



Aleksander Bolko*

Zwrot nieruchomości rolnych przejętych na własność Państwa za zaległe należności a zwrot wyłączonych nieruchomości

[Return of Agricultural Property Taken into State Ownership for Outstanding Debts vs. Return of Expropriated Property]

Abstract

The seizure of agricultural real estate into the ownership of the State for outstanding debts was regulated by the Act of 28 June 1962 on the seizure of agricultural real estate into the ownership of the State for outstanding debts. Despite the repeal of the above-mentioned Act, the legal issue arose as to whether, in the face of real estate taken over under the provisions of the said Act, it is possible to recover it. This issue is all the more topical because, over the years, the institution of return of expropriated real estate, which is now regulated by the Act of 21 August 1997 on real estate management, has been functioning in Polish real estate law.

The issues of taking over agricultural real estate for outstanding debts, return of expropriated real estate and mutual relations of these legal institutions have also become the subject of consideration of the jurisprudence and the doctrine of law.

It should be concluded that the institution of restitution of expropriated real estate will not be applicable to agricultural real estate taken over for outstanding debts under the said 1962 Act.

Keywords: seizure of real estate, expropriation of real estate, real estate management, State Treasury, real estate owner, property right.

* **Aleksander Bolko** – radca prawny, ukończył też aplikację sędziowską i trzy kierunki studiów podyplomowych na różnych uczelniach; od kilkunastu lat prowadzi Kancelarię Prawną Aleksander Bolko i Adam Ostaszewski sp. p., Koszalin–Kołobrzeg (afiliacja); jest prezesem Kołobrzesckiej Izby Gospodarczej / Attorney-at-Law, he also completed his judicial training and three postgraduate studies at various universities; for several years has run the Law Firm Aleksander Bolko & Adam Ostaszewski, Professional Partnership, Koszalin–Kołobrzeg (affiliation); he is President of the Kołobrzeg Chamber of Commerce; <https://orcid.org/0009-0004-9623-2080>; bolko@kpbo.pl.

Wstęp

Tematem artykułu jest kwestia przejmowania przez Państwo nieruchomości rolnych za zaległe należności i prawnej możliwości zwrotu przejętych na tej podstawie nieruchomości.

Z uwagi na to, że instytucja przejmowania nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności uregulowana była w ustawie z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności [dalej: ustawa¹] powstaje zagadnienie prawne, czy przejęte w ten sposób nieruchomości mogą podlegać procedurze zwrotu w ramach obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uregulowanej w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² [dalej: u.g.n.].

Artykuł podzielono na trzy części.

W pierwszej autor dokonał analizy instytucji przejmowania nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności oraz zagadnienia prawnych możliwości zwrotu tak przejętych nieruchomości w kontekście instytucji zwrotu wywłaszczonych nieruchomości – z uwzględnieniem dorobku sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz doktryny prawa.

W drugiej przeprowadzono analizę przepisów u.g.n. w zakresie instytucji zwrotu nieruchomości, z uwzględnieniem dorobku sądownictwa administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa.

W części trzeciej dokonano podsumowania i przedstawiono wnioski.

Przejmowanie nieruchomości rolnych za zaległe należności

Problematykę przejmowania nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności regulowała ustawa o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności³. Wskazana ustawa realizowała cele fiskalne Państwa i miała ułatwić Państwu egzekucję zaległych należności pieniężnych poprzez przejęcie od dłużnika prawa własności nieruchomości⁴.

¹ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności (tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. nr 17, poz. 130 z późn. zm.).

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145, 1222).

³ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności (tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. nr 17, poz. 130 z późn. zm.) utraciła moc na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 79).

⁴ S. Czuba, *Wywłaszczenie a inne sposoby przejęcia nieruchomości przez państwo*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* 1972, XIX, 12, G, s. 278.

Na wstępie wskazać należy, że problematykę obrotu gospodarstwami rolnymi do 18 maja 1964 r. regulowała ustawa z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi⁵ i ustawa z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych⁶, które zostały uchylone z dniem 18 maja 1964 r. – datą ogłoszenia kodeksu cywilnego⁷ i przepisów wprowadzających ten kodeks⁸.

Zarówno kodeks cywilny, jak i uchylona ustawa z 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi rozróżniała nieruchomości rolne i gospodarstwa rolne oraz wskazywała, że za gospodarstwo rolne uważa się wszystkie należące do tej samej osoby (osób) nieruchomości rolne, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą wraz z budynkami, urządzeniami, inwentarzem żywym i martwym, zapasami oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego⁹.

Przejęciu nieruchomości przez Państwo (dziś: Skarb Państwa) co do zasady służy instytucja wyłączenia nieruchomości – uregulowana w różny sposób na przestrzeni lat w ustawach dotyczących gospodarki nieruchomościami. Obecnie unormowania w przedmiocie wyłączenia nieruchomości stanowią przedmiot regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności wpisywała się w koncepcję tzw. pegeeryzacji rolnictwa, co oznaczało stwarzanie takich przepisów prawa przez Państwo, na podstawie których indywidualne nieruchomości rolne przechodziły na własność Państwa¹⁰.

