

Lukasz Strzepek

Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ w Dziale III zatytułowanym: „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości” reguluje m.in. kwestie związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Zagadnieniu temu został poświęcony cały rozdział VI cyt. wyżej ustawy. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej regulacji, zawartej w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości², obecnie obowiązująca ustawa w sposób daleko bardziej wyczerpujący reguluje kwestie związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Świadczy o tym choćby fakt, że w poprzednio obowiązującej ustawie problematyka zwrotu wywłaszczonej nieruchomości została uregulowana w jednym tylko artykule – art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. poświęca omawianej problematyce dużo więcej miejsca, zawierając ją w przepisach od art. 136 do art. 142. Ta z pozoru wyczerpująca regulacja nie rozstrzyga jednak szeregu wątpliwości związanych ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości. W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba przybliżenia niektórych z nich.

¹ W dalszej części tekstu będzie stosowany skrót u.g.n. (tekst jedn.: Dz.U z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

² Tekst jednolity: Obwieszczenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 lutego 1991 r., Dz.U. Nr 30, poz. 127.

Regulacja zawarta w rozdziale VI u.g.n. stanowi rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 21 pkt 2 Konstytucji, że wywłaszczenie jest dopuszczalne na cele publiczne i tylko za słusznym odszkodowaniem. Zasada ta kreuje swoiste zabezpieczenie interesów podmiotów wywłaszczanych (którym gwarantuje, że poniosą „ofiara” w interesie publicznym za słusznym odszkodowaniem), a także stanowi barierę przeciwko powstawaniu stanów faktycznych nie tyle sprzecznych z prawem (bo wywłaszczono przecież na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem), co z powszechnym poczuciem sprawiedliwości (bo na wywłaszczonej nieruchomości nie realizuje się zamierzonych inwestycji lub dokonuje się inwestycji niezgodnych z pierwotnym celem wywłaszczenia). Należy jednocześnie pamiętać, że użycie nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia powoduje wygaśnięcie ekspektatywy prawa wystąpienia o jej zwrot i tym sposobem ustaje swoista więź prawna łącząca poprzedniego właściciela z podmiotem, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie³.

Zasadniczo przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostały określone w art. 136 i 137 u.g.n. Należy jednakże wspomnieć, że poza przepisami rozdziału VI u.g.n. znalazły się regulacje art. 216 i 229 kreujące dodatkowe przesłanki, których ziszczenie się przesądza o zwrocie lub odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Przepisy te odnoszą się do zastanych w dniu 1 stycznia 1998 r. (a więc w dacie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) stanów faktycznych i prawnych, przynajmniej w części rozwiązując kwestie związane ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości a problematyką ochrony praw osób trzecich, których prawa dotyczą nieruchomości będących przedmiotem postępowań o zwrot (art. 229 u.g.n.) Wskazują także ustawy, których przepisy stanowiły podstawę wywłaszczeń, a obecnie przesądzają o uprawnieniu do wystąpienia z wnioskiem o jej zwrot (art. 216 u.g.n.). Ponadto problematyka zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinna być również rozpatrywana pod kątem realizacji celów publicznych wskazanych odrębnymi aktami prawnymi, stąd też wymienione przepisy u.g.n. stanowią jedynie zasadniczy zrąb regulacji związanej ze zwrotem i powinny

³ J. I w u ł s k i, J. K w a ś n i e w s k i, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1995, nr 12, s. 11.

być analizowane w kontekście pozostałych przepisów dotyczących wywłaszczenia.

Podstawową przesłanką umożliwiającą wystąpienie z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest zbędność nieruchomości na cel publiczny, wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. Ów stan zbędności należy rozpatrywać w dwojaki sposób: jako zbędność odnoszącą się do celu wywłaszczenia – art. 136 u.g.n. i zbędność o charakterze faktycznym i mieszanym (prawnofaktycznym), która została zdefiniowana w art. 137 u.g.n.

