

Mirosław Gdesz

Rewindykacja nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu wywłaszczeniowego z 26 kwietnia 1949 r.

Palestra 48/9-10(549-550), 33-43

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 26 KWIETNIA 1949 R.

Wprowadzenie

Kontynuując podjętą w nr. 5–6 „Palestry”¹ problematykę rewindykacji nieruchomości, przedstawiona zostanie poniżej problematyka dotycząca zasad odzyskiwania nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (dalej dekret wywłaszczeniowy z 1949 r.)². Dekret ten posłużył m.in. do przejęcia prywatnych kamienic znajdujących się w centrach Poznania, Częstochowy, Gdyni, Łodzi oraz Bydgoszczy.

Dekret obowiązywał w okresie od 4 maja 1949 do 4 kwietnia 1958 roku³, jednak większość decyzji na podstawie jego przepisów zostało wydanych po tzw. „dużej nowelizacji” dekretu z 1951 r.⁴ która wprowadziła w przepisach dekretu aż 33 zmiany, co zmusiło ustawodawcę do ogłoszenia tekstu jednolitego dekretu w 1952 r., który to tekst jest powoływany w większości orzeczeń jako podstawa wywłaszczenia.

¹ Artykuł „Rewindykacja nieruchomości wywłaszczonych w trybie przepisów dekretu wywłaszczeniowego z 7 kwietnia 1949 r.”, s. 61 i n.

² Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31.

³ Po 5 kwietnia 1958 r. zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, przepisy dekretu z 1949 r. miały zastosowanie do spraw wszczętych po 1949 r., a niezakończonych do tego dnia, z tym wyjątkiem że do postępowań wszczętych po dniu 1 lipca 1956 r. stosowano już nowe zasady ustalania odszkodowania określone w ustawie z 1958 r.

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

Materialnoprawne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia

Wywłaszczenie w trybie dekretu z 1949 r. było dopuszczalne, po spełnieniu następujących przesłanek dopuszczalności, które należy wyinterpretować z treści art. 1, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 2 dekretu z 1949 roku.

A) CEL ZWIĄZANY Z REALIZACJĄ NARODOWYCH PLANÓW GOSPODARCZYCH

Zgodnie z funkcją jakiej miał służyć dekret, nieruchomości mogła być wywłaszczona tylko na cele związane z realizacją narodowych planów gospodarczych. Nastąpiło zatem odejście od używanego dotychczas pojęcia „celu użyteczności publicznej” i zastąpienie go o wiele szerszym pojęciem „**celu związanego z realizacją narodowych planów gospodarczych**”. Przesłanka ta miała charakter formalny i organ wywłaszczeniowy nie był zobligowany do oceny celowości realizacji danej. Zakres przesłanki był bardzo szeroki, co wynikało z objęcia planami prawie wszystkich dziedzin gospodarki. Warunkiem spełnienia jej znamion było zatem ujęcie inwestycji w odpowiednim planie gospodarczym (np. plan wojewódzki).

Najdobitniej przesłankę tę oceniono w wyroku NSA z 30 września 1997 r.⁵ „(...) art. 1 powołanego dekretu jako materialnoprawną podstawę nabycia nieruchomości, w tym również w drodze wywłaszczenia, wskazywał jej niezbędną do realizacji narodowych planów gospodarczych. Otóż tak lapidarnie sformułowana przesłanka, zezwalająca na wywłaszczenie nieruchomości, w zasadzie identyfikująca interes publiczny z interesem państwa – charakterystyczna dla rządów autokratycznych – czyni prawnie i faktycznie bardzo trudnym do wykazania, że konkretne orzeczenie o wywłaszczeniu wykraczało poza dyspozycję cytowanego przepisu”.

B) PRZESŁANKA „NIEZBĘDNOŚCI”

Literalnie w trybie dekretu wywłaszczeniowego z 1949 r. mogły być przejmowane wyłącznie nieruchomości niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych. Wywłaszczeniem mogła być objęta zatem tylko taka nieruchomość, której pozyskanie było konieczne dla zrealizowania zadania ujętego w planie gospodarczym.

