

Zasady i tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnych

Michał Krajewski,
radca prawny,
ekspert NIST

Tytułem wstępu chciałbym zwrócić uwagę, że obecnie wywłaszczenie nieruchomości jak stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ jest dopuszczalne, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Instytucja ta została przede wszystkim uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami², a art. 112 ust. 2 i ust. 3 tej ustawy stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Przy czym może być ono dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości. Z uwagi na temat niniejszego artykułu nie będę wskazywał na podstawie jakich ustaw dochodziło (dochodzi) do wywłaszczenia nieruchomości, bowiem przede wszystkim chciałbym się skupić na możliwości zwrotu wywłaszczonych (poprzez pozbawienie prawa własności) nieruchomości (z pominięciem przypadków polegających na pozbawieniu prawa użytkowania wieczystego),

na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. Nie będę zatem odnosił się do nieruchomości nabytych w drodze umowy.

Zanim przejdę do omówienia zasad zwrotu nieruchomości przewidzianych obecnie –co do zasady w art. 136 – 142 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami – chciałbym zwrócić uwagę, że ustawodawca po raz pierwszy wprowadził ustawową instytucję zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n. z 1958 r.), następnie została ona uregulowana w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99; dalej: u.g.g.w.n. z 1985 r.).

Natomiast w odniesieniu do Konstytucji RP zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wywodzona jest z treści wyżej powołanego art. 21 ust. 2 Konstytucji RP³, która nie jest wyrażona *expressis verbis*, jednak należy ją traktować „jako „oczywistą konsekwencję” obowiązujących przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określo-

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483).

2 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2023.344).

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. P 12/11 - Opublikowano: OTK-A 2012/11/135, Dz.U.2012/1472, LEX nr 1231684.

nych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK-A 2001, nr 7, poz. 216). „Zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji RP wyraża w sposób pozytywny, a art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w sposób negatywny - przez określenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP dookreśla tym samym gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP”⁴.

Art. 136 ust. 1 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 tej ustawy, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożył wniosku o zwrot tej nieruchomości.

Przepis ten więc przewiduje ustawowy zakaz używania wywłaszczonych nieruchomości na inny cel, niż ten, który został wskazany decyzji o wywłaszczeniu, a zatem jeżeli nieruchomość (część nieruchomości) nie zostanie wykorzystana na cel wywłaszczenia lub została wykorzystana na inny cel (inne cele) niż wskazany w decyzji w określonym terminie, wtedy powstaje obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części⁵. Ratio legis tego przepisu sprowadza się przede wszystkim do zapobiegania nadużywaniu instytucji wywłaszczenia nieruchomości, poprzez po pierwsze uniemożliwienie wykorzystywania tych nieruchomości w innym celu niż ten z uwagi na który doszło do wywłaszczenia nieruchomości, jak również poprzez zapobieganie „przedwczesnemu wywłaszczaniu (dużo wcześniej, niż może zostać rozpoczęta realizacja celu), i w tym kontekście zapobieganie również wywłaszczeniom, które okażą się zbędne, np. po zmianie planu miejscowego”⁶.

Dokonując jego analizy należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że dotyczy on tylko takich nieruchomości, które zostały wywłaszczone przez pozbawienie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, a więc w sytuacji gdy ograniczono jedynie sposób korzystania z nieruchomości, przepis ten nie będzie miał zastosowania⁷.

W orzecznictwie wskazuje się, że „nieruchomość wywłaszczona to wyłącznie nieruchomość, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorzą-

du terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia rozumianej sensu stricto, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w sensie przedmiotowym) decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw (i dekrétów z mocą ustaw), regulujących ogóle zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem”⁸.

Nie ma przy tym znaczenia, kiedy nieruchomość została wywłaszczona, a więc na podstawie jakiej ustawy w znaczeniu daty jej obowiązywania, istotne jest jednak, aby miała ona charakter ustawy wywłaszczeniowej, a zatem „zwrotowi podlega nieruchomość lub jej część, jeśli została ona wywłaszczona na podstawie obowiązującej w dacie zaistnienia tego zdarzenia ustawy wywłaszczeniowej, bez względu na czas, w jakim to zdarzenie nastąpiło, jak też bez względu na czas, w którym o tym fakcie orzeczono”⁹.

Dodatkowo ustawodawca w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadził możliwość zwrotu tych nieruchomości, które nabył Skarb Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) w trybie i na zasadach niemieszczących się w pojęciu wywłaszczenia sensu stricto (o czy mowa powyżej), a zatem tych, które nie mogłyby być zwrócone na podstawie art. 136 i nast. ww. ustawy¹⁰, a więc:

- 1) nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:
 - art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości,
 - ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach,
 - ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi,
 - art. 22 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,

4 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX).

5 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

6 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

7 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX).

8 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2004 r., II SA/Bk 156/04 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

9 Kol.Odw. 2824/99/G/2871D - Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie Opublikowano: OwSS 2000/1/5, LEX nr 42181.

10 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX).

oraz 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.

- 2) nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:
 - art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli,
 - 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 wywłaszczaniu nieruchomości.

Nie powinno budzić wątpliwości, że zawarte w tym przepisie wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza że wskazany został katalog zamknięty. W związku z powyższym, wyłączona jest możliwość stosowania zasad zwrotu nieruchomości przewidzianych w art. 136 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami do innych przypadków niż te wskazane powyżej i to nawet w sytuacji, w których „doszło do odjęcia własności, a nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w przepisie lub akcie, który był podstawą tego odjęcia”¹¹.

Mając na uwadze powyższe, nie podlegają zwrotowi nieruchomości, które zostały nabyte przez Skarb Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) na podstawie umowy, poza przypadkami przewidzianymi w art. 136 ust. 4 i 216 omawianej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jak wskazano powyżej, nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie ma przy tym znaczenia, jaki jest aktualny stan zagospodarowania nieruchomości, bowiem jeżeli cel został zrealizowany, a następnie nastąpiła zmiana sposobu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości, to nie zachodzą przesłanki do zwrotu nieruchomości w trybie komentowanego przepisu.

Art. 119 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, poza elementami określonymi w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, powinna zawierać m. in. ustalenie, na jakie cele nieruchomość jest wywłaszczana. Zasadniczo cel wywłaszczenia winien być wskazany

w sentencji decyzji (rozstrzygnięciu), zdarza się jednak (w szczególności jeżeli chodzi o decyzje z lat poprzednich wydawanych w poprzednim ustroju), że jest on zamieszczony w jej uzasadnieniu, co z uwagi na konstrukcję decyzji administracyjnej (która jako całość składa się z sentencji i jej uzasadnienia) nie powoduje jej wadliwości¹². Większe problemy stwarza sytuacja, gdy cel wywłaszczenia nieruchomości nie został w ogóle określony ani w sentencji decyzji ani w jej uzasadnieniu (szczególnie wydanych w odległej przeszłości) albo został wskazany bardzo ogólnie. Mogą również wystąpić i takie sytuacje, gdy ani były właściciel występujący z wnioskiem o zwrot nieruchomości, ani organ rozpatrujący ten wniosek nie posiadają orzeczenia o wywłaszczeniu nieruchomości.

W pierwszym przypadku, a więc gdy cel wywłaszczenia nie został wskazany w decyzji, ustala się go w oparciu o inne dowody, akty, czy czynności¹³ poprzedzające proces wywłaszczenia (np. zezwolenia na nabycie nieruchomości, decyzji lokalizacyjnej, decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego). Natomiast w sytuacji, gdy również one nie przyniosą rezultatu w postaci ustalenia celu wywłaszczenia, należy sięgnąć do innych zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności dokumentacji poprzedzającej proces inwestycyjny i tej zgromadzonej w postępowaniu wywłaszczeniowym, planu zagospodarowania przestrzennego i dopiero na podstawie całokształtu okoliczności sprawy odtworzyć ten cel¹⁴. Zdarzyć się jednak może, choć w pierwszej kolejności należy oczywiście sięgnąć po dokumenty powstałe przed wywłaszczeniem nieruchomości, że cel wywłaszczenia zostanie ustalony na podstawie dokumentów „późniejszych”, które go odzwierciedlają.¹⁵

Cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości wydanych w przeszłości należy interpretować w sposób ścisły i dążyć do ustalenia rzeczywistych intencji stanowiących przyczynę wywłaszczenia, zatem nie można go interpretować wg obecnych standardów¹⁶.

Z kolei w przypadku, gdy cel został wskazany w sposób nieprecyzyjny, dość ogólnikowo, trudno będzie ustalić, czy został on zrealizowany. Często jako przykład podawany jest cel wywłaszczenia nieruchomości „pod budowę osiedla

11 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX).

12 Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Autorzy fragmentu:
Mzyk Eugeniusz Opublikowano: LexisNexis 2010.

13 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

14 Sługocka Martyna, Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Opublikowano: LEX/el. 2022.

15 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

16 Sługocka Martyna, Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Opublikowano: LEX/el. 2022.

mieszkaniowego” i w takim przypadku należy uwzględnić budowę nie tylko typowych budynków (bloków) mieszkalnych (inwestycja główna), ale również wszystkich innych obiektów i urządzeń technicznych składających się na infrastrukturę tego osiedla, takich jak: budynki handlowe, usługowe, urządzenia towarzyszące, ciągi komunikacyjne, parkingi, szkoły, boiska sportowe, garaże, zieleń osiedlowa i chodniki (inwestycje towarzyszące). W przypadku zatem „inwestycji złożonych” realizacja celu będzie polegała nie tylko na realizacji inwestycji głównej, ale również inwestycji towarzyszących, które umożliwiają czy też usprawniają prawidłowe funkcjonowanie inwestycji głównej¹⁷.

