

JAKUB TERLEGA

## Gmina (Skarb Państwa) w kręgu podmiotów uprawnionych do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

### Zagadnienia wstępne

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> w treści art. 136–142 reguluje kwestie dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości<sup>2</sup>. Przepisy te stanowią szczególnego rodzaju rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wskazane przesłanki, znajdując łączne zastosowanie, warunkują dopuszczalność wywłaszczenia w polskim prawie. Słuszny wydaje się pogląd, że wywłaszczanie nieruchomości może być postrzegane jedynie jako cel *ultima ratio*<sup>3</sup>. Oznacza to, że przymusowa ingerencja w prawo własności powinna stanowić rozwiązanie ostateczne, z którego właściwe ograny mogą korzystać wyłącznie wówczas, gdy określonego celu publicznego nie można osiągnąć w inny sposób, (a w szczególności przy wykorzystaniu bardziej łagodnych środków prawnych).

Niniejszy artykuł ma na celu opisanie jednego z problemów prawnych pojawiających się w związku ze stosowaniem przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości – sytuację, kiedy jednym z podmiotów uprawnionych do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na podstawie art. 935 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. k. c.<sup>4</sup> staje się gmina lub Skarb Państwa jako spadkobierca ustawowy dotychczasowego właściciela. Powyższy przypadek do tej pory nie doczekał się kompleksowej analizy w doktrynie oraz orzecznictwie.

---

1 Dalej: u. g. n.

2 Dz.U z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

3 Cf. T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 5–6, 2010, s. 454.

4 Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Na wstępie należy wyjaśnić, iż ilekroć wywłaszczenie nieruchomości następuje na rzecz gminy lub Skarbu Państwa, a podmioty te stają się w dalszej kolejności jednymi ze spadkobierców dotychczasowego właściciela nieruchomości, zarówno Skarb Państwa, jak i gmina nie będą zainteresowane wnioskowaniem o zwrot nieruchomości. W praktyce oznaczałoby to bowiem wyzbycie się praw do całości rzeczy w miejsce prawa do udziału we współwłasności (jeżeli wskazane podmioty są wyłącznie jednymi ze spadkobierców nieruchomości). Prowadzi to do sytuacji, w której Skarb Państwa (lub gmina) skutecznie blokują możliwość żądania zwrotu nieruchomości przez pozostałych współspadkobierców.

Do analizy niniejszego przypadku konieczne jest jednoczesne odwoływanie się do norm prawa cywilnego – w zakresie dziedziczenia i współwłasności – jak i prawa administracyjnego – w kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, uregulowanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nie bez znaczenia pozostają też zasady konstytucyjne kształtujące podstawy ochrony prawa własności. W nadaniu takiego kształtu konstrukcji prawnej wywłaszczenia nieruchomości i ich zwrotu judykatura SN, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych odegrała pierwszorzędą rolę<sup>5</sup>. Zwraca na to uwagę Tadeusz Woś, stwierdzając, iż w niestabilnym systemie regulacji oraz niekiedy przy jej niedostatkach, orzecznictwo sądowe pełniło szczególną funkcję w interpretacjach przepisów. Dla efektywnej analizy tematu niezbędne będzie zatem wielokrotne sięganie do orzecznictwa.

### **Podmioty uprawnione do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości**

Należy zaznaczyć, iż na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzedni właściciel lub jego spadkobierca może domagać się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna, na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 2 u. g. n.). Podstawowym warunkiem dopuszczalności wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest posiadanie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym o jej zwrot. Poza warunkami określonymi w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k. p. a.<sup>6</sup> podmiot uprawniony musi również spełniać przesłanki wynikające z art. 136 u. g. n. Przepis ten stanowi wyraźnie, że uprawnionym do wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest jedynie były właściciel nieruchomości lub jego spadkobierca.

---

<sup>5</sup> Cf. T. Woś, *op. cit.* s. 454.

<sup>6</sup> Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168.

W literaturze tematu przyjmuje się, iż prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na mocy art. 922 k. c. wchodzi w skład spadku po zmarłym<sup>7</sup>.

Przyjmując, że spadkobiercy są podmiotami uprawnionymi do żądania zwrotu nieruchomości, ustawodawca nie wskazał jednoznacznie, iż chodzi wyłącznie o bezpośrednich następców prawnych dotychczasowego właściciela nieruchomości, zatem roszczenie o zwrot przechodzi również na „kolejne pokolenia” spadkobierców wywłaszczonego<sup>8</sup>.

Ustawa nie daje również podstaw do rozgraniczania kręgu spadkobierców, zatem należy przyjąć, iż roszczenie o zwrot nieruchomości przysługuje także spadkobiercom testamentowym<sup>9</sup>. Przysługuje więc tym osobom, którym w dniu wywłaszczenia przysługiwały prawa do nieruchomości.

