

Marek Stawecki

ZMIANY W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH ZWROTU WYŁĄSZCZONYCH NIERUCHOMOŚCI

Wstęp

Problematyka zwrotu wyłączonej nieruchomości analizowana w niniejszym artykule jest niezwykle istotna z punktu widzenia podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Ostatnio wprowadzone zmiany były oczekiwane niewątpliwie zbyt długo. Niestety, nie wszystkie problematyczne kwestie zostały rozwiązane, jak chociażby brak możliwości zwrotu nieruchomości przejętych w trybie tzw. specustawy drogowej. Niewątpliwie kierunek zmian jest właściwy, jednakże ewidentnie fragmentaryczny. Celem artykułu jest wykazanie zasadności dokonanej nowelizacji.

Zmiana zasad w kwestii zwrotów przejętych w drodze wyłączenia nieruchomości dokonana mocą ostatniej nowelizacji ustawy *o gospodarce nieruchomościami*¹ była konsekwencją dostosowania regulacji przedmiotowego aktu prawnego do niżej opisanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, iż decyzja o zwrocie mienia nieruchomego jest nadal dopuszczalna wyłącznie w przypadku, gdy stało się ono zbędne na cel publiczny. Chodzi tu o cel stanowiący podstawę wyłączenia [Bończak-Kucharczyk 2018, 1074].

W dawnym brzmieniu art. 136 ust. 3 u.g.n. przewidywał możliwość dochodzenia zwrotu w przypadkach przejęcia przez podmioty publiczne (Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego) mienia nieruchomego tylko decyzjami administracyjnymi. Nie obejmował jednakże nabycia poprzez umowy zawarte w drodze rokowań (art. 114 ust. 1 u.g.n.).

Dr MAREK STAWECKI, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński, ul. Narutowicza 17A, 70-240 Szczecin, Polska; e-mail: marekstawecki@op.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3598-7787>

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm. [dalej cyt.: u.g.n.].

Należy stwierdzić, iż powyższe ewidentnie prowadziło do dyskryminowania podmiotów, które w drodze czynności cywilnoprawnej przenosiły własność czy to na Skarb Państwa, czy też na jednostkę samorządu terytorialnego. Zmiana przepisów, do jakiej doszło w związku z omawianą nowelizacją, doprowadziła do uregulowania przedmiotowej sytuacji. Wprowadziła mianowicie możliwość dochodzenia zwrotu tych nieruchomości, nabytych również na podstawie umów pod warunkiem, aby wskazany w niej cel publiczny nie był zrealizowany.

W ramach przedmiotowej nowelizacji odniesiono się również do kwestii czasu, w jakim można złożyć wniosek o zwrot. Wcześniej właściwy organ informował uprawnione podmioty o prawie do wystąpienia z wnioskiem o zwrot mienia nieruchomego, który miał być dokonany w terminie trzech miesięcy. Jeśli tego nie uczynili, tracili swe prawo do dochodzenia zwrotu.

Oznacza to, iż do momentu omawianej noweli brak było regulacji odnoszącej się do terminu dochodzenia zwrotu mienia nieruchomego w przypadkach, w jakich starosta nigdy nie dokonał zawiadomienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców o możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości [Gdesz i Trembecka 2011, 181]. Nowela zakłada, iż w przypadku, gdy upłynęło lat 20 od momentu stwierdzenia ostateczności decyzji wywłaszczeniowej, brak jest możliwości dochodzenia zwrotu.

Przedmiotowe przepisy odnoszą się także do mienia nieruchomego wywłaszczonego przed ich obowiązywaniem. Wystąpienie z omawianym wnioskiem dopuszczalne jest w okresie 1 roku od dnia wejścia w życie nowelizacji, czyli od dnia 14 maja 2019 r.

Prawodawca nie określa momentu, od którego należy liczyć termin w sytuacji podpisania umowy. Sformułowanie „odpowiednie stosowanie przepisów” wskazuje, iż powyższego należałoby dokonywać od momentu, jakim jest dzień podpisania przedmiotowej umowy. Niestety należy stwierdzić, iż brak doprecyzowania przedmiotowej kwestii będzie zapewne źródłem powodującym wątpliwości interpretacyjne.

Niewątpliwie zmiany były potrzebne. Utrudnienia w zakresie dochodzenia zwrotów części mienia nieruchomego stanowiły poważny problem. Jak najbardziej zasadne jest również stworzenie drogi zwrotu mienia nieruchomego „utraconego” na skutek podpisanej umowy. niesprawiedliwe było także różne podejście do podmiotów pozbawionych prawa do nieru-

chomości: decyzjami administracyjnymi i podmiotów, które się ich wyzbyły na skutek umów cywilnoprawnych.

1. Cel uchwalenia ustawy

Intencją uchwalenia ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. *zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami*² (z dniem 14 maja 2019 r.) była realizacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Mowa tu o dwóch wyrokach, tj. z 14 lipca 2015 r.³ i z 12 grudnia 2017 r.⁴ W pierwszym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w kwestii, w jakiej żądania byłych współwłaścicieli o zwrot wywłaszczonych nieruchomości były zdeterminowane zgodą innych byłych współwłaścicieli nieruchomości bądź też ich spadkobierców. Natomiast drugi wyrok Trybunału orzekł niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w kwestii wyłączającej uprawnienie do żądania przez poprzednich właścicieli bądź też ich spadkobierców zwrotu nieruchomości nabytej umową, której dotyczy art. 114 ust. 1 u.g.n., przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, jeśli okazała się być niepotrzebna na cele publiczne uzasadniające nabycie.