Brak „odnalezienia” orzeczenia o wywłaszczeniu nieruchomości nie stanowi również przeszkody do prowadzenia postępowania o zwrot nieruchomości, jednak zachodzi konieczność w pierwszej kolejności ustalenia podstawy prawnej, na której ono nastąpiło. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie procedowało sprawę, w której ani wnioskodawcy, ani organ pomimo podjętych działań nie dysponowali orzeczeniem stanowiącym podstawę wywłaszczenia gruntów w 1929 r. pod lotnisko. Jednak zdaniem Kolegium nie dawało to postaw do konkluzji, że brak orzeczenia jest jednoznaczne z wnioskiem o braku możliwości ustalenia podstawy prawnej wywłaszczenia. Jak wskazało Kolegium „Organ administracji prowadzący postępowanie ma bowiem do dyspozycji wiele innych możliwości, które mogą stanowić dowód w sprawie, by uzyskać odpowiedź na kluczowe w prowadzonym postępowaniu pytanie. Można więc sięgać do zeznań świadków, dokumentów, literatury, orzecznictwa, a więc do tego wszystkiego, co, poparte logicznym uzasadnieniem i wywodem na temat przyjętych dowodów, może dać racjonalną odpowiedź na stawiane pytania. Dlatego też Kolegium sięgnęło do historycznej już dziś literatury, a to do dzieła wybitnego profesora Mariana Zimmermanna, pt. „Wywłaszczenie - Studium z Dziedziny Prawa Publicznego” - wydanego we Lwowie w 1933 r. nakładem Towarzystwa Naukowego. Tam to, w rozdziale pn. „Wywłaszczenie w ustawodawstwie polskim” czytamy: (...) „W byłej dzielnicy austriackiej nie było ogólnej ustawy ekspropriacyjnej; nowe ustawy polskie, wprowadzające wywłaszczenie na różne cele, nakazują stosować w postępowaniu analogiczne przepisy austriackiej ustawy o budowie i eksploatacji kolei z 18 lutego 1878 r. Spełnia ona przez to, tak samo zresztą jak dawnej i dziś w Austrii funkcje ogólnej ustawy ekspropriacyjnej”. Z kolei przypis w tym miejscu zamieszczony stwierdza, iż „art. 23 u. IV rozp. Prezyd. Rzplitej z 14 marca 1928 r. p. 294 o prawie lotniczym postanawia: Do wywłaszczeń stosuje się przepisy obowiązujące na poszczególnych obszarach prawnych, z tem zastrzeżeniem,

że na obszarach województw: krakowskiego, lwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego oraz cieszyńskiej części województwa śląskiego będą stosowane przepisy na użytek kolei”. Dalej natomiast Autor stwierdza: „(...) Wobec braku ogólnej ustawy ekspropriacyjnej i wobec braku wyrobionej jeszcze z czasów austriackich praktyki, według której stosowano ustawę kolejową w razie braku bliższych przepisów o wywłaszczeniu - per analogiam, wydaje się rzeczą niewątpliwą, że i w tych przypadkach znajdzie ona zastosowanie”. Z powyżej cytowanych fragmentów opracowania naukowego jednoznacznie wynika, iż na terenie województwa krakowskiego ustawa z 18 lutego 1878 r. o wywłaszczeniu w celu budowania i utrzymywania w ruchu kolei żelaznych spełniała rolę ogólnej ustawy wywłaszczeniowej, mającej zastosowanie do prawa lotniczego (o czym bezpośrednio mowa w również cytowanym wyżej rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 marca 1928 r.). W tym stanie faktycznym i prawnym, wywłaszczenie gruntów pod rozszerzenie lotniska wojskowego w 1929 r. mogło się odbyć tylko na podstawie ustawy stricte wywłaszczeniowej, którą była ustawa z 18 lutego 1878 r. Ustawę tę cytuje zresztą wniosek sporządzony przez Oddział Prokuratury Generalnej Rzp.P. w K. Wydział I Administracyjny L.I. 16871/30/F, 2/, działający w imieniu Skarbu Państwa, a skierowany do Sądu Powiatowego w K. o oznaczenie odszkodowania za wywłaszczone grunty. Przedkładając ów wniosek, wnioskodawca wnosi, by po myśli § § 22-34 ustawy z 18 lutego 1878 r. wdrożyć postępowanie sądowe w celu oznaczenia odszkodowania za wywłaszczone grunty. W tym stanie, zdaniem Kolegium, bezsporne jest, iż wywłaszczenie określonych nieruchomości miało miejsce, zaś podstawą tego działania, zakończonego orzeczeniem Województwa z 26 października 1929 r. L.Ad.281/29, była ustawa wywłaszczeniowa. Co za tym idzie, spełniona została przesłanka wynikająca z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”¹⁸.

Reasumując, rozpatrując wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, w pierwszej kolejności koniecznym jest ustalenie celu jej wywłaszczenia, który powinien być (na co wskazano powyżej) interpretowany w sposób ścisły, gdyż to on determinuje ustalenie, czy nieruchomość stała się zbędna w rozumieniu art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁹. Kolejnym etapem jest zbadanie, czy został on zrealizowany zgodnie z celem, na jaki nieruchomość została wywłaszczona. Natomiast, gdy jest on ogólny, nieprecyzyjny to na organie spoczywa obowiązek jego „doprecyzowania” poprzez ustalenie jaki konkret-

18 Kol.Odw. 2824/99/G/2871D - Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie Opublikowano: OwSS 2000/1/5, LEX nr 42181.

19 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł.

17 Sługocka Martyna, Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Opublikowano: LEX/el. 2022 .

nie cel miał być zrealizowany na nieruchomości, do czego z pewnością przyczyni się dopuszczenie różnych dowodów, w tym z zeznań świadków, opinii biegłych, oględzin, a więc wszystkich tych, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a które nie są sprzeczne z prawem (art. 75 Kpa).²⁰ Należy przy tym pamiętać, że jeżeli na nieruchomości zrealizowano cel publiczny, jednak był on inny niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, to i tak zachodzą podstawy do zwrotu nieruchomości²¹.

Wywłaszczona nieruchomość może być przeznaczona (użyta) na inny cel niż uwzględniony w decyzji o wywłaszczeniu pod warunkiem, że poprzedni właściciele (lub ich spadkobiercy) wyrażą na to zgodę. Zgoda ta przejawia się brakiem wniosku o zwrot nieruchomości. Zanim jednak będzie można „skutecznie podnosić skutki braku wniosku podmiotów uprawnionych do zwrotu nieruchomości” organ w oparciu o art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie musiał zawiadomić strony (byłych właścicieli lub spadkobierców) o zamiarze wykorzystania nieruchomości lub jej części na inny cel oraz o możliwości jej zwrotu lub udziału w nieruchomości albo jej części lub udziału w tej części²². W orzecznictwie podkreśla się, że zawiadomienie to ma nie tylko charakter informacyjny, ale również stanowi „uzyskanie roszczenia publiczno-prawnego, zmierzającego do „odzyskania” wywłaszczonej nieruchomości”²³. Termin na złożenie takiego wniosku wynosi 3 miesiące od dnia otrzymania zawiadomienia (lub 3 miesiące od dnia kiedy upłynął 3 miesięczny termin wywieszenia tego zawiadomienia w siedzibie właściwego organu oraz umieszczenia go na stronie BIP organu) i po jego upływie (w przypadku braku złożenia wniosku), wygasa prawo żądania zwrotu nieruchomości. Natomiast w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem przed upływem ww. terminu, organ zobowiązany jest do jego rozpatrzenia i wydania stosownej decyzji.

Należy podkreślić, że na organie spoczywa obowiązek ustalenia poprzednich właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców (w przypadku śmierci właściciela właścicieli nieruchomości)²⁴. Natomiast w przypadku braku możliwości ustalenia ich adresu zawiadomienia dokonuje się w formie obwieszczenia (szczegółowo określonego

w art. 136 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Natomiast art. 136 ust. 2 b ww. ustawy wymienia elementy, które powinno zawierać to zawiadomienie, przy czym wyliczenie to ma charakter otwarty, co potwierdza użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Obligatoryjnie jednak powinno ono zawierać m. in. pouczenie o skutkach niezłożenia wniosku o zwrot nieruchomości w terminie, o którym mowa w ust. 5 (a więc 3 termin miesięczny i skutki jego niezachowania wskazane powyżej) i ust. 7 art. 136 ww. ustawy (o którym mowa będzie poniżej).

W tym miejscu jedynie sygnalizuję, że w tego rodzaju sprawach dość często występującą sytuacją jest rozporządzenie nieruchomością przez Skarb Państwa (jednostkę samorządu terytorialnego) na inny cel niż ten wskazany w decyzji bez wcześniejszego zawiadomienia o tym ww. podmiotów. Dochodzi zatem do przeniesienia nieruchomości w sposób trwały na rzecz osób trzecich, bez faktycznej zgody byłych właścicieli (ich spadkobierców). Użycie nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu „to nie tylko jej (inne) gospodarcze i fizyczne przeznaczenie, ale również rozporządzenie nią w drodze czynności prawnej, wyniku w której jej własność bądź prawo wieczystego użytkowania przechodzi na inną osobę”²⁵.