Przede wszystkim jako zbędność nieruchomości na cele wywłaszczenia można rozumieć takie stany faktyczne, w których co prawda „odpadł” cel publiczny wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, lecz istnieje potrzeba użycia przedmiotowej nieruchomości na inny cel publiczny ustawowo wskazany. Mamy więc do czynienia ze swoistą zamianą celów wywłaszczenia. Należy jednak od razu zaznaczyć, że możliwy jest także taki stan faktyczny, w którym nieruchomość została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, a następnie, gdy cel ten stał się nieaktualny (został zrealizowany przynajmniej w części), nastąpiła zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Taka sytuacja nie powoduje powstania roszczenia o zwrot nieruchomości. Skoro bowiem cel został zrealizowany, to późniejsze zmiany sposobu korzystania z nieruchomości mieszczą się w zakresie uprawnień właściciela nieruchomości i nie mogą skutkować obowiązkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości⁴. Dopiero zamiana celów, bez realizacji celu pierwotnie oznaczonego w decyzji wywłaszczeniowej, stanowić może podstawę do zawiadomienia, zgodnie z art. 136 pkt 2 u.g.n., poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o możliwości wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, z zachowaniem wskazanego w ustawie trzymiesięcznego terminu. Po bezskutecznym upływie wskazanego terminu, tzn. niewystąpieniu z wnioskiem pomimo prawidłowego zawiadomienia o takiej możliwości lub nie-

⁴J. I w u l s k i, J. K w a ś n i e w s k i, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1995, nr 12, s. 9 i nast.; por. także wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1994 r. IV SA 1116-1117/93 (ONSA 1995, nr 2, s. 197 i nast.). Sąd stwierdził, że „...obowiązek zwrotu nieruchomości występuje nie tylko w razie jakościowej zmiany inwestycji, lecz także w razie modyfikacji inwestycji (zbliżonej, lecz nie mieszczącej się w celu określonym w decyzji wywłaszczeniowej lub w umowie kupna-sprzedaży)...”.

uzupełnieniu wadliwego wniosku we wskazanym przez przepisy terminie (art. 64 k.p.a.), można przystąpić do realizacji nowego celu.

Należy jednakże zauważyć, że niejednokrotnie czy to w orzeczeniu o wywłaszczeniu, czy to w akcie notarialnym zawartym dla uzyskania nieruchomości do realizacji określonych celów publicznych (a więc nie wyłączającym możliwości ubiegania się przez byłego właściciela o zwrot uzyskanej w ten sposób przez podmiot publiczny nieruchomości), cele publiczne były określane w sposób bardzo ogólny, pozostawiający szerokie możliwości podmiotowi, na rzecz którego następowało wywłaszczenie. Przykładem mogą być wywłaszczenia dokonane pod rządami ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁵ (art. 3 cyt. ustawy), które dokonywane były dla realizacji potrzeb wynikających z narodowych planów gospodarczych. Niejednokrotnie cele inwestycyjne były formułowane w sposób nieostry, np. jako budowa osiedla mieszkaniowego X. Tego typu ogólnikowe sformułowania powodują powstanie szeregu niejasności, które dopiero na drodze badania każdego indywidualnego przypadku w kontekście planów urbanizacyjnych poszczególnych miast lub dzielnic mogą dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy zrealizowany został cel publiczny.

Drugim przypadkiem zbędności jest sytuacja, gdy nie ma potrzeby realizacji celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie zaistniała potrzeba realizacji nowego⁶. Innym słowy, znikła przyczyna wywłaszczenia, a nieruchomość nadal stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Istnieje więc stan faktyczny, w którym nie dokonano realizacji podstawowego kryterium dopuszczalności wywłaszczenia, jakim jest wykorzystanie nieruchomości dla celów interesu publicznego⁷. W omawianej sytuacji, w odróżnieniu od wyżej analizowa-

⁵ Tekst jedn.: Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 marca 1961 r., Dz.U. Nr 18, poz. 94.

⁶ Podkreślić należy, że chodzi tu o cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, a nie np. zapis w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; por. uchwałę SN z dnia 7 czerwca 1995 r. III CZP 67/95, w której stwierdzono, że „...przeznaczenie nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego na określony cel nie stanowi jeszcze przesłanki do orzekania o jej wywłaszczeniu i nie może stanowić samoistnej podstawy do odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości...”.