Na gruncie obecnych przepisów ustawa nie dopuszcza innego niż spadkobranie przenoszenia własności nieruchomości w drodze sukcesji generalnej. Od czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw nie ma możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przez następców prawnych wywłaszczonych osób prawnych<sup>10</sup>. Według wielu autorów takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności z wymogami konstytucyjnej zasady równości<sup>11</sup>.

Osoba prawna nabędzie roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jedynie, jeżeli istnieje w chwili otwarcia spadku i została powołana do dziedziczenia w drodze testamentu<sup>12</sup>.

Ewa Bończak-Kucharczyk stoi na stanowisku, iż osoby mające prawo do zachowku nie są legitymowane do wystąpienia z roszczeniem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę literalną wykładnię art. 136 u. g. n. należy się z tym stanowiskiem zgodzić – uprawnieni do zachowku nie są bowiem spadkobiercami.

Roszczenie o zwrot przysługuje także nabywcy spadku, który zgodnie z art. 1053 k. c. wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy<sup>14</sup>. Jednakże nie jest wykluczone ograniczenie praw związanych z umową o nabycie spadku. W takiej sytuacji uprawnienie to zostanie wyraźnie w umowie wyłączone. Nabywcę spadku należy więc w obrocie prawnym

7 Cf. E. Niezbecka, *Komentarz do art. 922 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. A. Kidyba, t. IV, *Spadki*, Warszawa 2012,.

8 Cf. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 791.

9 Cf. *Ibidem*.

10 Dz. U. Nr 6, poz. 70.

11 Tak też: J. Parchomiuk, *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2008, s. 114; Ł. Strzępek, *op. cit.*, s. 101.

12 Cf. M. Bernaczyk *Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, nr LXVII, 2005, s. 48.

13 Cf. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.* s. 793.

14 Cf. M. Wolanin proszę uzupełnić tytuł rozdziału, artykułu, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami komentarz*. red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2013, s. 1105.

traktować jak spadkobiercę, a więc mającego legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości.

## **Współwłasność w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości**

Żaden z przepisów u. g. n. nie stanowi, iż z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości winni wystąpić wszyscy właściciele lub ich spadkobiercy. W szczególności nie wynika to z literalnej treści art. 136 oraz 137 u. g. n. W literaturze dominuje pogląd, iż w przypadku, gdy przedmiotem wywłaszczenia było prawo współwłasności, wniosek o zwrot musi pochodzić od wszystkich osób uprawnionych (wszystkich współwłaścicieli)<sup>15</sup>.

Z powyższym stanowiskiem korespondują poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, z których wynika, iż, aby skutecznie dochodzić swoich praw, wniosek o zwrot wywłaszczonych nieruchomości muszą złożyć wszyscy spadkobiercy i współwłaściciele<sup>16</sup>.

Przykładowo w orzeczeniu NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2001 roku<sup>17</sup> czytamy:

jeżeli nieruchomość wywłaszczana należała poprzednio do kilku współwłaścicieli względnie gdy po poprzednim właścicielu pozostało kilku spadkobierców to zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości musi pochodzić od nich wszystkich. Ponadto w wyroku WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2008 r.<sup>18</sup> skład orzekający stwierdził, iż: z wnioskiem o zwrot nieruchomości muszą wystąpić wszyscy współwłaściciele lub ich spadkobiercy. Brak wniosku pochodzącego od wszystkich współwłaścicieli wyłącza możliwość wydania pozytywnej decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Jest to jednak brak usuwalny i organ administracji jest zobligowany wezwać składającego wniosek o jego uzupełnienie. Uzupełnienie wniosku może polegać na podpisaniu wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli lub spadkobierców albo też upoważnieniu jednego z nich do występowania w imieniu pozostałych. Dopiero nieuzupełnienie tego braku upoważnienia do wydania decyzji odmownej.

<sup>15</sup> M. Wolanin *op. cit.*, s. 1105.

<sup>16</sup> *Cf.* wyroki: NSA z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt: IV SA 2217/98; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r., sygn. akt: I SA/Wa 1371/04; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt: IV SA 2217/98; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1232/07; z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1227/07.

<sup>17</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2001, sygn. akt: IV SA 2217/98.

<sup>18</sup> Wyrok SA w Krakowie 27 lutego 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1227/07.

Stanowisko sądów jest więc jednoznaczne i pozwala postawić tezę, że dochodzenie przez byłych współwłaścicieli zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie może odbyć się bez zgody wszystkich z nich. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie Orzeczenie zwrotu nieruchomości (art. 69 ust. 1 ustawy z 29.04.1985 r.) na rzecz tylko jednego współwłaściciela bez udziału w postępowaniu i zgody na to pozostałych współwłaścicieli, powoduje, że decyzja taka narusza rażąco prawo (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>19</sup>.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż żaden z analizowanych przez sądy stanów faktycznych nie dotyczył przypadku, w którym jednym ze współwłaścicieli stała się gmina (lub Skarb Państwa) jako spadkobierca ustawowy wywłaszczonego właściciela (użytkownika wieczystego). Wymaga więc wykazania, czy opisana sytuacja nie powoduje konieczności odmiennej wykładni analizowanych przepisów u. g. n.