Konsekwencją zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określony w decyzji o wywłaszczeniu jest przyznanie byłym właścicielom wywłaszczonej nieruchomości lub ich spadkobiercom prawa wystąpienia do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej z wnioskiem o jej zwrot (z ograniczeniem przewidzianym w art. 136 ust. 3 i 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Starosta zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Postępowanie może być prowadzone jedynie na wniosek osób uprawnionych, a więc niedopuszczalne jest prowadzenie takiego postępowania z urzędu, bowiem w przypadku wydania decyzji w przedmiocie zwrotu nieruchomości nieobjętego wnioskiem, oznacza wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa²⁶. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten jako osoby uprawnione do złożenia wniosku nie wymienia następców prawnych byłych właścicieli i wydaje się słuszne zastosowanie w tym przypadku wykładni literalnej i w konsekwencji odmówienia prawa zwrotu następcom prawnym byłych właścicieli (czyli w przypadku gdy doszło do zbycia tego roszczenia lub przeniesienia (cesji) na inną osobę)²⁷. Tym bardziej, że poprzednio obowiązujący art. 69 ust. 1

²⁵ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

²⁶ wyrok WSA w Krakowie z 25.09.2008 r., II SA/Kr 567/08, LEX nr 566523.

²⁷ Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Autorzy fragmentu: Mzyk Eugeniusz Opublikowano: LexisNexis 2010.

²⁰ Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł.

²¹ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

²² Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

²³ Klat-Górska Elżbieta, Klat-Wertelecka Lidia, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: LEX 2015.

²⁴ Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Autorzy fragmentu: Mzyk Eugeniusz Opublikowano: LexisNexis 2010.

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości²⁸, a także art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 15 lutego 2000 r.²⁹ wskazywały, że uprawnionym do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości był poprzedni właściciel oraz jego następca prawny. Przyjąć zatem należy, że ustawodawca w sposób celowy ograniczył katalog osób uprawnionych do poprzednich właścicieli i ich spadkobierców³⁰. Przez spadkobierców należy rozumieć zarówno spadkobierców ustawowych jak i testamentów (którzy muszą się wykazać postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku lub aktem poświadczenia dziedziczenia oraz ewentualnie postanowieniem o dziale spadku), natomiast osobom uprawnionym do zachowku takie roszczenie nie przysługuje, skoro ustawa posługuje się pojęciem spadkobierców³¹.

Nie można również pominąć, że od 14 maja 2019 r. obowiązuje dodany art. 140 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz znowelizowany art. 136 tej ustawy³², które wprowadzają możliwość zwrotu udziału we własności wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, zatem zwrotowi może podlegać udział, a jego zwrotu może żądać „każda osoba uprawniona osobno, niezależnie od tego, czy inne osoby uprawnione do żądania zwrotu kolejnych udziałów takie żądania złożą”. Obecnie zatem, zwrócenie udziału w nieruchomości wywłaszczonej nie jest już uzależnione od zgody pozostałych uprawnionych do żądania zwrotu udziału³³.

Tak jak wskazano powyżej, postępowanie o zwrot nieruchomości jest wszczynane na wniosek uprawnionych podmiotów, a zatem postępowanie to nie jest kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego, a „nową sprawą”. Oznacza to, że w pierwszej kolejności starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej ustala krąg uczestników³⁴, a więc czy wniosek złożyła osoba uprawniona. W przypadku, gdy postępowanie w sprawie zwrotu dotyczy udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części, zawiadamia on pozostałych uprawnionych o możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej

nieruchomości albo udziału w jej części. Z kolei w sytuacji, gdy zostało zgłoszone więcej niż jedno żądanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub w jej części, organ prowadzi jedno postępowanie dotyczące wszystkich żądań.

Następnie starosta ustala stan faktyczny, który jest istotny dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 i 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami), m.in. nieruchomość, która została wywłaszczona, czy też z jakiej działki powstała działka, której zwrotu domagają się wnioskodawcy, czy przed dniem wejścia w życie komentowanej ustawy, tj. 1 stycznia 1998 r. nieruchomość została sprzedana lub ustanowiono na niej prawo wieczystego użytkowania na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej (art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami), celu jej wywłaszczenia (zbędny na cel określony w decyzji), w tym ustalenie, czy cel ten uległ modyfikacji, a wreszcie, czy został on zrealizowany w okresie wymaganym ustawą³⁵, tj. w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Decyzja o zwrocie nieruchomości jest aktem administracyjnym konstytutywnym, a zatem wywołuje skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności z chwilą, gdy stanie się ona ostateczna. Tak jak decyzja wywłaszczeniowa spowodowała odjęcie prawa dotychczasowemu uprawnionemu i ustanawiała je na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, podobnie decyzja o zwrocie rodzi bezpośrednie skutki cywilnoprawne, przenosi na poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców własność zwracanej nieruchomości³⁶.

W art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przesądził, że w decyzji o zwrocie nieruchomości należy zamieścić także postanowienie o obowiązku zwrotu odszkodowania oraz o obowiązku zwrotu nieruchomości zamiennej (o czym będzie mowa poniżej).

Uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wygasa jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat. W takim też przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o zamiarze zużycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel (art. 136 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Analizując ten przepis należy rozróżnić dwie sytuacje, a mianowicie przypadki, gdy nie upłynął 20 letni termin, o którym mowa powyżej, natomiast nieruchomość (lub jej część) stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

³⁵ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

³⁶ Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX).

²⁸ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127).

²⁹ ustawa z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 ze zm.).

³⁰ Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł.

³¹ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

³² Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2019 r., poz. 801).

³³ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

³⁴ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

ciami) i wtedy osoby uprawnione mogą złożyć wniosek o jej zwrot, niezależnie od tego, że organ nie podjął czynności związanych z obowiązkiem zawiadomienia (art. 136 ust. 2 ustawy), a właściwy starosta będzie zobowiązany do rozpatrzenia wniosku z uwzględnieniem art. 136 ust. 3a i 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast w sytuacjach, gdy organ przed upływem tych 20 lat rozpocznie postępowanie zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i osoba uprawniona zostanie poinformowana o zamiarze zużycia nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, to jeżeli po uzyskaniu tej informacji niełoży wniosku, to jej uprawnienia do żądania zwrotu wygasną w terminie, w którym upłynął termin składania wniosku podany w art. 136 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami i niezależnie od powodu nie będą podlegały przywróceniu, nawet jeśli nie upłynął 20 letni termin. Należy podkreślić, z całą stanowczością, że terminy te mają charakter materialnoprawny, co wyklucza ich przywrócenie.

W każdym z tych przypadków, gdy uprawnienia do żądania zwrotu wygasną, organ nie ma już obowiązku zawiadomienia zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców, a po upływie 20 letniego terminu, nieruchomość będzie można wykorzystać na inny cel niż cel określony w decyzji o wywłaszczeniu³⁷.

W zakresie utraty uprawnień do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości nie można pominąć, że wspomniana powyżej nowelizacja z 4 kwietnia 2019 r., którą wprowadzono przepis art. 136 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawiera przepis przejściowy, tj. art. 2, dotyczący stosowania tego ust. 7. W przypadku gdy termin, o którym mowa w art. 136 ust. 7 ww. ustawy, upłynął przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 14 maja 2019 r., albo gdy od tej daty do upływu tego terminu pozostało nie więcej niż 12 miesięcy, wniosek, o zwrot nieruchomości w brzmieniu nadanym tą ustawą może zostać złożony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia tej nowelizacji w życie. Dodatkowo, w art. 4 tej nowelizacji przesądzono, że do spraw o zwrot wywłaszczonych nieruchomości wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zmieniane tą nowelizacją w brzmieniu, jakie ta nowelizacja im nadała, jednak z wyłączeniem art. 136 ust. 7 ustawy, którego do ww. spraw wszczętych i niezakończonych nie stosuje się.

Uprawnienie do zwrotu nieruchomości może zgodnie z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami powstać najwcześniej po 7 latach od wywłaszczenia, jeżeli nie

rozpoczęto prac związanych z realizacją celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu lub po 10 latach, jeżeli cel ten nie został zrealizowany i w tym przypadku jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część. Każdą z tych przesłanek należy oceniać osobno. Decyzja odmawiająca zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może nastąpić po zbadaniu przez organ obu przesłanek z pkt 1 i 2 ust. 1 art. 137 ww. ustawy., natomiast przy zwrocie nieruchomości wystarczy ustalenie wystąpienia jednej z nich³⁸.

Biegu terminów wskazanych powyżej, a więc warunkujących zwrot nieruchomości nie należy jednak odnosić do wywłaszczenia dokonanego przed wejściem w życie przepisów przewidujących te terminy. W przypadku zatem ustalenia, że na nieruchomości został zrealizowany cel jej wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. (data wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami), okoliczność, kiedy ten cel zrealizowano, nie ma znaczenia prawnego, a terminy określone w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie znajdują zastosowania, ponieważ przepis nie może „przewidywać” skutków prawnych stanu faktycznego zaistniałego przed jego wejściem w życie³⁹.

W praktyce powstają różne wątpliwości dotyczące tego, czy nastąpiło rozpoczęcie realizacji inwestycji celu publicznego lub czy cel publiczny został zrealizowany. W pierwszym przypadku rozpoczęcie realizacji nie może być abstrakcyjne, musi zostać uzewnętrznione⁴⁰ np. przy realizowaniu inwestycji budowlanej za rozpoczęcie prac należy uznać czynności faktyczne podjęte w obrębie nieruchomości, a stanowiące realizację tej inwestycji budowlanej, choćby w części, inwestycji głównej, jak również zrealizowanie, nawet częściowo, infrastruktury tej inwestycji oraz zainstalowanie urządzeń, bez których inwestycja objęta celem wywłaszczenia nie mogłaby spełniać planowanych funkcji. Natomiast nie można uznać za rozpoczęcie realizacji celu prac projektowych, przygotowawczych, formalności związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę ani formalności związanych z uzyskaniem kredytu, ani innych czynności prowadzonych poza samą nieruchomością (które stwarzają jedynie możliwość rozpoczęcia budowy, ale nie są jeszcze realizacją samej budowy czy też robót budowlanych w rozumieniu prawa budowlanego), ani nawet uzyskania pozwolenia na budowę, czy uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, a nawet uzyskanie

38 wyrok WSA z 3.04.2006 r., I SA/Wa 1228/05 (LEX nr 222035).