⁷ Do omawianej sytuacji nawiązuje wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1994 r. IV SA 1943-1944/92 (ONSA 1995, nr 1), który co prawda został wydany w czasie obowiązywania

nej, wniosek poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy nie jest ograniczony terminem wskazanym w art. 136 u.g.n. Wynika to z wykładni literalnej art. 136 pkt 1 u.g.n., wyraźnie stanowiącego, że „nieruchomość nie może być użyta na cel” inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Dalsza treść tego przepisu, a konkretnie pkt 5, wskazuje trzymiesięczny termin do wystąpienia z wnioskiem o zwrot. Skoro zatem w cytowanym przepisie mowa jest o innym celu, to nie jest to tożsame z sytuacją, gdy cel wywłaszczenia przestał istnieć. Trudno zatem uznać, aby w omawianym przykładzie możliwe było zastosowanie wskazanego wyżej terminu do wystąpienia z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁸. Na tle przedstawionej interpretacji treści art. 136 u.g.n. rodzi się jednak pytanie, w jaki sposób poprzedni właściciel lub jego spadkobierca ma dowiedzieć się, że znikła przyczyna wywłaszczenia. Omawianej sytuacji nie reguluje żaden przepis u.g.n. Wydaje się zatem, że wyłącznie sam zainteresowany powinien śledzić losy wywłaszczonej nieruchomości, a w przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu wyżej opisanych przesłanek, wystąpić do organu ze stosownym wnioskiem.

Ustawodawca wskazuje *expressis verbis* definicję zbędność w treści art. 137 u.g.n. Ujęto ją w dwojakiej formie:

1) jako stan, gdy pomimo prawidłowego wywłaszczenia, po upływie wskazanego w ustawie terminu (7 lat) od daty uprawomocnienia się decyzji wywłaszczeniowej, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia,

innego stanu prawnego, nadal jednak zachowując swą aktualność, W uzasadnieniu sąd orzekł, że „...bez znaczenia są przyczyny niewykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu; wystarczającą przesłanką jest stwierdzenie sytuacji faktycznej, która wskazuje na niezrealizowanie celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu w dniu złożenia przez byłego właściciela wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości”. Ponadto w wyroku z dnia 4 października 1994 r. IV SA 1153/93 (ONSA 1995, nr 2, s. 268 i nast.) NSA stwierdził, że „odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może nastąpić tylko wówczas, gdy zrealizowano inwestycję objętą celem wywłaszczenia albo gdy realizacja inwestycji wprawdzie jeszcze nie nastąpiła, ale obowiązuje ważna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Późniejsze (po złożeniu wniosku o zwrot) wydanie takiej decyzji lub innej decyzji budowlanej konkretyzującej cel wywłaszczenia może być ewentualnie podstawą ponownego wywłaszczenia, ale nie stanowi negatywnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości”.

⁸ Podobnie S. R u d n i c k i, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 712.

2) jako sytuację, w której utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel nie został zrealizowany.

Pierwsza z omawianych przesłanek ma charakter faktyczny, odnosi się bowiem do niepodjęcia określonych działań dla realizacji celu wywłaszczenia, pomimo że postępowanie wywłaszczeniowe zostało przeprowadzone prawidłowo. W ten sposób ustawodawca zdecydował się na szczególną ochronę interesów podmiotów wywłaszczanych oraz na swoiste zabezpieczenie interesu publicznego poprzez zagrożenie zwrotem nieruchomości wywłaszczonej, lecz pozostawionej bez podjęcia na niej określonych inwestycji. Ochrona ta ma na celu, jak się wydaje, zabezpieczenie przed wywłaszczaniem „na wyrost”, przy jednoczesnym zachowaniu zaufania do podmiotów realizujących cele publiczne oraz zapobieganiu swoistej „bezczynności” w ich realizacji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że wymieniony wyżej okres biegnie od dnia, w którym decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna, tj. wydana została w drugiej instancji lub jako decyzja organu I instancji, od której nie wniesiono odwołania.