Przesłanka ta wynika z treści art. 1 dekretu, gdzie mówi się wprost o niezbędności oraz z treści art. 4 ust. 1 dekretu, gdzie ujęta została w sposób opisowy – „*jeżeli wykonawcy planów nie mogą uzyskać nieruchomości w trybie określonym w art. 3 tj. przede wszystkim od Skarbu Państwa, spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółdzielni, wówczas uprawnieni są do nabycia nieruchomości, bez których plan nie może być wykonany, od osób fizycznych i prawnych*”.

Pojęcie „niezbędności” zostało sprecyzowane w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości nie-

⁵ Sygn. akt IV SA 97/97 niepubl.

zbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 47, poz. 354). Zgodnie z § 3 rozporządzenia „nieruchomością niezbędną dla wykonywania narodowego planu gospodarczego jest nieruchomość mająca służyć bądź bezpośrednio, bądź pośrednio do wykonania planu”. Wprawdzie rozporządzenie regulowało przekazywanie nie zaś nabywanie nieruchomości, to należy uznać iż § 3 miał zastosowanie do ustalania niezbędności również przy nabywaniu nieruchomości w drodze wywłaszczenia, ponieważ w innym przypadku mielibyśmy do czynienia z dwoma odmiennymi treściami pojęcia niezbędność na gruncie tego samego aktu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu nabycie nieruchomości od osób nie będących wykonawcami narodowych planów gospodarczych mogło nastąpić tylko w sytuacji, kiedy nie było odpowiednich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo podmiotów wymienionych w art. 2 dekretu, które mogłyby być przekazane wykonawcy w zarząd albo na własność. Jeżeli nie było takich nieruchomości, to dopiero dopuszczalne stawało się wystąpienie o nabycie nieruchomości w drodze wywłaszczenia.

Ocena czy nieruchomość jest niezbędna w celu przejęcia miała charakter sformalizowany. Powinna być dokonana na podstawie opinii prezydium właściwej wojewódzkiej rady narodowej oraz treści zezwolenia właściwego ministra. Dokumenty te przesądzały o tym, że nie jest możliwe nabycie nieruchomości w innej formie niż wywłaszczenie.

Sformalizowany charakter oceny tej przesłanki potwierdził również NSA w wyroku z 9 stycznia 2003 r.⁶ stwierdzając, że „w ramach postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Planowania Gospodarczego, konieczne było ustalenie, że dla realizacji planu gospodarczego konkretna inwestycja może zostać zrealizowana tylko na nieruchomości objętej treścią postępowania o wydanie zezwolenia (...). Wydane przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego zezwolenia, dawały więc podstawę do przyjęcia, że nieruchomość położona w B. (...) była niezbędna do realizacji narodowego planu gospodarczego”.

Ponadto uzyskanie zezwolenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego stanowiło formalny warunek dopuszczalności wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego⁷.

⁶ Sygn. akt I S.A. 2788/01 niepubl.

⁷ W wyroku NSA w Warszawie z 3 kwietnia 2000 r. sygn. akt IV SA 396/98 niepubl. stwierdzono: „Nadesłany przez organ odwoławczy materiał aktowy wskazuje, iż organ ten dokonał oceny istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy dokumentów pomimo ich braku w aktach administracyjnych. W aktach tych brak jest bowiem zarówno odpisu zezwolenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego na nabycie nieruchomości oraz opinii Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (art. 5 ust. 1 i 2 dekretu z 26 kwietnia 1949 r.), które miały stanowić załączniki do wniosku o wywłaszczenie. Skoro zaś organ odwoławczy, a prawdopodobnie także organ I instancji, nie dysponowały w czasie orzekania tymi dokumentami to nie mogły dokonać ich formalnej oceny a w konsekwencji nie mogły także dokonać oceny zgodności z prawem orzeczenia wywłaszczeniowego”.

Od nowelizacji dekretu w 1951 r. rozbudowano tryb uzyskania zezwolenia, dodatkowym dokumentem mającym stanowić podstawę do wydania zezwolenia była opinia prezydium wojewódzkiej rady narodowej co do niezbędności nieruchomości dla realizacji narodowych planów gospodarczych.