39 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

40 Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2010 Autorzy fragmentu: Mzyk Eugeniusz.

37 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę⁴¹.

Ponadto jak wynika z orzecznictwa „na nieruchomości mogą być prowadzone różne prace przygotowawcze i zabezpieczające, które choć są związane z inwestycją, to także mogą zostać uznane za prace wstępne, które nie stanowią jeszcze o rozpoczęciu realizacji celu wywłaszczenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że za rozpoczęcie realizacji inwestycji należy uznać zrealizowanie, nawet częściowo, infrastruktury towarzyszącej oraz zrealizowanie częściowo samej inwestycji”⁴².

W odniesieniu do drugiej przesłanki przewidzianej w tym przepisie, nie zakończenie realizacji celu publicznego przed upływem 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, powoduje obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i to nawet w przypadku, gdy realizacja celu została rozpoczęta w terminie, jednak została zakończona po upływie ww. dziesięcioletniego terminu. Orzecznictwo jednak w tym przypadku nie jest jednolite i zdarzają się odmienne poglądy. „Nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli te nieruchomości, na których cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot, niezależnie od tego, czy realizacja inwestycji nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia”⁴³.

Badając przesłanki zwrotu nieruchomości, a więc czy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie ma znaczenia: jaki jest aktualny stan zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości (faktyczny stan zagospodarowania nieruchomości)⁴⁴, czy nadal podtrzymywany jest zamiar zrealizowania celu wywłaszczenia na tej nieruchomości. Jak wskazuje orzecznictwo należy odróżnić niezrealizowanie celu od jego modyfikacji, a więc gdy w trakcie realizacji celu nastąpi uzasadniona zmiana przeznaczenia. „Modyfikacja celu wywłaszczenia jest czymś zupełnie innym, niż całkowita zmiana tego celu (...) Gdyby bowiem o zbędności orzekać wyłącznie przez pryzmat zakresu inwestycji określonego w decyzji o wywłaszczeniu czy w decyzji o lokalizacji inwestycji, wówczas jakakolwiek nowa inwestycja o nieco odmiennym charakterze na nieruchomości wywłaszczonej byłaby wykluczona. To ograniczałoby często prawidłowe zagospodarowanie terenu”. Przede wszystkim jednak modyfikacja jest dopuszczalna w przypadku „budowy tzw. obiektów stanowiących infrastrukturę złożoną, w tym wie-

loetapową, która jest realizowana przez dłuższy okres czasu”, ponieważ „poszczególne obiekty, wchodzące w skład takiej złożonej lub wieloletniej infrastruktury technicznej, stanowią jedynie element owej inwestycji”⁴⁵.

Mając na uwadze powyższe, jeżeli cel wywłaszczenia wskazany w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany, to poprzedni właściciele, czy ich spadkobiercy nie mogą domagać się zwrotu nieruchomości i to nawet w przypadku, gdy później nastąpi zmiana przeznaczenia nieruchomości. Jednak w takim przypadku podmioty uprawnione mogą wystąpić o odszkodowanie przed sądem powszechnym.

Jeżeli, na wywłaszczonej nieruchomości, która podlega zwrotowi, został ustanowiony trwały zarząd lub użytkowanie, prawa te wygasają z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zwrocie nieruchomości stała się ostateczna (art. 138 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Nie wydaje się zatem odrębnej decyzji o wygaśnięciu zarządu, czy użytkowaniu (pomimo tego, że jest ono unormowane w Kodeksie cywilnym). Odesłanie zawarte w tym przepisie do art. 90 ust. 2 ww. ustawy, zobowiązuje właściwy organ do zwrotu kwoty stanowiącej równowartość poczynionych nakładów na tę nieruchomość poniesionych w związku z wykonaniem robót budowlanych zgodnie z przepisami prawa budowlanego przez jednostkę organizacyjną, której przysługuje prawo trwałego zarządu (na zwracanej nieruchomości). Przepis ten odnosi się jedynie do jednostki organizacyjnej i nie reguluje zwrotu nakładów poczynionych na nieruchomości oddanej w trwały zarząd przez osoby trzecie.⁴⁶

Podobnie z mocy prawa (z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna) wygasają najem, dzierżawa i użyczenie (art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), zatem nie zachodzi konieczność podjęcia żadnych innych dodatkowych czynności, jak np. rozwiązania umowy za wypowiedzeniem lub wydania dodatkowej decyzji. Jednak ustawodawca nie uregulował rozliczeń związanych z ww. umowami. W tej sytuacji o wzajemnych rozliczeniach stron wygasających umów, będą decydowały poszczególne postanowienia umowy, a w przypadku ich braku stosowne uregulowania kodeksu cywilnego⁴⁷. W tym miejscu jedynie zasygnalizować należy, że jeżeli poczynione nakłady zwiększyły wartość nieruchomości, na osobach, którym ją zwrócono spoczywa obowiązek ich rozliczenia z podmiotem publicznoprawnym, od którego

41 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

42 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

43 wyrok WSA w Łodzi z 26.05.2021 r., II SA/Łd 507/20, (LEX nr 3192328).

44 wyrok WSA w Krakowie z 12.09.2019 r., II SA/Kr 575/19, (LEX nr 2723661).

45 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

46 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

47 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

orzeczone zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁴⁸. Należy zwrócić jednak uwagę, że ww. umowy wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna. Oznacza to, że w tym okresie podmioty z którymi została zawarta jedna z tych umów mogą cały czas realizować swoje prawa, a tym samym dokonywać „zmian stanu faktycznego nieruchomości” i w związku z tym (w tym zakresie) nie następują „żadne rozliczenia między tymi osobami a osobami, którym nieruchomość została zwrócona⁴⁹”.

Wygaśnięcie zatem trwałego zarządu, użytkowania, najmu, dzierżawy lub użyczenia jest skutkiem wydania decyzji o zwrocie nieruchomości i w razie gdy zostały one ustanowione na nieruchomości będącej przedmiotem postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości, należy w decyzji o jej zwrocie umieścić informację o skutkach prawnych omawianego przepisu (art. 138 ustawy o gospodarce nieruchomościami)⁵⁰. Jednym z nich jest utrata tytułu do dalszego posiadania i korzystania z nieruchomości, a zatem konieczność wydania posiadanej nieruchomości. W przypadku odmowy jej wydania, osobie której zwrócono nieruchomość przysługuje jej roszczenie określone w art. 222 § 1 Kc (powództwo windykacyjne), które będzie się toczyło przed sądem cywilnym.⁵¹

Na marginesie wskazać należy, że ponieważ postępowanie w zakresie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej toczy się w procedurze administracyjnej i ustawy o gospodarce nieruchomościami to nie stosuje się w tym postępowaniu przepisów Kodeksu cywilnego, w tym art. 226 § 1 Kc, który reguluje zwrot nakładów koniecznych na rzecz samostannego posiadacza w dobrej wierze i starosta nie orzeka w drodze decyzji o tych nakładach.⁵² Zauważyć bowiem należy, że zwrot przecież następuje wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a nie podmiotu, który ewentualnie dokonał nakładów na cudzą rzecz, jednak może on dochodzić swoich roszczeń przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych.

Omawiany przepis (art. 138 ustawy o gospodarce nieruchomościami) stanowi katalog zamknięty, więc z mocy prawa nie wygasają żadne inne ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomości lub inne umowy.

Przepis ten zatem „nie w pełnym zakresie odgrywa zatem swoją rolę restytucyjną, polegającą na przywróceniu nieruchomości do stanu prawnego, jaki istniał przed wywłaszczeniem”⁵³.

Kwestią sporną jest, czy najemca, dzierżawca lub podmiot, na rzecz którego nastąpiło użyczenie, są stroną postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Orzecznictwo w tym zakresie jest niejednolite, jednakże należy się przychylić do stanowiska, że podmioty te mają na gruncie art. 28 Kpa status strony. W uchwale w składzie 7 sędziów NSA⁵⁴ stwierdzono, że najemca wywłaszczonej nieruchomości posiada interes prawny bycia stroną postępowania o jej zwrot (niezależnie czy poczynił nakłady na wywłączoną nieruchomość), ponieważ w przypadku zwrotu nieruchomości przysługujące mu prawo najmu wygasa w terminie wskazanym w omawianym przepisie (art. 138 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) z mocy prawa, niezależnie od woli stron, a zatem ostateczna decyzja o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej wpływa bezpośrednio na jego sytuację prawną⁵⁵.

Nieruchomość wywłączona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu (art. 139 ustawy o gospodarce nieruchomościami), przy czym zaakcentować należy, że przez nieruchomość wywłączoną należy rozumieć wyłącznie tę nieruchomość (lub jej część, udział), która została wywłączona, a zatem nie można przyznać wnioskodawcy (w ramach zwrotu nieruchomości) udziału we własności innej nieruchomości niż nieruchomość wywłączona⁵⁶. Stan nieruchomości został zdefiniowany w art. 4 pkt 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez który należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Na stan nieruchomości składają się zatem: jej stan prawny, stan faktyczny oraz stan faktyczny otoczenia nieruchomości⁵⁷. Ustawodawca nie sprecyzował co należy rozumieć przez dzień zwrotu, w związku z tym na tym tle powstają rozbieżności w zakresie interpretacji tego

53 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

54 uchwała składu 7 sędziów NSA z 13 października 2003 r. (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

55 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

56 wyrok NSA z 8.10.2015 r., I OSK 3071/14 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

57 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

48 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

49 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

50 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

51 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

52 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

terminu. Jedno ze stanowisk zakłada, że chodzi o dzień, wydania decyzji⁵⁸, z kolei inni przychylają się do koncepcji, że przez dzień zwrotu należy rozumieć dzień w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna⁵⁹.