### **Roszczenie z art. 199 k.c. w zw. z art. 209 k. c.**

W orzecznictwie sądowym został wyrażony pogląd, z którego wynika, iż współwłaściciele mogą ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pomimo braku zgody jednego z nich<sup>20</sup>. Aby powyższe było możliwe, konieczne jest przedłożenie orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 199 k. c.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż zgłoszenie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest czynnością, która przekracza zakres zwykłego zarządu<sup>21</sup>. Co wynika z powyższego do zakończenia postępowania w sprawie zwrotu konieczna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W razie braku takiej zgody na podstawie art. 199 k. c. współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd. Orzeka on, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Przepis art. 199 k. c. stanowi zatem gwarancje, iż w sytuacji konfliktu między współwłaścicielami rozstrzygnięcie nastąpi z uwzględnieniem interesów wszystkich współwłaścicieli<sup>22</sup>.

Sytuacja, w której zaniechanie jednego ze współwłaścicieli niweczyłoby roszczenie przysługujące wszystkim współwłaścicielom niepodzielnie, podważyłoby fundamentalną zasadę współwłasności, jaką jest prawo każdego z współuprawnionych do współ-

19 Wyrok WSA w Krakowie z 7 października 2010 r., sygn. akt: II SA/Kr 906/10.

20 Cf.: wyrok NSA z 5 marca 1998 r., sygn. akt: IV SA 1106/96.

21 Wyrok NSA z 6 stycznia 2001 r., sygn. akt: IV SA 2217/99.

22 A. Mincewicz, *Współwłasność w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] „Casus” nr 1, 2009, s. 45.

uczestniczenia w decydowaniu o rzeczy wspólnej<sup>23</sup>. Agnieszka Mincewicz zauważa, iż dochodziłoby wtedy do ukształtowania się prawa sprzeciwu każdego ze współwłaścicieli, reprezentującego nawet najmniejszy udział.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż w doktrynie poruszana jest tylko sytuacja współwłaścicieli, która różni się znacznie od przypadku spadkobierców. W razie, gdyby gmina (Skarb Państwa) – jako spadkobierca ustawowy – stała się podmiotem uprawnionym do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zastosowanie miałoby właśnie prawo *veta*, o którym wspomina w swojej publikacji Agnieszka Mincewicz<sup>24</sup>.

W wyroku z 5 marca 1998 roku<sup>25</sup> NSA wskazał, iż: „w razie gdyby wywłączono nieruchomość od wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, brak wniosku jednego z nich może zastąpić tylko orzeczenie sądu powszechnego wydane na podstawie art. 199 k.c.”

Brakująca zgoda współwłaścicieli, którzy nie chcą przyłączyć się do wniosku, może zostać zastąpiona orzeczeniem sądu zezwalającym na dokonanie zamierzonej czynności. W sytuacji konfliktu między współwłaścicielami organ administracji obowiązany jest zapewnić współwłaścicielom, których udziały wynoszą co najmniej połowę, możliwość realizacji uprawnienia z art. 199 k. c. Tylko w przypadku, kiedy współwłaściciele, których udziały wynoszą połowę, przedłożą orzeczenie sądu zastępujące zgodę tych pasywnych, przesłanki merytorycznego zakończenia postępowania w sprawie będą spełnione<sup>26</sup>. Co wynika z powyższego, w analizowanym przypadku, kiedy Skarb Państwa – reprezentowany przez odpowiedni organ – nie przyłącza się do wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, pojawia się konflikt pomiędzy władzą publiczną i interesem publicznym z jednej strony, a interesem prywatnym i prawem do zwrotu własności nieruchomości niesłusznie wywłaszczonej z drugiej. W interesie osób prywatnych leży zwrot rzeczy. W interesie Skarbu Państwa (jako współspadkobiercy) leży pozostawienie nieruchomości we władaniu aktualnego właściciela, gdyż wywłaszczenie nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa.

## Konfuzja

Nie pozostawia wątpliwości, iż roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma postać roszczenia windykacyjnego w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, które może być realizowane jedynie w postępowaniu przed właściwym organem administracji<sup>27</sup>.

---

23 Cf. *Ibidem*.

24 Cf. *Ibidem*.

25 Wyrok NSA z 5 marca 1998 r., sygn. akt. IV SA 1106/96.

26 Cf. A. Mincewicz, *op. cit.*, s. 45.

27 Wyrok SN z 24 maja 2001 r., sygn. akt: IV CZ 141/00.

Przedmiotem roszczenia jest przywrócenie prawa własności dotychczasowemu właścicielowi lub jego spadkobiercom.