Pomimo że pierwszy wskazany powyżej akt prawny – czyli ustawa o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności został uchylony i utracił moc – aktualne pozostaje pytanie, czy były właściciel bądź spadkobierca właściciela może domagać się zwrotu nieruchomości rolnej, która została przejęta przez Państwo za zaległe należności.

Opisywana instytucja uregulowana była w ustawie o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności w jej art. 31 i następnych – w dziale II zatytułowanym „Przejęcie nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności”. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli właściciel nieruchomości rolnej był zadłużony z tytułu należności państwowych określonych w art. 32 ustawy i nie zgłosił wniosku o przejęcie nieruchomości w zagospodarowanie lub na własność Państwa, mogło zostać wszczęte postępowanie o przymusowe przejęcie na własność Państwa takiej części gruntów

⁵ Dz.U. z 1957 r. nr 39, poz. 182 ze zm.

⁶ Dz.U. nr 28, poz. 168.

⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93).

⁸ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 94).

⁹ F. Dorożala, Ograniczenia obrotu gospodarstwami rolnymi w świetle przepisów kodeksu cywilnego, „Palestra” 1965, 9, 5, 89, s. 13.

¹⁰ M. Błażejczak, Prawne aspekty koncepcji pegeeryzacji rolnictwa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, 29, 1, ss. 65 i 66.

tej nieruchomości, jaka według oszacowania wystarczy na zaspokojenie scalonych należności.

Przepis art. 32 tej ustawy wymieniał należności państwowe z tytułu:

- 1) należności podatkowych,
- 2) zaległości w obowiązkowych dostawach w przeliczeniu na równoważnik pieniężny,
- 3) zaległości z tytułu składek na rzecz Państwowego Zakładu Ubezpieczeń za obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe,
- 4) zaległości z tytułu funduszu gromadzkiego,
- 5) niespłaconych w terminie pożyczek bankowych lub rat tych pożyczek,
- 6) niespłaconych zaliczek kontraktacyjnych,
- 7) zaległości z tytułu opłaty elektryfikacyjnej i opłat melioracyjnych,
- 8) zaległych należności Państwowego Funduszu Ziemi oraz Banku Rolnego związanych ze sprzedażą nieruchomości

W tym miejscu wskazać należy, że prawo własności nieruchomości co do zasady jest prawem bezwzględny, które charakteryzuje się prawem do korzystania z nieruchomości polegającym na podejmowaniu przez właściciela zarówno czynności psychofizycznych wobec rzeczy, jak i czynności cywilnoprawnych¹¹.

Wszczęcie postępowania o przymusowe przejęcie nieruchomości rolnej z powodu zadłużenia, o którym mowa powyżej, mogło nastąpić również w przypadku, gdy właściciel nieruchomości zgłosił wprawdzie wniosek o przejęcie nieruchomości, lecz ten wniosek nie został uwzględniony z uwagi na rodzaj obciążeń lub nieuregulowanie praw własnościowych nieruchomości. Okoliczności te stwierdzał organ do spraw rolnych prezydium powiatowej rady narodowej w decyzji o odrzuceniu wniosku o przejęcie nieruchomości. Stanowił o tym art. 31 ust. 2 omawianej ustawy. Jeżeli natomiast przejęcie części nieruchomości rolnej miałyby spowodować podział tej nieruchomości sprzeczny z interesem społeczno-gospodarczym, a zadłużenie w należnościach państwowych wskazanych powyżej przewyższało 50% wartości gruntów wchodzących w skład nieruchomości, mogła zostać przejęta na własność Państwa całość gruntów – z wyjątkiem zajętych pod budynki. Jeżeli jednak do prawidłowego zagospodarowania gruntów konieczne było także przejęcie budynków, mogły być przejęte również budynki i grunty pod nimi (por. art. 31 ust. 3 ustawy).

Wszczęcie postępowania o przymusowe przejęcie nieruchomości rolnej na własność Państwa następowało po scaleniu zadłużenia z tytułu należności wskazanych powyżej. Scalenie polegało na odpisaniu zadłużeń z księgowości właścicieli wierzycieli i wpisaniu ich do kartoteki należności scalonych prowadzonej przez organ finansowy prezydium powiatowej rady narodowej

¹¹ W. Pawlak, Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i socjologiczny” 1983, XLV, 2, s. 27.

właściwy według miejsca położenia nieruchomości. Do należności scalonych stosowało się odpowiednio przepisy o zobowiązaniach podatkowych (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy).