W każdym razie, osobom które wystąpiły w wnioskiem o zwrot nieruchomości nie przysługuje żądanie by nieruchomość została im zwrócona w stanie faktycznym sprzed wywłaszczenia, ani nie mogą żądać przywrócenia stanu faktycznego sprzed wywłaszczenia, w szczególności osoba, która uzyskała zwrot nieruchomości, „nie ma podstaw do żądania odłączenia od nieruchomości jej części składowych zwiększających wartość nieruchomości w stosunku do wartości sprzed wywłaszczenia”⁶⁰.

Natomiast osobom tym, jeżeli w okresie od dnia zwrotu nieruchomości (przez który należy rozumieć albo dzień wydania decyzji lub dzień, gdy stanie się ona ostateczna) do dnia faktycznego wydania nieruchomości, doszło do zmiany stanu faktycznego nieruchomości, przysługuje roszczenia cywilnoprawne, w tym m. in. o przywrócenie jej do stanu poprzedniego z dnia zwrotu nieruchomości (tj. wydania decyzji albo gdy stanie się ona ostateczna) przeciwko sprawcy tych zmian.⁶¹

Art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (omówiony powyżej) stanowi, że warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (udziału w niej albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części) jest zwrot przez poprzedniego właściciela (jego spadkobiercę) odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Art. 140 tej ustawy, stanowi zatem próbę doprecyzowania zasad zwrotu odszkodowania, a w przypadku gdy w ramach odszkodowania przyznana była nieruchomość zamienna - zasad zwrotu tej nieruchomości⁶².

Wątpliwości budzi, czy rozstrzygnięcie dotyczące zwrotu odszkodowania ewentualnie przyznanej nieruchomości zamiennej powinno być postanowieniem zawartym w decyzji o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, czy też może być ono zawarte w innej decyzji. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że takie rozstrzygnięcie winno

znaleźć się w decyzji przyznającej zwrot wywłaszczonej nieruchomości i za niedopuszczalne uznają orzeczenie w tym przedmiocie w odrębnym postępowaniu.^{63 64} Przeciwnicy tej koncepcji prezentują stanowisko, że rozliczenia z tytułu zwracanej nieruchomości można dokonać w odrębnym postępowaniu, a art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami określa wyłącznie regułę, że ze zwrotem nieruchomości związany jest obowiązek zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania, co nie oznacza, że stosownych rozliczeń nie można dokonać w odrębnym postępowaniu. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny⁶⁵ wyjaśnił, że „nie ma przeszkód, aby decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości i zwrocie odszkodowania mogła być uchylona tylko w części dotyczącej odszkodowania. Oba te elementy stanowią samodzielne, z punktu widzenia materialnoprawnego, sprawy administracyjne (...) nie ma też obaw, że zniknie zabezpieczenie roszczenia o zwrot odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Można bowiem np. informację o toczącej się sprawie wpisać jako ostrzeżenie w księdze wieczystej. Nadto, podkreślić należy, iż nie w każdej decyzji nakazującej zwrot wywłaszczonej nieruchomości zachodzi bezwzględna konieczność zabezpieczenia wierzytelności wynikającej z konieczności zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania”.

Nie można także przyjąć, że skoro omawiany przepis stanowi o obowiązku wydania decyzji w zakresie zwrotu odszkodowania lub nieruchomości zamiennej, to orzeczenie o zwrocie nieruchomości następuje pod warunkiem jednoczesnego orzeczenia o zwrocie odszkodowania⁶⁶.

Ust. 1 art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że w razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwraca Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu, ustalone w decyzji odszkodowanie, a także nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania.

Nie budzi wątpliwości, że zwrotu odszkodowania i nieruchomości zamiennej dokonuje się na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu. Natomiast ponownie powstają rozbieżności przy ocenie co należy rozumieć przez dzień zwrotu,

58 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

59 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

60 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

61 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

62 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

63 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

64 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 202.

65 Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r.; sygn. akt I OSK 798/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

66 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

a więc czy jest to dzień wydania decyzji, ponieważ „to na ten dzień należy ustalić informacje, które zawarte są w treści decyzji o zwrocie nieruchomości, w tym m.in. podmiot publiczny będący właścicielem zwracanej nieruchomości, różnicę wartości nieruchomości powstałą na skutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu, a także wartość nieruchomości na ten dzień, wysokość odszkodowania nie może być bowiem wyższa niż wartość nieruchomości właśnie w tym dniu”⁶⁷. Czyteż dzień zwrotu należy uznać za dzień, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna⁶⁸.

Nowelizując przepis (art. 140 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami)⁶⁹ ustawodawca wprowadził w miejsce „wyplacone odszkodowanie” „ustalone odszkodowanie”, jednak zmiana ta nie uzasadnia wniosku, że przez pojęcie „ustalone w decyzji odszkodowanie” należy orzec o jego zwrocie niezależnie od tego czy faktycznie zostało wypłacone. WSA w Łodzi⁷⁰ zajął stanowisko, w którym wyjaśnił że organ dokonał błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, iż zmiana treści art. 140 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje, że zachodzi brak podstaw do badania przez niego, czy odszkodowanie faktycznie zostało wypłacone. Dalej Sąd wskazał, że „W przeciwnym wypadku wystąpiłby brak wzajemności świadczeń podmiotu wywłaszczanego i podmiotu, na rzecz którego wywłaszczenie nastąpiło, co tym samym uzasadniałoby nieodpłatny zwrot wywłaszczonej nieruchomości na rzecz wnioskodawców”. W związku z powyższym, to że w decyzji w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości orzeczono o odszkodowaniu nie może prowadzić do wniosku, że zostało ono wypłacone.

Nieruchomość wywłaszczona może być zwrócona tylko wówczas, gdy zachodzi możliwość zwrotu nieruchomości zamiennej, tej którą otrzymał właściciel (spadkobierca) wywłaszczonej nieruchomości. Jeżeli zatem nie dysponuje on prawem do nieruchomości zamiennej, nie jest możliwa zamiana obowiązku zwrotu nieruchomości zamiennej na odszkodowanie pieniężne^{71 72}.

Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość po waloryzacji, z zastrzeżeniem art. 217 ust. 2, nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, nie może być wyższa niż jej wartość odtworzeniowa. Waloryzacja odbywa się zgodnie z regułami przewidzianymi w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z ograniczeniami przewidzianymi w tym przepisie. Starosta zatem prowadzący postępowania w zakresie zwrotu nieruchomości po dokonaniu waloryzacji odszkodowania i ustaleniu wartości nieruchomości na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego (poddane zasadom postępowania dowodowego przewidzianego w KPA) porównuje te dwie wartości i orzeka o wartości zwracanego odszkodowania⁷³.

Należy jednak pamiętać, że od powyższej zasady ustawodawca wprost przewidział wyjątek określony w art. 217 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomości, a więc osoby, które zostały pozbawione własności nieruchomości w wyniku wywłaszczenia przed 5 grudnia 1990 r., w razie zwrotu tych nieruchomości zwracają odszkodowanie zwaloryzowane w wysokości nie większej niż 50% aktualnej wartości tych nieruchomości.⁷⁴

Jeżeli zwrotowi podlega część wywłaszczonej nieruchomości (udział w wywłaszczonej nieruchomości albo w jej części), zwracaną kwotę odszkodowania ustala się proporcjonalnie do powierzchni tej części nieruchomości (do wielkości udziału) – art. 140 ust. 3 i 3a. Opisane powyżej zasady odnoszą się zatem do przypadku, gdy zwrotowi podlega część wywłaszczonej nieruchomości (udział), co ma miejsce wtedy, gdy tylko część wywłaszczonej nieruchomości jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W pierwszej kolejności zatem należy ustalić proporcję zwracanej części w stosunku do całej wywłaszczonej nieruchomości. Jak wynika z tego przepisu jedynym kryterium mającym wpływ na wysokość odszkodowania jest powierzchnia „i nie ma podstaw do uwzględniania innych kryteriów (np. stanu i wartości zwracanej części wywłaszczonej nieruchomości w stosunku do całej wywłaszczonej nieruchomości na dzień wywłaszczenia)”⁷⁵.

Przepis ten nie odnosi się do możliwości zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy

67 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

68 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

69 Nowelizacja dokonana ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).

70 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 362/08, LEX nr 513891.

71 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

72 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami.

mi. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

73 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

74 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

75 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

w ramach odszkodowania przyznana była nieruchomości zamienna. Jednak przez analogie należy odnieść się do art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami i przyjąć, że „zwrot taki jest dopuszczalny pod warunkiem zwrotu nieruchomości zamiennej, przy czym zwrotowi miała by podlegać cała nieruchomość zamienna, a nie jej część (choć zwracana jest część nieruchomości wyłączonej). Jeśli zatem nieruchomość zamienna ma wartość większą od wartości zwracanej części nieruchomości wyłączonej, różnicę należy rozliczyć jako dopłatę należną osobie, która zwraca nieruchomość zamienną”⁷⁶.