Należy ponownie podkreślić, iż spadkobiercy nabywają roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości z chwilą śmierci byłego właściciela (jeżeli spadku nie odrzuca), a roszczenie wchodzi do spadku. Innymi słowy, na mocy art. 922 k. c., w skład spadku wchodzi prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości<sup>28</sup>.

W piśmiennictwie zwraca się jedynie uwagę na sytuację, w której roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nabywa gmina lub Skarb Państwa jako jedyny spadkobierca nieruchomości<sup>29</sup>. Ma to miejsce, gdy dochodzi do dziedziczenia na mocy art. 935 k. c. Jak słusznie stwierdza Bernaczyk, w powyższym przypadku uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości wygasa, gdyż ten sam podmiot staje się uprawnionym (do żądania zwrotu) i zobowiązanym (do zwrotu)<sup>30</sup> – *confusio*.

Przed rozważaniami na temat konfuzji należy zauważyć, że literatura dotycząca tej instytucji w prawie polskim jest dość uboga<sup>31</sup>. Brakuje całościowej monografii na ten temat, a podręczniki akademickie wspominają o tej instytucji głównie przy okazji omawiania problematyki wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych.

Więź zobowiązaniowa wymaga istnienia dwóch przeciwstawnych stron. Jeżeli w wyniku zaistnienia określonych zdarzeń prawnych dochodzi do „złania się” w jednym podmiocie prawa i sprzężonego z nim obowiązku, dane prawo podmiotowe wygasa. Najogólniej rzecz ujmując, z konfuzją mamy do czynienia, kiedy dochodzi do połączenia długu i wierzytelności w rękach jednej osoby, powodując wygaśnięcie zobowiązania bez zaspokojenia wierzyciela<sup>32</sup>.

Podobnie w przypadku „złania się” w jednym podmiocie uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z prawem własności tej nieruchomości wydaje się, iż owe uprawnienie do zwrotu przestaje mieć sens, skoro Skarb Państwa (gmina) stał się już wcześniej właścicielem w drodze wywłaszczenia.

Zasadnym jest określenie, czy Skarbowi Państwa, jako uprawnionemu i zobowiązanemu, przysługuje prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oraz skuteczny sprzeciw poprzez brak przyłączenia do wniosku. W przepisach brakuje jednak normy prawnej, która wyraźnie regulowałaby sposób powstania oraz skutki konfuzji w tym przypadku. Ustawodawca nie przewidział sytuacji, gdy Skarb Państwa staje się jednym ze spadkobierców, przez co skupia w swoim ręku dług oraz wierzytelność. Powoduje

28 Cf. *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IV, *Spadki*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, Komentarz do art. 922 Kodeksu cywilnego.

29 Cf. M. Bednarczyk, *Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, [w:] „Acta Universitatis Wroclaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, nr 2787, 2005, s. 40.

30 Tak też: M. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 40.

31 Cf. T. Henclewski, *Instytucja konfuzji w polskim prawie cywilnym*, [w:] „Przegląd Prawa Handlowego” nr 4, 2011, s. 53.

32 Cf. *Ibidem*.

to dalsze skutki w postaci skutecznego blokowania dochodzenia zwrotu mienia przez uprawnione do tego strony.

Doktryna jednomyślnie wyraża pogląd, iż w klasycznym przypadku skupienia długu i wierzytelności w rękach jednego podmiotu dane zobowiązanie wygasa. Należałoby zatem stwierdzić, iż na gruncie prawa cywilnego norma regulująca tę sytuację nie jest konieczna, gdyż z samego charakteru i natury zobowiązania wynika, iż konieczne jest istnienie dwóch stron stosunku zobowiązaniowego, a w przypadku połączenia w rękę jednej osoby długu i wierzytelności uprawnienie to wygasa (dochodzi do konfuzji)<sup>33</sup>. Analogicznie wygasa także uprawnienie Skarbu Państwa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (w analizowanej sytuacji uprawnienie do przyłączenia się do wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości). Wydaje się, że przyłączenie się do wniosku reszty współwłaścicieli przez Skarb Państwa (gminę) nie może mieć miejsca na wygaśnięcie uprawnienia przysługującego Skarbowi Państwa (gminie).

### Problematyka zwrotu udziału we współwłasności

Pojęcie części nieruchomości, którym posługuje się przepis art. 136 ust. 3 u. g. n., oznacza fizycznie wydzieloną część, a nie część ułamkową<sup>34</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury niemożliwe jest zwrócenie jedynie ułamkowego udziału w nieruchomości, co wystąpiłoby w przypadku wydania rozstrzygnięcia w stosunku do niektórych uprawnionych<sup>35</sup>.

