

Jakub Polanowski

Zmiana paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w orzecznictwie sądowym

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4 (37), 123-147

2014

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.

Zmiana paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w orzecznictwie sądowym

I. Wprowadzenie

Nie sposób umniejszać problematyki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w Trzeciej Rzeczypospolitej. Podnieść wystarczy, że wartość roszczeń zgłoszonych lub mogących jeszcze zostać zgłoszonych jest ogromna¹. Kwestia realizacji tychże roszczeń ze zrozumiałych względów budzi istotne napięcie społeczne. Z jednej strony wpisuje się ona w konstytucyjnie uzasadnioną ochronę prawa własności prywatnej. Uwarunkowania realizacji tego prawa, z uwagi na kilkudziesięcioletnie doświadczenia ustrojowe Polski Ludowej, nabierają dodatkowego zabarwienia emocjonalnego, gdyż dotyczą dodatkowo takich relacji państwo-obywatel, jakie muszą zostać uznane niejednokrotnie za nieprzyzwoite bądź nawet niegodziwe. Z drugiej zaś strony prowadzić może do wzruszenia stosunków własnościowych utrwalonych przez kilka dziesięcioleci, co nie pozostaje bez znaczenia na przykład dla majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Nie kwestionuje się przy tym, że instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w swoim założeniu, stanowi jedną z ustawowych gwarancji, że nieruchomości te zostaną wykorzy-

¹ Wartość potencjalnych roszczeń reprivatyzacyjnych oszacowana w 2008 r. wyniosła ok. 140 mld zł, przy czym wysokość roszczeń dotyczących samych tzw. gruntów warszawskich oceniana jest na ok. 40 mld zł – J. Rudzka, A. Semenovicz, R. Stawicki, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, Warszawa 2010, s. 30.

stane zgodnie z celem wywłaszczenia², wynikającym z decyzji wywłaszczeniowej albo z innych aktów, takich jak w szczególności umowa zawarta na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości³.

W takim otoczeniu społeczno-prawnym, widzieć więc przede wszystkim należy konstytucyjną zasadę wywłaszczania nieruchomości na cel publiczny określony w ustawie. Konstytucja w art. 21 ust. 2 stanowi, że o dopuszczalności wywłaszczenia można mówić tylko w sytuacji, gdy następuje ono na cel publiczny, z zagwarantowaniem „słusznego” odszkodowania. Norma ta uzupełnia art. 21 ust. 1 Konstytucji wskazujący ochronę prawa własności jako zasadę ustroju społeczno-gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej; przy tym uznać należy, że ograniczenie opisanego prawa własności, tak jak każde inne „zmniejszenie” zakresu chronionych uprawnień konstytucyjnych, opierać winno się na przepisie ustawowym, a także winno uwzględniać zasadę proporcjonalności, która wymaga „odpowiedniego” namysłu od ustawodawcy, by nazbyt pochopnie i w konsekwencji nietrafnie, nie limitował on własności, mającej charakter świętego prawa do rzeczy. Truizmem jest twierdzenie, że choć prawo własności jest prawem rzeczowym, dającym najpełniejsze władztwo nad rzeczą, to nie jest prawem absolutnym. Można by wręcz zaryzykować twierdzenie, że zawsze gdy Trybunał Konstytucyjny czy sąd administracyjny posługuje się takim stwierdzeniem, to jego myśl biegnie w kierunku uzasadnienia, to znaczy umotywowania zasadności ograniczenia tegoż prawa. Niemniej zauważyć należy, że art. 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza również możliwość ograniczenia prawa własności w drodze ustawy, w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Oczywiście oznacza to, iż prawo własności

² J. Parchomiuk, *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 139; wyroki NSA: z dnia 28 stycznia 2011 r., I OSK 481/10, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako: „CBOSA” oraz z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 777/10, CBOSA.

³ Dz. U. z 1974 r., nr 10, poz. 645 ze zm.

podlega ograniczeniom określonym w przepisach ustawowych, w szczególności wynikającym z przepisów prawa administracyjnego, w tym z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴. W szczególności, jak wskazują sądy administracyjne, do istoty niektórych decyzji wydawanych na podstawie tej ostatniej ustawy, na przykład decyzji zezwalającej przedsiębiorstwu energetycznemu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości celem wykonania prac eksploatacyjnych, związanych z podcięciem gałęzi drzew, zbliżających się niebezpiecznie do linii elektroenergetycznej zlokalizowanej na takiej nieruchomości, w oparciu o art. 124 ust. 1a w zw. z art. 124b ust. 3 u.g.n., jest właśnie ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości (w tym prawa własności), w razie spełnienia enumeratywnie określonych w tych przepisach przesłanek. W związku z tym wskazują one, iż w sytuacji gdy organy administracji trafnie oceniły, że zachodziły w sprawie określone w powyższych przepisach przesłanki ingerencji podmiotu publicznego (jakim jest w takim przypadku spółka energetyczna, niezależnie od tego, czy jej właścicielem jest Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego czy też inny podmiot) w prawo własności strony, to nie można uznać, by ograniczenie prawa własności, jakie nastąpiło w wyniku wydania decyzji organów administracji publicznej, nastąpiło z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa⁵.