W postępowaniu wszczętym na podstawie przepisów omawianej ustawy sąd nie był związany oszacowaniem dokonany przed wszczęciem postępowania o przejęcie nieruchomości w tym trybie. Oszacowanie miało być wyrazem rzeczywistej wartości – zgodnie z obowiązującymi przepisami – przy czym wartość ta miała być ustalona na dzień zamknięcia rozprawy. Sąd miał prawo i obowiązek dokonać samodzielnych ustaleń, czy podział gospodarstwa dłużnika jest zgodny z interesem społeczno-gospodarczym i czy nie narusza interesu dłużnika. Ustalenia takie były niezbędne do podjęcia decyzji o zakresie przejęcia nieruchomości rolnej oraz do wystąpienia z wnioskiem do sądu o wydanie orzeczenia w sprawie przejęcia gospodarstwa lub jego części na własność Państwa¹². Kognicja sądu rozpatrującego sprawę ukształtowana została zatem szeroko, sąd dokonywał bowiem własnych ustaleń opartych na zgodności z interesem społeczno-gospodarczym i kryterium nienaruszania interesu dłużnika. Sąd nie był związany uprzednim przedsądowym oszacowaniem, a wartość nieruchomości ustalano na dzień zamknięcia sprawy sądowej.

Do przymusowego przejęcia całości lub części nieruchomości rolnej na własność Państwa konieczna była decyzja sądu – i następowało to na podstawie postanowienia sądu powiatowego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Procedurę – poprzez złożenie stosownego wniosku o wydanie postanowienia – zgłaszał organ finansowy w wykonaniu uchwały prezydium powiatowej rady narodowej o wszczęciu postępowania. Do wniosku organ finansowy dołączał odpis uchwały prezydium powiatowej rady narodowej i wykaz scalonych należności. Jeżeli natomiast przejęcie części nieruchomości rolnej miało spowodować podział tej nieruchomości sprzeczny z interesem społeczno-gospodarczym, a zadłużenie w należnościach państwowych wskazanych powyżej przewyższało 50% wartości gruntów wchodzących w skład nieruchomości, do wniosku dołączało się również wykaz wszelkich innych zadłużeń właściciela nieruchomości rolnej wobec Państwa – choćby terminy płatności tych zadłużeń jeszcze nie zapadły – z wyjątkiem opłat melioracyjnych. W wykazie tym zamieszczano w szczególności całkowitą należność z tytułu opłaty elektryfikacyjnej, kredytów bankowych, ceny kupna gruntów nabytych od Banku Rolnego oraz należności Państwowego Funduszu Ziemi. Wszystkie te należności stawały się natychmiast wymagalne (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy).

Ustawa dawała dłużnikowi możliwość zapłaty należności także po wydaniu postanowienia przez sąd. Jak wynika bowiem z art. 35 ustawy, po wydaniu postanowienia sądu o przejęciu nieruchomości rolnej na własność Państwa

¹² J. Szachułowicz, Z problematyki utraty prawa własności indywidualnych gospodarstw rolnych, „Palestra” 1977, 21, 3-4, 231-232, s. 5.

dłużnik mógł w ciągu sześciu tygodni od daty doręczenia mu odpisu rzeczowego postanowienia zapłacić należności. W tym przypadku sąd zobowiązany był uchylić postanowienie o przejęciu nieruchomości. Moc zachowywało zawarte w postanowieniu rozstrzygnięcie co do kosztów postępowania. Jeżeli w terminie wskazanym powyżej należności nie zostały zapłacone, postanowienie o przejęciu nieruchomości na własność Państwa podlegało wykonaniu w trybie administracyjnym. Przejęcia nieruchomości dokonywał właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej.

Co istotne, ustawa przewidywała sytuacje, w których przejęte nieruchomości przedstawiały wyższą wartość niż zaległa należność. W takim wypadku – jeżeli wartość przejętych gruntów i budynków była wyższa od sumy należności, sąd przyznawał jednocześnie odszkodowanie w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wartością przejętych gruntów i budynków a sumą należności (art. 34 ust. 2 ustawy).

Uregulowania tejże ustawy stanowiły swoiste ułatwienie egzekucyjne dla ściągania należności państwowych. Ponadto były specjalną drogą do dochodzenia należności z nieruchomości lub jej części niezbędnej do uregulowania zadłużenia wobec Państwa.

Omawiana ustawa została uchylona przez ustawę z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dniem 1 lipca 1982 roku¹³.

Uchylenie ustawy o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności miało swe źródła m.in. w ustawie z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, która samodzielnie regulowała odpowiedzialność za długi związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego – i jej zakres ograniczył stosowanie uchylonej ustawy – jak też w treści obowiązującego w tamtym czasie art. 131 kodeksu cywilnego¹⁴, który udzielał całkowitej ochrony gospodarstwom rolnym¹⁵.

Wzmocniono tym samym trwałość indywidualnych gospodarstw rolnych¹⁶.

Tego rodzaju działania ustawodawcy, jak opisane w ustawie z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa nie mogą zostać zakwalifikowane jako wywłaszczenie – pomimo że przejęcia własności nieruchomości dokonywano dla dobra powszechnego, to jednak cel realizacji ustawy odbiegał od celu instytucji wywłaszczenia¹⁷.

¹³ Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 79 ze zm.