W swoim orzecznictwie NSA wskazuje, że brak zezwolenia stanowi uchybienie, które w określonych okolicznościach sprawy może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. m.in. wyrok NSA z 22 lutego 2000 r. sygn. akt I S.A. 20-24/99 I SA 39/99 gdzie stwierdzono „dla oceny legalności decyzji o wywłaszczeniu spornej nieruchomości rzeczą podstawową było ustalenie, czy wnioskodawca wywłaszczenia (...) posiadał przymiot wykonawcy narodowych planów gospodarczych oraz czy zamierzona inwestycja uzyskała aprobatę Przewodniczącego PKPG”.

W niektórych dawniejszych orzeczeniach NSA wskazywał jako istotne uchybienie postępowania wywłaszczeniowego brak w aktach sprawy samej opinii organu wojewódzkiego. Moim zdaniem była to jednak zbyt szeroka interpretacja, ponieważ jeżeli w zezwoleniu PKPG była wzmianka o wydaniu opinii przez organ wojewódzki, to należy domniemywać, że taka opinia została wydana. W orzeczeniach NSA wydanych w latach 2001–2003 kwestia braku opinii WRN nie była poruszana.

C) NIEMOŻLIWOŚĆ NABYCIA NIERUCHOMOŚCI W DRODZE CYWILNOPRAWNEJ

Kolejnym warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia w trybie przepisów dekretu było uprzednie wezwanie właściciela nieruchomości niezbędnej dla realizacji planu do odstąpienia nieruchomości (art. 8 ust. 1 dekretu). Wywłaszczona mogła być tylko nieruchomość, której właściciel nie zgadzał się na „dobrowolne” jej odstąpienie na rzecz Skarbu Państwa.

Art. 8. 1. Wykonawca narodowych planów gospodarczych, który uzyskał zezwolenie, przewidziane w art. 5, obowiązany jest wezwać właściciela nieruchomości, niezbędnej dla realizacji planu, by odstąpił mu tę nieruchomość za cenę, określoną na podstawie art. 28 przez wykonawcę, a zatwierdzoną przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Zatwierdzając cenę, prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali jednocześnie warunki zapłaty. Cenę zatwierdza i ustala warunki zapłaty władza naczelną w przypadkach, kiedy sama jest nabywcą nieruchomości.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 powołanego dekretu wywłaszczeniowego wezwanie do odstąpienia nieruchomości powinno zawierać cenę kupna nieruchomości, a w przypadku jeżeli nieruchomość niezbędna wykonawcy narodowych planów gospodarczych należała do kategorii nieruchomości określonych w art. 30 ust. 1 dekretu wywłaszczeniowego, wezwanie powinno zawierać zgodnie z art. 8 ust. 2 powołanego dekretu wyrażenie gotowości zawarcia umowy o przejęcie nieruchomości w zamian za nieruchomość zamienną.

W orzecznictwie NSA interpretacja pojęcia „odstąpienia nieruchomości za cenę określoną na podstawie art. 28 dekretu” była zmienna. W wyrokach z lat 1994–1996⁸ NSA wskazywał, że niezamieszczenie w wezwaniu ceny albo w określonych przypadkach niezaoferowanie nieruchomości zamiennej stanowi o niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia rokowań, a przez to o wadliwości rokowań.

Jednak w kilku wyrokach (por. wyroki NSA z 20 grudnia 2000 r. – ISA 1184/99 i z 19 stycznia 2001 r. – I SA 2477/99) sąd ten przedstawił odmienną wykładnię tego zapisu w oparciu o art. 57 przepisów ustawy z 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 311) oraz art. 294 i 296 Kodeksu zobowiązań, zgodnie bowiem z art. 296 tego kodeksu cenę można było określić przez wskazanie samych podstaw do ustalenia jej w przyszłości, dlatego wezwanie skierowane do współwłaścicieli nieruchomości bez podania konkretnej ceny w żadnym razie prawa nie naruszały.

