

Pojęcia kluczowe: zwrot wywłaszczonej nieruchomości, granice sprawy administracyjnej, legitymacja procesowa, współuczestnictwo procesowe

Artykuły

Anna Gołęba, Tadeusz Kielkowski

GRANICE PODMIOTOWE SPRAWY ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

W artykule poruszone zostaną kwestie związane z legitymacją do złożenia żądania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości oraz kształtowaniem się granic podmiotowych sprawy administracyjnej zainicjowanej tym żądaniem. Celem rozważań jest w szczególności analiza powinności procesowych organu prowadzącego postępowanie, a także zależności między współuczestnikami postępowania, w przypadku gdy podmiotów uprawnionych do zwrotu jest więcej niż jeden. Rozważania odnosić się będą przede wszystkim do obecnie obowiązującej regulacji prawnej, niemniej jednak analiza aspektu podmiotowego sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wymagać będzie nawiązania również do poprzednio obowiązujących przepisów prawnych.

I. INSTYTUCJA ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI – KONSTRUKCJA PRAWNA

W art. 136 ust. 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ ustawodawca wprowadził fundamentalną zasadę prawa wywłaszczeniowego, w świetle której wywłaszczona nieruchomość nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu². Zasada ta stanowi „gwarancję, że instytucja wywłaszczenia nieruchomości nie będzie wykorzystywana w sposób sprzeczny z jej *ratio legis*, np. do przebudowy stosunków własnościowych w społeczeństwie lub nadużywana ponad potrzeby wynikające z celów spo-

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n.

² Wykorzystanie nieruchomości na inny cel będzie jednak możliwe, jeśli po dokonaniu zawiadomienia przez właściwy organ administracji publicznej o zamiarze wykorzystania nieruchomości na inny cel (stosownie do treści art. 136 ust. 2 u.g.n.) nie zostanie złożony wniosek o zwrot tej nieruchomości przez podmiot do tego uprawniony.

lecznych”³. Jeżeli nieruchomości lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu⁴, możliwe jest wyeliminowanie skutków tej decyzji poprzez instytucję zwrotu wywłaszczonej nieruchomości⁵. W takim przypadku ustawodawca przyznaje poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawo podmiotowe, tj. prawo zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości⁶. W wyroku z 24.10.2001 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cel publiczny tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia rzeczy”⁷.

Dochodzenie roszczenia przez zgłoszenie żądania przeniesienia własności nieruchomości ze Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z powrotem na wywłaszczonego właściciela lub na jego spadkobiercę następuje w drodze postępowania administracyjnego. Sam zwrot nieruchomości następuje zaś w formie decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym. Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości wywołuje bezpośrednio skutki w sferze prawa cywilnego, tj. zmienia podmiotową stronę stosunku prawnorzeczonego co do wywłaszczonej nieruchomości, przywracając prawo własności nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom⁸. Przesłanką zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie jest wadliwe prowadzenie postępowania wywłaszczeniowego ani wadliwość decyzji wywłaszczeniowej, lecz okoliczność, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu⁹. Przesłanki wydania decyzji o zwrocie, wskazane w art. 136 ust. 3 u.g.n., wiążą się zatem z niewłaściwą realizacją uprawnień wynikających z decyzji o wywłaszczeniu. Nie są więc powiązane z wadami tkwiącymi w decyzji wywłaszczeniowej, a wyeliminowanie skutków tej decyzji następuje bez formalnego pozbawienia jej mocy wiążącej w czasie¹⁰.

³ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6, s. 463.

⁴ Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (art. 137 ust. 1 u.g.n.). Jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część (art. 137 ust. 2 u.g.n.).

⁵ 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 nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

⁶ E. Mzyk (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, LEX/el., komentarz do art. 136.

⁷ SK 22/01, OTK 2001/7, poz. 216.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 9.07.2008 r. (III SA/Wa 582/08), LEX nr 395.

⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 15.03.2023 r. (II SA/Rz 1024/22), LEX nr 3558481.

¹⁰ T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 372–374.