Ustawa nie przesądza również o kwestii żądania zwrotu udziału we współwłasności. Obecnie judykatura przyjmuje, iż z roszczeniem takim mogą wystąpić tylko wszyscy współwłaściciele lub ich spadkobiercy<sup>36</sup>. Tym samym nie dopuszcza się zwrotu ułamkowych części nieruchomości. Jak stwierdził WSA w Białymstoku w wyroku z 22 stycznia 2009 roku

powyższe stanowisko nie wynika co prawda *expressis verbis* z przepisu art. 136 ust. 3 u.g.n., a zostało wyinterpretowane w drodze wykładni, to jednak z uwagi na cel i skutki decyzji o zwrocie (przywrócenie poprzednich stosunków prawnorzeczowych) jest zgodnie akceptowane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo.<sup>37</sup>

Tym samym nie można wydać obecnie rozstrzygnięcia o zwrocie nieruchomości na przykład w stosunku do jednego albo kilku współwłaścicieli lub ich spadkobierców.

33 *Cf. Ibidem.*

34 *Cf.* wyrok NSA z 23 marca 2004 r., sygn. akt: OSK 31/04.

35 *Cf.* wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt: I SA/Bk 736/08.

36 *Cf.* wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1267/0.

37 Wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt: II SA/Bk 736/08.



Należy mieć jednak na uwadze, że nie zawsze judykatura była w tym poglądzie jednomyślna. W orzecznictwie SA pod rządami ustawy z 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>38</sup> można odnotować orzeczenia dopuszczające zwrot udziału we współwłasności. Tytułem przykładu należy przywołać chociażby Wyrok NSA w Lublinie z 25 stycznia 1995 roku, w którym Sąd stwierdził, iż:

były współwłaściciel wywłaszczonej nieruchomości /lub jego następca prawny/ może domagać się w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zwrotu przypadającego mu udziału we współwłasności tej nieruchomości niezależnie od tego, czy z wnioskiem takim występują również pozostali byli współwłaściciele.<sup>39</sup>

Na etapie postępowania administracyjnego zwrot udziału we współwłasności, to jest z pominięciem części przypadającej Skarbowi Państwa, z uwagi na szczególny charakter sprawy związany z posiadaniem przymiotu strony w postępowaniu przez Skarb Państwa, powinien być brany pod uwagę. Okoliczność, iż Skarb Państwa, będąc jednym ze współspadkobierców jest jednocześnie podmiotem, na którego rzecz nastąpiło wywłaszczenie (nabycie nieruchomości), jest tego rodzaju wyjątkową okolicznością, że zasadnym wydaje się przełamanie literalnej wykładni na rzecz celu ustawy mającego na względzie ochronę własności prywatnej i praw słusznie nabytych.

## Prokonstytucyjna wykładnia art. 136 u. g. n.

### Art. 21 § 1 oraz art. 64 Konstytucji RP

Konstytucja RP jest aktem normatywnym o najwyższej mocy, regulującym najbardziej podstawowe zagadnienia ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa. Wiąże ona wszystkie organy władzy publicznej i obywateli. Zasady prawa sformułowane w konstytucji dają wskazówki dla ustawodawcy w procesie tworzenia prawa, a także wyznaczają ogólne ramy interpretowania i stosowania przepisów w przypadku konfliktu między normą konstytucyjną a ustawową<sup>40</sup>. Innymi słowy, sąd lub organ administracji musi dokonać takiej interpretacji przepisu ustawy, by była ona zgodna z ustawą zasadniczą.

Przedmiot regulacji zawartych w art. 21 oraz 64 Konstytucji RP dotyczą kluczowej w sferze ustroju gospodarczego kwestii, jaką jest ochrona prawa własności. Artykuł 21 dotyczy prawnej ochrony własności oraz uznania prawa jej dziedziczenia. Własność

38 Dz. U. z 1985 r., Nr 22, poz. 99.

39 Wyrok NSA w Lublinie z 25 stycznia 1995, sygn. akt: SA/Lu 738/94.

40 Cf. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys Teorii prawa*, Poznań 2001, s. 188.

w tym artykule została potraktowana bardzo szeroko, a więc bez rozróżniania, kto jest jej podmiotem. Wszelka zatem własność podlega ochronie państwa. Przede wszystkim ta, która ma zaspokajać osobiste potrzeby właściciela i jego rodziny. Przepisy art. 21 określają kierunki rozwoju prawa cywilnego. Jak już wcześniej wykazano, roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma charakter cywilnoprawny.

Zagwarantowanie prawa własności nie oznacza, że jest ona nienaruszalna. Może zaistnieć sytuacja, w której niezbędna jest zmiana właściciela. Konstytucja przewiduje wypadki tego rodzaju i dlatego nie wyklucza wywłaszczenia mienia<sup>41</sup>.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym”<sup>42</sup>. Należy zaznaczyć, iż podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień może żądać od państwa nie tylko nieingerowania w sferę jego uprawnień, lecz także zachowań służących ich ochronie. Zachowania takie, zabezpieczając interesy podmiotowe, realizują interes publiczny, jakim jest przestrzeganie prawa. Prawa podmiotowe – w tym prawo własności – mają bowiem wymiar obiektywny zasad leżących u podstaw całego systemu prawa.