Powrót do tzw. „starej linii” nastąpił w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 19 stycznia 2001 r. – sygn. akt I SA 2477/99, z 29 czerwca 2001 r. sygn. akt I SA 220/2000 i I S.A. 221/2000, z 12 marca 2002 r. sygn. akt I SA 1654/00, z 6 maja 2003 r. sygn. I 406/01), gdzie stwierdzono, że nieokreślenie ceny w wezwaniu ma charakter rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Również w doktrynie wyrażono pogląd o konieczności wskazania ceny nieruchomości w wezwaniu dokonanym na podstawie art. 8 dekretu z 1949 roku⁹. Moim zdaniem należy całkowicie podzielić ten pogląd i powtórzyć najdobitniejsze w tej kwestii sformułowanie zawarte w wyroku NSA z 12 marca 2002 r.¹⁰ „*ubiegając się o wywłaszczenie (Dyrekcja Osiedli Robotniczych w ...) w wezwaniu nie określił ceny, która stanowiła – zgodnie z art. 8 ust. 1 powołanego dekretu wywłaszczeniowego – warunek sine qua non, zaś jego niedotrzymanie powodowało nieskuteczność wezwania, a w konsekwencji z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) wywłaszczenie przedmiotowej nieruchomości*”.

Ostatnio jednak w wyroku z 30 lipca 2003 r.¹¹ NSA stwierdził, że w wezwaniu do dobrowolnego odstąpienia nieruchomości nie było konieczne ustalenie ceny. Ta rozbieżność w orzecznictwie sądu administracyjnego wymaga rozstrzygnięcia usta-

⁸ M.in. wyrok z 24 stycznia 1994 sygn. IV SA 118–119/93 niepubl., wyrok z 27 listopada 1996 r. sygn. akt IV SA 589/95 niepubl.

⁹ Patrz A. Zieliński w głosie do wyroku z 29 czerwca 2001 r. sygn. akt I SA 220/2000 i I S.A. 221/2000 – OSP 2002 nr 1, s. 54 i n., gdzie stwierdził m.in. „Jeśli zaś odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy ma uzasadniać wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, właściciel musi wiedzieć, jaką dokładnie umowę proponuje się mu zawrzeć, inaczej mówiąc – jaką propozycję zaakceptuje lub odrzuca. Wprawdzie pod rządem art. 8 n.p.n. istniały zasady ustalania wysokości ceny, jednakże świadomość istnienia zasad, które przecież zakładały ich konkretyzację, to nie to samo co świadomość konkretnej ceny”.

¹⁰ Sygn. akt I SA 1654/00 niepubl.

¹¹ Sygn. akt I S.A. 2395/01 niepubl., omówiony w artykule „Oferta bez ceny zgodna z prawem” A. Grabowskiej na łamach Rzeczypospolitej z 31 lipca 2003 r.

lającego jednolitą linię orzecznictwa w kwestii oceny art. 8 powołanego dekretu wywłaszczeniowego.

Proponowana cena nabycia powinna być określona na podstawie art. 28 dekretu, a w praktyce na podstawie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tego przepisu. Podstawą do określenia proponowanej ceny były przepisy rozporządzenia z 3 czerwca 1950 r. w sprawie ustalenia norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 26, ze zm. poz. 234).

Jeżeli miała być wywłaszczona nieruchomość, która stanowiła gospodarstwo rolne lub ogrodnicze, warsztat rzemieślniczy bądź jedyną działkę wywłaszczonego z domem jednorodzinny lub dwurodzinny, bądź też przeznaczoną pod budowę takiego domu, to wezwanie musiało zawierać również wyrażenie gotowości zawarcia umowy o przejęcie nieruchomości w zamian za nieruchomość zamienną.

Tryb wzywania określony został w zarządzeniu Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 17 listopada 1949 r. w sprawie trybu wzywania osób nie będących wykonawcami narodowych planów gospodarczych do przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji tychże planów (Mon. Pol Nr A-89, poz. 1084 ze zm.).

