniem, a także rozstrzygnięcie w sprawie zwrotu orzeczonego odszkodowania. Należy pamiętać, iż oba te elementy stanowią samodzielne, z punktu widzenia materialnoprawnego, sprawy administracyjne, które podobnie jak w przypadku wywłaszczenia, przy którym istnieje jako zasada (*vide* art. 129 ust. 1 i 5 u.g.n.) obowiązek ustalenia odszkodowania w decyzji o wywłaszczeniu, muszą być rozstrzygane łącznie. Niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie tylko w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i pozostawienie dokonania rozliczeń w odrębnym postanowieniu po uzyskaniu cech ostateczności przez decyzję o zwrocie nieruchomości. W związku z materialnoprawną odrębnością obu spraw, możliwe jest kwestionowanie przez strony w toku instancji, jak i przy użyciu środków prawnych nadzwyczajnych, samego rozstrzygnięcia w sprawie rozliczeń, zawartego w decyzji orzekającej o zwrocie nieruchomości i nie ma przeszkód, aby decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości i zwrocie odszkodowania mogła być uchylona tylko w części dotyczącej zwrotu odszkodowania w postępowaniu administracyjnym odwoławczym, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym [Woś, 2011, s. 510; wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r.].

Opis publikacji

W okresie PRL i w III Rzeczypospolitej wiele prywatnych nieruchomości zostało przejętych – co do zasady zgodnie z obowiązującymi przepisami – na rzecz Państwa. W czasach gierkowskich ogromna fala wywłaszczeń związana była przede wszystkim z budową zakładów produkcyjnych i osiedli mieszkaniowych oraz infrastrukturą im towarzyszącą, w czasach obecnych wywłaszczenia kojarzą się głównie z koniecznością budowy dróg. Mimo upływu wielu lat nie wszystkie zabrane działki zostały zagospodarowane zgodnie z celem określonym w decyzji wywłaszczeniowej. Dawnym właścicielom, po spełnieniu stosownych warunków, przysługuje żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub odszkodowania.

Bibliografia

Opracowania zwarte

- Banaszak B., 1999, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa.
- Bieniek G., Rudnicki S., 2011, *Nieruchomości, problematyka prawna*, Warszawa.
- Czuba S., 1980, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa.
- Drozd E., Truskiewicz Z., 1995, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków.
- Kisielewska H., 2002, *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa.
- Łukaszewska A., 2002 *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa.

- Mzyk E., 1994 [w:] H. Piętka, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Zagadnienia wybrane)*, Warszawa–Katowice.
- Parchomiuk J., *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, ST 2008/1-2/138-153, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/charakter-prawny-rozszczenia-o-zwrot-wywłaszczonej-nieruchomosci> [dostęp: lipiec 2016].
- Ramus W., 1970, *Prawo wywłaszczeniowe. Komentarz*, Warszawa.
- Szewczyk M., 1992, *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Rej., nr 7–8.
- Truskiewicz Z., 1993, *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, Rej., nr 12.
- Woś T., 1991, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87*, OSP 1991, nr 4, poz. 95, pkt III.
- Woś T., 2011, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa.

Wykaz aktów normatywnych

- Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (tekst jedn. Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), uchylony w dniu 5 kwietnia 1958 r.
- Rozporządzenia ministra rozwoju i budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunkach umów o udostępnienie tych baz (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 78, poz. 837 z późn. zm.).
- Rozporządzenie prezydenta RP z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (T. j. Dz. U. z 1934 r. Nr 86, poz. 776 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomościami na obszarach miast i niektórych osiedli (tekst jedn. Dz. U. Nr 35, poz. 241 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. Nr 17, poz. 70 z późn. zm.).
- Ustawa z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz. U. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (tekst jedn. Dz. U. Nr 5, poz. 31 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz. U. Nr 32, poz. 31 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr. 230, poz. 1370 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1985 r. Nr 22 poz. 99 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2003 r. z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. Nr 42, poz. 335 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 20 lutego 1985 r., sygn. akt III AZP 8/84, OSNCP 1985, nr 10, poz. 145.
- Uchwała SN z dnia 13 czerwca 1995 r., sygn. akt. III AZP 3/95, OSNAPiUS 24/95, poz. 296.
- Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1994 r., sygn. akt. IVSA 878/93, PiP 4/95, poz. 52.
- Wyrok NSA z dnia 22 lipca 1994 r., sygn. akt. IV SA 1000/93, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 6 września 1994 r., sygn. akt. IV SA 1041/93, ONSA 2/96, poz. 61.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 1994 r., SA/ Lu 2125/94, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 1995 r., sygn. akt. SA/Lu 738/94, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 1995 r., sygn. akt. IV SA 1934/94, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., sygn. SA/Kr 207/95.
- Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1995 r., sygn. akt. SA/GD 374/95, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1995 r., sygn.. akt. IV SA 1063/94, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Gd 1738/95.
- Wyrok NSA z dnia 23 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 2140/9 niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 4 września 2003 r., sygn. akt. II SA/Gd 1552/00,
- Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2005 r., SA. Wa 1696/04, lex nr 189813.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1375/06, lex nr 281307.
- Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt. I OSK 1025/09.
- Wyrok WSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/GL 453/10.
- Wyrok WSA z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 710/10.
- Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1971/10.
- Wyrok WSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Kr 952/11.
- Wyrok NSA z 28 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 566/11.
- Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 979/11.
- Wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 22/15.
- Wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IISA/GI 879/15.
- Wyrok SN z dnia 24 września 1992 r., sygn. akt. III AZP 11/92, OSNCP 6/93, poz. 93.
- Wyrok SN z dnia 7 lutego 1995 r., sygn. akt ARN 82/94, OSNAPiUS 15/95, poz. 1183.
- Wyrok SN z dnia 25 stycznia 1996 r., sygn. akt. III ARN 59/95, OSNAPiUS14/96, poz. 196.

Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt. V CSK 187/09, lex nr 529690.

Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt II SA/Bk 825/07.

Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt. K/05, OTK-A3/08, poz. 61.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P12/11.

Wyrok TK z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P38/11.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14.

SUMMARY

Karolina Muzyczka

A decision on the return of expropriated property

The Act of 21 August 1997. Real Estate Management in Section III entitled “Making, restriction or deprivation of property rights” controls such as issues related to the return of expropriated property. Conditions for return of expropriated properties were generally referred to in Article 136 and 137 of the Land Act, and especially in the transitional provisions in article 229 Real Estate Management Act contain additional conditions which determine the refund or refuse the return of expropriated property. Cited above article refers to the legal status of the property many years ago, the courts considering the numerous cases of restitution of expropriated property, often their decisions are based just on article 229 Real Estate Management Act. This article pointed out the problems encountered in practice, when settlement such cases. Accordingly, it is to get closer to this procedure.

Key words: property rights, return of expropriated property, the entity entitled to the return of expropriated property, the scope of the property to be repaid.

Data wpływu artykułu: 04.01.2016 r.

Data akceptacji artykułu: 18.07.2016 r.