Należy podkreślić, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości podnoszona jest przez TK do zasady rangi konstytucyjnej, która znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP<sup>43</sup>. Wyłączenie lub istotne ograniczenie roszczenia o zwrot prowadziłoby do obejścia prawa, a w szczególności sytuacji, gdy instytucja wywłaszczenia mogłaby zmierzać do przymusowego odebrania praw majątkowych do nieruchomości, które w dalszej kolejności w ogóle nie byłyby wykorzystywane na cele publiczne. Przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stanowią szczególnego rodzaju zabezpieczenie interesów osób pozbawianych praw majątkowych, to jest przewidują gwarancję odzyskania uprawnień do nieruchomości w przypadku, gdy realizacja celu publicznego okazałaby się nieskuteczna<sup>44</sup>. Wykładnia przepisów dotyczących zwrotu nieruchomości powinna być dokonywana w taki sposób, aby w jak najszerszym zakresie chronić prawo do zwrotu.

Poprzez błędną interpretację przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości podmiot znajdujący się w opisywanej sytuacji może zostać pozbawiony możliwości ochrony swoich praw. Wobec nieużycia nieruchomości do celu wywłaszczenia zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, nabywa bowiem uprawnienie do wystąpienia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Jednak poprzez brak złożenia odpowiedniego wniosku przez Skarb Państwa, w świetle literalnej wykładni przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, organ może pozostawić wniosek bez rozpo-

41 Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

42 Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt: K. 27/00.

43 Wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt: SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001.

44 Cf. Ł. Strzypek, *op. cit.* s. 93.

znania. Powoduje to daleko idące konsekwencje w postaci skutecznego uniemożliwienia dochodzenia prawa własności, które gwarantuje przedmiotowa ustawa.

Wobec powyższego, współwłaścicielom ubiegającym się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy Skarb Państwa (gmina) – jako spadkobierca – sprzeciwia się dochodzeniu swojego uprawnienia, nie zapewniania się dostatecznej ochrony prawa własności. TK w orzeczeniu z 2 czerwca 1999 roku stwierdził, iż:

Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć.<sup>45</sup>

Ustawodawca nie przewidział przypadku, kiedy ochrona prawna osób fizycznych może zostać ograniczana poprzez udział w charakterze strony podmiotu prawa publicznego. Prokonstytucyjna wykładnia powyższych przepisów powinna prowadzić do konkluzji, że obowiązek złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich współspadkobierców nie zachodzi, jeżeli jednym ze spadkobierców jest podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie.

## **Art. 2 Konstytucji RP**

W treści art. 2 Konstytucji została uregulowana zasada demokratycznego państwa prawnego. Stanowi ona – według TK – zbiorcze wyrażenie całego szeregu reguł i zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* nazwane przez Konstytucję, ale które wynikają z samej istoty państwa prawnego, czyli państwa, które działa na podstawie i w granicach prawa<sup>46</sup>.

Według koncepcji Jerzego Wróblewskiego zasada prawa to wiążąca prawnie norma należąca do danego systemu prawnego, posiadająca walor zasadniczości, która spełnia określone kryteria między innymi kryterium hierarchicznej nadrzędności, szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej, a także kryterium doniosłości społecznej danej normy<sup>47</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zasada demokratycznego państwa prawnego jest zasadą prawa. Szczególna rola zasad prawa w systemie prawnym polega między innymi na tym, że ukierunkowują one proces inter-

45 Wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt: K 34/98.

46 Cf. L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys Wykładu*, Warszawa 2011, s. 59.

47 Cf. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 54.

pretacji przepisów prawnych, a także wskazują kierunki stosowania prawa, w szczególności sposoby czynienia użytku z tak zwanych luzów decyzyjnych<sup>48</sup>.

W toku wykładni prowadzonej przez TK z klauzuli państwa prawa została wyprowadzona zasada ochrony praw nabytych<sup>49</sup>. Zasada ta stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, będąc oparciem dla wiarygodności prawa w stosunkach między jednostką a organami władzy publicznej Zakazuje ona odbierania obywatelom bez stosownego odszkodowania praw słusznie przez nich nabytych. Dotyczy też tak zwanych ekspektatyw nabycia praw, gdy spełnione są wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy. Ponadto, TK w swoim orzeczeniu z 4 października 1989 roku stwierdził, iż: „odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich wypadkach szacunek dla samej idei prawa skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw”<sup>50</sup>.