¹⁴ J. Szachułowicz, *Zmiany ustawodawcze w prawie rolnym*, cz. 1, „Palestra” 1982, 26, 6–7, 294–295, s. 4.

¹⁵ Art. 131 k.c. zmieniony ustawą z 23 marca 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 81): „Przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów niniejszego kodeksu należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałą i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

¹⁶ P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Ripel, *O możliwości zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości bezprawnie przejętych na mocy przepisów dekretu z 1944 r. o reformie rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, 30, 4, s. 8.

¹⁷ S. Czuba, *Wywłaszczenie...*, s. 279.

Problematyka zwrotu przejmowanych nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności na podstawie ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności jest nadal aktualna i stała się przedmiotem rozważań sądów administracyjnych.

Na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27 lutego 1997 r.¹⁸ – wydany na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁹, niemniej zachowujący aktualność. Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się w nim do obowiązującego wówczas art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu, która (podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰) przewidywała możliwość zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli stała się ona zbędna z punktu widzenia celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. W konsekwencji na podstawie cytowanego przepisu wywłaszczone nieruchomości mogły być zwrócone – niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie – musiało to jednak nastąpić na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wywłaszczeniowej. Jak zatem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „nieruchomość przejęta na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 1 ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności (Dz.U. z 1969 r. nr 17, poz. 130) nie podlega zwrotowi na podstawie art. 69 ust. 1 cytowanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości”.

Jak wynika z analizy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9 października 2009 r.²¹ – oraz przepisów omawianej ustawy z 28 czerwca 1962 r. – przejęcie nieruchomości nie było wynikiem toczącego się postępowania administracyjnego, lecz wydania prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Niezbędnym elementem dla wszczęcia postępowania sądowego była uchwała prezydium powiatowej rady narodowej, niemniej uchwała tego organu nie niosła ze sobą skutku wywłaszczenia. Zatem przejęcie nieruchomości w trybie cytowanej ustawy z 1962 roku nie ma charakteru wywłaszczenia nieruchomości i nie może zostać uznane za wywłaszczenie dokonane w trybie wywłaszczeniowym – jako że brak tutaj decyzji administracyjnej jako władczego aktu organu administracji publicznej, która wskazywałaby na wywłaszczeniowy charakter czynności przejęcia nieruchomości. Przejęcie nieruchomości następowało bowiem na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, o czym była mowa powyżej.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 28 września 2010 roku²².

¹⁸ SA/Bk 258/96, ONSA 1997/4/183.

¹⁹ Dz.U. nr 22, poz. 99 ze zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145, 1222.

²¹ II SA/Po 209/09 LEX nr 572483.

²² II SA/Po 238/10, LEX nr 754354.

Ponadto omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. W postanowieniu z 10 października 1969 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „[u]stawa z 28 czerwca 1962 r. nie jest aktem prawnym o charakterze wyłączeniowym, gdyż przepisy jej mają na celu uzyskanie zaspokojenia należności państwowych ciężących na właścicielach gospodarstw rolnych. Nie jest więc z punktu widzenia interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej celowe przejmowanie całego gospodarstwa, gdy wystarczyłoby przejęcie części nieruchomości”²³.

Niniejsza teza jest nadal aktualna, a zatem w obowiązującym obecnie stanie prawnym analizom w zakresie pojęcia zwrotu przejętych nieruchomości może zostać poddane jedynie zagadnienie zwrotu wyłączonej nieruchomości.

W związku z tym *de lege ferenda* w ustawie o gospodarce nieruchomościami należałoby wprowadzić przepis umożliwiający zwrot przejętych nieruchomości na mocy ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności. Taki przepis powinien zostać dodany w art. 216 ust. 1 u.g.n. – i na mocy takiej normy prawnej przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy powinny być stosowane także odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie powołanej wyżej ustawy z 28 czerwca 1962 r.

Przesłanką takiego zwrotu powinna być – podobnie jak w przypadku wyłączonej nieruchomości – zbędność przejętej nieruchomości dla Skarbu Państwa.

Zwrot wyłączonej nieruchomości

Na wstępie podnieść należy, że ingerencja Państwa dotycząca odjęcia czy też ograniczenia prawa własności nieruchomości znana jest w każdym systemie prawnym. Pozbawienie prawa własności możliwe jest jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie, w celu publicznym i za odszkodowaniem²⁴. W związku z tym systemy prawne przewidują także uregulowania dotyczące zwrotu wyłączonej nieruchomości.

Instytucja zwrotu nieruchomości uregulowana została w ustawie z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Punktem wyjścia do omówienia problematyki zwrotu nieruchomości jest wydana decyzja wyłączeniowa. Decyzja ta musi wskazywać, na jakie cele lub cel nieruchomość jest wyłączana, ponieważ wykorzystanie nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji może stać się podstawą do wszczęcia

²³ III CRN 370/69, LEX nr 6582.

²⁴ S. Czuba, *Wyłączenie...*, s. 265.

procedury zwrotu nieruchomości pierwotnemu właścicielowi w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. art. 136 u.g.n.).