Ustalenie właściciela nieruchomości powinno być nastąpić na podstawie danych z księgi wieczystej albo zbioru dokumentów (w przypadku ich istnienia). Jeżeli nie istniały te dokumenty, co potwierdzać musiało zaświadczenie właściwego sądu powiatowego. W tym przypadku na ubiegającym się o wywłaszczenie spoczywał obowiązek ustalenia osoby właściciela nieruchomości, ponieważ do niego należało skierować wezwanie do odstąpienia nieruchomości, dlatego nieprawidłowe ustalenie osoby właściciela powodowało tak wadliwość wniosku jak i niespełnienie warunku określonego w art. 8 ust. 1 dekretu. Obowiązek ten ograniczał się jednak do formalnego sprawdzenia w księdze wieczystej kto jest właścicielem nieruchomości, jeżeli bowiem osoba tam ujawniona nie była znana z miejsca adresu, albo kiedy wiadomo było iż nie żyje, to dalszych ustaleń ubiegający się o wywłaszczenie nie był zobowiązany dokonywać, ponieważ we wniosku wywłaszczeniowym należało wtedy stwierdzić, że nieruchomość wg stanu w księdze wieczystej stanowi własność danej osoby, natomiast jest ona nieznana z miejsca pobytu i wezwanie zostało dokonane za pomocą obwieszczeń publicznych. Nie było zatem istotnym uchybieniem wymienienie we wniosku wywłaszczeniowym jako właściciela osoby nieżyjącej, jeżeli jego spadkobiercy nie ujawnili się w księdze wieczystej.

Zagadnienia procedury wywłaszczeniowej

Organem właściwym w sprawie wywłaszczeń było od 1950 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady, natomiast organem II instancji – Odwoławcza Komisja Wywłaszczeniowa przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.

Postępowanie wywłaszczeniowe mogło być wszczęte wyłącznie na wniosek osoby (jednostki) będącej wykonawcą narodowych planów gospodarczych np. tereny w centrach miast były przejmowane przez Dyrekcje Budów Osiedli Robotniczych, które występowały o nabycie kamienic w celu ich „przebudowy”. W praktyce postępowań rewindykacyjnych kwestie związane z podmiotem występującym o wywłaszczenie nie są zbyt istotne, skoro cały system gospodarki opierał się na planach, to w praktyce każda publiczna jednostka była wykonawcą planu gospodarczego. Dlatego to zagadnienie nie stanowi podstawy wzruszenia decyzji wywłaszczeniowych¹².

Zagadnieniem proceduralnym istotnym dla rewindykacji jest natomiast treść wniosku o wywłaszczenie oraz weryfikacja czy do wniosku załączono wszystkie konieczne załączniki.

Niedopuszczalne było bowiem wszczęcie postępowania na podstawie wniosku, który nie zawierał wszystkich wymienionych w art. 17 ust. 2 dekretu elementów, a zatem uchybieniem uniemożliwiającym wszczęcie postępowania był w szczególności brak określenia nieruchomości wraz z wymienieniem jej powierzchni oraz wskazaniem właściciela nieruchomości.

Już na tym etapie mogło dojść bowiem do istotnego uchybienia poprzez **błędne ustalenie właściciela (współwłaścicieli) nieruchomości** przeznaczonej do wywłaszczenia. Jeżeli miejsce pobytu właściciela było znane, to musiał on być bezwzględnie powiadomiony o postępowaniu wywłaszczeniowym poprzez skierowanie do niego zawiadomienia. Dlatego konieczne było zweryfikowanie przez organ wywłaszczeniowy na podstawie dostępnych dokumentów, kto jest właścicielem nieruchomości.

Postępowanie wywłaszczeniowe było przeprowadzone wadliwie ponadto w tych przypadkach, kiedy nie zawiadomiono właściciela o fakcie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Ponadto w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego powinno się znaleźć pouczenie o prawie wywłaszczanych właścicieli do przeglądania akt oraz o prawie zgłaszania wniosków i sprzeciwów (art. 18 ust. 4 pkt 5 dekretu).