Powyższe było efektem wątpliwości powstałej na tle współwłasności wywłaszczonej nieruchomości. Jeżeli przed wydaniem decyzji wywłaszczeniowej mienie nieruchome było we współwłasności kilku podmiotów, to czy jeden z nich bądź też podmiot będący jego spadkobiercą ma prawo dochodzić zwrotu udziału w nieruchomości? Czy zwrot ma odnosić się do całego prawa własności bez możliwości zwracania udziałów, czy tylko części? W takim przypadku, jeśli jeden z podmiotów będący współwłaścicielem nie wykazywał zainteresowania zwrotem, wówczas pozostałe podmioty trafiły do niego prawo [Bieniek i Rudnicki 2011, 1028]. Zmieniła to przedmiotowa nowelizacja. Powyższe oznacza, iż każdy byłych współwłaściciel bądź też spadkobierca ma aktualnie prawo ubiegania się o zwrot części w nieruchomości będącej w przeszłości przedmiotem wywłaszczenia. W przypadku jednak, gdy ze swego uprawnienia nie skorzystają wszyscy,

² Dz. U. poz. 801.

³ Sygn. akt SK 26/14, Dz. U. z 2015 r., poz. 1039.

⁴ Sygn. akt SK 39/15, Dz. U. z 2017 r., poz. 2375.

wówczas właściwy organ (starosta), staje się zobligowany do podjęcia czynności, których celem będzie poinformowanie tych podmiotów o wdrożeniu procedury związanej ze zwrotem udziału. Jeśli nie skorzystają one z przysługującego im uprawnienia związanego z przystąpieniem do omawianego postępowania w okresie trzech miesięcy licząc od dnia ich zawiadomienia, pozbawione zostaną prawa dochodzenia zwrotu przedmiotowej części nieruchomości.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r. orzeczono niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w kwestii uzależnienia przewidzianych w nim żądań byłych współwłaścicieli od zgody wszystkich pozostałych. Nowela zakłada umożliwienie zwrotu udziału we własności (użytkowaniu wieczystym) wywłaszczonej nieruchomości bądź jej części.

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. orzeczono niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. Powyższe dotyczyło kwestii, w jakiej regulacja ta wyłącza prawo do żądania zwrotu mienia nieruchomości nabytego poprzez podpisanie umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Ważne jest, aby cechowała się ona zbędnością na cel będący podstawą jej nabycia. Chodzi tu o cel publiczny [Żróbek, Żróbek, i Kuryj 2011, 439].

Nowelizacja służyć miała zagwarantowaniu pewności stosunków prawnych. Powyższego dokonano wprowadzając termin wygaśnięcia prawa do dochodzenia zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomości. W dotychczasowych regulacjach brak było terminowych obwarowań w dochodzeniu zwrotu mienia nieruchomości. W sytuacji stania się zbędną na cel będący przedmiotem wywłaszczenia nieruchomość mogła być zwrócona poprzedniemu właścicielowi nawet po kilkudziesięciu latach. Powyższe było źródłem niepewności w obrocie nieruchomym mieniem publicznym.

Zmiana ustawy wprowadziła możliwość dochodzenia przez każdego byłego właściciela bądź też jego spadkobierców zwrotu części mienia nieruchomości przejętego w drodze wywłaszczenia. Do powyższego może dojść nawet wbrew woli pozostałych podmiotów będących poprzednimi właścicielami, bądź też spadkobiercami. Powiadomienie wszystkich podmiotów uprawnionych powinno mieć miejsce poprzez obwieszczenie. Niewystąpienie ze stosownym wnioskiem w ustalonym okresie doprowadzi do wygaśnięcia prawa do zwrotu.

Zmiana ustawy umożliwiła wszystkim byłym właścicielom bądź ich spadkobiercom podejmowanie czynności ukierunkowanych na zwrot przejętego w drodze wywłaszczenia mienia nieruchomości. Bez znaczenia jest w tym przypadku forma nabycia praw do wyżej określonego mienia. Może być to decyzja administracyjna lub umowa (art. 136-142 u.g.n. do nabycia poprzez podpisanie umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n.).

Ustawodawca określił 20 lat jako termin, w trakcie którego dopuszczalne jest podejmowanie działań mających na celu zwrot mienia nieruchomości. Należy liczyć go od dnia, kiedy to decyzja wywłaszczeniowa uzyskała status ostateczności. Niedopełnienie powyższego powoduje wygaśnięcie prawa do dochodzenia zwrotu. Ma to służyć eliminacji okresu niepewności sytuacji prawnej właściwych podmiotów. Ponadto umożliwi wykorzystanie zbędnego mienia nieruchomości na cel inny niż pierwotny. Może to doprowadzić do zmniejszenia wystąpień w sprawie zwrotów mienia nieruchomości przejętego lub nabytego przed okresem 20 lat. Przedmiotowa zmiana zawiera również właściwe regulacje międzyczasowe dające możliwość skierowania żądania o zwrot wówczas, gdy w momencie wejścia w życie ustawy upłynęło 20 lat od dnia, kiedy decyzja wywłaszczeniowa uzyskała status ostateczności. Dotyczy to również sytuacji, w której do upływu tego terminu pozostało nie więcej niż 1 rok. Powyższe zostało jednak ograniczone do 1 roku od momentu wejścia w życie ustawy.