W doktrynie wskazuje się, że precyzyjne określenie celu wywłaszczenia zapobiegawczo ma chronić jednostki przed nieuzasadnionym czy za szerokim stosowaniem instytucji wywłaszczenia nieruchomości przez Państwo²⁵. Z punktu widzenia ochrony interesów byłych właścicieli nieruchomości istotne jest, aby decyzja wywłaszczeniowa była należycie i w sposób wyczerpujący uzasadniona.

Wywłaszczenie nieruchomości jest pozbawieniem prawa najbardziej pełnego – jakim jest prawo własności – w drodze przymusowej, tj. bez zgody uprawnionego właściciela²⁶.

Zgodnie z art. 136 ust. 1 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części (art. 136 ust. 2 u.g.n.). W przypadku braku możliwości ustalenia adresu poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia. Obwieszczenie podaje się do publicznej wiadomości na okres 3 miesięcy poprzez wywieszenie w siedzibie właściwego organu oraz umieszczenie na jego stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Informację o obwieszczeniu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość (art. 136 ust. 2a u.g.n.). Zawiadomienie zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości;
- 2) oznaczenie decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę wywłaszczenia;
- 3) imię i nazwisko poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy;
- 4) informację o tym, że z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej;
- 5) pouczenie o skutkach niezłożenia wniosku o zwrot w terminie, o którym mowa w ust. 5 i 7 (art. 136 ust. 2b u.g.n.).

Jeżeli chodzi o terminy wskazane w art. 136 ust. 5 i 7 u.g.n., to zgodnie z ust. 5 cytowanego przepisu w przypadku niezłożenia przez uprawnionego wnio-

²⁵ M. Zwierz, *Wywłaszczenie jako subsydiarny instrument realizacji planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, Publikator/publikacje.amu.edu.pl, Poznań 2018, ss. 10 i 11.

²⁶ S. Czuba, *Wywłaszczenie...*, s. 267.

sku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, albo od dnia następującego po dniu, w którym upłynął okres, o którym mowa w ust. 2a – uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa. Zgodnie natomiast z ust. 7 cytowanego przepisu uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2.

Zatem na wywłaszczonej nieruchomości musi zostać zrealizowany cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu – i niedopuszczalne jest zrealizowanie innego celu niż sprecyzowany w tego rodzaju decyzji. Bez znaczenia przy tym pozostaje, że ten inny cel jest także celem publicznym.

Zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli – stosownie do przepisu art. 137 – nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.

Z opisanych przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika, że niedopuszczalne jest wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż ten będący uzasadnieniem do wywłaszczenia.

Przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości należy powiązać z kolejnym przepisem – tj. art. 137 u.g.n. – w którym zawarto ustawową definicję zbędności nieruchomości do zrealizowania celu wywłaszczenia.

Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu (pierwsza przesłanka) albo
- 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (druga przesłanka); jeżeli w tym przypadku cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

Przepis ten doprecyzowuje określone w art. 112 ust. 3 u.g.n. pojęcie niezbędności nieruchomości dla zrealizowania celu wywłaszczenia. Zatem nieruchomości jest tak dłużej niezbędna dla zrealizowania celu wywłaszczenia, dopóki nie zaistnieją okoliczności opisane w art. 137 u.g.n.²⁷

Dopiero zrealizowanie celu wywłaszczenia – po sprawdzeniu zgodnie z art. 137 u.g.n. przesłanki zbędności nieruchomości – wyłącza dopuszczalność zwrotu nieruchomości. Będzie tak nawet wówczas, gdy wywłaszczoną nieruchomości (z uwzględnieniem dyspozycji wynikających z art. 137 u.g.n.) wykorzystano na inny cel.

Jak widać z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, cel wywłaszczenia wynika w pierwszej kolejności z decyzji wywłaszczeniowej czy z umowy sprzedaży, jak też z innych aktów poprzedzających proces wywłaszczenia (np. zezwolenia na nabycie nieruchomości, decyzji lokalizacyjnej albo decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego). Gdyby analiza wskazanych dowodów nie doprowadziła do ustalenia celu wywłaszczenia, w dalszej kolejności należy skorzystać z innych zgromadzonych dowodów – w szczególności dokumentacji poprzedzającej proces inwestycyjny oraz tej zgromadzonej w postępowaniu wywłaszczeniowym, planu zagospodarowania przestrzennego – i na podstawie całokształtu okoliczności sprawy cel ten zrekonstruować²⁸. Orzecznictwo wskazuje przy tym, że niedopuszczalne jest ustalanie celu wywłaszczenia w oparciu o dokumenty powstałe po wywłaszczeniu, gdy cel wywłaszczenia można ustalić w oparciu o dokumenty sprzed wywłaszczenia i z „procesu” wywłaszczeniowego²⁹.