Niewątpliwie więc zarówno ograniczenie, jak i odjęcie prawa własności spełniać winno określoną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności konstytucyjnych. Widzieć ją trzeba najpierw w świetle zasady wolności wysłowionej w całym art. 31 Konstytucji, który tym samym, na wzór zapisów Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, wysuwa tę zasadę na czoło swych unormowań, czyniąc ją pierwszoplanową kategorią rozdziału II regulującego prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywa-

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), zwana dalej także „u.g.n.”.

⁵ Wyrok WSA w Lublinie 24 czerwca 2014 r., II SA/Lu 907/13, CBOSA, nieprawomocny.

tela⁶. Wolność człowieka uznaje zatem ustrojodawca za wartość o najwyższym poziomie ochrony prawnej, moderowanej – na poziomie rozwiązań konstytucyjnych – także przez zasadę przyrodzonej i niezbywalnej godności każdej osoby ludzkiej, która „stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela” i z tej racji uwzględniana być musi przez władze publiczne w taki sam, to jest w istotny, sposób podczas procesu konkretyzowania przez te władze zakresu obowiązków człowieka i obywatela. Artykuł 30 Konstytucji nie odwołuje się przy tym wprawdzie do wskazania granic czasowych ochrony wynikającej z niego kategorii prawnej „godności człowieka”, ale mając na względzie unormowania prawa cywilnego, w szczególności prawa majątkowe *nasciturusa*, stwierdzić należy, iż z całą pewnością – gdy idzie o ochronę prawa własności – powołane zasady obejmują ochroną również poczętego, lecz nienarodzonego człowieka (w razie jego urodzenia) aż do momentu zakończenia bytu osoby fizycznej, to jest do momentu jej śmierci.

Zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie jest wyraźnie wyrażona w przepisach konstytucyjnych, lecz, jak wskazuje się w orzecznictwie, należy ją wysnuć z całokształtu regulacji konstytucyjnej, w tym zwłaszcza jako konsekwencję prawną zasady unormowanej w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie jest ona jedynie wyrazem „odwrócenia” tego unormowania, w takim bowiem przypadku oznaczałaby tylko tyle, że dawałaby możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych z naruszeniem art. 21 ust. 2, to jest na cel niemający charakteru celu publicznego lub pomimo niewypłacenia byłemu właścicielowi „słusznego” odszkodowania. Tymczasem „zasadę” te wyprowadza się *ad hoc* odnosząc ją do właściwych przepisów prawa materialnego wskazujących przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Taka „konkretyzacja” nie może, moim zdaniem, prowadzić do nadania jej rangi ustrojowej, skoro jej ostateczny kształt zależy każdorazowo od treści przepisów ustawowych normujących podstawy zwrotu

⁶ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, SIP LEX, akapit 1.

tychże nieruchomości. Zawodzi więc w tym przypadku proste przyjęcie lustrzanego odbicia regulacji konstytucyjnej. Nie można jednak przyjąć, że zwrot nieruchomości wywłaszczonych odbywać się może w oderwaniu od ukształtowania instytucji wyjściowej, jaką jest wywłaszczenie, w spojrzeniu konstytucyjnym.

W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się również odmienne stanowisko. Wskazuje się bowiem, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza się z opisaney wyżej zasady wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia⁷. Sądy argumentują ponadto, że skoro art. 136 u.g.n. wprowadza zasadę zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel, niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, którą to zasadę można również rozumieć jako obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z wyjątkami określonymi w ustawie, jeżeli miałyby być przeznaczona na inny cel, niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, to konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa do zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości⁸. W związku z tym przyjmuje się jako zasadę „obowiązek zwrotu każdej nieruchomości wywłaszczonej, która nie została wykorzystana na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu”. Wyjątkiem od tej zasady, ze wszystkimi tego konsekwencjami w płaszczyźnie dyrektyw interpreta-

⁷ Przykładowo wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK-A 2001, nr 7, poz. 216 i z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41.

⁸ E. Mzyk, [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 438.

cyjnych, są te regulacje, które przewidują ograniczenia wskazane-
go wyżej prawa podmiotowego⁹.