Należy podkreślić, iż podejście przyjęte przez ustawodawcę w przedmiotowej materii znajduje aprobatę Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdza on, iż zadaniem systemu prawnego winno być gwarantowanie pewności oraz bezpieczeństwa w obrocie prawnym. Celowi temu służyć ma instytucja tzw. dawności, która to wpływa na właściwe podmioty do podejmowania czynności mających na celu dochodzenie praw w ściśle określonym terminie⁵.

Przekładając powyższe na ochronę praw, takich jak np. własność, można stwierdzić, iż jeśli podmiot tego prawa przez dłuższy okres nie dokonuje realizacji przysługujących mu uprawnień, to wówczas można założyć, że aprobuje taki stan rzeczy. Konsekwencją tego będzie odebranie mu ochrony pra-

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17, Dz. U. z 2018 r., poz. 534.

wnej⁶. Powyższe prowadzi do wniosku, iż jeśli podmiot przez ściśle określony czas nie czyni użytku z przynależnych mu środków prawnych, celem których jest ochrona określonego prawa majątkowego, to można założyć, iż w sposób dobrowolny dokonuje rezygnacji z tej ochrony. System prawny przewiduje możliwość pozbawienia prawa własności z upływem lat 20, czy też lat 30 w ramach instytucji zasiedzenia. Jednym z warunków jest nie wykonywanie przez właściciela czynności, celem których jest przerwanie biegu zasiedzenia⁷. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż z analogiczną sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku, gdy podmiot uprawniony nie korzysta z przysługującego mu prawa do zwrotu nieruchomości wyłączonej w terminie 20 lat. Pozwala to wnioskować, iż podmiot ten nie korzystając z wcześniej określonej możliwości dokonuje zrzeczenia się ochrony swego prawa majątkowego.

Założenie prawodawcy, które zapewne legło u podstaw omawianej nowelizacji, tj. stabilizacja stanu prawnego wyłączonego mienia nieruchomości, należy ocenić pozytywnie. Ustalenie właściwych proporcji pomiędzy interesem publicznym a prywatnym było bardzo oczekiwane. Stan niepewności co do nieruchomości wyłączonych a niewykorzystanych na cele publiczne leżące u podstaw decyzji wyłączeniowych był nie do zaakceptowania.

Regulacja przewidziana w art. 3 u.g.n. daje możliwość wystąpienia z żądaniem o zwrot w sytuacji, jeśli przed wejściem w życie przedmiotowego aktu prawnego wnioski o zwrot nie były złożone bądź też zostały złożone, ale nie były uwzględnione przez właściwy organ, tj. przez starostę. Powodem tego ostatniego mógłby być chociażby brak zgody wszystkich podmiotów lub też fakt nabycia mienia nieruchomości poprzez podpisanie umowy, której dotyczy art. 114 ust. 1 u.g.n. Obecnie powyższe przypadki pozwalają ponownie występować z przedmiotowymi żądaniami zwrotu. Jednakże winno to nastąpić w ciągu 1 roku od dnia wejścia w życie analizowanego aktu prawnego. Rozwiązanie to jest sprawiedliwe, albowiem tworzy możliwość dochodzenia praw określonym podmiotom. Dotyczy to osób, które pozbawione były takiej możliwości ze względu na wcześniejszą niezgodną z Konstytucją

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, Lex nr 37323.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 [dalej cyt.: k.c.].

Rzeczypospolitej Polskiej⁸ regulację zawartą w art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. Należy zwrócić uwagę, iż analizowana regulacja bierze pod uwagę sytuację podmiotów, które do czasu zmiany przepisów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot. Nie uczyniły powyższego ze względu na ówczesne przepisy, które im to uniemożliwiały.

Problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie jest obca również innym systemom prawnym – niemieckiemu czy francuskiemu. W myśl tego pierwszego (Kodeks Budowlany – BauGB) byli właściciele mogą dochodzić zwrotu, jeśli w okresie wskazanym w decyzji, na mocy której doszło do wywłaszczenia nie wykorzystano jej na właściwy cel. Z przedmiotowym żądaniem zwrotu trzeba wystąpić w okresie dwóch lat [Żróbek 2006, 5].

Jeśli chodzi o francuski system prawa, instytucja wywłaszczania została zawarta w kodeksie wywłaszczania na rzecz celu publicznego. Regulacje tego aktu dają poprzednim właścicielom prawo do dochodzenia zwrotu, jeśli po 5 latach od przeprowadzenia wywłaszczenia nie zrealizowano właściwego celu pierwotnego. Chodzi tu oczywiście o cel publiczny, a samo dochodzenie zwrotu możliwe jest tylko w terminie lat 30 od momentu wywłaszczenia [Kurlej 2011, 99].

2. Realizacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r. oraz z dnia 12 grudnia 2017 r.

W minionym porządku prawnym w myśl regulacji art. 136 ust. 3 u.g.n. byli właściciele bądź też ich spadkobiercy mieli możliwość dochodzenia zwrotu mienia wywłaszczonego. Warunkiem powyższego była jego zbędność na pierwotny cel wynikający z decyzji wywłaszczeniowej. Należy zwrócić uwagę, iż zainteresowane zwrotem podmioty musiały i nadal muszą liczyć się z koniecznością zwrotu ekwiwalentu, jaki był wydany w zamian za przejętą nieruchomość, np. odszkodowania czy też nieruchomość zamienną [Jaworski, Prusaczyk, Tułodziejski, i in. 2017, 908].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2015 r. stwierdził, że regulacja zawarta w art. 136 ust. 3 u.g.n. dotycząca zwrotów mienia w kwestii, w jakiej

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

determinuje żądania byłych współwłaścicieli bądź ich następców prawnych, którzy stali się nimi w drodze spadkobrania, od aprobaty wszystkich pozostałych podmiotów będących współwłaścicielami mienia, wykazuje niezgodność z ustawą zasadniczą.

Trybunał Konstytucyjny określił jednoznacznie wytyczne w tej materii: 1) zwrot mienia będącego we współwłasności winien sprowadzać się do jednoczesnego zwrotu w ramach jednego postępowania wszystkich części – udziałów w wywłaszczonej przedmiocie byłym podmiotom będącym współwłaścicielami bądź też ich spadkobiercami. Jednakże, jeśli nie byłoby takiej możliwości, wówczas przepisy prawa powinny dać możliwość zwrotu udziału osobie lub osobom, które tego żądają; 2) każdy z byłych podmiotów, o których mowa wyżej, powinien mieć przyznaną przepisami samodzielną legitymację procesową w postępowaniu o zwrot; 3) należy zagwarantować w postępowaniu o zwrot uprawnienia podmiotom, które nie podjęły czynności mających na celu przedmiotowy zwrot, a mają do tego prawo. Obowiązek powiadamiania takich podmiotów winien ciążyć na właściwych organach administracji publicznej, albowiem one odpowiadają za rekompensowanie nieprawidłowości wywłaszczeniowych; 4) określić należy właściwe proporcje w relacji interes prywatny, a interes publiczny.

Obecnie wszystkim byłym współwłaścicielom bądź ich spadkobiercom przyznano prawo do dochodzenia zwrotu udziałów. W przypadku, gdy o powyższe nie wystąpią wszyscy uprawnieni, wówczas organ właściwy (starosta) powinien poinformować wyżej wymienionych o fakcie wszczęcia postępowania. Podmioty, o których mowa, mogą przystąpić do przedmiotowego postępowania tylko w ściśle określonym okresie, tzn. 3 miesiące od momentu upublicznienia obwieszczenia dotyczącego postępowania.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2017 r. rozstrzyga kwestię nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny poprzez podpisanie umowy. Dotychczasowa regulacja art. 136 ust. 3 u.g.n. ustalała w kwestii zwrotów tylko przypadki, które wiązały się z przejmowaniem mienia nieruchomości w oparciu o decyzję wywłaszczeniową (art. 119 u.g.n.) [Kolanowski i Kolarski 1998, 215]. Nie obejmowała ona jednak nabywania w drodze umów będących efektem rokowań (art. 114 ust. 1 u.g.n.). Powyższe nie znalazło aprobaty Trybunału Konstytucyjnego, który dał temu wyraz w analizowanym orzeczeniu i orzekł, iż dotychczasowe przepisy są niezgodne z art. 21 ust. 2

w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Istotne bowiem z punktu widzenia ustawy zasadniczej jest to, czy przejęcie miało charakter przymusowy oraz czy wiązało się z celem publicznym. Kwestią drugorzędną jest forma dokonania powyższego – umowa czy decyzja. Podmiot poddany wywłaszczeniu ma świadomość, iż niedojście do porozumienia będzie prowadzić do wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż jeśli cel publiczny nie został zrealizowany, to podmiot publiczny zobowiązany jest do zwrotu i to niezależnie od wcześniej wspomnianej formy przejęcia.

Przychylając się do powyższego ustawodawca dodał art. 142a. Poszerzył w nim możliwość stosowania zasad przewidzianych w rozdziale 6 działu III u.g.n. Powyższe dotyczy mienia nieruchomego przejętego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w myśl art. 114 ust. 1 u.g.n. poprzez odesłanie do odpowiedniego wykorzystania w odniesieniu do mienia zapisów art. 136-142 u.g.n. Identyczne rozwiązanie zastosował prawodawca w art. 216 u.g.n. Umożliwił w nim wykorzystanie generalnych reguł dotyczących zwrotu, także w stosunku do mienia nieruchomego, które to poddane zostało wywłaszczeniu oraz zostało nabyte w przypadkach enumeratywnie wskazanych we wcześniej wspomnianym artykule [Bieniek i Rudnicki 2004, 714].