Problematyka zwrotu nieruchomości była także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał ten wskazał, że z roszczeniem o zwrot może wystąpić każdy z poprzednich współwłaścicieli nieruchomości w sposób samodzielny, a brak zgody pozostałych współwłaścicieli nie może stanowić przeszkody do rozpatrywania spraw o zwrot udziału w prawie własności. Przedmiotem zwrotu może być udział w prawie własności nieruchomości³⁰. Ponadto na uwagę zasługuje wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., w którym Trybunał uznał art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624, 820, 1509, 1529 i 1595) – w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomości stała się zbędna na cel publiczny

²⁷ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, Warszawa 2021, s. 830.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2022 r., I OSK 468/19, LEX nr 3322832.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2022 r., I OSK 120/19, LEX nr 3294980.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2015 r., SK 26/14 OTK-A 2015/7/101, Dz.U. z 2015 r., poz. 1039, LEX nr 1758495.

uzasadniającej jej nabycie – za niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP³¹. Orzeczenie to rozwiało wątpliwości interpretacyjne w sytuacji cywilnego charakteru nabycia nieruchomości na cel wywłaszczenia w drodze umowy pomiędzy podmiotem wywłaszczającym a właścicielem nieruchomości. W przypadku odmiennej interpretacji właściciel nieruchomości, który *de facto* wybrał korzystniejsze rozwiązanie z punktu widzenia organu wywłaszczeniowego i dobrowolnie przekazał nieruchomość na cel wywłaszczenia, a tym samym skrócił w ten sposób drogę administracyjnoprawną wywłaszczenia, znajdowałby się w gorszej sytuacji prawnej niż właściciel nieruchomości wywłaszczonej w drodze decyzji administracyjnej. Byłoby to nierówne traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i mogłoby stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przedmiotowa umowa spełnia taką rolę, jak decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości. Zarówno decyzja, jak i umowa dotycząca wywłaszczenia wywołują podobne skutki.

Taka interpretacja jest zgodna z treścią art. 21 ust. 2 Konstytucji RP³² – w przepisie tym nie zastrzeżono bowiem, że wywłaszczenie może zostać dokonane tylko w drodze decyzji administracyjnej.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca – nowelizując u.g.n. ustawą z 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami³³ – zdecydował się na wprowadzenie przepisu art. 136 ust. 7³⁴. Stanowi on, że: „Uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w art. 136 ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadomienia oraz informowania, o którym mowa w art. 136 ust. 2.

Wprowadzoną zmianę należy ocenić negatywnie – jako godzącą w istotę prawa własności i uprawnienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców do odzyskania wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji niezrealizowania celu wywłaszczenia. Ograniczenie czasowe uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest także niesprawiedliwe. Może się bowiem zdarzyć sytuacja, że organ nie zawiadomi we właściwym czasie byłego właściciela o uprawnieniu do zwrotu nieruchomości, a po upływie wskazanego terminu uzna, że prawo to wygasło. Ustawodawca nie powinien zastawiać tego rodzaju pułapek na adresatów ustanawianych przez siebie przepisów prawa. Ponadto wywłaszczony lub jego spadkobierca z różnych obiektywnych przyczyn może nie złożyć wniosku we wskazanym terminie, szczególnie gdy nie

³¹ Sygn. akt SK 39/15, Dz.U. z 2017 r., poz. 2375.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³³ Dz.U. z 2019 r., poz. 801.

³⁴ Dodanego przez art. 1 pkt 1 lit. f ustawy z 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2019 r., poz. 801) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 14 maja 2019 r.

zostanie zawiadomiony przez właściwy organ o powzięciu zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Niezbędne staje się więc uchylenie art. 136 ust. 7 u.g.n.

Rezygnacja z tego przepisu znajduje uzasadnienie w ochronie prawa własności. *De lege ferenda* należy powrócić do poprzedniej treści przepisu. Zdarzyć się bowiem mogą różnego rodzaju sytuacje, które uniemożliwią byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom wystąpienie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a dotychczasowy przepis spełniał swoje funkcje.

Wprowadzona przez ustawodawcę granica czasowa nie znajduje uzasadnienia, jeżeli chodzi o prawo własności.

Przechodząc na grunt przepisów konstytucyjnych, stwierdzić należy, że zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie jest wprost wyrażona w przepisach Konstytucji RP, niemniej wynika z całokształtu jej przepisów, a w szczególności z art. 21 ust. 2 Konstytucji³⁵ – tj. zapisu, zgodnie z którym „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wyprowadza się *ad hoc* z przepisów prawa materialnego, z których wynikają przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Zatem zasada ta nie jest zasadą ustrojową, jej kształt bowiem konkretyzuje każdorazowo treść przepisów prawa materialnego dotycząca zwrotu wywłaszczonych nieruchomości³⁶.

Z poglądem tym konkuruje pogląd odmienny – wyrażony w szczególności w orzecznictwie – zgodnie z którym zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które nie zostały użyte zgodnie z celem wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną, co jest konsekwencją art. 21 ust. 1 Konstytucji RP³⁷.