Błędna wykładnia przepisu prowadzi w tej sytuacji do naruszenia jednej z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Jak wskazano powyżej zasada prawa ukierunkowuje interpretacje oraz wskazuje kierunki stosowania prawa. Jeżeli ustawa nie rozstrzyga pewnych kwestii, pozostawiając tak zwany luz decyzyjny, organ powinien dokonać wykładni oraz wydać decyzję, mając na uwadze przywołaną zasadę prawa. Przepisy związane ze zwrotem niesłusznie utraconego prawa własności powinny być zatem interpretowane na korzyść osoby dotkniętej ingerencją lub jej następców prawnych.

Należy stwierdzić zatem, iż w niniejszym przypadku błędna wykładnia prowadzi do sytuacji, w której ekspektatywa nabycia prawa własności będzie chroniona w stopniu niewystarczającym, prowadzącym do odebrania praw słusznie nabytych. Wykładnia art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zgodzie z art. 2 Konstytucji RP powinna prowadzić do konkluzji, iż obowiązek złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich współspadkobierców nie zachodzi, jeżeli jednym ze spadkobierców jest podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie. Powyższa wykładnia nie jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż nie wskazuje on, że wniosek o zwrot mają złożyć wszyscy spadkobiercy. Ponadto interpretacja ta nie jest sprzeczna z wykładnią celowościową art. 136 ust. 1.

Należy bowiem odróżnić klasyczną sytuację, w której jeden ze współspadkobierców nie wyraża zgody na zwrot nieruchomości, ponieważ nie chce dokonywać zwrotu odszkodowania oraz ponosić kosztów utrzymania nieruchomości, od sytuacji, w której zgody na zwrot nie wyraża Skarb Państwa (organ jednostki samorządu terytorialnego).

---

48 Cf. *idem*, *Zarys Teorii prawa*, Poznań 2001, s. 188.

49 Cf. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 59.

50 Wyrok TK z 4 października 1989 r., sygn. akt: K. 3/88.

## Dotychczasowe rozstrzygnięcia organów w podobnych stanach faktycznych

Jak już wspomniano wcześniej, dotychczasowe orzecznictwo nie jest bogate w przypadki, w których jednym z współwłaścicieli uprawnionych do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stała się gmina (Skarb Państwa) jako spadkobierca ustawowy wywłaszczonego właściciela (użytkownika wieczystego). Popularne bazy orzeczeń sądowych jak dotąd nie odnotowały takiego stanu faktycznego<sup>51</sup>.

W znalezionym i analizowanym przeze mnie przypadku, którym zajmowały się organy administracji (między innymi Wojewoda Wielkopolski), podkreślano w pierwszej kolejności przesłanki dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Według organów są nimi: zbędność nieruchomości na cel, na który została wywłaszczona, brak przesłanek negatywnych z art. 229 u. g. n. oraz złożenie wniosku przez wszystkie osoby, które przed wywłaszczeniem były właścicielami nieruchomości (współwłaścicielami) lub przez wszystkich ich spadkobierców. Stanowisko to jest zaczerpnięte z orzecznictwa sądowno-administracyjnego<sup>52</sup>.

Według organów, ustalenie, czy wniosek został złożony przez wszystkie legitymowane osoby, ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zwrotu nieruchomości i musi być wyjaśnione, zanim dojdzie do badania dalszych przesłanek zwrotu. Dopiero kompletny wniosek uprawnia organ do zbadania przesłanek zwrotu nieruchomości i orzeczenie o ewentualnym zwrocie na rzecz wszystkich legitymowanych podmiotów łącznie.

Organy stwierdzają zatem, że jeżeli decyzja zostanie wydana z naruszeniem tego obowiązku, narusza w ten sposób prawo<sup>53</sup>. Przy takim uwikłaniu sprawy – według stanowiska administracji – organy nie mogą przejść do badania dalszych przesłanek zwrotu, gdyż nie doszło do złożenia wniosku przez wszystkie uprawnione do tego podmioty.

W analizowanym przypadku z uzasadnienia decyzji organu wynikało, iż jedynym słusznym rozstrzygnięciem jest merytoryczne orzeczenie o odmowie zwrotu nieruchomości bez konieczności badania dalszych przesłanek, w szczególności weryfikacji, czy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia.

Organy wskazują, że jakkolwiek przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazują *expressis verbis*, że wniosek o zwrot musi zostać złożony przez wszystkich współwłaścicieli, to tak należy właśnie interpretować przepis art. 136 ust. 3 u. g. n. Pomimo, że przepis art. 136 ust. 3 u. g. n. posługuje się liczbą pojedynczą, to w sytuacji, kiedy wywłaszczona nieruchomość stanowiła przedmiot współwłasności, z wnioskiem

51 Baza orzeczeń programu LEX oraz LEGALIS, stan na 18 kwietnia 2014 r.

52 Cf. np. Wyrok WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 1056/12.

53 Decyzja Wojewody Wielkopolskiego z 23 września 2013 roku, znak SN-III.7515.1.79.2013.7.

o zwrot powinni wystąpić wszyscy byli współwłaściciele, a jeżeli takowi nie żyją – ich spadkobiercy.