Według obowiązujących przepisów prawo do dochodzenia zwrotu wygasa zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n. w sytuacji, gdy uprawniony podmiot, tzn. poprzedni właściciel bądź jego spadkobierca, nie wystąpił z właściwym wnioskiem w określonym czasie. Chodzi tu o trzy miesiące liczone począwszy od dnia, w którym podmiot ten otrzymał zawiadomienie o możliwości dochodzenia zwrotu.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., fundamentalne znaczenie dla problematyki odzyskiwania wywłaszczonych nieruchomości ma kwestia czasu oraz obowiązek zagwarantowania niewzruszalności stosunków prawnych⁹.

Zasadne jest podejście minimalizujące okres wykorzystania mienia wywłaszczonego przez podmioty publiczne. Uplływ przedmiotowego okresu wraz z beczynnością podmiotów uprawnionych do zwrotu otwiera moż-

⁹ Sygn. akt SK 43/07, Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1476.

liwość przeznaczenia tego mienia na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej. Ograniczenie możliwości podejmowania czynności skutkujących zwrotem ze względu na upływ określonego terminu jednoznacznie mieści się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Założono, iż obwarowanie czasowe przyczyni się do zakończenia stanu niepewności sytuacji prawnej właściwych podmiotów i to zarówno prywatnych, jak i publicznych.

Regulacja art. 136 ust. 7 u.g.n. ustalająca dwudziestoletni okres, w trakcie którego dopuszczalne jest podejmowanie czynności ukierunkowanych na odzyskanie wywłaszczonego mienia nieruchomości, jego udziałów, czy też części zakładu, iż termin liczony winien być od dnia, w którym decyzja wywłaszczeniowa uzyskała status ostateczności. Ponadto ustawodawca definiuje konsekwencje bezczynności byłych właścicieli lub też ich spadkobierców w postaci wygaśnięcia stosownych uprawnień dotyczących zwrotu. Przedmiotowa kwestia będzie wykorzystana również w sytuacji, o której wspomina art. 136 ust. 2 u.g.n. Powyższe oznacza, iż upływ terminu zwolni starostę właściwego w przedmiotowej materii z konieczności podejmowania czynności, celem których jest zawiadomienie oraz poinformowanie o możliwości dokonania zwrotu. Dotyczy to całości nieruchomości, jej udziału czy też jej części. Utrata uprawnień przez określone podmioty otworzy drogę do możliwości przeznaczenia mienia nieruchomości na odmienny od pierwotnego cel. Intencją takiego działania jest eliminacja długo trwających stanów niepewności w zakresie możliwości dysponowania przedmiotem wywłączonym. Wynikały one z praw byłych właścicieli lub ich następców prawnych, którymi stali się w drodze spadkobrania, związanych z możliwością dochodzenia zwrotów wywłaszczonego mienia.

Przedmiotem zmian było przede wszystkim określenie możliwości dokonania zwrotu również udziału w wywłączonym mieniu nieruchomości albo w jego części wówczas, gdy podmiotów posiadających prawo do zwrotu jest większa liczba. Nowela dotyczy wielości podmiotów, tak pierwotnej, jak i wtórnej. Oznacza to, iż ma ona zastosowanie zarówno do sytuacji wywłaszczonej nieruchomości będącej w przeszłości we współwłasności oraz do sytuacji ich spadkobierców. Regulacja ta ma zastosowanie nawet wówczas, gdy pozostałe podmioty uprawnione nie zdecydują się na przystąpienie do postępowania o zwrot.

Przedmiotowe zmiany wprowadziły zasadę możliwości zawiadomienia właściwych podmiotów, nawet w przypadku jeśli ich adresy są nieznane. Art. 136 ust. 3a u.g.n. stanowi, iż właściwy w sprawie zwrotu organ powiadamia wszystkie podmioty uprawnione, byłych właścicieli oraz ich spadkobierców, o fakcie wszczęcia postępowania o zwrot. Dochodzi do powyższego poprzez obwieszczenie, które upublicznia się na okres 3 miesięcy poprzez wywieszenie w siedzibie starosty i zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej. O fakcie obwieszczenia starosta powinien poinformować opinię publiczną poprzez zamieszczenie wiadomości w drodze ogłoszenia w prasie lokalnej obejmującej najmniej jeden powiat właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Jeśli o zwrot wystąpi więcej niż jeden podmiot, wówczas właściwy organ powinien rozpatrzyć podania w toku tego samego postępowania.

Bierność byłych właścicieli, bądź ich spadkobierców zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n. prowadzi do wygaśnięcia uprawnień do dochodzenia zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomości. Powyższe dotyczy również udziału w nim lub jego części. Brak wniosku o zwrot w okresie trzech miesięcy od dokonania zawiadomienia otwiera możliwość wykorzystania mienia nieruchomości w inny sposób niż zakładała to decyzja wywłaszczeniowa. Jeśli zawiadomienie o zwrocie dokonane zostało poprzez obwieszczenie, wówczas termin, o którym mowa w art. 136 ust. 5 u.g.n., liczony będzie począwszy od dnia następnego po ostatnim dniu trzymiesięcznego czasu wywieszenia obwieszczenia.