W związku z omawianą problematyką na uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2008 r. K 6/5³⁸, w którym TK wskazał, że „zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest «oczywistą konsekwencją» art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny – już w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) – wyraźnie wskazał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rze-

³⁵ J. Polanowski, *Zmiana paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w orzecznictwie sądowym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, 4, 37, s. 126.

³⁶ J. Polanowski, *Zmiana...*, s. 126 i nn.

³⁷ J. Polanowski, *Zmiana...*, s. 127.

³⁸ OTK-A 2008, nr 3, poz. 41 (Dz.U. 2008 nr 59, poz. 369).

czy”³⁹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia «wywłaszczenie», które wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Tak bezwzględnie sformułowany obowiązek odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego [ustanawianego] na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji. Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową”⁴⁰.

Zatem cel wywłaszczenia danej nieruchomości powinien być konkretnie sprecyzowany w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości – co ma duże znaczenie przy ocenie dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Do wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości – poza spełnieniem ustawowych przesłanek wskazanych w art. 137 u.g.n. – istotne jest ustalenie, czy podmiotowi publicznemu nadal przysługuje prawo własności nieruchomości, które zostało wywłaszczone. Jeśli okaże się, że organy administracji nie zawiadomiły osób uprawnionych o możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w trybie art. 136 ust. 2 u.g.n. i nieruchomość została zbyta na rzecz osób trzecich oraz nie zrealizowano celu publicznego wywłaszczenia, to byłemu właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze przed sądem cywilnym⁴¹.

W sytuacji zbycia nieruchomości wywłaszczonej przez podmiot publicznoprawny w toku trwającego postępowania o zwrot nieruchomości wywłaszczonej (co oznacza *de facto* przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu) może to skutkować uznaniem takiej umowy za nieważną na skutek zgłoszenia przez osobę uprawnioną takiego roszczenia⁴².

W przypadku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości następuje restytucja stanu prawnego nieruchomości. Nie następuje jednak restytucja jej stanu faktycznego. Zgodnie z art. 139 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu. Zatem osoba wywłaszczona nie może żądać przywrócenia stanu nieruchomości do stanu sprzed wywłaszczenia.

Zwrot wywłaszczonej nieruchomości skutkuje koniecznością wzajemnych rozliczeń, tj. osoba uprawniona do zwrotu nieruchomości zobowiązana jest zwrócić podmiotowi publicznemu odszkodowanie, które było ustalone w decyzji o wywłaszczeniu, tj. zarówno odszkodowanie w formie pieniężnej, jak i nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 21.06.2007 r., IV CSK 81/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 40.

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z 24.06.2009 r., I CSK 534/08, Baza orzeczeń – Sąd Najwyższy (sn.pl).

Opisana w rozdziale 6 (Zwrot wywłaszczonych nieruchomości) działu III (Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości) ustawy o gospodarce nieruchomościami instytucją zwrotu nieruchomości wywłaszczonych znajduje również zastosowanie do nieruchomości nabytych lub przejętych na podstawie aktów prawnych wskazanych w art. 216 u.g.n.

Zgodnie z art. 216 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:

- ◆ art. 6 lub art. 47 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79),
- ◆ ustawy z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192),
- ◆ ustawy z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99),
- ◆ art. 22 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84),
- ◆ ustawy z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99)

oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 u.g.n. przepisy rozdziału 6 (Zwrot wywłaszczonych nieruchomości) działu III (Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości) stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

- 1) art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172);
- 2) art. 9 dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. poz. 31);
- 3) ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. poz. 127 z późn. zm.).

Z analizy treści art. 216 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. wynika, że w ust. 1 ustawodawca posłużył się pojęciem „nieruchomości przejęte lub nabyte”, a w ust. 2 pojęciem „nieruchomości nabyte”. Zwrot „nieruchomości przejęte i nabyte” oznacza przejście własności nieruchomości z mocy samej ustawy, jak też w drodze aktów władzy lub w drodze czynności cywilnoprawnych o skutkach wywłaszczenia, co wynika z analizy aktów prawnych.

Ponadto w ust. 2 ustawodawca – posługując się zwrotem „nieruchomości nabyte” – wskazuje akty prawne, na podstawie których wywłaszczenie (przejście własności nieruchomości) następowało tylko na podstawie czynności prawnych lub aktów organów władzy.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 18 grudnia 2009 r.⁴³, zwrotowi mogą zatem podlegać nieruchomości wywłaszczone – niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie, o ile nastąpiło ono na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wywłaszczeniowej⁴⁴. Ponadto przepis art. 216 u.g.n. wymienia w sposób ścisły ustawy, do których zastosowanie mają przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, i nie wymienia nieruchomości, które zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności.

A więc uregulowania przepisu art. 216 u.g.n. w zakresie zwrotu nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych czy też nabytych przez Skarb Państwa w szczególnym trybie mają charakter wyczerpujący i nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu na przypadki utraty własności objęte innymi aktami prawnymi⁴⁵.

De lege ferenda należałoby wprowadzić w art. 216 u.g.n. odpowiedni przepis, zgodnie z którym przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności.