W kontekście ust. 3 a omawianego przepisu należy zwrócić uwagę, że do zwrotu odszkodowania za udział jest zobowiązana ta osoba, której udział został zwrócony, przy czym w tym kontekście nie ma znaczenia, czy pozostałym uprawnionym osobom zwrócono również przypadające im udziały. „Należy zatem osobno orzec o zwrocie każdego udziału i osobno dla każdego udziału orzec o zwrocie odszkodowania – a w zasadzie o zwrocie części odszkodowania proporcjonalnej do wielkości zwracanego udziału.”⁷⁷

Zgodnie z art. 140 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w razie zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości wskutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wyłączeniu odszkodowanie, ustalone stosownie do art. 140 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pomniejsza się albo powiększa o kwotę równą różnicy wartości określonej na dzień zwrotu. Przy określaniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wyłączenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu. Nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. Przepisy ust. 3 i 3a stosuje się odpowiednio. Zmiana wartości nieruchomości (zwiększenie lub jej zmniejszenie) może być jedynie stwierdzone opinią biegłego rzeczoznawcy. Rozliczeniu zatem (poza odszkodowaniem) podlega również zaistniały na nieruchomości stan faktyczny będący skutkiem działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wyłączeniu, jeśli wpływa on na wartość zwracanej nieruchomości. Jak podkreśla orzecznictwo „przez działania podjęte na nieruchomości”, należy rozumieć „świadome i celowe czynności człowieka”, natomiast do działań tych nie można zaliczyć, zdarzeń niezależnych od woli człowieka, jak np. pojawienie się samosiejek. Ponadto przy ustaleniu wysokości odszkodowania uwzględnia się tylko i wyłącznie te nakłady zwiększające wartość nieruchomości, które zostały poczynione dla realizacji celu, na rzecz którego nastąpiło wyłączenie, nie uwzględ-

nia się zatem tych, które zostały poczynione, ale nie były związane z realizacją tego celu. Sądy podkreślają również, że na wartość nieruchomości inaczej wpływają budynki i urządzenia wniesione legalnie (działania wpływające na zwiększenia wysokości odszkodowania), a inaczej te, które zostały postawione nielegalnie i względem których może toczyć się postępowanie prowadzone przez organy nadzoru budowlanego mające na celu ich rozbiórkę lub legalizację, a więc obniżające wartość działki, a zatem i wartość odszkodowania.⁷⁸

Art. 140 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna oraz dopłata pieniężna, oprócz nieruchomości zamiennej zwraca się także tę dopłatę na takich zasadach jak odszkodowanie pieniężne, z tym że wysokość zwaloryzowanej kwoty nie może być wyższa niż różnica między wartością nieruchomości zwracanej a wartością nieruchomości zamiennej określonej na dzień zwrotu. Podobnie jak w ust. 3 omawianego przepisu, przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości.

Jak wynika z ust. 6 art. 140 ustawy o gospodarce nieruchomościami, koszty postępowania o zwrot nieruchomości ponosi odpowiednio Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów odszkodowanie jest zwracane, zatem koszty te ponosi jeden z ww. podmiotów. W tym przypadku na koszty postępowania będą składały się przede wszystkim koszty opinii, ale również koszty mediacji w przypadku ich przeprowadzenia. Zdarza się, że to Organ prowadzący postępowanie może ponieść koszty, dlatego też powinien on podejmować czynności wiążące się z ich powstaniem przede wszystkim po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do zwrotu nieruchomości (lub jej części), w przeciwnym razie, w przypadku wydania decyzji o odmowie zwrotu wyłączonej nieruchomości koszty postępowania poniesie organ orzekający. Podobnie organ będzie musiał pokryć koszty w przypadku nieruchomości została wyłączona bez odszkodowania (bowiem w tym przypadku odszkodowanie nie zostanie zwrócone)⁷⁹. Wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia ustalone są w drodze postanowienia wydawanego jednocześnie z wydaniem decyzji (art. 264 k.p.a.)⁸⁰.

78 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

79 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

80 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

76 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

77 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

W tym miejscu jedynie ogólnikowo zwrócę uwagę, że również istnieją rozbieżności, co do skutków rzeczowych wydanej decyzji w zakresie nieruchomości zamiennej. Z jednej strony podnoszone jest, że decyzja ta stanowi zobowiązanie do przeniesienia (zwrotu) nieruchomości zamiennej, jednak nie przenosi prawa na rzecz Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego). Jest ona jednak decyzją warunkową „w jej treści powinna się znaleźć klauzula, iż wykonanie decyzji o zwrocie nieruchomości może nastąpić pod warunkiem, że osoba zainteresowana przeniesie na rzecz Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) własność nieruchomości zamiennej. Nie ma przeszkód, aby zwrot nieruchomości zamiennej (w formie aktu notarialnego) nastąpił przed wydaniem decyzji o zwrocie wyłączonej nieruchomości”⁸¹. Zwolennicy odmiennej teorii wskazują, że „decyzja o zwrocie nieruchomości przenosi prawa do nieruchomości zamiennej na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego przez przywrócenie na niej stanu istniejącego przed wyłączeniem (...) w decyzji należy wskazać, że własność nieruchomości zamiennej przechodzi na rzecz podmiotu, który pozbawiany jest prawa do wyłączonej nieruchomości.⁸² Na poparcie tego stanowiska podnoszą oni, że decyzja ta ma charakter restytucyjny, a zatem „Tylko uznanie, że decyzja o zwrocie nieruchomości wywołuje skutki rzeczowe w odniesieniu zarówno do zwracanej nieruchomości, jak i nieruchomości zamiennej, czyni możliwym wypełnienie wymogu odwrócenia skutków decyzji o wyłączeniu i przywrócenie stanu sprzed decyzji o wyłączeniu. Wydaje się, że drugi z przedstawionych poglądów należy uznać za prawidłowy, a zatem że decyzja o zwrocie nieruchomości przenosi własność wyłączonej nieruchomości.⁸³

Należności z tytułu odszkodowania (dopłat), mogą być na wniosek poprzedniego właściciela (spadkobiercy) rozłożone na raty (art. 141 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wyłączona jest zatem możliwość rozłożenia go na raty z urzędu, jednak organ powinien udzielić stronom postępowania (art. 9 Kpa) stosownych informacji i wskazówek w zakresie możliwości złożenia wniosku. Złożenie wniosku co do zasady powinno nastąpić przed wydaniem decyzji o zwrocie nieruchomości, ponieważ rozstrzygnięte to powinno znaleźć się w decyzji o zwrocie nieruchomości, które też może być przedmiotem odrębnego odwołania wniesionego przez zain-

teresowanego (a następnie przedmiotem skargi do sądu administracyjnego)⁸⁴. Natomiast w przypadku złożenia wniosku już po wydaniu decyzji (tj. jej doręczeniu stronom) wydaje się, że została wyłączona możliwość wydania odrębnej decyzji dotyczącej rozłożenia należności na raty, jednak dopuszczalne jest dokonanie zmiany decyzji o zwrocie nieruchomości na podstawie art. 155 k.p.a., przy czym wymaga to zgody wszystkich stron⁸⁵ (choć niektórzy autorzy komentarza stoją na stanowisku, że w takim przypadku nie jest wymagana zgoda wszystkich stron postępowania)⁸⁶.

Organ orzekający o zwrocie nieruchomości może wyrazić zgodę na rozłożenia na raty lub jej odmówić. W przypadku rozłożenia na raty, organ w decyzji ustala na ile rat i na jaki okres rozkłada zapłatę należności (nie dłużej niż 10 lat), a także przesądza o wysokości oprocentowania rat (art. 141 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami obligatoryjne, równe stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski) oraz o zabezpieczeniu z tego tytułu (art. 141 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Rozstrzygnięcie w zakresie rozłożenia na raty ma charakter uznaniowy (brak kryteriów w tym przepisie jakimi powinien kierować się organ przy podjęciu decyzji), co oczywiście nie oznacza dowolności (art. 7, art. 10 § 1 oraz art. 77 k.p.a.), a zatem organ musi uzasadnić swoje rozstrzygnięcie (w oparciu o przepisy prawa i w jego granicach). W orzecznictwie podnosi się, że organ przy podjęciu decyzji, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela, a działając w ramach uznania administracyjnego, (...) wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy”, co powinno mieć odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, które powinno być sporządzone w sposób wnikliwy i logiczny⁸⁷.

W komentarzu do ww. przepisu zwrócono uwagę, że w związku ze zmianami dokonanymi 15 sierpnia 2019 r. przyjmuje się, że w przy rozkładaniu opisywanych należności na raty przez starostę w przypadku nieruchomości zwracanych z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wymagana jest zgoda wojewody, która nie jest z kolei wymagana w stosunku do nieruchomości zwracanych z zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego i w tym przypadku nie jest również wymagana zgoda żąd-

81 Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Autorzy fragmentu: Mzyk Eugeniusz Opublikowano: LexisNexis 2010

82 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX)

83 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autor fragmentu: Wojciechowski Paweł (LEX)

84 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

85 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

86 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

87 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

nego z organów odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Do uzyskiwania zgody wojewody stosuje się art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸⁸.

Wierzytelności z tytułu zwrotu odszkodowania lub zwrotu dopłat podlegają – zgodnie z art. 141 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – stosownemu zabezpieczeniu, ustawodawca nie sprecyzował formy zabezpieczenia, jak również nie określił kryteriów jego doboru (uznanie administracyjne), przyjmuje się więc, że w tym zakresie jest dopuszczalna nie tylko hipoteka wymieniona w tym przepisie (w przypadku której decyzja o zwrocie stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej), ale również zastaw, czy weksel. Przed podjęciem rozstrzygnięcia w tym zakresie organ powinien wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne oraz powinien użyć wyjaśnienia stron w tej materii⁸⁹.