Po przeprowadzeniu postępowania organ wywłaszczeniowy wydawał orzeczenie o wywłaszczeniu, bądź o odmowie wywłaszczenia. Ten drugi typ mógł zostać wydany tylko w przypadku kiedy odpadły powody stanowiące podstawę wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, a więc w praktyce w takich sytuacjach, kiedy nieruchomość przestała być niezbędna dla realizacji narodowych planów gospodarczych. Zgodnie z art. 75 Rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, każda decyzja winna była zawierać: powołanie się na podstawę prawną, datę, osnowę decyzji, oznaczenie jej rodzaju, podpis oraz wskazywać czy przysługuje od

¹² Wyjątkiem może być sytuacja, kiedy zwykłe stowarzyszenie (nie były one wykonawcami planów) wystąpiło o wywłaszczenie.

niej odwołanie czy skarga. Omawiany dekret zawierał ponadto dodatkowe warunki jakim powinno odpowiadać orzeczenie wywłaszczeniowe (art. 21 ust. 2 dekretu). Warunkami tymi było ustalenie przedmiotu i rozmiaru wywłaszczenia, wskazanie, na czym rzecz następuje wywłaszczenie oraz uzasadnienie przyjęcia lub odrzucenia wniosków lub sprzeciwów (jeżeli wpłynęły). W związku z tym brak jednego z tych koniecznych elementów orzeczenia również wpływa na wadliwość orzeczenia.

Odszkodowanie

W wielu wnioskach rewidykacyjnych podnoszone są zarzuty związane z niewypłaceniem odszkodowania albo nieprzyznaniem nieruchomości zamiennnej. Ustalenie odszkodowania następowało na wniosek bądź wywłaszczanego, bądź podmiotu ubiegającego się o wywłaszczenie. W samym orzeczeniu o wywłaszczeniu nie było zatem konieczne ustalenie odszkodowania¹³. W praktyce zasadą było ustalanie odszkodowania odrębną decyzją.

Jednym z podstawowych zarzutów wytaczanych w postępowaniach rewidykacyjnych jest nieprzyznanie nieruchomości zamiennnej tytułem odszkodowania. Sytuacje, kiedy obowiązkowe było przyznanie nieruchomości zamiennnej regulował art. 30 ust. 1 dekretu, zgodnie z którego treścią:

Jeżeli wywłaszczona nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne lub ogrodnicze, warsztat rzemieślniczy bądź jedyną działkę wywłaszczoną z domem jednorodzinny lub dwurodzinny, bądź też przeznaczoną pod budowę takiego domu, wywłaszczający obowiązany jest zaofiarować tytułem odszkodowania nieruchomość zamienną, położoną, o ile możliwości, w tej samej miejscowości i o tym samym lub zbliżonym charakterze.

Tak więc obowiązek dostarczenia nieruchomości zamiennnej powstawał tylko wówczas, kiedy przedmiotem wywłaszczenia była nieruchomość stanowiąca gospodarstwo rolne lub ogrodnicze, warsztat rzemieślniczy albo jedyną działkę wywłaszczonego z domem jednorodzinny. Przy czym obowiązek ten nie powstawał, kiedy przedmiotem wywłaszczenia była tylko część gospodarstwa¹⁴.

Dla ustalenia czy istnieje obowiązek dostarczenia nieruchomości zamiennnej konieczne było ustalenie charakteru nieruchomości na podstawie zapisów w ewidencji gruntów oraz ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzenne-

¹³ Patrz m.in. wyrok NSA Warszawa z 15 grudnia 1999 r. sygn. IV S.A. 1284/97 (system LEX nr 48681).

¹⁴ Tak NSA Warszawa m.in. w wyroku z 17 października 2000 r. sygn. akt IV SA 1770/98.

go¹⁵. Przy czym w okresie obowiązywania dekretu wywłaszczeniowego z 1949 r. polskie prawo nie definiowało **pojęcia „gospodarstwa rolnego”**. Wydaje się, że treść tego pojęcia powinna być interpretowana przez pryzmat definicji zawartej w art. 1 ust. 2 dekretu z 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym¹⁶.

Niezwykle istotnym przepisem dla oceny skuteczności wniosków dotyczących odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone w trybie dekretu z 1949 r. jest jego art. 39, który wprowadzał szczególną zasadę przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za wypłatę odszkodowania¹⁷. Zgodnie z tym przepisem:

Art. 39. 1. Roszczenia odszkodowawcze przedawniają się po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się ostateczne w toku instancji.