Druga z wymienionych w art. 137 przesłanek ma charakter prawno-faktyczny, gdyż chodzi tu o utratę mocy decyzji lokalizacyjnej dotyczącej określonej nieruchomości⁹ lub też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (przesłanka prawna)¹⁰, przy jednoczesnym braku realizacji celu publicznego (przesłanka faktyczna). Obie wskazane w art. 137 ust. 1 pkt 2 przesłanki muszą zostać spełnione kumulatywnie, aby można było stwierdzić zbędność nieruchomości na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. Warto także podkreślić, że uregulowane w art. 137 warunki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej odnoszą się bardziej do samej nieruchomości niż do celu

⁹ Do omawianej sytuacji nawiązuje, nadal zachowujący swoją aktualność, wyrok NSA z dnia 23 maja 1991 r., w którym stwierdzono, że „...przez zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia należy rozumieć zbędność (...) w rozumieniu prawnym, tj. powstanie stanu prawnego, w którego świetle dana nieruchomość nie może być użyta na cel zamierzony przez wnioskodawcę wywłaszczenia. Taki właśnie stan prawny powstaje w razie utraty ważności decyzji lokalizacyjnej, czego następstwem jest wygaśnięcie prawnie określonego celu wywłaszczenia nieruchomości...” (za G. B i e ņ k i e m, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej – problematyka prawna*, Zielona Góra 1994, s. 22).

¹⁰ Zob. art. 42 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.).

wskazanego w tej decyzji. Zbędność nieruchomości ze względu na cel jest bowiem, jak się wydaje, wskazana w omawianym wyżej art. 136 u.g.n. Należy równocześnie zaznaczyć, że zmiana władającego nieruchomością nie zawsze prowadzi do zmiany celu, a tym samym automatycznie nie stwarza możliwości do wystąpienia z roszczeniem o zwrot. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem¹¹, że wykorzystanie nieruchomości zgodne z celem wywłaszczenia, a następnie gdy cel ten stał się nieaktualny zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, nie prowadzi do powstania obowiązku zwrotu nieruchomości.

Roszczenie o zwrot może dotyczyć tylko nieruchomości wywłaszczonej, tj. przejętej na mocy władczego orzeczenia organu administracji¹². Nie można domagać się zwrotu nieruchomości znacjonalizowanej lub też przejętej na własność Skarbu Państwa w drodze aktu o charakterze generalnym. Wobec powyższego trzeba jasno określić, co na gruncie u.g.n. należy rozumieć jako „nieruchomość wywłaszczona”. Przez termin „wywłaszczenie” należy rozumieć władcze odjęcie prawa własności lub innego prawa rzeczowego w drodze indywidualnego aktu administracyjnego¹³. Nie zawierają się więc w tym zakresie nieruchomości nabyte dla realizacji celów publicznych w drodze umowy cywilnoprawnej.

Wyjątek od powyższej zasady ustanawia art. 216 u.g.n., w którym jest mowa o nieruchomościach przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa pod rządami wymienionych w nim ustaw. Wymienione w tym przepisie akty prawne dopuszczały bowiem możliwość zawierania umów cywilnoprawnych, na mocy których zbywano nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, na realizację konkretnego celu publicznego. W takich sytuacjach były właściciel lub jego spadkobierca może wystąpić z wnioskiem o zwrot, gdy nieruchomość została zbyta w drodze umowy cywilnoprawnej dla realizacji celów publicznych. Nie stanowi to jednak zmiany rozumienia pojęcia „wywłaszczenia”, a jedynie poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zwrot nieruchomości.

¹¹ J. I w u l s k i, J. K w a s n i e w s k i, *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1995, nr 12, s. 24.

¹² Podobnie G. B i e n i e k, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej – problematyka prawna* Zielona Góra 1994, s. 7.

¹³ Szerzej na temat samego pojęcia wywłaszczenia w jego konstytucyjnym rozumieniu S. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia w ujęciu Konstytucji RP*, PiP 2001, nr 1, s. 16 i nast.

Odstępstwem od reguły, że wniosek o zwrot powinien dotyczyć wyłącznie nieruchomości wywłaszczonej będzie ponadto roszczenie o zwrot części nieruchomości nabytej w drodze czynności cywilnoprawnej, gdy pozostała część została wywłaszczona, a zbytek nie nadawała się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele (art. 113 ust. 3). Stanowisko takie, jak się wydaje, wynika z faktu, że mamy tu do czynienia z umową, której źródłem stało się wywłaszczenie. Decyzja wywłaszczeniowa, pozbawiając właściciela części nieruchomości, powoduje jednocześnie, że pozostała część staje się dla niego bezużyteczna, a więc stan ten spowodowany jest bezpośrednio władczym rozstrzygnięciem organu publicznego. Przysługujące mu zatem roszczenie, przewidziane w art. 113 ust. 3, daje możliwość wyzbycia się niepotrzebnej już działki. Z uwagi na wyjątkowy charakter tej instytucji należy dopuścić możliwość wystąpienia z roszczeniem o zwrot nieruchomości, przyjmując jednakże, że w grę wchodzi jedynie zwrot całości, a więc zarówno części wywłaszczonej, jak i części zbytej w drodze przedstawionej wyżej umowy.