II. PODMIOTY UPRAWNIONE DO ŻĄDANIA ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Podmiotami uprawnionymi do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości są poprzedni właściciele lub ich spadkobiercy. Do złożenia wniosku o zwrot legitymowany jest również użytkownik wieczysty, którego prawo zostało wywłaszczone, oraz jego spadkobiercy¹¹. Roszczenie o zwrot nieruchomości przysługuje osobom, którym w dniu wywłaszczenia faktycznie przysługiwały prawa do nieruchomości, lub ich spadkobiercom¹². Co do zasady będą to osoby wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, nie można jednak wykluczyć również takiej sytuacji, gdy prawo własności nieruchomości w chwili wywłaszczenia przysługiwało już innej osobie niż osoba wskazana w decyzji o wywłaszczeniu (np. gdy ta osoba uzyskała prawo własności w drodze zasiedzenia przed dniem wywłaszczenia, ale prawo to zostało stwierdzone postanowieniem sądu po tym dniu). W takim przypadku roszczenie o zwrot przysługuje osobom, którym w dniu wywłaszczenia faktycznie przysługiwały prawa do nieruchomości, oraz spadkobiercom tych osób (a nie spadkobiercom osób wskazanych w decyzji o wywłaszczeniu)¹³.

Należy zgodzić się z poglądem, że legitymację czynną do złożenia wniosku o zwrot posiadają nie tylko bezpośredni spadkobiercy byłego właściciela, ale także osoby uprawnione w wyniku dalszego spadkobrania. Roszczenie o zwrot nieruchomości przysługuje także spadkobiercom testamentowym¹⁴. Legitymacji do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości należy odmówić natomiast osobom mającym prawo do zachowku, nie można ich bowiem zaliczyć do spadkobierców¹⁵. W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uprawnionym do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., jest także podmiot, który w drodze czynności prawnej nabył spadek¹⁶. W wyroku z 18.04.2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nabywcę spadku w zakresie wynikających z niego uprawnień należy w obrocie prawnym traktować jak spadkobiercę, a więc mającego legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości¹⁷. Pogląd taki został wcześniej przyjęty także przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.04.2007 r., w którym wskazano, że jeśli z umowy nie wynika nic innego, nabywca uzyskuje wszelkie

¹¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 136, pkt 16. Tak też M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el., komentarz do art. 136, III pkt 3. Zob. też wyrok TK z 3.04.2008 r. (K 6/05), OTK-A 2008/3, poz. 41.

¹² Wyrok NSA z 14.10.2014 r. (I OSK 518/13), LEX nr 1769310.

¹³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, V pkt 6.

¹⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4.

¹⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Ferek, *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022, s. 104.

¹⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; M. Ferek, *Roszczenia...*, s. 104.

¹⁷ I OSK 735/22, LEX nr 3562117.

korzyści i przejmuje wszelkie obciążenia związane z dziedziczeniem jako sukcesją uniwersalną. Wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego podmiotu przechodzą na nowy podmiot jednocześnie i łącznie, bez potrzeby dokonywania – w stosunku do każdego z tych praw i obowiązków – szczególnych czynności, które w braku sukcesji ogólnej byłyby dla ich przeniesienia niezbędne. Oznacza to, że nabywcę spadku w zakresie wynikających z niego uprawnień należy w obrocie prawnym traktować jak spadkobiercę, a więc mającego – jak w tym przypadku – legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości¹⁸.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że z wnioskiem o zwrot nieruchomości mogą wystąpić poprzedni właściciele oraz użytkownicy wieczysti, a także spadkobiercy poprzednich właścicieli lub użytkowników wieczystych wywłaszczonej nieruchomości, legitymujący się postanowieniem sądowym o stwierdzeniu nabycia spadku albo notarialnym poświadczeniem dziedziczenia bądź też umową o nabyciu spadku od spadkobiercy¹⁹.

Należy zauważyć, że w okresie od 1.01.1998 r. do 15.02.2000 r. w świetle art. 136 u.g.n. uprawnionym do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości był poprzedni właściciel oraz jego następca prawny. Nowelizacja powołanego przepisu dokonana ustawą z 7.01.2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw²⁰ doprowadziła jednak do ograniczenia kręgu podmiotów legitymowanych do zwrotu nieruchomości poprzez zastąpienie szerszego pojęcia następców prawnych pojęciem spadkobierców. Uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie może zatem zostać przeniesione na osobę trzecią w drodze czynności prawnej. Prawo do zwrotu nieruchomości nie będzie więc przysługiwało podmiotom, które powołują się na cesję wierzytelności, czyli podmiotom, które nabyły prawa w drodze sukcesji singularnej²¹. W kręgu podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku nie znajdują się również wspólnicy lub udziałowcy zlikwidowanych spółek handlowych, których nieruchomości zostały wywłaszczone lub przejęte w innej formie na cele publiczne²².

III. ŻĄDANIE ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

Postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości nie może zostać wszczęte z urzędu. Do jego uruchomienia konieczne jest złożenie wniosku przez legitymowany podmiot. Wniosek o zwrot może być złożony zarówno z własnej inicjatywy podmiotu uprawnionego do zgłoszenia roszczenia w tym zakresie, jak i w następstwie zawiadomienia przez właściwy organ na podstawie art. 136

¹⁸ I OSK 844/06, LEX nr 329149. Tak też NSA w wyroku z 13.04.2021 r. (I OSK 3601/18), LEX nr 3243368.

¹⁹ M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, V pkt 6.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. poz. 70.

²¹ Wyrok NSA z 25.06.2021 r. (I OSK 2388/19), LEX nr 3197198.

²² E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 4; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot...*, s. 382; wyrok NSA-OZ w Krakowie z 9.07.2001 r. (II SA/Kr 2027/00), ONSA 4/2002, poz. 146.

ust. 2 u.g.n. o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jeżeli organ zamierza użyć wywłaszczonej nieruchomości na inny cel, wówczas ma obowiązek poinformować poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części oraz o skutkach niezłożenia wniosku o zwrot w terminie określonym w art. 136 ust. 5 u.g.n., tj. w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, jak i o terminie określonym w art. 136 ust. 7 u.g.n.²³ Jeżeli organ posiada wiedzę o osobach uprawnionych, ale nie ma możliwości ustalić ich adresów, zawiadomienia dokonuje 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.)²⁴.

Ustawą z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁵ ustawodawca dokonał istotnych zmian w art. 136 u.g.n., przesądzając o możliwości dokonania zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w wywłaszczonej części nieruchomości, w przypadku gdy uprawnionych do zwrotu jest więcej niż jedna osoba, a pozostałe uprawnione podmioty nie podjęły decyzji o wystąpieniu z żądaniem zwrotu. Stosownie do znowelizowanej treści art. 136 ust. 3 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać nie tylko zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, ale także udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części, jeśli nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zmiana ta podyktowana została koniecznością wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2015 r. (SK 26/14)²⁶, w którym orzeczono, że art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub

²³ 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 (art. 136 ust. 7 u.g.n.).

²⁴ W przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku 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 (art. 136 ust. 5 u.g.n.).

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 801.

²⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1039.

ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷.

Przed wydaniem powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony był pogląd, że jeżeli przedmiotem wywłaszczenia było prawo współwłasności lub prawo współużytkowania wieczystego, bezwzględnie konieczne było złożenie wniosku o zwrot przez wszystkie uprawnione osoby²⁸. Jeżeli wniosek o zwrot nieruchomości nie pochodził od wszystkich uprawnionych osób, to – w świetle referowanego poglądu – nie było obowiązkiem organu administracji poszukiwanie pozostałych uprawnionych w celu zawiadomienia ich o wszczęciu postępowania, lecz ocena, czy wniosek spełnia warunek materialnoprawny zgłoszenia roszczenia zwrotowego w zakresie wyczerpującym prawo mające podlegać zwrotowi. Podkreślano przy tym, że w takim przypadku mamy do czynienia z legitymacją procesową łączną, której brak prowadzi do wydania decyzji o odmowie zwrotu danej nieruchomości²⁹. Więż między współwłaścicielami (bądź ich spadkobiercami) ujmowana była również jako „współuczestnictwo materialne”³⁰, a przysługujące im prawo – jako „roszczenie niepodzielne”³¹.

W uzasadnieniu wyroku z 14.07.2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja prawna różnicuje sposób dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w zależności od tego, jaka jest liczba osób uprawnionych do odzyskania zwrotu nieruchomości, co prowadzi do odmiennego traktowania dwóch grup podmiotów. Pierwszą grupę stanowią osoby, które były wyłącznymi właścicielami wywłaszczonej nieruchomości (albo jedynym spadkobiercą takiego właściciela). Mogą one bowiem stosunkowo łatwo i szybko przeprowadzić postępowanie zwrotowe, wystarczy bowiem złożenie odpowiedniego wniosku i wykazanie tytułu prawnego do utraconej nieruchomości. Drugą grupę stanowią byli współwłaściciele nieruchomości i ich spadkobiercy, którzy – w myśl dominującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. – w postępowaniu zwrotowym mają jedynie łączną legitymację. Wszystkie osoby uprawnione muszą brać udział w postępowaniu i prezentować jednolite stanowisko co do zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości. Trybunał podkreślił, że nie widzi powodów, dla których analizowane zróżnicowanie należałoby uznać za uzasadnione. „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, restytucja współwłasności odjętej w sposób sprzeczny z prawem powinna – co do zasady – polegać na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe

²⁷ Dz.U. z 1997 r. poz. 483.

²⁸ Wyroki NSA z: 9.02.2012 r. (I OSK 316/11), LEX nr 1126280; 21.09.2012 r. (I OSK 1090/11), 1970516; T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 377–388.

²⁹ Wyrok NSA z 23.04.2015 r. (I OSK 1439/13), LEX nr 1956677.

³⁰ Wyrok NSA z 15.03.2012 r. (I OSK 398/11), LEX nr 1264791.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 21.02.2011 r. (II SA/Kr 1507/10), LEX nr 1138533.

albo nadmiernie utrudnione, ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażądadają. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić, że wywłaszczenie będzie odbywało się – jak wymaga tego Konstytucja – jedynie w ostateczności, gdy jest to konieczne dla realizacji celu publicznego. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym nie usprawiedliwia natomiast praktycznie bezterminowego gospodarowania przez podmioty publiczne nieruchomościami, które okazały się zbędne lub nieprzydatne i na których nie można także zrealizować innego celu publicznego (por. art. 136 ust. 4 u.g.n.). W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że prawidłowa realizacja wyroku będzie wymagała od ustawodawcy podjęcia działań legislacyjnych na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, konieczne będzie „przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych”. Po drugie, w postępowaniu w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, gdyż to one zobowiązane są do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało uwzględnione w ustawie z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji tej nowelizacji obecnie mogą być zatem zwracane udziały w wywłaszczonej nieruchomości lub w jej części, zwrot takich udziałów nie jest zaś uzależniony od zgody innych uprawnionych podmiotów. Wprowadzając art. 136 ust. 3a oraz 3b, ustawodawca umożliwił również udział w postępowaniu w sprawie zwrotu nieruchomości osobom, które nie wystąpiły z żądaniem, a chciałyby się do niego przyłączyć. Stosownie do art. 136 ust. 3a u.g.n. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej zawiadamia pozostałych uprawnionych o możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo zwrotu udziału w jej części. Jeżeli natomiast zostanie zgłoszone więcej niż jedno żądanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub jej części (art. 136 ust. 3b u.g.n.), starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej prowadzi jedno postępowanie dotyczące wszystkich żądań.

IV. KSZTAŁTOWANIE SIĘ GRANIC PODMIOTOWYCH SPRAWY ZWROTOWEJ

Przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2015 r. i przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonaną ustawą z 4.04.2019 r. nie budziło wątpliwości to, że wskutek uruchomienia jurysdykcyjnej kompetencji organu do rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu określonej

nieruchomości wywłaszczonej powstawała jedna, niepodzielna sprawa administracyjna, w którą zaangażowani byli wszyscy byli właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy³². Ich relacje procesowe określano jako współuczestnictwo materialne i jednolite – a to dlatego, że pozostawali oni w jednakowym związku z przedmiotem postępowania; rozstrzygnięcie musiało obejmować i być identyczne w stosunku do każdego z nich³³. Wspomniana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami niewątpliwie zmusza do pewnej reasumpcji przedstawionego punktu widzenia, aczkolwiek otwarte pozostaje pytanie, jak daleko może i powinna ona sięgać. W szczególności istotne staje się pytanie, czy obecnie wciąż można mówić o sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako jednej sprawie administracyjnej (często wielopodmiotowej), która z istoty rzeczy ma być rozpatrywana w jednym postępowaniu jurysdykcyjnym, czy też mamy już do czynienia z jednopodmiotową sprawą zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości i – jeżeli tych udziałów jest więcej i przypadają różnym osobom – może powstać w relacji do określonej nieruchomości kilka spraw, a ewentualne ich połączenie ma wymiar li tylko procesowy³⁴.

Zarysowany problem wymaga osobnego rozważenia w odniesieniu do dwóch sytuacji, które na gruncie wchodzących w rachubę przepisów mogą powstać i, wbrew pozorom, w sposób istotny się różnią. Pierwsza sytuacja wiąże się z hipotezą reguły z art. 136 ust. 2a i 2b u.g.n., a druga – z hipotezą reguły z art. 136 ust. 3a u.g.n. Analizując tę pierwszą, nietrudno zauważyć, że kluczowym elementem jest w niej zamiar użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który sam przez się przesądza o spełnieniu podstawowej przesłanki warunkującej zwrot, opisanej w art. 136 ust. 3 u.g.n. Można powiedzieć, że z punktu widzenia prawa materialnego już z chwilą powzięcia tego zamiaru powstaje stosunek administracyjnoprawny i zarazem sprawa administracyjna, a później waży się jedynie to, czy stanie się ona przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego i jakie ostatecznie będą jej granice – w tej mierze rozstrzygające będą wola i aktywność uprawnionych podmiotów³⁵.

Sprawa administracyjna, mająca postać wynikającej ze stosunku administracyjnoprawnego możliwości konkretyzacji czyichś uprawnień i obowiązków³⁶, dopóki istnieje w przestrzeni prawnej, stwarza stan niepewności, który może ustać albo w wyniku jej załatwienia, albo w wyniku działania – ilekroć został

³² Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 509.

³³ Por. T. Woś (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 166.

³⁴ Zob. wyrok WSA Krakowie z 12.08.2020 r. (II SA/Kr 299/20), LEX nr 3061774.

³⁵ W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że byt prawny sprawy administracyjnej jest uprzedni i w zasadzie samoistny, niezależny od ewentualnego postępowania w sprawie. Z kolei dla postępowania tego istnienie sprawy jest pozytywną przesłanką, bez której jego prowadzenie byłoby bezprzedmiotowe. Zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33.

³⁶ Por. T. Woś, *Pojęcie...*, s. 33.

ustanowiony – innego mechanizmu prowadzącego do utraty przez nią prawnego bytu. Na gruncie analizowanych przepisów stan niepewności, o którym mowa, zaczyna się z chwilą ziszczenia się przesłanek aktualizujących roszczenia zwrotowe, a sama niepewność dotyczy dopuszczalności przeznaczenia nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Widać też wyraźnie, że ustawodawca ustanowił tu alternatywny wobec załatwienia sprawy mechanizm prowadzący do jej zniesienia – chodzi, rzecz jasna, o przewidziane w art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n. zawiadomienie połączone z terminem prekluzyjnym, o którym mowa w ust. 5. Z chwilą upływu tego terminu sprawa albo traci prawny byt (jeżeli nikt nie złożył wniosku), albo przybiera ostateczny kształt i staje się przedmiotem czynności jurysdykcyjnych. W przypadku gdy zawiadomienie jest dokonywane indywidualnie (a nie w drodze obwieszczenia) wobec kilku poprzednich właścicieli (spadkobierców), przyjmuje się, że opisane skutki następują z upływem terminu trzymiesięcznego, liczonego od dnia ostatniego doręczenia³⁷. Od tego też momentu, jeżeli sprawa istnieje, postępowanie można uznać za wszczęte, co ma i tę konsekwencję, że rozpoczyna bieg terminu do załatwienia sprawy. Nie przesądza to jednak sposobu liczenia terminu prekluzyjnego w odniesieniu do poszczególnych uprawnionych w celu oceny, czy ich uprawnienia nie wygasły – w obecnym stanie prawnym, jak się wydaje, są podstawy do tego, by liczyć ten termin wobec każdego z osobna, przyjmując za punkt odniesienia dzień, w którym dany uprawniony otrzymał zawiadomienie.

W świetle powyższych uwag stwierdzić należy, że na gruncie obecnych przepisów nadal powstaje jedna sprawa administracyjna – sprawa zwrotu nieruchomości lub jej części albo sprawa zwrotu udziałów w nieruchomości lub jej części, przy czym w tym drugim przypadku chodzi o udziały podmiotów, które w czasie właściwym zgłosiły swoje roszczenie. Obecnie już tylko pomiędzy tymi podmiotami – a nie, jak w poprzednim stanie prawnym, pomiędzy wszystkimi byłymi właścicielami nieruchomości lub ich spadkobiercami – powstaje współuczestnictwo materialne, jednolite. W konsekwencji w art. 136 ust. 3b u.g.n., traktującym o powinności prowadzenia jednego postępowania dotyczącego wszystkich zgłoszonych żądań, nie sposób upatrywać przepisu szczególnego wobec art. 62 k.p.a.³⁸ Powołany przepis kodeksowy stanowi bowiem o fakultatywnym i proceduralnym połączeniu materialnie odrębnych spraw, a więc o czymś zgoła odmiennym. Artykuł 136 ust. 3b u.g.n. w istocie jedynie potwierdza obowiązującą w jurysdykcji administracyjnej zasadę: jedna sprawa – jedno postępowanie³⁹. Można w nim również dopatrzeć się całkowitego wyłączenia przewidzianej w art. 104 § 2 k.p.a. dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy w czę-

³⁷ Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 136, pkt 6.

³⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

³⁹ Zasadę tę formuluje M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990/7–9, s. 81 i 89. Zob. też wyrok NSA z 21.10.1992 r. (V SA 86/92), ONSA 1993/1, poz. 23.

ści, bowiem wydanie decyzji częściowej pośrednio powoduje ten skutek, że organ nie prowadzi już jednego, lecz kilka postępowań w jednej sprawie (a taki stan narusza art. 136 ust. 3b u.g.n.)⁴⁰.

Zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n. w przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku 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. Regulacja ta oznacza, że po upływie trzymiesięcznego terminu prekluzyjnego nie jest już możliwy powrót do sprawy zwrotowej, która wobec braku czyjegokolwiek wniosku definitywnie utraciła swój prawny byt. W razie złożenia wniosku później organ powinien odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.⁴¹

Przed wspomnianą wyżej nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami przyjmowano, że: „Złożenie wniosku o zwrot nieruchomości (...) przez niektórych poprzednich współwłaścicieli, względnie niektórych spadkobierców poprzedniego właściciela lub współwłaścicieli należy traktować jako czynność zachowawczą, która – jeżeli została dokonana w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu przez chociażby jednego z uprawnionych – chroni wspólne prawo na podstawie art. 209 k.c. Jeżeli wszyscy uprawnieni wnoszą o zwrot nieruchomości, okoliczność, że nie wszyscy złożyli wniosek o zwrot nieruchomości w terminie trzech miesięcy, nie ma znaczenia dla oceny skuteczności wniosku złożonego terminowo przez choćby jednego z uprawnionych”⁴². Argumentacja formułowana na poparcie tego poglądu miała silną konotację z przyjmowaną wówczas konstrukcją legitymacji łącznej wszystkich uprawnionych. Wydaje się zatem, że obecnie – wobec usankcjonowanej prawnie autonomii roszczeń – można podawać w wątpliwość jego aktualność⁴³. Wiele przemawia bowiem za tym, że sprawa zwrotowa, w której zainicjowano czynności jurysdykcyjne, po upływie trzymiesięcznego terminu prekluzyjnego nie może już podlegać zmianom przedmiotowym ani podmiotowym, wyjąwszy przypadek śmierci strony i wstąpienia w jej miejsce dalszych spadkobierców. W tym ujęciu adresaci zawiadomienia, którzy zawczasu nie złożyli wniosku, nie stawaliby się stronami postępowania jurysdykcyjnego. Na marginesie warto zauważyć, że gdyby również obecnie wniosek złożony przez

⁴⁰ Por. wyrok WSA Krakowie z 12.08.2020 r. (II SA/Kr 299/20), LEX nr 3061774.

⁴¹ Zdaniem E. Bończak-Kucharczyk (*Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 15): „Organ zobowiązany będzie do wydania decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Postępowanie w tym przypadku nie może zostać uznane za bezprzedmiotowe ani też nie można go umorzyć”.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2013 r. (II SA/Kr 1485/12), LEX nr 1274524; por. też wyrok NSA z 11.12.2014 r. (I OSK 923/13), LEX nr 1636873; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 6.

⁴³ Por. M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt IX.2.

jednego z uprawnionych traktować jako czynność zachowawczą, to okazało by się, iż wszyscy pozostali mogą wystąpić ze swoim roszczeniem w dowolnym czasie (także po ostatecznym zakończeniu „pierwszego” postępowania co do określonego udziału) i nie obejmuje ich nawet ograniczenie ustanowione w art. 136 ust. 7 u.g.n. Sprawa zwrotowa w pewnym sensie byłaby zatem cały czas otwarta, a to jest z pewnością sprzeczne z intencją ustawodawcy ujawnioną w znowelizowanych przepisach.

Wracając do wyróżnionej wyżej drugiej sytuacji – tej, która wiąże się z hipotezą reguły z art. 136 ust. 3a u.g.n. – wypada zauważyć, że jej wyznacznikiem jest toczące się postępowanie w sprawie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części. Założyć przy tym należy, że chodzi o postępowanie wszczęte z własnej inicjatywy jednego z poprzednich właścicieli lub jego spadkobierców, które – przynajmniej w początkowej fazie – nie rozgrywa się w okolicznościach bezspornego spełnienia podstawowej przesłanki warunkującej zwrot, opisanej w art. 136 ust. 3 u.g.n. Przesłanka ta, wbrew stanowisku wnioskodawcy, może obiektywnie nie być spełniona, co więcej, może okazać się, że jest zbyt wcześnie na ocenę w tej mierze. Wszak nie sposób wykluczyć złożenia jeszcze przed upływem terminu z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. wniosku o zwrot, opartego, przykładowo, na błędnym twierdzeniu, że pomimo upływu terminu siedmioletniego nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Uzmysławia to nieprawidłową redakcję art. 136 ust. 3a u.g.n., bowiem przepis ten, odczytywany literalnie, wiąże powinność zawiadomienia z samym prowadzeniem postępowania w sprawie zwrotu, a przedmiotem zawiadomienia czyni „możliwość zwrotu”, mimo że nie jest ona jeszcze przesądzona⁴⁴. Wydaje się zatem, że organ tak naprawdę powinien w rozważanym trybie zawiadomić poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców jedynie o toczącym się postępowaniu i o możliwości przystąpienia do niego przez złożenie własnego wniosku; art. 136 ust. 3b u.g.n. niewątpliwie też ma wtedy zastosowanie. Zawiadomienie wystosowane na podstawie art. 136 ust. 3a u.g.n. zdaje się natomiast nie być powiązane z trzymiesięcznym terminem prekluzyjnym, ponieważ art. 136 ust. 5 odsyła tylko do ust. 2 i 2a⁴⁵. Można to uznać za uzasadnione, gdyby bowiem było inaczej, w skrajnym przypadku – w szczególności w przypadku przedwczesnego zainicjowania postępowania w sprawie zwrotu przez jednego z poprzednich właścicieli lub jego spadkobiercę – roszczenia wszystkich uprawnionych można by uznać za wygasłe, zanim stały się aktualne. Jednocześnie należy podkreślić, że – w prezentowanym tu

⁴⁴ *Notabene* w art. 136 ust. 2 u.g.n. „możliwość zwrotu” jest przedmiotem informacji, a ta informacja jawi się jako konsekwencja odmiennego w swej istocie zawiadomienia, które dotyczy zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Do dystynkcji między zawiadamianiem i informowaniem nawiązuje dalej art. 136 ust. 7 u.g.n.

⁴⁵ W doktrynie dominuje jednak odmienny pogląd – zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 6.

ujęciu – zawiadomienie wystosowane zrazu na podstawie art. 136 ust. 3a u.g.n. nie wykluczałoby równoczesnego lub późniejszego dokonania zawiadomienia w trybie art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n.; organ mógłby, a nawet miałby obowiązek go dokonać z chwilą, gdy skonstatuje zbędnosc nieruchomosci na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i zamiar użycia jej na inny cel. O ile zawiadomienie z art. 136 ust. 3a u.g.n. miałyby charakter zwykłej notyfikacji o toczącym się postępowaniu, z którym nie wiążą się żadne skutki materialnoprawne, o tyle zawiadomienie z art. 136 ust. 2 i 2a u.g.n. byłoby emanacją oświadczenia organu, które zawiera autorytatywne stwierdzenie podstawowej przesłanki warunkującej zwrot i zarazem uruchamia bieg terminu prekluzyjnego, o którym mowa w art. 136 ust. 5 u.g.n. Kwestia ta pozostaje jednak dyskusyjna.

Artykuł 136 ust. 7 u.g.n. stanowi, że 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. W sytuacji objętej hipotezą powołanego przepisu sprawa zwrotowa, jeżeli nawet w ujęciu materialnoprawnym zaistniała wobec ziszczenia przesłanek faktycznych warunkujących roszczenia poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców, zostaje z mocy prawa zniesiona i siłą rzeczy nie może stać się przedmiotem czynności jurysdykcyjnych w jakiegokolwiek konfiguracji podmiotowej. W razie złożenia pierwszego wniosku o zwrot po upływie terminu dwudziestoletniego organ obowiązany będzie zatem odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., ponieważ byłoby ono bezprzedmiotowe. Podobnie jak wcześniej w kontekście z art. 136 ust. 5 u.g.n., powstaje tu jednak pytanie o to, czy złożenie przed upływem relewantnego terminu wniosku o zwrot przez jednego z uprawnionych ma znamiona czynności zachowawczej i zapobiega opisanemu skutkowi w stosunku do wszystkich⁴⁶. Wydaje się, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej i przyjmując, że w takim przypadku sprawa zwrotowa wprawdzie nadal istnieje, ale obejmuje tylko działającego w czasie właściwym wnioskodawcę; jej podmiotowe rozszerzenie nie jest już dopuszczalne.

V. ZAKOŃCZENIE

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w obecnym brzmieniu stanowią o uprawnieniu poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części. Roszczenia zwrotowe zrelatywizowane do jednej nieruchomości mogą być zatem zgłaszane odrębnie i w różnej konfiguracji podmiotowej. Nie implikuje to jednak wielości spraw administracyjnych. Sprawa jest zawsze jedna, a jej prawny byt i granice ważą się do chwili upływu terminu trzymiesięcznego, liczonego od dnia doko-

⁴⁶ Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 136, pkt 17.

kania przez właściwy organ zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z tą chwilą – w zależności od woli i aktywności poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców – albo przestaje ona istnieć w przestrzeni prawnej, albo w ukształtowanych ostatecznie granicach staje się przedmiotem jednego postępowania jurysdykcyjnego. W przypadku zgłoszenia więcej niż jednego żądania postępowanie to jest prowadzone w warunkach współuczestnictwa materialnego stron.

dr Anna Gołęba

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Cracow.

dr hab. Tadeusz Kiełkowski

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Cracow.

Subject-related limits in cases for restitution of expropriated real estate

The article deals with issues related to the legal standing to file a claim for restitution of expropriated real estate and the subject-related limits of an administrative case initiated by this claim. The considerations focus on the procedural obligations of the authority conducting the proceedings, as well as on the relationship between the co-participants in the proceedings where there is more than one subject entitled to restitution. The analysis of the subject-related aspect of restitution of expropriated real estate also requires reference to the previously applicable legal provisions. As the law currently stands, restitution claims related to a single real estate may be filed separately and in different configurations of subjects. However, in the light of the findings made in this article, this does not imply there will be multiple administrative cases. There is always a single case, and its legal existence and boundaries are determined until the expiry of the three-month period, counted from the date of the competent authority's notification of its intention to use all or part of the expropriated property for a purpose other than that specified in the expropriation decision. At that moment – depending on the will and activity of the previous owners or their heirs – it either ceases to exist in the legal space or, within the limits finally determined, becomes the subject of a single set of administrative proceedings aimed at issuing a decision on the merits. If more than one claim is made, these proceedings are conducted with substantive co-participation of the parties.

Keywords: *restitution of expropriated real estate, limits of an administrative case, standing to participate in proceedings, co-participation in proceedings*

dr Anna Gołęba

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0031-9797>

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

dr hab. Tadeusz Kiełkowski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-8334>

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Bończak-Kucharczyk Ewa, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2023

Ferek Maciej, *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022

Kiełkowski Tadeusz, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004

Mzyk Eugeniusz (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S.a Kalus, Warszawa 2012, LEX/el.

Sychowicz Marek, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990/7–9

Wolanin Marian (w:) Jaworski Jacek, Prusaczyk Arkadiusz, Tułodziecki Adam, Wolanin Marian, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis/el.

Woś Tadeusz, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6

Woś Tadeusz, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2011

Woś Tadeusz (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015