Orzeczenie o zabezpieczeniu jest elementem obligatoryjnym, niezależnie od tego, czy odszkodowanie zostanie rozłożone na raty, czy też zostanie zapłacone jednorazowo. Z art. 141 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika (poza przypadkiem hipoteki) wprost obowiązek orzeczenia o formie zabezpieczenia, jednak skoro warunki rozłożenia zapłaty należności na raty (a więc i zabezpieczenie) powinny być przedmiotem takiej decyzji, to powyższy wniosek wydaje się być uprawniony.

Jak wskazano w komentarzu do ww. przepisu zabezpieczeniem interesu publicznego (nie wierzytelności) stanowi art. 162 § 2 Kpa, który daje możliwość, uchylenia decyzji o zwrocie w przypadku niewywiązania się z ustalonego w niej obowiązku zapłaty należności (odszkodowania czy dopłaty)⁹⁰. W ust. 4 komentowanego artykułu wskazane, że do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

O zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji (art. 142 ust. 1). Jednakże w sprawach, w których 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.

Na samym wstępie należy zauważyć, że w zakresie rozstrzygnięcia o zwrot nieruchomości przewidziana jest wyłącznie droga postępowania administracyjnego i tym samym wyłączona jest droga sądowa, co wynika z art. 2 § 3 k.p.c.⁹¹ W zakresie procedury zatem będą miały zastosowanie przepisy Kpa, bowiem kwestie procesowe związane z postępowaniem w przedmiocie zwrotu nieruchomości nie zostały unormowane w sposób całościowy, a jedynie w sposób fragmentaryczny. Nie uregulowały one np. warunków formalnych wniosku jak w przypadku art. 97 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy kwestii dotyczących stron postępowania osób trzecich (np. najemców), o czym mowa była powyżej⁹².

Oczywistą kwestią jest, że przepis ten odnosi się do starostów właściwych w odniesieniu do tych nieruchomości, które położone są na obszarze ich działania i nie ma znaczenia, czy w chwili wszczęcia i prowadzenia postępowania właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, czy jednostka samorządu terytorialnego⁹³. W przypadku natomiast miast na prawach powiatu właściwym do rozpatrzenia sprawy będzie prezydent miasta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. W przypadku jednak, gdy nieruchomość będąca przedmiotem postępowania o zwrot nieruchomości będzie stanowić własność reprezentowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego (gminy lub powiatu) wówczas nie będzie on uprawniony do wydania decyzji. Podobnie jak jego zastępcy, a także inni pracownicy urzędu miasta posiadający stosowne pełnomocnictwa nie mogą orzekać w sprawie. W przypadku zatem wpływu wniosku do prezydenta miasta na prawach powiatu dotyczącego zwrotu nieruchomości będących własnością gminy lub powiatu prezydent powinien wyłączyć się od rozpatrzenia sprawy i przekazać akta wojewodzie⁹⁴, który wyznaczy „innego” starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, do rozpatrzenia sprawy. Obowiązek ten jednak nie dotyczy tylko sytuacji, gdy nieruchomość jest własnością danej gminy lub powiatu, ale również tych, gdy stroną jest ww. jest gmina lub powiat. „Gmina zachowuje przy tym przymiot strony postępowania w sprawie o zwrot nieruchomości, bowiem nie może być pozbawiona tego statusu dlatego, że prezydent miasta będący jednocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym staje się organem prowadzącym postępo-

91 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

92 Bieniek Gerard (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV Opublikowano: LexisNexis 2010 Autorzy fragmentu: Mzyk Eugeniusz

93 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

94 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

88 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

89 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

90 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

wanie w sprawie” Obowiązek wyłączenie Prezydenta miasta dot. wszystkich kwestii związanych z wywłaszczeniem nieruchomości (art. 136 do 142a), a więc m. in. zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zwrotu odszkodowania, zwrotu dopłaty, zwrotu nieruchomości zamiennej, rozłożenia zapłaty należności na raty, ustanowienia zabezpieczenia należności, ustalenia warunków rozłożenia zapłaty należności na raty⁹⁵.

Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) orzeka (przez co należy rozumieć, że ma obowiązek orzec) o wszystkich elementach wymienionych w tym przepisie (art. 142 ust. 1), a więc przede wszystkim precyzyjnie określić nieruchomość będącą przedmiotem zwrotu (ewentualnie nieruchomość zamienną), w szczególności sposób korzystania z niej i jej stan. Do ustalenie powyższego stanu korzysta z danych zamieszczonych w księdze wieczystej (ewentualnie ze zbioru dokumentów lub z ewidencji gruntów i budynków). Ponadto niezbędne jest też określenie terminu, w którym ma nastąpić zwrot odszkodowania lub dopłaty oraz ewentualnie rozstrzygnięcie kwestii rozłożenia płatności na raty⁹⁶. Brak rozstrzygnięcia, któregoś z wymienionych elementów jest istotnym naruszeniem prawa materialnego⁹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że decyzja ta orzeka o wielu kwestiach cywilnoprawnych (praw rzeczowych do nieruchomości) w odniesieniu zarówno do zwracanej nieruchomości, jak i do nieruchomości zamiennej i pełni funkcję restytucyjną, a zatem wywiera skutki prawne w sferze prawa cywilnego. I tak:

- 1) powoduje przejście prawa własności na dotychczasowego właściciela (lub jego spadkobierców), nie kreuje tego prawa, a tylko przywraca panujące stosunku prawnorzeczowe,
- 2) stanowi podstawę (z zastrzeżeniem art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami – zobacz) wpisu w księdze wieczystej,
- 3) powoduje utratę przez dotychczasowych posiadaczy nieruchomości uprawnienia do dalszego jej posiadania (z wyjątkiem najemców, dzierżawców i osób, którym użyczono nieruchomość o czym szczegółowo była mowa powyżej) i stanowi tytuł prawny umożliwiający „egzekwowanie posiadania nieruchomości od dotychczasowych posiadaczy”, należy jednak pa-

miętać, że nie przenosi ona posiadania⁹⁸.

Roszczenie, zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części albo udziału w nich, nie przysługuje, jeżeli przed 1 stycznia 1998 r. (wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej (art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jest to przepis przejściowy regulujący stany faktyczne istniejące w dniu wejścia w życie ustawy i oznacza, że jeżeli:

- nieruchomość została sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby trzeciej, przed dniem wejścia w życie ustawy i stan ten trwa w dniu jej wejścia w życie,
- prawo to zostało wpisane do księgi wieczystej przed 1 stycznia 1998 r., przy czym obojętne jest czy powstało ex lege, na mocy decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej,

to pomimo spełnienia przesłanek warunkujących zwrot nieruchomości wywłaszczonej roszczenie o jej zwrot nie przysługuje. W związku z powyższym, nie dojdzie do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – w przypadku złożenia wniosku o zwrot nieruchomości – a do jej formalnego załatwienia (umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego lub odmowy zwrotu – w tym zakresie występują rozbieżności). Niezależnie jednak czy zostanie wydane rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości, czy też umorzenia postępowania administracyjnego, zgodnie przyjmuje się, że w przypadku ziszczenia się przesłanek występujących w komentowanym przepisie (art. 229) nie zachodzi konieczność badania przez organ, czy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia, a zatem rozstrzygnięcie (niezależnie które) sprowadza się do tego, że wnioskodawca nie otrzyma zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Przepis ten jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie przede wszystkim ma na celu ochronę osób trzecich (a więc każdą osobę fizyczną i prawną niebędącą Skarbem Państwa lub co do zasady jednostką samorządu terytorialnego), która w dobrej wierze nabyła prawo własności lub użytkowania wieczystego. Art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami jako wyjątek od zasady powinien być interpretowany ściśle, zatem skoro ustawodawca wyłączył możliwość zwrotu nieruchomości, która została sprzedana lub ustanowione zosta-

95 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

96 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015 Autorzy fragmentu: Wojciechowski Paweł.

97 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

98 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

ło prawo użytkowanie wieczystego przed dniem wejścia w życie ustawy, to nie można przyjąć, że przepis ten ma również zastosowania do przypadków, gdy:

- prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami już nie przysługiwało lub
- nieruchomość (użytkowanie wieczyste) została sprzedana (zostało ustanowione) przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego po dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹⁹.

NSA w jednym z wyroków przedstawił stanowisko, „że dla ustalenia ziszczenia się przesłanek, o których mowa w art. 229 u.g.n. istotny jest stan prawny nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy, późniejsze zmiany w stanie prawnym nieruchomości albo jej części nie mają natomiast znaczenia”¹⁰⁰. W tym samym wyroku NSA przedstawił stanowisko WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 445/18, który wskazał, że w razie nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w warunkach wywłaszczenia, która została następnie przed dniem 1 stycznia 1998 r. wpisana w księdze wieczystej jako objęta prawem wieczystego użytkowania na rzecz tzw. osoby trzeciej, późniejsze nabycie tego prawa od osoby trzeciej przez jednostkę samorządu terytorialnego, nie niweczy skutku w postaci nieprzysługiwania prawa do zwrotu tej nieruchomości na podstawie art. 229 u.g.n.¹⁰¹ Należy z całą stanowczością podkreślić, że przepis ten odnosi się jedynie do sprzedaży lub ustanowienia użytkowania wieczystego, a zatem nie ma zastosowania do innych rozporządzeń, jak przeniesienie własności nieruchomości na spółkę w drodze aportu¹⁰².

