

Barbara Ruchlewicz*

ANALIZA PRZEPISÓW PRAWNYCH ZWIĄZANYCH Z POSTĘPOWANIEM O ZWROT WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI

1. Wprowadzenie

Przedmiotem publikacji jest analiza przepisów prawnych związanych z instytucją zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W dobie ochrony własności prywatnej i w związku z wchodzeniem Polski do struktur europejskich w społeczeństwie rośnie świadomość wartości nieruchomości. Problematyka zwrotu przejętych (bo nie zawsze wywłaszczonych) nieruchomości stanowi aktualnie jedno z bardziej kontrowersyjnych i wzbudzających wiele obaw zagadnień geodezyjno-prawnych. Wzrost świadomości społeczeństwa spowodował, iż zaczęto dostrzegać prawne możliwości odzyskania nieruchomości odebranych nawet kilkadziesiąt lat temu.

W praktyce występują przypadki nieprzystające wprost do przepisów ustawowych. Wymaga to od osób rozwiązujących konkretną sprawę, oprócz znajomości i umiejętności dokonywania poprawnej wykładni aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, również znajomości przepisów obowiązujących kilkadziesiąt lat wstecz oraz podejmowania kroków zmierzających do szybkiego, ekonomicznego i sprawiedliwego rozwiązania.

W pierwszej kolejności, w momencie wpłynięcia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, urzędnicy administracji publicznej (często absolwenci studiów o kierunku geodezja) muszą poprawnie ocenić powyższy wniosek pod kątem dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne, w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, może zostać wszczęte wtedy, gdy spełnione są cztery podstawowe warunki:

- 1) organ, który otrzymał wniosek jest, właściwy w tej sprawie;
- 2) osoba składająca wniosek jest stroną postępowania;
- 3) istnieje norma prawna regulująca poruszony we wniosku problem;
- 4) istnieje stan faktyczny, do którego ma zastosowanie norma prawna.

* Studium Doktoranckie, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Zakład Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa

2. Pojęcie „wywłaszczonej nieruchomości” i jej zwrotu

Każda ustawa, która zawiera normy prawne regulujące wywłaszczenia nieruchomości i jej zwrot definiuje pojęcie wywłaszczenia na swój użytek oraz zawiera przepisy dotyczące jej zwrotu. Najczęściej już nie definiuje tego drugiego pojęcia. Poprawna wykładnia tych terminów decyduje o tym, czy można wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oraz jak zakończyć wszczęte postępowanie administracyjne.

Aktualnie obowiązującą definicję wywłaszczenia podaje art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 46, poz. 543 z 2000 r. ze zm.) i brzmi: „Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”.

W przypadku prawa użytkowania wieczystego wywłaszczenie następuje wraz z własnością budynków i innych urządzeń znajdujących się na nieruchomości i trwale z nią związanych. Wywłaszczeniu mogą podlegać wszystkie ograniczone prawa rzeczowe z wyjątkiem zastawu i hipoteki, ponieważ zastaw obciąża rzecz ruchomą, natomiast hipoteka nie daje władztwa nad rzeczą, gdyż służy zabezpieczeniu wierzytelności na nieruchomości.

W definicji wywłaszczenia pojawia się termin „ograniczenia prawa własności”, który wymaga wyjaśnienia. Dla przeanalizowania tego pojęcia należy sięgnąć do podstawowych uprawnień właściciela [1, 2], czyli tzw. triady uprawnień, które mu przysługują:

- uprawnienie do władania, co oznacza faktyczne władztwo nad rzeczą;
- uprawnienie do użytkowania, używania rzeczy i pobierania pożytków;
- uprawnienie do rozporządzania.

W praktyce ograniczenie uprawnień właściciela sprowadza się do ograniczenia użytkowania, co oznacza zawężenie możliwości korzystania z rzeczy (tj. nieruchomości) zgodnie z jej przeznaczeniem.

W aktualnym ustawodawstwie możliwość wywłaszczenia jest ograniczona, zarówno zapisami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), jak i przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Natomiast ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 6 jednoznacznie określa katalog celów publicznych, nie dając żadnej możliwości swobodnej oceny tego celu.

3. Regulacje prawne instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w ujęciu historycznym

Pierwsze zapisy w polskim prawie wywłaszczeniowym odnoszące się do instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonej pojawiły się w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 10, poz. 64 z 1974 r. z późn. zm.), w której problematykę tę regulował w praktyce przepis art. 34 oraz związany z nim art. 49 zawarty w przepisach przejściowych i końcowych ustawy (tab. 1).

Tabela 1. Zestawienie ogólnych zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na podstawie aktów prawnych obowiązujących w różnych okresach

Akt prawny	Przedmiot zwrotu
Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości	– nieruchomości wywłaszczone w trybie niniejszej ustawy (art. 34) – nieruchomości rolne położone na terenach wiejskich oraz nieruchomości zabudowane domami jednorodzinnymi i małymi domami mieszkalnymi bez względu na miejsce położenia wywłaszczone po 09.05.1945 r. (art. 49)
Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości	– nieruchomości wywłaszczone w trybie ustawy wywłaszczeniowej – nieruchomości, przejęte na podstawie: • ustawy z 31.01.61 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. Nr 27, poz. 216 z późn. zm.) • ustawy z 6.07.72 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 z późn. zm.) – nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwowych spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – grunty wywłaszczone na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego¹
Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami	– nieruchomości wywłaszczone w trybie ustawy wywłaszczeniowej nieruchomości przejęte na podstawie: • art. 6 ustawy z 12.03.58 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości • ustawy z 22.05.58 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.) • ustawy z 31.01.61 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. Nr 27, poz. 216 z późn. zm.) • ustawy z 6.07.72 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 z późn. zm.) • art. 22 ustawy z 14.07.61 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 22, poz. 159 z 1969 r. z późn. zm.)² – nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwowych spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – grunty wywłaszczone na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku

¹ przepis wprowadzony ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464)

² przepis wprowadzony ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70)

Ustawa ta utraciła moc na rzecz kolejnego aktu prawnego – ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), która regulowała instytucje zwrotów również jednym przepisem (art. 74). Zakres jej był jednak nieco szerszy, bowiem uprawnienie o zwrot dotyczyło nieruchomości nabytych w drodze wywłaszczenia niezależnie od tego, kiedy decyzja w tej sprawie została wydana. Wywłaszczenie musiało być jednak dokonane zgodnie z przepisami, które obowiązywały w dacie wydania decyzji. Dopiero ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która weszła w życie 5 grudnia 1990 roku (Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.), wprowadziła możliwość ubiegania się o zwrot nieruchomości

przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych przepisów obowiązujących przed dniem 5 grudnia 1990 r. (tab. 1).

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości została 1 stycznia 1998 roku uchylona ustawą z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami zawartymi w powołanym akcie prawnym, przedmiotem roszczenia o zwrot stały się nieruchomości nabyte w dwojaki sposób:

- 1) poprzez wywłaszczenie (art. 136 ustawy),
- 2) poprzez nabycie lub przejęcie w trybie przepisów zbliżonych swoim charakterem do instytucji wywłaszczenia, a wymienionych w art. 216 ustawy.

Przepis art. 216 rozszerzył zakres stosowania instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, podobnie jak poprzednio nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawowe wyliczenie przepisów prawnych, które obecnie uzasadniają zwrot nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, oznacza, iż uprawnienia do zwrotu nie można wykorzystywać do nieruchomości nabytych lub przejętych na podstawie innych niż wyliczone aktów prawnych, a w szczególności nieruchomości znacionalizowanych.

Obecnie przygotowana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przed publikacją), rozszerza granice stosowania przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości o nieruchomości nabyte na podstawie:

- art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. Nr 35, poz. 240 oraz z 1957 r. Nr 39, poz. 172);
- art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1951 r. Nr 4, poz. 31);
- ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79 z 1990 r., poz. 464 z późn. zm.)

4. Podmiot i przedmiot postępowania o zwrot nieruchomości wywłaszczonej

Pojęcia przedmiotu i podmiotu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości są ze sobą ściśle powiązane. Jednak dla lepszego zobrazowania zagadnienia, pojęcia te zostaną przeanalizowane osobno.

4.1. Przedmiot roszczenia o zwrot

Termin „przedmiot roszczenia o zwrot” związany jest z dwoma znaczeniami [6]:

- 1) materialnoprawnym, tj. prawem rzeczowym do nieruchomości;
- 2) formalnoprawnym, tj. trybem, w jakim nieruchomość została przejęta na rzecz podmiotu publicznoprawnego.

Znaczenie formalnoprawne zasadniczo dotyczy nieruchomości nabytych poprzez wywłaszczenie bądź nieruchomości nabytych lub przejętych na podstawie innych aktów prawnych, co omówione zostało powyżej.

Znaczenie materialnoprawne przedmiotu roszczenia o zwrot jest terminem dyskusyjnym, co ma odzwierciedlenie w literaturze. Problem ten pojawił się już na gruncie stosowania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i pozostaje aktualny na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami. W doktrynie uważa się, że zwrot powinien dotyczyć przede wszystkim prawa własności oraz użytkowania wieczystego. Wynika to z faktu, iż prawo użytkowania wieczystego jest prawem bardzo zbliżonym do własności. Sięgając do publikacji Zygmunta Truskiewicza [4, 5], odnajdujemy pogląd, iż jeżeli wywłaszczenie polega również na odjęciu innego niż własność prawa rzeczowego, to w związku z tym należy przyjąć, że instytucja zwrotu stwarza możliwość przywrócenia zarówno własności, jak i tego innego prawa rzeczowego oraz możliwość zniesienia ograniczeń praw rzeczowych. Teza ta została częściowo poparta wyrokiem Sądu Najwyższego (z dnia 25.01.1996 r. III ARN 59/95), który stwierdza, że przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości mają również zastosowanie do zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego.

Jednak o tym, jak ma być faktycznie, decydują przepisy, a wykładnia obecnie obowiązujących przepisów skłania do opowiedzenia się za stwierdzeniem, iż użytkownikowi wieczystemu zwrot nie przysługuje. Pierwszym argumentem jest art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który definiuje pojęcie poprzedniego właściciela. Stosownie do tego przepisu poprzednim właścicielem nieruchomości jest osoba, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia lub przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów prawnych. Natomiast zgodnie z art. 136 ust. 3 zwrot nieruchomości wywłaszczonej może nastąpić na rzecz poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy. Skoro więc ustawodawca zdefiniował w obrębie ustawy pojęcie poprzedniego właściciela, to wynika z tego, iż zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje użytkownikom wieczystym, a w szczególności podmiotom pozbawionym ograniczonego prawa rzeczowego [6, 7]. Kolejnym faktem przemawiającym za tym stanowiskiem jest sposób powstania prawa użytkowania wieczystego, tj. poprzez umowę o jego ustanowieniu, która decyduje o treści tego prawa i zakresie jego wykonywania, co nie ma miejsca przy prawie własności. Ponadto użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym ustanawianym na nieruchomości będącej własnością innego podmiotu (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), a w świetle art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 wraz z późn. zm.) Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Podejście to jednak budzi w społeczeństwie uczucie niesprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca w kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, która została uchwalona 28 listopada 2003 roku, przyjął zdecydowane stanowisko w tej sprawie, nie biorąc pod uwagę oczekiwań społeczeństwa w realizacji przez państwo zasady sprawiedliwości społecznej, i uchwalił, iż przepisów art. 136 ustawy nie stosuje się w przypadku wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego [8].

4.2. Podmiot uprawniony do żądania zwrotu

Z uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 136 ust. 3) wynika, iż podmiotem, który posiada legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jest poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Przez spadkobiercę należy rozumieć osobę, która nabyła spadek z chwilą otwarcia spadku (art. 925 k.c.). Jednocześnie należy podkreślić, że zarówno wywłaszczenie, jak i zwrot wywłaszczonej nieruchomości odnosi się nie tylko do osób fizycznych, ale również do osób prawnych. Uprawnienie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej nie przysługuje, od dnia 15 lutego 2000 r., następcy prawnemu, tzn. osobie, która nabyła spadek lub udział w spadku. Sytuację taką stworzyła zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami w ustawie z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 z późn. zm.). Ustawodawca wyraźnie zrezygnował z przyznania uprawnienia o zwrot nabywcom spadku, ograniczając krąg podmiotów uprawnionych do właściciela i jego spadkobiercy [7].

Odminną kwestią jest żądanie zwrotu nieruchomości, która przed wywłaszczeniem była przedmiotem współwłasności albo gdy istnieje kilku spadkobierców. W takiej sytuacji, jako że żądanie zwrotu jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd nieruchomością, wniosek o zwrot musi pochodzić od wszystkich współwłaścicieli. Stanowisko takie zajmuje również NSA w swoim orzecznictwie (IV SA 2277/96). W przypadku braku zgody choćby jednego ze współwłaścicieli pozostali – pod warunkiem że posiadają co najmniej połowę udziałów we współwłasności nieruchomości – mogą żądać na podstawie art. 199 k.c. wydania przez sąd orzeczenia zastępującego oświadczenie woli pozostałych współwłaścicieli nieruchomości. Zwrot jest również możliwy, gdy niektórzy współwłaściciele lub współspadkobiercy wyraźnie zrezygnują z uprawnienia o zwrot lub wyznaczają jedną osobę lub kilka, na rzecz których ma nastąpić zwrot. Przepisy określające podmioty uprawnione do roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości mają dużą wagę, ponieważ ze zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powstają zobowiązania z tytułu rozliczeń.

5. Prawna i faktyczna zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia

Wywłaszczona nieruchomość nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. W związku z potrzebą rozwiązania problemu, który pojawił się już na gruncie stosowania przepisów dotyczących wywłaszczenia w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, kiedy nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa przesłanki tej zbędności w art. 137. Przesłanka określająca zbędność w sensie faktycznym została określona w sposób następujący: „jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu...”.

Zbędność w rozumieniu prawnym powstaje w razie utraty ważności decyzji o lokalizacji inwestycji (co dotyczy wyłącznie autostrady płatnej) lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy nie zrealizowanym celu. Aktualnie przesłanka ta ulegnie modyfikacji w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717). Ustawa ta, odmiennie niż uchylona ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm), nie wprowadza obowiązku określania daty ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uchwalona 28 listopada 2003 r., ale przed publikacją, ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw drugą przesłankę zwrotu, w miejsce utraty ważności ww. decyzji, określa następująco: „pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”.

Ponadto w ustępie 2 dodano warunek, iż w przypadku zrealizowania celu tylko na części nieruchomości wywłaszczonej zwrotowi podlega pozostała część, ale tylko jeśli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania terenu lub zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wywłaszczona nieruchomość nie może być wykorzystana dla realizacji innego celu niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jest to podstawowa zasada prawa wywłaszczeniowego. W przypadku gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, powstaje uprawnienie do żądania zwrotu przedmiotowej nieruchomości. Nie jest zatem możliwe, aby po wywłaszczeniu nieruchomości realizować inny cel, chociażby był to inny cel publiczny, mogący odrębnie stanowić podstawę do wywłaszczenia. W takiej sytuacji pojawia się pytanie o możliwości jakiegokolwiek odstępstwa od inwestycji. W judykaturze (wyrok z 03.11.1987 IV S.A. 372/87, uchwała składu 7 sędziów SN z 27.01.1988 r. III AZP 11/87) wyraźnie opowiedziano się za dopuszczalnością odstępstw od tej zasady, ale tylko gdy nie są to zmiany jakościowe, np. nieruchomość została wywłaszczona na cele budowy osiedla, to użycie jej na budowę infrastruktury osiedla jest zgodne z celem wywłaszczenia, albo celem wywłaszczenia była budowa ośrodka zdrowia, a wybudowano szpital. Jednak w wyroku z dnia 14.03.1994 r. Sąd Najwyższy wykluczył modyfikację inwestycji nie odpowiadającej celowi określonemu w decyzji o wywłaszczeniu, np. zmianę przeznaczenia nieruchomości wywłaszczonej w celu budowy szkoły na budowę przedszkola (wyrok SN z 29.03.1994 r., III ARN 7/94) [2].

6. Szczególne okoliczności wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości

W przypadku gdy powzięto zamiar użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ (starosta lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) ma obowiązek zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze. Jednocześnie z tą informacją organ zobowiązany jest powiadomić o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W odpowiedzi na zawiadomienie były właściciel lub jego spadkobierca może złożyć do starosty wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Jednak gdy osoba uprawniona do złożenia stosownego wniosku i poinformowana o takiej możliwości nie zrobi tego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, traci uprawnienie do żądania w przyszłości zwrotu nieruchomości. W przypadku zgłoszenia ta-

kiego wniosku po wyznaczonym terminie organ administracji nie jest upoważniony do przeprowadzenia postępowania administracyjnego, gdyż osoba, która złożyła wniosek, nie jest stroną postępowania. W tym przypadku bowiem były właściciel lub jego spadkobierca nie posiada już materialnoprawnej legitymacji do złożenia organowi wniosku o zwrot nieruchomości wywłaszczonej.

Natomiast w przypadku gdy obecny właściciel nieruchomości (podmiot publiczno-prawny) nie zamierza zmieniać celu publicznego na wywłaszczonej nieruchomości, były właściciel lub jego spadkobierca nie jest zobligowany jakimkolwiek terminem do złożenia wniosku o zwrot poza przesłankami art. 137, ale jednocześnie nie może żądać przesłania zawiadomienia o sytuacji faktycznej i prawnej wywłaszczonej nieruchomości od organu administracji. Ustawodawca pozostawił w tym przypadku inicjatywę stronie najbardziej zainteresowanej.

7. Zwrot nieruchomości a prawa osób trzecich

Bardzo trudnym problemem jest sytuacja, gdy nieruchomość wywłaszczona została zbyta w drodze czynności cywilnoprawnej, np. oddana w użytkowanie wieczyste, obciążona ograniczonymi prawami rzeczowymi albo stała się przedmiotem cywilnoprawnego stosunku obligacyjnego, jak np. dzierżawa, najem, użyczenie. Problem ten pojawił się już na gruncie stosowania przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i nadal jest aktualny pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mamy tutaj bowiem do czynienia z brakiem synchronizacji pomiędzy przewidzianym obowiązkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku jej zbędności a uprawnieniami Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do rozporządzania tą nieruchomością jako swoją własnością (art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ustawodawca podjął próbę uregulowania tej kwestii w przepisach art. 138 i 229. Stosownie do postanowień art. 138, który chroni nieruchomości nie wchodzące w skład zasobów nieruchomości, gdy nieruchomość została oddana w trwały zarząd lub w użytkowanie bądź też stała się przedmiotem najmu, dzierżawy lub użyczenia, roszczenie o zwrot przysługuje, a prawa te wygasają [7]. Przepis ten nie uwzględnił jednak wszystkich możliwości stanu prawnego, w jakim mogą się znaleźć nieruchomości wywłaszczone.

Dotyczy to następujących przypadków:

- nieruchomości, które z mocy prawa zostały odjęte Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1 pkt 2a, 2e, 2f ustawy ggiwn, art. 200–205 ustawy gn);
- nieruchomości, które zostały wniesione jako aport do spółki;
- nieruchomości, które stały się przedmiotem darowizny;
- nieruchomości, które stały się przedmiotem zamiany;
- nieruchomości, które zostały przekazane jako wyposażenie lub jako majątek tworzonych przedsiębiorstw państwowych i samorządowych lub fundacji.

Natomiast art. 229 ma charakter przepisu przejściowego i obejmuje swoim zakresem nieruchomości, które zostały sprzedane lub ustanowiono na nich prawo użytkowania wieczystego przed dniem 1.01.1998 r. Stosownie do tego przepisu roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje. Nierozwiązana pozostaje kwestia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste po dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami [7]. W przepisie tym nie wspomniano o jakiegokolwiek odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za niezastosowanie się do zapisów art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie obowiązku poinformowania byłego właściciela lub jego spadkobiercę o zamiarze użycia nieruchomości wywłaszczonej na inny cel. Obecnie, gdy powyższa sytuacja już zaistniała, nie można zgodnie z uchwałą SN (z dnia 30.04.1987 r. III CZP 19/87) stwierdzić, iż „umowa, na mocy której Skarb Państwa oddał wywłaszczony grunt osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego (...), nie jest – sama przez się – nieważna” (OSN 1988/7-8/96) [7]. Fakt ten powinien jednak rodzić odpowiedzialność majątkową (odszkodowawczą) Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego [2, 7].

8. Zakończenie

W publikacji przedstawiono problemy związane z postępowaniem administracyjnym w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z którymi spotyka się m.in. kadra geodezyjna zatrudniona w administracji publicznej. W toku postępowania wyjaśniającego pojawiają się problemy geodezyjno-prawne, których rozwiązanie ma decydujące znaczenie dla rozwiązania sprawy administracyjnej. Aby móc odpowiedzieć na szereg pytań, które pojawiły się w niniejszej publikacji, należy przede wszystkim dokonać czynności badania stanów prawnych nieruchomości. Do obowiązków geodetów zatrudnionych w administracji publicznej należy więc analiza danych zawartych w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków. Niebagatelną rolę w podejmowaniu prawidłowych decyzji w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości odgrywają, sporządzane przez geodetów, równoważniki synchronizujące dane geodezyjne.

Literatura

- [1] Bieniek G.: *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej*. Zielona Góra, Zachodnie Centrum Organizacji Sp. z o.o. 1994
- [2] Szewczyk M.: *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*. Rejent, 7/8, 1992
- [3] Śmiałowska-Uberman Z.: *Kompendium wiedzy prawnej dla geodetów*. Katowice, Wydawnictwo Gall 2003
- [4] Truszkiewicz Z., Drozd E.: *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*. Kraków, Kantor Wydawniczy s.c. Zakamczyce 1995

-
- [5] Truskiewicz Z.: *Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*. Rejent, 12, 1993
 - [6] Wolanin M.: *Skuteczność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*. Monitor Prawniczy, 3, 1994
 - [7] Wolanin M.: *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych*. Nieruchomości C.H. Beck, 7, 2000
 - [8] Wolanin M.: *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości – glosa*. Monitor Prawniczy, 3, 1997
 - [9] Woś T.: *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze PWN 1998