Podstawowym warunkiem dopuszczalności wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest posiadanie przymiotu strony w postępowaniu o jej zwrot. Ogólne warunki, jakie musi spełnić podmiot, aby stać się stroną postępowania administracyjnego, wynikające z treści art. 28 k.p.a., winny być uzupełnione o wymogi wynikające z treści art. 136 u.g.n. Przepis ten w ust. 1, 2 i 3 wyraźnie stanowi, że uprawnionym do wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest jedynie były właściciel lub jego spadkobierca. Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego w tak znaczący sposób zawężono krąg uprawnionych, pozbawiając możliwości wystąpienia z roszczeniem o zwrot podmioty, którym uprzednio przysługiwało inne niż własność prawo rzeczowe do nieruchomości. Pojawiające się w literaturze i orzecznictwie głosy dopuszczające możliwość wystąpienia z takim roszczeniem byłych użytkowników wieczystych budzą jednak kontrowersje¹⁴. Jeżeli bowiem

¹⁴ Por. uchwałę SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 stycznia 1996 r. III AZP 31/95; także Z. Truszkiewicz, *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1993, nr 12. Odmienne G. Bieniek, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej – problematyka prawna*, Zielona Góra 1994, którego zdaniem

ustawodawca zdecydował się na wskazanie w art. 112 u.g.n., że wywłaszczeniu podlega prawo własności, prawo użytkowania wieczystego i inne prawa rzeczowe, to analogicznie (przy przyjęciu założonej interpretacji) powinien postąpić przy regulacji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, taksatywnie wymieniając prawa, z tytułu wywłaszczenia których można dochodzić roszczenia o zwrot. Skoro zatem takiej regulacji brak, należy przyjąć, że w omawianym przypadku w grę wchodzi jedynie prawo własności i żadne analogie nie mogą być stosowane. Ponadto z samej treści art. 136 ust. 3 wynika, że chodzi wyłącznie o byłego właściciela lub jego spadkobiercę.

Zagadnieniem budzącym kontrowersje jest również ograniczenie kręgu uprawnionych do wystąpienia z omawianym roszczeniem do byłego właściciela nieruchomości oraz jego ewentualnych spadkobierców. Wątpliwości może budzić zwłaszcza kwestia, czy chodzi tu o bezpośrednich spadkobierców byłego właściciela, czy też w grę wchodzi dalsze spadkobranie, co powoduje, że uprawnienie do ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przechodzi na kolejnych spadkobierców bez żadnych ograniczeń. Biorąc pod uwagę treść art. 922 k.c., stanowiącego, że na spadkobierców przechodzą prawa i obowiązki majątkowe zmarłego oraz pogląd głoszący, że do spadku wchodzi również eksepkiatywa prawa¹⁵, należy opowiedzieć się za poglądem, w myśl którego ustawodawca w treści art. 136 ust. 3 u.g.n. nie ograniczył kręgu uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem o zwrot tylko do bezpośrednich spadkobierców poprzedniego właściciela nieruchomości. Z uwagi na to, że ustawodawca nie określił w sposób jednoznaczny, że chodzi tu wyłącznie o bezpośrednich następców prawnych poprzedniego właściciela, roszczenie o zwrot należy traktować jako uprawnienie przechodzące na kolejne pokolenia spadkobierców wywłaszczonego. Z niczego bowiem nie wynika, aby pewne kategorie spadkobierców były uprzywilejowane w stosunku do innych.

„należy wykluczyć np. możliwość żądania zwrotu nieruchomości, co do której przysługiwało prawo użytkowania wieczystego. Trafność tego wniosku potwierdza fakt, iż w wyniku wywłaszczenia użytkowania wieczystego następuje konfuzja prawa użytkowania wieczystego...”; wyrok SN z dnia 25 stycznia 1996 r. III ARN 59/95, OSN 1996, nr 14, poz. 196.

¹⁵ Zob. E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego*. Księga czwarta. *Spadki*, Warszawa 2001, s. 8.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami wyłączono możliwość wystąpienia z wnioskiem o zwrot przez następców prawnych osoby prawnej. Powoduje to zamknięcie drogi do ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości dla osób prawnych, które zarazem nie są podmiotem wywłaszczonym. Niewątpliwie możliwy jest taki stan faktyczny, gdy określona osoba prawna zostanie pozbawiona swojego prawa własności na skutek wywłaszczenia, a później ulegnie przekształceniom (np. wejdzie w skład większego podmiotu gospodarczego typu holding). Ustawodawca w takich sytuacjach pozbawił podmioty będące następcami prawnymi wywłaszczonego możliwości skutecznego ubiegania się o zwrot nieruchomości. Nie ma bowiem w ustawie żadnych przesłanek umożliwiających ubieganie się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez następców prawnych podmiotu wywłaszczonego. To z kolei rodzi uzasadnione wątpliwości odnośnie do naruszenia zasady równości podmiotów wobec prawa. W tym bowiem przypadku zamknięta została droga dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dla znacznej grupy podmiotów.

Zagadnieniem, które w praktyce może rodzić szereg komplikacji, jest również wystąpienie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez kilku byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców. W literaturze przedmiotu ugruntowany jest pogląd, że z roszczeniem takim mogą wystąpić tylko wszyscy współwłaściciele lub ich spadkobiercy¹⁶. Brak wniosku od choćby jednego z nich stanowić będzie przesłankę do wyznaczenia terminu do uzupełnienia wniosku z zagrożeniem pozostawienia go bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.)¹⁷. Nie można się zgodzić z poglądem (dotyczącym problemu aktualnego również pod rządami obecnej ustawy) wyrażonym

¹⁶ M. Wołańin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 300; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 393; także M. Wołańin, *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Monitor Prawniczy 1994, nr 3.

¹⁷ Jak zauważył to S. Rudnicki, wystąpienie z wnioskiem o zwrot tylko przez niektórych byłych współwłaścicieli stanowi również przeszkodę użycia nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji wywłaszczeniowej. Możliwe jest wówczas powstanie swoistej sytuacji patowej, w której wystąpienie niektórych uprawnionych uniemożliwia zwrot, a jednocześnie wniosek tych, którzy wystąpili o zwrot blokuje możliwość użycia jej na inny cel.

w orzeczeniu NSA z dnia 13.10.1994 r. (SA/LU 738/94 niepubl.), dopuszczającym zwrot udziału we współwłasności. Ustawa wyraźnie bowiem stanowi, że zwrotowi podlega nieruchomość lub jej część, a nie prawo. Prawo własności nieruchomości byłego właściciela podlega swoistej restytucji. Wraz z nieruchomością nabywa on takie samo, lecz nie to samo prawo, jakie przysługiwało mu przed wywłaszczeniem.

Kolejnym zagadnieniem, jakiemu należy się bliżej przyjrzeć, jest zagadnienie stanu prawnego nieruchomości po jej wywłaszczeniu. Obecnie obowiązująca ustawa nie wymaga bowiem, aby nieruchomość podlegająca zwrotowi znajdowała się we władaniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie, w związku z realizacją celu publicznego, wywłaszczona nieruchomość przechodzi we władanie podmiotu trzeciego, który uzyskuje do niej określony tytuł prawny, umożliwiający mu władanie nią i prowadzenie działań zmierzających do realizacji celu publicznego¹⁸. Podmiot ten uzyskuje albo któreś z praw rzeczowych (z reguły użytkowanie wieczyste lub użytkowanie), albo nieruchomość oddawana jest w trwały zarząd. Należy jednakże zauważyć, że nie wszystkie podmioty, które uzyskały na nieruchomości inne niż własność prawo rzeczowe, będą posiadały przymiot osoby trzeciej. Tego typu sytuacja nie ma miejsca wówczas, gdy prawo użytkowania wieczystego na nieruchomości uzyskała gmina¹⁹. Ustawa o gospodarce nieruchomościami jasno reguluje sytuację, gdy nieruchomość będąca we władaniu osoby trzeciej ma zostać zwrócona poprzedniemu właścicielowi. Artykuł 138 u.g.n. stanowi, że trwały zarząd lub użytkowanie wygasają, gdy decyzja o zwrocie

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 23 września 1996 r. SA/Ka 864/95, Orzecznictwo Sądów Polskich 1997, nr 9: „To, iż Skarb Państwa lub gmina nie władają wywłaszczoną nieruchomością, ma tylko takie znaczenie, że organ orzekający nie może – do czasu przejęcia jej we władanie – wydać decyzji orzekającej o jej zwrocie. Ta okoliczność nie może – sama przez się – stanowić podstawy do odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości...”. Obecnie obowiązujące przepisy u.g.n. dosyć precyzyjnie określają, w jaki sposób nieruchomość zostaje przywrócona w pełne władanie Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (por. przepis art. 138 u.g.n.).

¹⁹ Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z dnia 25 października 1999 r. OPK 26/99, ONSA 2000, nr 1; także wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 1995 r. III ARN 29/95, Orzecznictwo z zakresu budownictwa, ochrony środowiska, gospodarki gruntami 1997, nr 2; podobne stanowisko prezentuje Z. Truszkiewicz, *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, Rejent 1993, nr 12.

stanie się ostateczna. Należy także zaznaczyć, że zgoda aktualnego dysponenta nieruchomości nie ma znaczenia przy badaniu przesłanek dopuszczalności jej zwrotu²⁰. Problem pojawia się jednak, gdy zajdą okoliczności uniemożliwiające zwrot takiej nieruchomości. Jako przykład może posłużyć sytuacja, w której przedmiotowa nieruchomość weszła w skład masy upadłościowej przedsiębiorstwa. Dochodzi tu bowiem do konkurencji roszczeń przysługujących z jednej strony wierzycielom upadłego, z drugiej byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Zgodnie z treścią art. 20 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24.10.1934 r. prawo upadłościowe²¹, na skutek ogłoszenia upadłości upadły traci z mocy samego prawa zarząd oraz możliwość korzystania i rozporządzania majątkiem należącym do niego w dniu ogłoszenia upadłości. Nieruchomość (a raczej prawo rzeczowe) wchodzi więc w skład masy upadłościowej. W takiej sytuacji zachodzi konieczność zawieszenia postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a wnioskodawca powinien wystąpić do sądu o wyłączenie z masy upadłościowej przedmiotowej nieruchomości²². W przypadku odmowy wyłączenia, postępowanie należy umorzyć z uwagi na brak możliwości rozporządzania nie swoim mieniem.

Innym aspektem wskazanego wyżej problemu jest zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej. W zasadzie taka umowa, jeżeli spełnia wymogi formalne, nie może zostać rozwiązana (ponadto niejednokrotnie osoba trzecia będzie chroniona rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych). W zaistniałej sytuacji postępowanie zostaje umorzone, a roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli spełnione są pozostałe

²⁰ Por. wyrok z dnia 18 stycznia 1994 r. SA/Lu 782/93, ONSA 1994, nr 4, s. 210 i nast. Warto także za przytoczonym orzeczeniem zaznaczyć, że w przypadku zwrotu nieruchomości nie może być mowy o zawieraniu w decyzji orzekającej o zwrocie jakichkolwiek warunków dotyczących zwracanej nieruchomości.

²¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512.

²² Por. wyrok NSA z dnia 23 września 1996 r. SA/Ka 864/95, Orzecznictwo Sądów Polskich 1997, nr 9. Sąd orzekł w nim, że „W razie upadłości podmiotu, który władą nieruchomością – co do której poprzedni właściciel zgłosił żądanie zwrotu – organ orzekający, stwierdzając w trakcie postępowania, że istnieją ustawowe przesłanki zwrotu nieruchomości, powinien – stosownie do art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. – zawiesić toczące się postępowanie do czasu rozstrzygnięcia kwestii związanej z wyłączeniem nieruchomości z masy upadłości”.

przesłanki, przekształca się w roszczenie o naprawienie powstałej w ten sposób szkody.

Szczególnym zabezpieczeniem interesów osób trzecich w stosunku do układu: wywłaszczony – podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie, jest regulacja art. 229 u.g.n. Jest to przepis o charakterze intertemporalnym, którego charakter podkreśla fakt zamieszczenia go wśród przepisów Działu VII zatytułowanego „Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”. Jego istotą jest regulacja stanów prawnych zastanych przez ustawę z chwilą jej wejścia w życie²³. Stanowi on, że roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (choćby spełnione były inne przesłanki umożliwiające zwrot) nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie u.g.n. (tj. przed dniem 1 stycznia 1998 r.) nieruchomość została sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby trzeciej, a prawo to zostało wpisane do księgi wieczystej. Należy zauważyć, że obydwie przesłanki przewidziane w cytowanym przepisie muszą być spełnione kumulatywnie, co oznacza, że nieruchomość musi być zbyta lub oddana w użytkowanie wieczyste, a prawo to musi być wpisane do księgi wieczystej. Brak wpisu będzie skutkowało możliwością wystąpienia z roszczeniem o zwrot, jakkolwiek, jak nadmieniono już wyżej, postępowanie zostanie umorzone z uwagi na jego bezprzedmiotowość²⁴, a ewentualne roszczenia odszkodowawcze mogą być dochodzone na drodze procesu cywilnego.

Aby można się było skutecznie ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, podstawą wywłaszczenia musi być jeden z aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. Przepis ten zawiera katalog ustaw, które stanowiły podstawę wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli w konkretnej sprawie wywłaszczenie nastąpiło na podstawie którejkolwiek z nich, wówczas można się ubiegać o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Jest to wyliczenie enumeratywne i brak jest możliwości stosowania jakiegokolwiek analogii. Jeżeli więc nieruchomość została wywłaszczona pod rządami ustawy nie wymienionej

²³ Por. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z dnia 25 października 1999 r. OPK 26/99, ONSA 2000, nr 1, s. 120 i nast.

²⁴ Tak M. Wołanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Przegląd Sądowy 2000, nr 7-8, s. 18 i nast.; por. także wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2000 r. ISA 276/99 oraz głoś L. Ż u k o w s k i e g o do ww. wyroku, OSP 2001, z. 5, s. 268 i nast.

w art. 216 u.g.n., wówczas jest to przesłanka do wydania decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zagadnieniem, które co prawda nie dotyczy bezpośrednio omawianej problematyki, lecz pozostaje z nią w ścisłym związku, jest kwestia ekwiwalentności przy zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Powstaje bowiem pytanie, czy w przypadku, gdy za nieruchomość wywłączoną przyznana została nieruchomość zamienna były właściciel może ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, mimo że nie posiada już tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej. Co do zasady, nie ma w ustawie wskazanych przeszkód do wystąpienia ze stosownym wnioskiem, jednakże wydaje się, że w takiej sytuacji postępowanie o zwrot musi zostać umorzone. Nie jest bowiem możliwe na gruncie obowiązującej ustawy zwrócenie równowartości nieruchomości zamiennej. Wynika to m.in. z braku możliwości dokonania stosownej wyceny, będącej podstawą do podjęcia przez uprawniony organ dalszych czynności w sprawie. Wydaje się uzasadnionym pogląd, że niemożność spełnienia określonego świadczenia w zamian za zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyklucza ten zwrot, a jeżeli ma ona charakter trwały (np. zbycie nieruchomości zamiennej), powoduje wygaśnięcie ekspektatywy uzyskania prawa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pomimo znacznej rozbudowy obecnie obowiązującej regulacji prawnej, normującej zagadnienia związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, nadal pozostało wiele kwestii niejasnych i kontrowersyjnych. W niektórych aspektach wydaje się, że mamy do czynienia ze swoistym regresem w stosunku do ustawy z 1985 r. Wydaje się, że ustawodawca zbyt wąsko uregulował niektóre omówione wyżej kwestie, co zamiast uprościć istniejący stan prawny spowodowało powstanie szeregu niejasności interpretacyjnych. Brak możliwości zwrotu nieruchomości na rzecz następców prawnych wywłaszczonej osoby prawnej, ograniczenie restytucji na zwracanej nieruchomości innych niż własność praw rzeczowych, problemy pojawiające się przy stosowaniu art. 229 u.g.n. to tylko niektóre z braków obecnej regulacji. Należy wyrazić nadzieję, że w związku z coraz bogatszym orzecnictwem dotyczącym ww. materii, a także licznymi publikacjami związanymi ze wskazaną problematyką, zostaną one w najbliższej przyszłości dostrzeżone przez ustawodawcę, co zaowocuje podjęciem stosownej procedury legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia określonych zmian w ustawie.