Aby doszło do spełnienia przesłanek z art. 229 musi nastąpić wpis własności (użytkowania wieczystego) przed dniem 1 stycznia 1998 r. Zarówno wpis prawa użytkowania wieczystego jak i pierwszy wpis odrębnej własności lokalu mają charakter konstytutywny. W pozostałych przypadkach wpis ma natomiast charakter deklaratoryjny¹⁰³. Powyższy warunek należy uznać za spełniony również wtedy, gdy wpis został co prawda dokonany po wejściu

w życie ustawy, jednak wniosek o wpis został złożony przed jej wejścia w życie, bowiem wpis w księdze wieczystej ma moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu (art. 29 ukwih)¹⁰⁴.

Osobą trzecią jest osoba fizyczna, jak i prawna, nie będąca poprzednim właścicielem, nie jest nią co do zasady Skarb Państwa, a także gmina, na rzecz których poprzedni właściciel utracił swoją własność. Natomiast w odniesieniu co do Skarbu Państwa (gminy) jako osoby trzeciej w rozumieniu tego przepisu wypowiedział się NSA, który przedstawił analizę tego zagadnienia w sposób kompleksowy. W pierwszej kolejności więc wskazał, że nie ma podstaw, by ochroną przewidzianą w art. 229 u.g.n. obejmować gminę, jeżeli nabycie przez nią prawa do nieruchomości nastąpiło w wyniku komunalizacji, tj. nabyła z mocy prawa lub przekazania, na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1–4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), gdyż nabycie własności przez gminę na takiej podstawie nie jest rezultatem obrotu cywilnoprawnego, co jest przesłanką zastosowania art. 229 u.g.n. Natomiast nabycie przez gminę w drodze umowy sprzedaży prawa własności nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego) i wpisanie tego prawa do księgi wieczystej przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 229 tej ustawy. Ustanowione w ustawie na rzecz gminy prawo pierwokupu, stanowiące podstawę jej uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów obrotu cywilnego, w żaden sposób nie mogło pozbawić działania gminy w tej sprawie charakteru cywilnoprawnego. Nabycie prawa użytkowania wieczystego w powyższy sposób i wpisanie tego prawa do księgi wieczystej przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje spełnienie przesłanek z art. 229 u.g.n. NSA w omawianym wyroku powołał się również na sytuację, gdy gmina uzyskała tytuł własności nie w drodze umowy cywilnoprawnej, a w drodze decyzji administracyjnej i stwierdził, że rozróżnienia wymaga funkcjonowanie Skarbu Państwa w ramach imperium i dominium. Skarb Państwa wykonując swoje uprawnienia w ramach dominium, jako podmiot prawa cywilnego, może być uznany za osobę trzecią w rozumieniu art. 229 u.g.n. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku gminy, która jako jednostka samorządu terytorialnego ma z mocy art. 164 ust. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP osobowość prawną, przysługując jej prawo własności i inne prawa majątkowe. O osobowości prawnej gminy stanowi również art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Działając w sferze dominium gmina jest równoprawnym

99 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024.

100 wyrok NSA z 10 maja 2017 r. I OSK 870/16 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

101 wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 445/18 16 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych),

102 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autorzy fragmentu: Błaszczak Anna

103 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

104 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

uczestnikiem obrotu gospodarczego i w konsekwencji ma do niej zastosowanie art. 229 u.g.n., czego nie może wyłączyć skorzystanie z ustawowego prawa pierwokupu¹⁰⁵.

Sąd Najwyższy w jednym z wyroków¹⁰⁶ wskazał, że organy państwowe, które dokonują wywłaszczenia powinny mieć na uwadze, że w przypadku niezrealizowania celu wywłaszczenia mogą być zobowiązane do zwrotu nieruchomości. Powinny zatem dołożyć należytej staranności, „aby zadośćuczynić roszczeniu byłego właściciela”, co winno znaleźć odzwierciedlenie również w podejmowaniu działań mających na celu „zapobieżenia aktom zadysonowania taką nieruchomością” z uwagi na treść art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także zawiadomić poprzednich właścicieli o zagrożeniu realizacji ich roszczenia o zwrot nieruchomości, aby umożliwić im także podjęcie we własnym zakresie odpowiednich działań prawnych zmierzających do zachowania ich roszczenia o zwrot nieruchomości¹⁰⁷. Powstaje zatem zasadnicze pytanie co do stanów faktycznych występujących w praktyce dość często, czy umowy przenoszące własność wywłaszczonych nieruchomości lub oddanie ich w wieczyste użytkowanie (również na podstawie decyzji administracyjnej) bez powiadomienia poprzednich właścicieli o możliwości zwrotu (obecnie na podstawie art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzednio w art. 69 w zw. z art. 47 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości) są umowami ważnymi. W orzecznictwie można zaobserwować dwie odmienne linie orzecznicze. Pierwsza z nich wskazuje, że umowa taka jest nieważna. „Artykuł 47 ust. 4 u.g.g., statuujący ustawowy zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomość podlega zwrotowi w trybie art. 69 u.g.g., zawierał normę o charakterze imperatywnym. W konsekwencji, czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu wynikającego z przepisu bezwzględnie obowiązującego jest - stosownie do art. 58 § 1 k.c. - czynnością nieważną” i jeżeli nastąpiło stwierdzenie nieważności umowy, to wyłącza to możliwość zastosowania art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁸. Można spotkać się także z odmiennym stanowiskiem, że naruszenie ww. obowiązku powiadomienia poprzednich właścicieli nie powoduje, że umowa taka „sama przez się” nie jest nieważna (art. 58 § 1 Kc), a wręcz że „nie jest obwarowane sankcją pozwa-

lającą uprawnionym wzruszyć skutki czynności rozporządzających nieruchomością”. „Nieważność umowy miałaby miejsce w przypadku sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa (art. 58 § 1 k.c.), tymczasem zakaz przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia ma charakter względny, gdyż jest uzależniony od woli byłego właściciela lub jego spadkobiercy, który musi złożyć wniosek o zwrot. W związku z tym w razie zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub ustanowienia na niej prawa wieczystego użytkowania osobom uprawnionym do żądania zwrotu nieruchomości przysługuje tylko roszczenie o odszkodowanie¹⁰⁹. Jego zasadność powinna być oceniana według przesłanek odpowiedzialności deliktowej przewidzianych bądź to w nieobowiązującym już art. 420¹ k.c. (w zakresie zdarzeń zaistniałych do 31.08.2004 r.), bądź też art. 417 § 1 k.c.¹¹⁰.

W związku z powyższym, w przypadku umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej z uwagi na jej zbycie lub oddanie w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 105 Kpa w zw. z art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy jednoczesnym niedopełnieniu przez organy ww. obowiązku zawiadomienia poprzednich właścicieli nieruchomości (ich spadkobierców), powoduje, że poprzednim właścicielom przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa lub gminy roszczenie o naprawienie szkody. Sąd cywilny rozpoznając taką sprawę nie jest związany orzeczeniem w przedmiocie umorzenie postępowania (inaczej niż w przypadku decyzji orzekającej o odmowie zwrocie nieruchomości wywłaszczonej) i samodzielnie musi ustalić istnienie przesłanek warunkujących ww. obowiązki organów.¹¹¹

Bieg przedawnienia dochodzenia roszczenia o odszkodowanie w przypadku przekazania działek na cele niezgodne ze wskazanym w decyzji wywłaszczeniowej rozpoczyna się – stosownie do treści art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 229 u.g.n. – z dniem wydania ostatecznej decyzji gminy odmawiającej zwrotu nieruchomości¹¹² lub umorzenia postępowania.

Na sam koniec omawianego zagadnienia należy zwrócić uwagę, że w przypadku nieruchomości zajętych pod drogę publiczną lub znajdujących się w liniach rozgraniczających pas drogi publicznej, które stały się zbędne na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, nie jest możliwy ich zwrot

105 Wyrok NSA z dnia 25.01.2013 r. sygn. akt I OSK 1556/11 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

106 wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2009 r. sygn. akt IV CSK 187/09

107 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

108 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autorzy fragmentu: Błaszczak Anna

109 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el.2024

110 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

111 Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WK 2015
Autorzy fragmentu: Błaszczak Anna

112 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024

z uwagi na treść art. 2a ustawy o drogach publicznych,¹¹³ Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Z przepisu art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika, że ustawa ta w zakresie gospodarki nieruchomościami nie narusza innych ustaw. Skoro katalog określonych w tym przepisie ustaw ma charakter otwarty (o przykładowym wymienieniu w tym przepisie aktów prawnych przesądza zwrot „w szczególności”), to należy przyjąć, że do ustaw szczególnych, o których mowa w tym przepisie zalicza się ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Tak więc przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych tam przykładowo w cyt. art. 2, jak i tam niewymienionych np. ustawa z dnia 21 czerwca 1985 r. o drogach publicznych i inne, należy uznać za przepisy odrębne, które mają pierwszeństwo w ich stosowaniu. Zgodnie z art. 2a ustawy o drogach publicznych drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzki, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Przepis ten określa strukturę własnościową dróg publicznych w sposób niedopuszczający wyjątków. Z przepisu tego wynika zarazem zakaz przenoszenia własności dróg publicznych na rzecz podmiotów innych niż wymienione w tym przepisie. A zatem z woli ustawodawcy drogi publiczne zostały zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności między podmiotami wymienionymi w cyt. art. 2a ustawy o drogach publicznych, wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 361/08).¹¹⁴

113 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645),

114 Wyrok NSA z dnia 29.09.2021 r. sygn. akt I OSK 4444/18 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO