

Mirosław Gdesz

Rewindykacja nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu wywłaszczeniowego z dnia 7 kwietnia 1948 r.

Palestra 48/5-6(545-546), 63-72

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

REWINDYKACJA NIERUCHOMOŚCI WYWŁASZCZONYCH W TRYBIE DEKRETU WYWŁASZCZENIOWEGO Z DNIA 7 KWIETNIA 1948 R.

Wprowadzenie

Brak w polskim systemie prawnym ustawy repriwatyzyzacyjnej spowodował, iż osoby które wywłaszczone z nieruchomości w okresie PRL, zaczęły występować z żądaniami wzruszenia orzeczeń, na mocy których odebrano im nieruchomości, wykorzystując w tym celu dostępne środki prawne. Wniosków takich zgłoszono w Polsce co najmniej kilka tysięcy. Jest to stosunkowo niewiele jeżeli weźmie się pod uwagę skalę w jakiej po II wojnie światowej władze komunistyczne pozbawiały osoby fizyczne i prawne ich mienia. Jednak właśnie w odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych okazało się, że istnieją środki prawne dające możliwość skutecznego dochodzenia praw przez poprzednich właścicieli.

Poprzez wywłaszczenie¹ rozumie się w prawie polskim przejęcie nieruchomości na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych². W pojęciu tym nie mieszczą się zatem te nieruchomości, które zostały przejęte przez Państwo z mocy prawa (np. reforma rolna).

Decyzje wywłaszczeniowe podlegają obecnie kontroli administracyjnej w ramach postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji³, albo w ramach wznowie-

¹ T. Woś: *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 21 i n. gdzie autor przedstawił przyjęty w doktrynie i w polskim systemie prawnym klasyczny model instytucji wywłaszczenia.

² Decyzje wywłaszczeniowe wydawane były na podstawie następujących aktów prawnych:

– dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 (Dz.U. Nr 20, poz. 138 ze zm.),

– dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych,

– ustawy z 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (Dz.U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249 ze zm.),

– ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 61),

– w ograniczonym zakresie do 1989 r. – ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.).

³ Art. 156 i n. k.p.a.

nia postępowania administracyjnego⁴. Te postępowania nadzorcze stanowią w istocie postępowania rewindykacyjne i właśnie w ramach nadzwyczajnych postępowań administracyjnych poprzedni właściciele uzyskują szanse odzyskania nieruchomości lub możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 153 oraz art. 160 k.p.a.

Poniżej zostaną przedstawione zagadnienia rewindykacyjne związane z dekretem z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945⁵ – (dalej powoływany jako dekret wywłaszczeniowy). Był to pierwszy akt prawny PRL regulujący wywłaszczanie nieruchomości. Obowiązywał w okresie od 16 kwietnia 1948 r. do dnia 5 kwietnia 1958 r. Na jego podstawie przejmowano nieruchomości głównie w większych miastach (w szczególności w Poznaniu, Krakowie, Bydgoszczy, Częstochowie oraz Łodzi). Stanowił on istotne uzupełnienie regulacji zawartych w dekreście z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁶ w zakresie przejmowania przez Państwo nieruchomości zajętych przez władze okupacyjne, a które latach 1944–1945 przeszły we władanie polskich władz. Był to lakoniczny akt prawny (zawierał zaledwie 9 artykułów). Ta lakoniczność powoduje, iż jego interpretacja w ramach postępowań rewindykacyjnych sprawia wiele problemów. Dla postępowań rewindykacyjnych istotne znaczenie ma orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten bowiem na przestrzeni lat 1991–2003 wypracował linię orzecznictwa dotyczącą przepisów powołanego dekretu wywłaszczeniowego.

Materialnoprawne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia

Art. 2. Wywłaszczenie przewidziane w art. 1 ust. 1 dotyczyć może tylko tych nieruchomości, które:

1) zajęte zostały: a) na cele budowy, rozwoju i utrzymania urządzeń komunikacji publicznej, b) na cele przedsiębiorstw podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, będących przedsiębiorstwami państwowymi lub przejętych na własność Państwa, c) na cele wojskowe, d) pod ulice i place publiczne, skwery, zieleńce, parki, place sportowe i cmentarze, e) pod zalesienia lub na melioracje, f) na cele użyteczności publicznej,

2) są nadal użytkowane na cele wymienione w pkt. 1 lub w planach zagospodarowania przestrzennego bądź w wytycznych do tych planów są przewidziane na cele wymienione w pkt. 1 i zostały częściowo lub całkowicie zagospodarowane z

⁴ Art. 145 i n. k.p.a.

⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 138 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 13, poz. 86 ze zm.

funduszy publicznych bądź też zagospodarowanie ich jest przewidziane do realizacji w pierwszej kolejności planu.

Na podstawie omawianego aktu prawnego wywłaszczeniu podlegały nieruchomości zajęte w okresie od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r. na jeden z celów określonych w art. 2 pkt 1 dekretu wywłaszczeniowego:

- a) na cele budowy, rozwoju i utrzymania urządzeń komunikacji publicznej,
- b) na cele przedsiębiorstw podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, będących przedsiębiorstwami państwowymi lub przejętych na własność Państwa,
- c) na cele wojskowe,
- d) pod ulice i place publiczne, skwery, zieleńce, parki, place sportowe i cmentarze,
- e) pod zalesienia lub na melioracje,
- f) na cele użyteczności publicznej.

Drugim warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia było nieprzerwane władanie nieruchomością przez Skarb Państwa, związek samorządu terytorialnego lub przedsiębiorstwo państwowe od zakończenia wojny do dnia 16 kwietnia 1948 r. (data wejścia w życie dekretu) i użytkowanie jej na jeden z celów wymienionych w pkt. 1 lub w planach zagospodarowania przestrzennego bądź w wytycznych do tych planów są przewidziane na te cele i zostały częściowo lub całkowicie zagospodarowane z funduszy publicznych bądź też zagospodarowanie ich jest przewidziane do realizacji w pierwszej kolejności planu.

Przesłanki te mają o tyle istotne znaczenie, iż wydanie decyzji wywłaszczeniowej, mimo iż jedna z powyższych przesłanek nie została spełniona, oznacza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, które jest w orzecznictwie NSA uznawane za „**rażące naruszenie prawa**” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i stanowi podstawę do wydania decyzji stwierdzającej nieważność wywłaszczenia albo też do stwierdzenia, iż orzeczenie wywłaszczeniowe zostało wydane z naruszeniem prawa.

Interpretacja pojęcia „zajęcie nieruchomości” i „władanie”

Zgodnie z przyjętą przez Naczelnego Sąd Administracyjny od 1992 r.⁷ linią orzecznictwa użyty w art. 2 dekretu zwrot „zajęcie nieruchomości” oznacza wyłącznie władcze zajęcie wbrew woli właściciela (również – NSA Warszawa wyrok z 23 listopada 1993 r., sygn. IV SA. 202/93, ONSA 1994, z. 4, poz. 156). *W pojęciu tym nie mieści się zatem cywilistyczne posiadanie nieruchomości na podstawie powołanego przez strony określonego stosunku cywilno-prawnego (umowy dzierżawy, umowy*

⁷ Stanowisko takie zajął NSA w Warszawie w wyroku z 30 lipca 1992 r. (sygn. akt IV SA. 1181/91, niepublikowany).

najmu). To stanowisko powtórzył NSA m.in. w wyroku z 21 lutego 1997 r.⁸, stwierdzając, że „Użyty w art. 2 tego dekretu zwrot „nieruchomości, które zajęte zostały” oznacza władcze zajęcie wbrew woli dotychczasowego właściciela. Takie rozumienie tego zwrotu prowadzi do wniosku, że zajęcie nieruchomości na jeden z celów określonych w omawianym przepisie na podstawie umowy najmu oraz posiadanie takiej nieruchomości w dniu wejścia w życie dekretu przez jeden z podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 1 – w związku z zawartą umową najmu nie spełnia warunków art. 2 pkt 1 pow. dekretu”.

Na uwagę zasługuje ponadto wyrok NSA w Warszawie z 14 maja 1998 r.⁹, w którym została dokonana wykładnia historyczna art. 2 i stwierdzono, co następuje „Ustawą z 30 grudnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczaniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 (Dz.U. Nr 65, poz. 527) wprowadzono zmianę między innymi w art. 1 ust. 1 zastępując wyrazy „w posiadaniu” wyrazami „we władaniu”. Dokonana nowelizacja wprowadzając pojęcie „władanie” dopuszczała wywłaszczenie również wówczas, gdy władanie nieruchomością było bezprawne i nie nosiło w sobie cech władania samoistnego „jak właściciel”. Bez znaczenia był więc tytuł posiadania, podobny pogląd został przedstawiony w wyroku NSA z 30 lipca 1992 r. (sygn. akt IV SA. 1181/91). Za takim rozumieniem tego przepisu może również przemawiać wystąpienie posła sprawozdawcy Henryka Dąbrowicza na 74 posiedzeniu Sejmu w dniu 30 grudnia 1949 r. poświęconym omówieniu projektu ustawy z 30 grudnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów dekretu z 7 kwietnia 1948 r. (patrz stenogram posiedzenia sejmu)”.

Ponadto w ramach interpretacji omawianego pojęcia wyłoniła się kwestia tego, czy zajęcie jedynie części nieruchomości upoważniało do wywłaszczenia nieruchomości. W tym przypadku zdaniem NSA na podstawie przepisów omawianego dekretu dopuszczalne było wywłaszczanie wyłącznie tych nieruchomości, które zostały władczo zajęte w całości (patrz wyrok NSA z 23 listopada 1993 r., IV SA202/93, ONSA 1994, z. 4, poz. 156, oraz NSA Warszawa wyrok z 4 stycznia 1999 r., sygn. IV SA 1326/98 niepubl.).

Wydanie decyzji wywłaszczeniowej jeżeli przesłanka ta nie została spełniona może w konkretnej sprawie oznaczać, że wywłaszczenia dokonano z rażącym naruszeniem prawa. Wywłaszczenie nieruchomości w trybie przepisów dekretu było również niedopuszczalne, jeżeli nieruchomość po 9 maja 1945 r. znajdowała się we władaniu właścicieli. Takimi środkami dowodowymi powoływanymi przez poprzednich właścicieli i ich następców prawnych w ramach na okoliczność władania przez nich nieruchomością są kwity podatkowe, pisma wzywające do przeprowadzenia remontu budynku, postanowienia o wykonaniu postanowienia o wprowadzeniu w posiadanie nieruchomości.

⁸ Sygn. akt IV SA 962/95, niepubl.

⁹ Sygn. IV SA 1611/97 niepubl.

Pojęcie „celu użyteczności publicznej”

W przeważającej większości w wydanych w latach 1949–1952 decyzjach, podstawą faktyczną wywłaszczenia było zajęcie nieruchomości na ogólnie wskazany cel użyteczności publicznej. Brak ścisłej definicji pojęcia „użyteczności publicznej”, zadecydował o tym, że interpretacja tego pojęcia zależy od okoliczności danej sprawy. W wyroku z 25 czerwca 1999 r.¹⁰ NSA uznał, że nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu tej definicji, przy czym definicja ta musi być interpretowana ściśle. Skoro bowiem wszystkie wymienione w art. 2 dekretu wywłaszczeniowego cele mieszczą się w pojęciu użyteczności publicznej, to użyty w art. 2 ust. 1 lit. f dekretu termin „**cele użyteczności publicznej**” nie oznacza, że ustawodawca posłużył się tym terminem w znaczeniu szerokim i obejmuje nim wszystko to, co za cel taki mogłoby być uznane¹¹. NSA nie dopuszcza więc rozszerzającej wykładni pojęcia „użyteczność publiczna”.

Z orzecznictwa NSA można wywieść zasady interpretacji tego pojęcia. I tak w jednym z orzeczeń stwierdzono, iż:

Pojęcie „cele użyteczności publicznej” należy do tych pojęć niedookreślonych, którym w ujęciu historycznym nadaje się wielokrotnie różny sens w zależności od tego jaką rolę przypisuje się instytucjom państwowym i komunalnym w spełnianiu przez nich funkcji w interesie ogółu społeczeństwa. Generalnie w pojęciu użyteczności publicznej mieści się wszystko to co jest ogólnie dostępne dla całego społeczeństwa jak i poszczególnych jego członków. Przeciwieństwem tego pojęcia jest wszystko to, co służy zaspokojeniu potrzeb wyłącznie jednej osoby, kilku osobom czy też ściśle określonych grup społecznych czy zawodowych, na potrzeby określonych podmiotów prawnych (Naczelny Sąd Administracyjny Warszawa wyrok z 28 marca 1996 r., sygn. IV 94SA. 1500/94).

Interpretacja pojęcia użyteczności publicznej niezwykle istotne znaczenie miała w odniesieniu do oceny legalności wywłaszczeń nieruchomości zajętych przez Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego. Oceniając tę kwestię NSA uznał, że to urzędy bezpieczeństwa miały sprawować funkcje publiczne, nie jest oczywiście równoznaczne z pojęciem „użyteczności publicznej” (NSA Warszawa m.in. wyroki z 4 grudnia 1995 r., sygn. IV SA 935/94, 28 marca 1996 r., IV SA 1500 niepubl., 13 kwietnia 2000 r., sygn. I S.A. 398/00 niepubl.). **Dlatego zajęcie nieruchomości przez UBP nie może być uznane za realizację użyteczności publicznej.** W związku z tym w powołanych powyżej wyrokach NSA uznał, iż wywłaszczenie na cele UBP oznacza przejęcie nieruchomości, mimo że nie została spełniona materialnoprawna przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia.

Istotne znaczenie miała również ocena, czy wywłaszczenie nieruchomości rol-

¹⁰ Sygn. akt IV SA 1213/97.

¹¹ NSA Warszawa wyrok z 23 sierpnia 2002 r., sygn. I SA.\ 2645/00 niepubl.

nych pod urządzenie pracowniczych ogrodów działkowych mieści się w pojęciu użyteczności publicznej¹². W tej kwestii NSA wyraził swoją ocenę w wyroku z 18 kwietnia 2002 roku¹³. W orzeczeniu tym trafnie stwierdzono, że skoro w okresie obowiązywania omawianego dekretu obowiązywał art. 1 ust. 4 ustawy z 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych¹⁴ uznający pracowniczy ogród działkowy za urządzenie użyteczności publicznej, to tym samym dopuszczalne było wywłaszczenie nieruchomości na ten cel w świetle art. 2 ust. 2 powołanego dekretu. Istotne znaczenie dla postępowań rewindykacyjnych mają również orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające, że zajęcie nieruchomości przez przedsiębiorstwo państwowe dla celów mieszkaniowych (mieszkania dla pracowników) nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej¹⁵.

Po początkowych rozbieżnościach w wyroku z 13 kwietnia 1999 r.¹⁶ przyjęto, iż *„użytkowanie obiektu jako kina mieści się w celach użyteczności publicznej i ten pogląd należy podzielić, gdy się zważy, że wprawdzie kina należą do obiektów służących rozrywce, to film został zaliczony do dóbr kultury, a zatem propagowanie przez instytucje państwowe sztuki filmowej mieści się w celach użyteczności publicznej”*.

Wywłaszczenie a przywrócenie posiadania nieruchomości opuszczonej

Zgodnie z powołanym powyżej art. 6 ust. 1–2 dekretu nie mogło być przywrócone posiadanie majątku opuszczonego, którego wywłaszczenie było dopuszczalne na zasadzie art. 1 omawianego dekretu wywłaszczeniowego. Natomiast wykonanie zapadłych przed wejściem w życie niniejszego dekretu orzeczeń sądowych, jak również toczące się lub wszczęte postępowanie sądowe o przywrócenie posiadania majątku wymienionego w art. 1 ulegały zawieszeniu na wniosek ubiegającego się o wywłaszczenie. Na tle tego przepisu istotne wątpliwości interpretacyjne wywoływała kwestia czy wydanie postanowienia o przywróceniu posiadania oznacza automatycznie, że niedopuszczalne było jej wywłaszczenie.

W pierwszej precedensowej sprawie organ orzekający uznał, iż przywrócenie posiadania nieruchomości opuszczonej po dniu 16 kwietnia 1948 r. oznacza, iż wywłaszczenie nie jest dopuszczalne. Pogląd ten podzielił pierwotnie Naczelny Sąd Administracyjny¹⁷. Jednak w wyniku rozpatrzenia rewizji nadzwyczajnej od tego

¹² Patrz wyrok SN z 6 sierpnia 1998 r., III RN 77/99 dotyczący decyzji wywłaszczeniowych wydanych po 1958 r.

¹³ Sygn. akt I SA 2444/00 niepubl.

¹⁴ Dz.U. Nr 18, poz. 117.

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 4 listopada 1997 r., sygn. akt IV SA 382/97 niepubl.

¹⁶ NSA Warszawa sygn. IV SA 984/97.

¹⁷ Patrz wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA 1480/99.

wyroku, Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2001 r.¹⁸ uznał, że interpretacja taka jest nieprawidłowa, stwierdzając „jeżeli z uzasadnienia postanowienia o przywróceniu posiadania nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 1 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich, jak i z protokołu rozprawy, nie wynika, że postanowienie to zostało wydane po ustaleniu nieistnienia przeszkody, o której mowa w art. 6 ust. 1 dekretu (...) [wywłaszczeniowego], to nie może być ono uznane za dowód, że nieruchomość ta nie była zajęta w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 9 maja 1945 na cel użyteczności publicznej”.

Zatem samo wydanie po dniu wejścia w życie dekretu wywłaszczeniowego postanowienia o przywróceniu posiadania nie ma większego znaczenia dla oceny postępowania wywłaszczeniowego. Jeżeli jednak postanowienie o przywróceniu posiadania zostało wydane przed dniem 16 kwietnia 1948 r. i istnieją dowody potwierdzające jego wykonanie, to potwierdzają one okoliczność wykonywania przez właściciela jego uprawnień właścicielskich. Nie ma przy tym znaczenia objęcie lokali w budynku publiczną gospodarką lokalami i wyłączenie dysponowania nimi przez właściciela. Obowiązujący wówczas dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami¹⁹ wyłączał dysponowanie lokalami przez właścicieli. NSA w wyroku z 23 lipca 2002 r. (sygn. I SA 2538/01) stwierdził, że nie można automatycznie uznawać, iż wydanie postanowienia o przywróceniu posiadania nieruchomości opuszczonej oznacza, że właściciel został wprowadzony w posiadanie. Takim dokumentem jest natomiast bezsprzecznie postanowienie (zarządzenie) o wykonaniu postanowienia o przywróceniu posiadania.

Ponadto istotne znaczenie, co wskazuje omówione poniżej orzecznictwo, miał art. 6 dekretu dotyczący relacji pomiędzy wywłaszczeniem a regulacją zawartą w dekrecie z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.).

Poniżej zostaną omówione najistotniejsze elementy tego postępowania rewindykacyjnego w oparciu o orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące oceny legalności wywłaszczeń na podstawie tego aktu.

Zagadnienia procedury wywłaszczeniowej

Omawiany dekret wywłaszczeniowy w zakresie procedury wywłaszczeniowej odsyłał do przepisów Rozporządzenia Prezydenta RP z 24 kwietnia 1934 – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Odesłanie to miało jednak ograniczony zakres i zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 powołanego dekretu wywłaszczeniowego powiadomienie właściciela lub posiadacza nieruchomości w toku czynności wstępnych po-

¹⁸ Sygn. akt III RN 214/00, OSNAP z 2002 r. Nr 13, poz. 297.

¹⁹ Dz.U. Nr 4, poz. 27 ze zm.

stępowania przygotowawczego i wywłaszczenia dokonywane było przez ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i przez wywieszenie odpisu tych ogłoszeń w siedzibie właściwego zarządu gminnego lub miejskiego nie zaś poprzez pisemne zawiadomienie właściciela czy też prowadzenie z nim rokowań. Do wniosku wywłaszczeniowego wystarczało załączyć tylko ogólny plan sytuacji.

Faktyczne zakończenie postępowania wywłaszczeniowego następowało poprzez wydanie orzeczenia o wykonaniu wywłaszczenia (art. 41 § 1 Prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym).

Odszkodowanie

Omawiany dekret dopuszczał wydanie decyzji o wywłaszczeniu bez orzekania o odszkodowaniu. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 6 omawianego dekretu ustalenie odszkodowania następowało, tylko jeżeli wywłaszczony zgłosił taki wniosek. Jeżeli zatem wniosek o ustalenie odszkodowania nie został złożony, to organ nie wydawał decyzji ustalającej odszkodowanie.

Należy przy tym wskazać na art. 7 ustawy z 29 grudnia 1951 r.²⁰, zgodnie z którym niezakończone do stycznia 1952 r. postępowania odszkodowawcze w sprawach wywłaszczeń miały być odtąd prowadzone na podstawie przepisów dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych²¹. To zaś oznacza, że zastosowanie do tych wszystkich spraw miał art. 39 ust. 1 powołanego dekretu z 26 kwietnia 1949 r., który przewidywał, że roszczenia odszkodowawcze przedawniają się po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się ostateczne w toku instancji. Jeżeli zatem nie został zgłoszony do właściwego organu wniosek o ustalenie odszkodowania w tym terminie, ani nie zachodziła inna przesłanka powodująca zawieszenie albo przerwanie biegu terminu przedawnienia, to wysunięcie dziś roszczenia o ustalenie odszkodowania, albo kwestionowanie legalności samego wywłaszczenia nie będzie skuteczne.

Organ właściwy do przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych istniały wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego jaki organ jest uprawniony do prowadzenia postępowania

²⁰ Ustawa z 29 grudnia 1951 r. zmieniająca dekret dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 25).