Ponadto art. 136 ust. 7 u.g.n. ustala konsekwencję niewystąpienia o zwrot w przypadku, gdy nikt z uprawnionych nie uczynił tego w okresie 20 lat od dnia, w którym decyzja wywłaszczeniowa uzyskała status ostateczności. Regulacją tą wprowadzono terminowe ograniczenie możliwości podjęcia czynności o zwrot wywłaszczonego mienia nieruchomości. Intencją powyższego było osiągnięcie stabilizacji stosunków prawnych oraz gospodarczych w przedmiocie obrotu nieruchomościami, które okazały się być zbędnymi na cel ustalony w decyzji wywłaszczeniowej. Dotychczas prawo byłych właścicieli dotyczące zwrotu mienia nieruchomości powstawało po upływie 7 albo 10 lat od momentu wywłaszczenia (art. 137 u.g.n.) [Bieniek 2005, 442]. Odnosiło się to do sytuacji, gdy po upływie 7 lat od wydania decyzji wywłaszczeniowej, nie podjęto czynności mających za zadanie realizację celu pu-

blicznego wynikającego z decyzji, albo po upływie 10 lat cel ten nie został osiągnięty. Utrata prawa do zwrotu dotyczy sytuacji przejęcia mienia nieruchomości poprzez decyzję administracyjną oraz poprzez podpisanie umowy. Należy zauważyć, iż czas na wystąpienie z wnioskiem o zwrot w przypadku umowy liczony jest od momentu jej podpisania, a gdy chodzi o decyzję administracyjną – od dnia, kiedy uzyskała ona status ostateczności. Regulacja art. 136 ust. 7 u.g.n. dotyczy również sytuacji przejęcia czy też nabycia w oparciu o przepisy wymienione w art. 216 u.g.n. Upływ 20 lat od momentu uzyskania ostateczności decyzji lub od podpisania umowy skutkować będzie utratą prawa restytucyjnego.

Realizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. dodano art. 142a u.g.n. Intencją powyższego było umożliwienie podmiotom, których mienie nieruchomości zbyte zostało na rzecz podmiotów publicznych w drodze umowy (art. 114 ust. 1 u.g.n.), dochodzenia jego zwrotu. Dotyczy to mienia przeznaczanego na cele publiczne. Regulacja ta nadaje art. 136 ust. 3 u.g.n. cechę zgodności z ustawą zasadniczą. Art. 142a u.g.n. obliuguje do stosowania rozdziału 6 działu III powyższej ustawy, także do mienia nieruchomości nabytego poprzez podpisanie umowy. Treść tej czynności prawnej określi strony postępowania. Ustalenie, czy mamy do czynienia z przesłanką zbędności mienia nieruchomości w myśl art. 137 u.g.n., należy dokonać w oparciu o cel publiczny ustalony w umowie. Określenie go będzie możliwe także w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Nowela ustawy daje prawo do wystąpienia z żądaniem zwrotu wyłączonego mienia nieruchomości, jego udziału albo części, jeśli w dniu wejścia w życie ustawy upłynął termin 20 lat od momentu, kiedy to decyzja wyłączeniowa uzyskała status ostateczności oraz, gdy do upływu tego okresu pozostał najwyżej 1 rok. Powyższe zostało jednakże ograniczone terminowo. W tych sytuacjach dopuszczalne jest występowanie z wnioskami o zwrot w ciągu 1 roku od momentu wejścia w życie przedmiotowego aktu prawnego. Zwrot w tych przypadkach dotyczy także mienia nieruchomości nabytego poprzez podpisanie umowy.

Uzasadnieniem dla powyższego jest obowiązek zapewnienia przez system prawny równowagi między ochroną prawa własności a obowiązkiem zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków prawnych dotyczących nie-

ruchomości. Założono, iż trzyletni termin, w którym możliwe będzie wystąpienie z wnioskiem restytucyjnym jest w pełni wystarczający.

Ograniczenie terminowe możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w powiązaniu z wprowadzeniem jednorocznego okresu na składanie wniosków o zwrot mienia nieruchomego wywłaszczonego przed 20 laty, spowoduje z pewnością powiększenie ilości wniosków o zwrot w tym czasie.

Po upływie 1 roku od wejścia w życie ustawy należy oczekiwać znaczącego pomniejszenia liczby podań w sprawie zwrotu wywłaszczonego mienia, a co za tym idzie finansowe skutki wprowadzenia przepisu 136 ust. 7 u.g.n. zrekompensują powiększone wydatki związane z przepisem art. 136 ust. 3a u.g.n.

Do momentu zakończenia postępowania o zwrot wywłaszczonego mienia, uprawnione podmioty nie dysponują prawem własności oraz nie posiadają typowego roszczenia prawnorzeczowego. Ponadto należy podkreślić, iż nie mają do nich zastosowania regulacje o współwłasności, ale należy mieć na uwadze fakt, iż po zakończeniu postępowania wiążącego się z odzyskaniem udziału we wywłaszczonym mieniu staną się jego współwłaścicielami. W konsekwencji przedmiotowej regulacji powstaną nieruchomości stanowiące współwłasność o statusie prywatno-publicznym, do których będą miały zastosowanie regulacje art. 199 k.c. oraz art. 201 k.c. W takim przypadku czynności Skarbu Państwa w stosunku do mienia nieruchomego wymagać będą wspólnego działania z podmiotami prywatnymi, które staną się współwłaścicielami nieruchomości. Powyższe będzie istotne w celu podejmowania decyzji w przypadku konieczności rozporządzania rzeczą wspólną oraz zaistnienia potencjalnych sporów z tym związanych. Poza tym, że przedmiotowe nieruchomości pozostają obecnie w zasobie publicznym oraz są źródłem dochodów Skarbu Państwa czy też jednostek samorządu terytorialnego, podkreślenia wymaga również powstanie kosztów związanych z koniecznością sporządzania operatów szacunkowych, które umożliwią prawidłowe określenie wartości rynkowej nieruchomości, a zatem także wartości szacunkowej udziału w nieruchomości.