2. W przypadkach istnienia sporu, przewidzianego w art. 26 ust. 3, przedawnienie nie biegnie w czasie od wniesienia pozwu do prawomocnego zakończenia sporu, jeżeli pozew wniesiony został w terminie jednego roku od dnia, o którym mowa w ust. 1. Przedawnienie następuje w każdym razie po upływie sześciu lat od dnia, o którym mowa w ust. 1.

Dlatego jeżeli wniosek o wypłatę odszkodowania został złożony po upływie terminu przedawnienia, to brak było podstaw do ustalenia i wypłaty odszkodowania.

Postępowania rewindykacyjne

Podstawowym i, jak wskazuje praktyka, najskuteczniejszym postępowaniem rewindykacyjnym jest wystąpienie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia wywłaszczeniowego. Organem właściwym do rozpatrzenia takiego wniosku jest, w odniesieniu do orzeczeń wydanych w trybie dekretu z 1949 r., obecnie **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast**¹⁸.

Nie można oczywiście wykluczyć możliwości z żądaniem wznowienia postępowania na podstawie art. 145–153 k.p.a. Jednak w wielu przypadkach granica pomiędzy przesłankami wznowienia (art. 145 k.p.a.) a przesłankami nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) jest dość względna i skuteczniej jest np. wystąpić o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej z tego względu, że źle ustalona została osoba

¹⁵ Tak NSA Warszawa m.in. w wyroku z 12 stycznia 1998 r. sygn. akt IV SA 1365/90.

¹⁶ Dz.U. z 1966 r. Nr 2, poz. 12.

¹⁷ W ramach niniejszego opracowania przyjmuję generalne założenie, że roszczenie o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości ma charakter cywilnoprawny i co do zasady podlega ogólnym zasadom przedawnienia, jednak w orzecznictwie istnieje również odmienny pogląd.

¹⁸ Po planowanej likwidacji tego organu z dniem 1 stycznia 2004 r. kompetencje te powinien przejąć Minister Infrastruktury.

właściciela nieruchomości (wskazując na rażące naruszenie art. 17 dekretu), niż występowanie o wznowienie postępowania z tej przyczyny, że właściciel nie brał udziału w postępowaniu, co jest obwarowane ograniczeniami z art. 148 k.p.a.

Dla przyspieszenia postępowania pożądane jest wskazanie wszystkich osób, które są następcami prawnymi poprzednich właścicieli. Jeżeli zatem jesteśmy pełnomocnikami jednego ze współwłaścicieli, to warto ustalić spadkobierców pozostałych współwłaścicieli w celu określenia wszystkich stron postępowania i niedawania organowi okazji do przedłużania postępowania czy jego ewentualnego zawieszenia.

W swoim orzecznictwie NSA wskazuje, że brak akt wywłaszczeniowych nie może stanowić podstawy do odmowy stwierdzenia nieważności. Obowiązkiem organu jest zebranie materiału dowodowego celem wydania decyzji poprzez odtworzenie zaginionych akt wywłaszczeniowych, wysłuchanie świadków oraz przesłuchanie stron postępowania.

W praktyce ponadto może okazać się, że materiał dowodowy można odnaleźć mimo niezachowania akt wywłaszczeniowych, ponieważ istotne dla sprawy dokumenty mogły zachować się w dokumentacji realizacji określonej inwestycji oraz w archiwum Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego.

Na tle spraw rewindykacyjnych na gruncie dekretu z 1949 r. pojawiło się wiele wątpliwości dotyczących interpretacji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” (art. 156 § 2 k.p.a.) jakie wywołała decyzja wywłaszczeniowa. Najważniejsza z nich to sformułowanie ważnej dla wszystkich postępowań rewindykacyjnych oceny, że zmiana właściciela wywłaszczonej nieruchomości poprzez przekształcenie prawnej formy prowadzenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę prawa handlowego powoduje nieodwracalność skutków prawnych¹⁹.

Zwrot nieruchomości wywłaszczonych

Institucja zwrotu nieruchomości wywłaszczonych uregulowana w art. 136–142 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰ obejmuje wszystkie nieruchomości przejęte w drodze decyzji wywłaszczeniowej bez względu na to, kiedy taka decyzja została wydana. W związku z tym jedną z metod rewindykacji nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu z 1949 r. jest postępowanie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej. Warunkiem skuteczności tej ścieżki rewindykacyjnej jest wykazanie, że nieruchomość wywłaszczona lub jej część jest zbędna na cel wywłaszczenia (art. 137 u.g.n.).