Podsumowanie

Podsumowując problematykę zwrotu przejętych nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności – stwierdzić należy, że przepisy obowiązującego prawa nie przewidują możliwości zwrotu tak przejętych nieruchomości. Możliwy jest natomiast zwrot wywłaszczonych nieruchomości na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami. Problematyka ta była i nadal pozostaje przedmiotem analiz doktryny prawa i orzecznictwa.

De lege ferenda w ustawie o gospodarce nieruchomościami należałoby wprowadzić przepis umożliwiający zwrot przejętych nieruchomości na mocy ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności, który powinien zostać dodany w art.

⁴³ II SA/Bk 311/09, LEX nr 581148.

⁴⁴ G. Bieniek, Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, tom 2, Zielona Góra 2000, ss. 181 i 182.

⁴⁵ Wyroki NSA: z 26 października 2004 r., OSK 771/04, z 3 października 2000 r., IV SA 2179/98, i z 21 listopada 2000 r., IV SA 2172/00.

216 ust.1 u.g.n. Na mocy tego uregulowania przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy powinny być stosowane odpowiednio także do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności. Przesłanką takiego zwrotu powinna być – podobnie jak w przypadku wywłaszczonych nieruchomości – zbędność przejętej nieruchomości dla Skarbu Państwa.

Krytyce poddać należy przyjęcie przez ustawodawcę zmiany w u.g.n. polegającej na wprowadzeniu przepisu art. 136 ust. 7⁴⁶, zgodnie z którym uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w art. 136 ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadomiania oraz informowania, o którym mowa w art. 136 ust. 2.

Wprowadzony przepis przeczy istocie prawa własności. Uprawnienia byłych właścicieli i ich spadkobierców powinny podlegać szczególnej ochronie Państwa.

Państwo nie powinno też tworzyć tego rodzaju przepisów prawa, jak opisane powyżej, w których właściciel lub spadkobierca jest pozbawiany prawa własności, tym bardziej że prawo własności charakteryzowane jest jako prawo bezterminowe. Tego rodzaju zmiana nie sprzyja także budowaniu zaufania obywateli do Państwa oraz prawa.

De lege ferenda niezbędne jest uchylenie art. 136 ust. 7 u.g.n. i powrót do poprzedniej treści art.136 u.g.n. – bez tej zmiany. Rezygnacja z tej jednostki redakcyjnej wskazanego powyżej przepisu uzasadniona jest względami ochrony prawa własności, które Państwo powinno chronić, a nie ograniczać.

Abstrakt

Przejmowanie nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności regulowała ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności. Pomimo uchylenia ww. ustawy pojawiło się zagadnienie prawne, czy wobec przejętych nieruchomości w trybie wskazanej ustawy możliwe jest ich odzyskanie. Zagadnienie to jest tym bardziej aktualne, że na przestrzeni lat w polskim prawie o gospodarce nieruchomościami funkcjonuje instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, którą obecnie uregulowano w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁶ Art. 136 ust. 7 dodany przez art. 1 pkt 1 lit. f ustawy z 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2019 r., poz. 801) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 14 maja 2019 r.

Kwestie przejmowania nieruchomości rolnych za zaległe należności, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz wzajemnych relacji tych instytucji prawnych stały się także przedmiotem rozważań orzecznictwa i doktryny prawa.

Należy stwierdzić, że do nieruchomości rolnych przejmowanych na własność Państwa za zaległe należności na podstawie wspomnianej ustawy z 1962 roku nie znajdzie zastosowania instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Słowa kluczowe: przejmowanie nieruchomości, wywłaszczenie nieruchomości, gospodarka nieruchomościami, Skarb Państwa, właściciel nieruchomości, prawo własności.

BIBLIOGRAFIA

Bieniek G., Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, tom 2, Zielona Góra 2000.

Błażejczak M., *Prawne aspekty koncepcji pegeeryzacji rolnictwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, 29, 1.

Czuba S., *Wywłaszczenie a inne sposoby przejęcia nieruchomości przez państwo*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1972, XIX, 12, G.

Dorożala F., *Ograniczenia obrotu gospodarstwami rolnymi w świetle przepisów kodeksu cywilnego*, „Palestra” 1965, 9, 5, 89.

Fiedorczyk P., Stawarska-Ripel A., *O możliwości zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości bezprawnie przejętych na mocy przepisów dekretu z 1944 r. o reformie rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, 30, 4.

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki T., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.

Pawlak W., *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, XLV, 2.

Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu, Publikator/publikacje.amu.edu.pl, Poznań 2018.

Polanowski J., *Zmiana paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w orzecznictwie sądowym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, 4, 37.

Szachułowicz J., *Z problematyki utraty prawa własności indywidualnych gospodarstw rolnych*, „Palestra” 1977, 21, 3–4, 231–232.

Szachułowicz J., *Zmiany ustawodawcze w prawie rolnym*, cz. 1, „Palestra” 1982, 26, 6–7, 294–295.