Regulacja art. 136 ust. 5 u.g.n. ustala, iż w sytuacji braku wniosku o zwrot w terminie 3 miesięcy począwszy od zawiadomienia o możliwości dokonania powyższego właściwe roszczenie wygasa. Powoduje to wątpliwość. Mia-

nowicie, jak obliczyć ten termin, albowiem w pewnych sytuacjach starosta ustali bez zbędnej zwłoki właściwe strony w sprawie o zwrot wywłaszczonego mienia nieruchomego, natomiast w innych potrzebne stanie się wykorzystanie art. 136 ust. 3a u.g.n., w myśl którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania następuje w drodze obwieszczenia. Wówczas informacja wywieszana jest na okres 6 miesięcy w siedzibie starostwa, ponadto podawana jest do publicznej wiadomości w zwyczajowo przyjęty sposób oraz umieszczana w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zakończenie

Przedmiotowe regulacje niewątpliwie mają wpływ na sektor finansów publicznych. Umożliwienie dochodzenia zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo udziału w jej części, jak również umożliwienie dochodzenia zwrotu nieruchomości zbytej na rzecz Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego w trybie ustalonym w art. 114 ust. 1 u.g.n., może spowodować zwiększenie ilości wniosków w przedmiotowym zakresie. Konsekwencją powyższego będzie powiększenie wydatków związanych z obsługą tych wniosków, np. kosztów operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości, kosztów poinformowania osób uprawnionych, które mogą żądać zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo udziału w jej części (ogłoszenie w prasie). Można założyć, że analizowana regulacja doprowadzi do pozostania mienia nieruchomego w zasobie podmiotów publicznych. Może to zapobiec uszczupleniu majątku Skarbu Państwa, czy też jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo może to stworzyć możliwość zagospodarowania mienia nieruchomego na inny cel, zgodnie z aktualnymi potrzebami.

Stworzenie możliwości do dochodzenia zwrotu udziału w wywłączonym mieniu spowoduje, iż podmioty uprawnione będą mogły skorzystać ze swego uprawnienia i to bez znaczenia czy przyłączą się do żądania pozostałe podmioty. Umożliwienie wszystkim poprzednim właścicielom lub spadkobiercom dochodzenia zwrotu niezależnie od formy uzyskania prawa do mienia nieruchomego otworzy ścieżkę do dochodzenia praw, także przez byłych właścicieli lub spadkobierców. Mowa tu o tych podmiotach, które zbyły mienie na rzecz podmiotów publicznych w oparciu o art. 114 ust. 1 u.g.n. [Kalus 2012, 674]. Ponadto ograniczenie terminowe możliwości docho-

dzenia zwrotu mienia nieruchomego zdejście z podmiotu publicznego konieczność wykorzystania go na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej.

Potencjalną konsekwencją przedmiotowej regulacji może być brak możliwości zaspokojenia „szkody” w postaci restytucji naturalnej, mianowicie o zwrot wywłaszczonego mienia niewykorzystanego na cel publiczny wynikający z decyzji. W takiej bowiem sytuacji może dojść do napływu roszczeń odszkodowawczych – żądań o zaspokojenie potencjalnych świadczeń pieniężnych z tytułu braku możliwości wykorzystania przedmiotowego mienia, zbędnego na cel wywłaszczenia. Żądania te będą kierowane w szczególności przeciwko Skarbowi Państwa.

Należy zwrócić uwagę, iż wykorzystanie art. 136 ust. 7 u.g.n. do wywłaszczeń przeprowadzonych przed wejściem w życie tej regulacji może rodzić zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą. Dotyczy to wątpliwości w kwestii retroaktywności rozwiązań w sytuacjach, w jakich przesłanka upływu 20 lat nie istniała w systemie prawnym w dniu, w którym okres ten upłynął, a mimo to art. 136 ust. 7 u.g.n. ma stanowić podstawę utraty uprawnień do zwrotu wywłaszczonego mienia nieruchomego lub jego części, jak również w kwestii zasady równości, albowiem konsekwencją art. 136 ust. 7 u.g.n. będzie nieuprawnione rozróżnienie sytuacji prawnej właściwych podmiotów w zależności od daty, w której decyzja wywłaszczeniowa nabyła status ostateczności.

Z przedmiotowych rozwiązań wynikają dodatkowe obowiązki dla starosty polegające m.in. na obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a także w okresie przejściowym wzrost wydatków związanych ze zwiększeniem liczby wniosków w przedmiocie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Powyższe rozwiązanie ewidentnie obciążało pracowników starostw dodatkowymi czynnościami oraz może być podstawą o ubieganie się przez właściwe organy o dodatkowe środki z budżetu państwa.