Na taką wykładnię w dużej mierze ma wpływ orzecznictwo sądowno-administracyjne. Powyższe implikuje przyjmowanie jej bez koniecznej analizy stanowiska sądów administracyjnych w odmiennych stanach faktycznych (w których nie występuje Skarb Państwa albo gmina jako spadkobierca ustawy).

W ocenie organów nieprzyłączenie się do wniosku brakującej strony (nawet jeżeli jest to Skarb Państwa) to jedyne prawidłowe rozstrzygnięcie. Bez znaczenia pozostaje, jakiego podmiotowi w konkretnej sytuacji przysługuje legitymacja czynna do przyłączenia się do wniosku<sup>54</sup>. W konsekwencji okoliczność, iż jest to aktualnie podmiot publiczny, nie zmienia merytorycznego, negatywnego rozstrzygnięcia.

Stanowisko organów wydaje się zbyt formalistyczne i pozbawione argumentów natury konstytucyjnej. Być może w przyszłości sądy administracyjne, analizując podobny stan faktyczny, rozstrzygną wątpliwości, których dostarcza opisany przypadek. Konieczne będzie dokonanie wyboru pomiędzy ochroną interesu publicznego (art. 1 Konstytucji RP) a interesem prywatnym i prawem własności (art. 21 oraz 64 Konstytucji RP).

## Konkluzje

Obowiązek wyrażenia zgody na zwrot nieruchomości przez wszystkich współwłaścicieli nie jest jednoznaczny z obowiązkiem wyrażenia tego typu zgody przez wszystkich współspadkobierców nieruchomości w sytuacji, gdy jednym ze spadkobierców jest Skarb Państwa (lub gmina). Przyjęcie za słuszną odmiennej wykładni powyższego przepisu oznaczałoby, że pozostali współspadkobiercy zostają pozbawieni wystarczającej ochrony prawnej, wynikającej z art. 136 ust. 1 u. g. n. Ponadto, co równie istotne, w judykaturze nie dopuszcza się możliwości zwrotu udziału we współwłasności<sup>55</sup>.

W sytuacji konfliktu między współwłaścicielami organ administracji obowiązany jest zapewnić współwłaścicielom, których udziały wynoszą co najmniej połowę, możliwość realizacji uprawnienia z art. 199 k. c. Tylko w przypadku, kiedy współwłaściciele, których udziały wynoszą połowę, przedłożą orzeczenie sądu zastępujące zgodę tych pasywnych, przesłanki merytorycznego zakończenia postępowania w sprawie zostaną spełnione

Co równie istotne, jak do tej pory w doktrynie nikt nie wyraził poglądu o wygaśnięciu uprawnienia Skarbu Państwa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Wydaje się, że w omawianym przypadku przyłączenie się do wniosku reszty współwłaścicieli przez Skarb Państwa (gminę) nie może mieć miejsca z uwagi na wygaśnięcie uprawnienia przysługującego Skarbowi Państwa (gminie) – następuje konfuzja.

<sup>54</sup> Cf. *Ibidem*.

<sup>55</sup> Cf. wyrok WSA w Białymstoku z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt: I SA/Bk 736/08.

Skarb Państwa (gmina) – jako jeden ze spadkobierców – najczęściej nie ma interesu w popieraniu wniosku o zwrot nieruchomości, w szczególności, jeżeli wywłaszczenie (zbycie nieruchomości) zostało dokonane na rzecz Skarbu Państwa.

Prawidłowa wykładnia art. 136 ust. 1 u. g. n. wymaga przyjęcia, że ilekroć jednym ze spadkobierców jest Skarb Państwa, wyrażenie przez niego zgody na złożenie wniosku o zwrot nieruchomości nie jest wymagane. W przypadku braku takiej zgody na właściwym organie ciąży obowiązek zwrotu nieruchomości na rzecz wszystkich współspadkobierców.

## SUMMARY

### **Municipality (State Treasury) in the class of persons entitled to restitution of expropriated real estate**

The paper aims to describe a legal problem in the application of rules governing the restitution of expropriated real estate - namely a situation in which one of the entities entitled to restitution of expropriated property, turns out to be a municipality or the State Treasury, as a statutory heir of the previous owner. Usually, the State Treasury, as one of the heirs, does not have an interest in supporting the request for the restitution of expropriated property.

The author is of the opinion that the proper interpretation of rules governing the restitution of expropriated real estate requires the assumption that whenever one of the statutory heirs turns out to be the State Treasury, consent to request a restitution of expropriated real estate by the State Treasury is not required. In the absence of such an agreement, the competent authority is obliged to grant the restitution of the expropriated real estate to all heirs.

Keywords: restitution of expropriated real estate, real estate management, the State Treasury, as a statutory heir, functional interpretation, joint ownership, inheritance