Podstawowe znaczenie przy konstruowaniu wniosku o zwrot ma uwzględnienie ustaleń zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z 13 czerwca 1995 r.²¹, z których

¹⁹ NSA Warszawa z 19 stycznia 2001 r. sygn. akt I SA 2477/99 niepubl.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

²¹ Sygn. III AZP 3/95 OSNP 1995 nr 24/296.

wynika, iż jeżeli nieruchomość została wykorzystana przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości na cel, dla którego orzeczono wywłaszczenie, a następnie została przekazana innej państwowej jednostce organizacyjnej, to nie podlega ona zwrotowi. Konieczne jest zatem wykazanie, że cel, dla którego wywłaszczono nieruchomość nie został na przedmiotowej nieruchomości zrealizowany. Można ponadto wskazywać w oparciu o definicję zbędności określoną w art. 137 u.g.n., że inwestycja została zaczęta po upływie 7 lat od daty wywłaszczenia²².

Na tle instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych powstaje jednak problem nieruchomości przejętych w drodze umowy ekspriacyjnej zawartej w wyniku wezwania właściciela do dobrowolnego odstąpienia nieruchomości (tj. zawartej pod groźbą wywłaszczenia i na zasadach analogicznych do wywłaszczenia). Nieruchomości te nie były przejęte *stricto* w formie wywłaszczenia. Wprawdzie pojęcie nieruchomości wywłaszczonej jest rozszerzone w art. 216 u.g.n., lecz nie wymienia się tam umów zawartych w trybie art. 8 dekretu z 1949 r. Jest to niedopuszczalne uchybienie ustawodawcy, które wskazuje, że katalog nieruchomości podlegających pod pojęcie „nieruchomości wywłaszczonej” został skonstruowany w sposób przypadkowy z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości obywateli.

W związku z tym, na gruncie obecnie obowiązującego prawa, występowanie o zwrot nieruchomości nabytych w trybie umów wywłaszczeniowych zawartych w latach 1949–1958 musi być oparte na przyjęciu, że nieruchomości te są objęte pojęciem „nieruchomości wywłaszczonej” w rozumieniu art. 136 u.g.n.²³. W takim przypadku uzasadnione jest powołanie się przez wnioskodawcę na szerokie rozumienie pojęcia „nieruchomości wywłaszczonej” przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego z 20 lutego 1985 roku²⁴. Jeżeli zaś organy administracji publicznej a później sąd administracyjny odmówi prawa do zwrotu, to uzasadnione będzie wystąpienie ze skargą konstytucyjną o niezgodność art. 216 u.g.n. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1–3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP²⁵ poprzez wyłączenie z ujętego tam katalogu umów zawieranych w trybie art. 8 dekretu wywłaszczeniowego.

Jednak z punktu widzenia prakseologicznego o wiele skuteczniejszą ścieżką prawną dla rewindykacji nieruchomości jest wystąpienie o stwierdzenie nieważności orzeczenia wywłaszczeniowego, niż występowanie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej.

²² Szczegółowo kwestię tę wyjaśnia SN w wyroku z 6 marca 2002 r., III RN 11/01 (OSP 2002, nr 21/513).

²³ Tak też T. Woś (w:) *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 178, oraz NSA OZ Katowice wyrok z 25 marca 1996 r. sygn. SA/Ka 109/95, ONSA 1997, z. 1, poz. 36.

²⁴ Sygn. akt III AZP 8/84, OSNC 1985, z. 10, poz. 145, w wyroku tym SN wskazał na analogiczną umowę zawartą w trybie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) z umową zawartą w trybie art. 8 dekretu z 1949 r.

²⁵ Ocena art. 216 u.g.n. jako niezgodnego z Konstytucją RP przez wyłączenie konkretnych norm została wyrażona w wyroku z 24 października 2001 r. sygn. SK 22/01, OTK 2001/7/216.