Bez wątpienia aktualność swą zachowuje wątpliwość w kwestii ewentualnych konsekwencji omawianej regulacji dotyczących braku możliwości żądania zaspokojenia szkody w postaci restytucji naturalnej. Dopuszczalna bowiem jest sytuacja, zgodnie z którą może okazać się, iż nie będzie niemożliwe dochodzenie odszkodowania przez byłych właścicieli albo ich spadkobierców od podmiotów publicznych na zasadach ogólnych przed sądem po-

wszechnym, tytułem naprawienia szkody powstałej na skutek zbycia wyłączonego mienia nieruchomości, bądź też oddania go w użytkowanie wieczyste z naruszeniem przepisów o zwrocie wyłączzonej nieruchomości. Czy w takich sytuacjach, kiedy mienie nieruchome niewykorzystane jest na cel wyłączenia i znajduje się nadal w zasobie publicznym, nie byłoby bardziej rozsądne zwrócenie go byłemu właścicielowi, co skutkowałoby wykluczeniem roszczeń odszkodowawczych? Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Regulacja art. 142a u.g.n. stwierdza, iż zasady rozdziału 6 u.g.n. wykorzystuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n. Przepis ten realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. Jednakże winien on jednoznacznie wskazywać, które przepisy tego rozdziału mają zastosowanie w sytuacji nabycia mienia nieruchomości poprzez podpisanie umowy, a nie odsyłać do odpowiedniego ich stosowania.

Niemniej jednak, mimo wielu wątpliwości rodzących się na tle przedmiotowej zmiany ustawy *o gospodarce nieruchomościami* należy ocenić ją pozytywnie.

PIŚMIENNICTWO

- Bieniek, Gerard, red. 2005. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Warszawa: LexisNexis.
- Bieniek, Gerard, i Stanisław Rudnicki. 2004. *Nieruchomości. Problematyka prawna*. Warszawa: LexisNexis.
- Bieniek, Gerard, i Stanisław Rudnicki. 2011. *Nieruchomości. Problematyka prawna*. Warszawa: LexisNexis.
- Bończak-Kucharczyk, Ewa. 2018. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Gdesz, Mirosław, i Anna Trembecka. 2011. *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*. Katowice: Wydawnictwo Gall.
- Jaworski, Jacek, Arkadiusz Prusaczyk, Adam Tułodziejski, i in. 2017. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kalus, Stanisława, red. 2012. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Kolanowski, Stanisław, i Albin Kolarski. 1998. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LIBRATA.
- Kurlej, Michał. 2011. „Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa fran-

cuskiego.” *Roczniki Administracji Prawa* 11:99-124.

Żróbek, Ryszard. 2006. „Teoria i praktyka wywłaszczenia nieruchomości w Polsce i Niemczech.” *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum* 5, nr 1-2:5-16.

Żróbek, Sabina, Ryszard Żróbek, i Jan Kuryj. 2011. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*. Katowice: Wydawnictwo Gall.

Zmiany w przepisach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości

Streszczenie

Dnia 14 maja 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzająca istotne zmiany zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Na uwagę zasługują regulacje wprowadzające terminy na złożenie wniosku o zwrot nieruchomości, których uchybienie doprowadzi definitywnie do zamknięcia drogi o odzyskanie nieruchomości. W nowelizacji znalazły się także przepisy ułatwiające dochodzenie roszczeń przez byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców. Do chwili wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewidywała żadnego ograniczenia w terminie złożenia wniosku o zwrot nieruchomości.

Obowiązujący od 14 maja 2019 r. przepis zakłada, że wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości będzie można zgłosić tylko w okresie 20 lat od momentu, kiedy ostateczna stała się decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości. Po tym okresie uprawnienie o zwrot nieruchomości wygaśnie. Nowelizacja ustawy jest realizacją wytycznych wynikających z dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 2015 i 2017 r.

Słowa kluczowe: nieruchomość, wywłaszczenie, zwrot, decyzja administracyjna

Changes in the Principles of the Restitution of Expropriated Property

Summary

On 14th May 2019 the amendment to the Act on Property Management became effective and this act introduced significant changes into the principles of the restitution of expropriated property. It is important to remember that the new regulations introduce new deadlines for filing applications for restitution the property. The issue of the new deadlines is the main subject of this article. Failure to keep the deadlines will result in a definite losing the chance for recovering the real property. In the amendment the new regulations can be found that enable previous owners or their heirs to enforce their claims in a more efficient way. Until the time that the above mentioned act came into effect, the Act on Property Management did not determine any restrictions as to the deadline of filing an application for restitution the property.

The regulation that has been in effect since 14th May 2019 provides that the application for expropriated property can be filed within the period of 20 years

starting from the moment the decision on expropriation of property became final. After this period the right to restitute the property has expired. The amendment to the above mentioned Act fulfils the guidelines coming from the decisions of Constitutional Tribunal from 2015 and 2017.

Key words: property, expropriation, recovery, administrative decision

Information about Author: MAREK STAWECKI, Ph.D., associate professor at the Institute of Law, University of Szczecin, ul. Narutowicza 17A, 70-240 Szczecin, Poland; e-mail: marekstawecki@op.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3598-7787>