²¹ Dz.U. z 1952 r. Nr 4 poz. 31.

w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczeń wywłaszczeniowych wydanych do 13 kwietnia 1950 r. przez Wojewodów, a po tej dacie przez Prezydów Wojewódzkich Rad Narodowych. Przepis art. 157 § 1 k.p.a. wskazuje, że organem właściwym rzeczowo jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie rozwił wyrok Sądu Najwyższego z 3 września 1998 r.²², w którym potwierdzono zasadę, iż *właściwość rzeczową organu administracyjnego do stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości należy oceniać według przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dacie wydania tej decyzji*.

W przypadku omawianego dekretu oznacza to zatem, iż skoro decyzje wywłaszczeniowe wydawał w pierwszej instancji organ wojewódzki, to organem wyższego stopnia był właściwy minister (Minister Administracji Publicznej, od 1950 r. Minister Gospodarki Komunalnej, a od 1952 r. odwoławcze komisje wywłaszczeniowe przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych²³). Oznacza to, iż obecnie organem właściwym do przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego jest zawsze minister albo organ centralny odpowiedzialny za sprawy gospodarki nieruchomościami (w tym wywłaszczeń). W obecnie obowiązującym stanie prawnym przepisem, który wskazuje organ centralny w właściwości którego znajduje się gospodarka nieruchomościami to art. 3 ust. 1 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴. Zgodnie z tym przepisem organem tym jest obecnie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zatem to właśnie Prezes UMiRM jest organem właściwym do rozpatrzenia wniosków rewindykacyjnych dotyczących powołanego dekretu wywłaszczeniowego.

Wniosek o zwrot nieruchomości wywłaszczonej

Odczytując literalnie art. 136 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵ należy uznać, iż poprzednim właścicielom i ich spadkobiercom przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej. Jednak zwrot nieruchomości jest dopuszczalny tylko wtedy kiedy cel dla jakiego nieruchomość wywłaszczono nie został zrealizowany (art. 136–137 tej ustawy). A podstawą do wydania decyzji wywłaszczeniowych w trybie omawianego dekretu było uprzednie zrealizowanie celu wywłaszczenia i w związku z tym nie może być mowy o zbęd-

²² III RN 83/98, OSNAP 1999/9/293.

²³ Art. 25 § 2 Prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym oraz art. 6 ustawy z 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 25).

²⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

ności w rozumieniu art. 137 u.g.n. W takiej sytuacji wydaje się zatem w praktyce decyzje o odmowie zwrotu. Dlatego też niecelowe jest składanie wniosków o zwrot nieruchomości wywłaszczonych w trybie tego dekretu²⁶.

Orzecznictwo Trybunału w Strasbourgu

Skargi wywłaszczonych właścicieli stanowią istotny udział wśród skarg składanych przeciwko Polsce w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Co do zasady wywłaszczenia w trybie powołanego dekretu nie wchodzi w zakres jego właściwości. Trybunał jest już jednak właściwy do oceny samych postępowań rewindykacyjnych, jeżeli są to zdarzenia zaistniałe po 1 maja 1993 roku. Ważnym orzeczeniem w tym względzie jest wyrok Trybunału z 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce*²⁷, który zakończył jedną z „ciekawszych” spraw rewindykacyjnych w Polsce. Sprawa ta dotyczy dochodzenia przez następców prawnych poprzedniego właściciela praw do nieruchomości wywłaszczonej w trybie dekretu wywłaszczeniowego, po tym jak sama decyzja wywłaszczeniowa została unieważniona.

W sprawie tej Trybunał wskazał, że opóźnianie przez organy państwowe wykonania orzeczenia rewindykacyjnego przekracza „rozsądny czas” a tym samym narusza art. 6 § 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁸. Orzeczenie to zawiera istotne wskazówki dotyczące zasad jakie obowiązują organy administracji publicznej w ramach szeroko rozumianego postępowania wywłaszczeniowego.

Orzeczenie to ponadto wskazuje jeszcze na jedną rzecz, że samo wydanie decyzji anulującej wywłaszczenie, nie oznacza niestety końca postępowania mającego na celu faktyczne odzyskanie nieruchomości.

²⁶ Pogląd wyrażony przez M. Krasowską (w:) J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka Nieruchomościami – Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, s. 543, że nieruchomości te podlegają pod instytucję zwrotu nieruchomości wywłaszczonych nie oznacza bowiem wcale, że można je skutecznie zwracać, skoro w praktyce nie można wykazać, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany.

²⁷ Nr 34049/96, omówienie, M. A. Nowicki, „Palestra” 2001, z. 11–12, s. 131.

²⁸ Dz.U. Nr 61, poz. 284 ze zm.