Pozostawiając jednak rozstrzygnięcie konstytucjonalizacji za-
sady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości poza przedmiotem
prowadzonych rozważań, wskazać należy na problematyczną
kwestię „głębokości” tejże zasady. Nie wynika bowiem z Konsty-
tucji, by „każda” nieruchomość wywłaszczona, jakiej nie udało się
wykorzystać na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, bez-
względnie podlegać winna powrotnemu przekazaniu na rzecz by-
łego właściciela albo jego następców prawnych. Wniosku takiego
nie da się jednocześnie wyprowadzić z przepisów ustawy, choć,
jak wskazano wyżej, sądy administracyjne uznają ją za generalną
zasadę, od której dopuszcza się wyjątki enumeratywnie określone
w przepisach.

II. Paradygmatyczne ujęcie przesłanek zwrotu

Unormowanie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nierucho-
mości w przepisach u.g.n. do niedawna jeszcze zdawało się nie
budzić jakichkolwiek wątpliwości w stosowaniu prawa. Dla opi-
sania utrwalonego spojrzenia, czy precyzyjniej – sposobu doko-
nywania oceny podstaw zwrotu wywłaszczonych nieruchomości
przez sądy administracyjne pozwolę sobie użyć słowa „paradyg-
mat”, które jednak, z uwagi na jego co najmniej częściową nieade-
kwatność do opisywanego stanu rzeczy wskazuję w cudzysłowie.
Jedna z teorii rewolucji naukowych, która odwołuje się do pojęcia
paradygmatu, w interesujący sposób przedstawia wizję rozwoju
nauki jako aktywności ludzkiej. Opiera się ta teoria na założeniu,
że nauka „normalna” stanowi aktywność ludzką będącą „rozwią-
zywaniem łamigłówek (puzzles)” zgodnie z regułami wynikają-
cymi właśnie z paradygmatu. Wyróżnić więc można trzy okresy
rozwoju nauki: okres przedparadygmatyczny, okres paradygma-
tyczny, okres zmierzchu paradygmatu. Na początku naukowcy
tworzą, kształtują dojrzały paradygmat, który następnie służy

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 586/12, CBOSA.

(pomaga) im w układaniu 'puzzles', zaś wraz z powiększaniem się liczby 'hard cases', jak możnaby używając języka prawniczego, określić skomplikowane „łamigłówki”, budzi się nieufność do paradygmatu. W takim przypadku nauka wchodzi w fazę rewolucyjną, w jakiej naukowcy rozluźniając zasady paradygmatu, tworzą pierwociny grupy nowych paradygmatu, spośród których jeden uznaje się za wiążący. W ten sposób kończy się rewolucja naukowa, a rozpoczyna nowy „okres nauki normalnej”¹⁰.

To nieco odległe od „rzeczywistości” polskiego prawa administracyjnego zapatrywanie może być podstawą do skróconej – z konieczności – refleksji dotyczącej niektórych aspektów zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Teoria Thomasa S. Kuhna, opisana w jego dziele pt. „Struktura rewolucji naukowych” („The Structure of Scientific Revolutions”), jak sądzę, może zostać potraktowana jako instrument służący opisowi zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczącej interpretowania przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości¹¹. Póki co, zmiana ta odnoszona być winna przede wszystkim do podstawy zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, określonej w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie „paradygmatu” można rozumieć, za Ludwikiem Wittgensteinem, także jako „klucz do zrozumienia roli modeli lub stereotypów w filozofii [bądź w każdej innej nauce – J. P.], które działają jak szablony kształtujące myśli w określony sposób”¹². Pomijając pejoratywne zabarwienie słowa „stereotyp” wydaje się, że właśnie pewne utarte ścieżki rozumienia określonego przepisu, w tym wypadku dotyczącego podstaw zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, określone jako „stereo-

¹⁰ W. Sady, *Kuhna teoria rewolucji naukowych* [w:] *Historia filozofii. Wykład 10*; tekst dostępny pod adresem: <http://adam-grobler.w.interia.pl/HF10.pdf>; dostęp w dniu 8 października 2014 r.

¹¹ Nieco szerzej na temat tej teorii zob. M. Gawin, *Nowoczesny paradygmat filozofii polityki a prawa człowieka*, Warszawa 2012, s. 11 i n.; tekst dostępny pod adresem: <http://depotuw.ceon.pl/handle/item/144>.

¹² [Http://logic.amu.edu.pl/images/1/16/Paradygmat.pdf](http://logic.amu.edu.pl/images/1/16/Paradygmat.pdf); dostęp w dniu 8 października 2014 r.

typiczne” uległy modyfikacji z uwagi na trudności pojawiające się w zastosowaniu dotychczas przyjętego „paradygmatu” przesłanek zwrotu tychże nieruchomości.

Zauważyć najpierw trzeba, że zgodnie z ust. 3 art. 136 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca, mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 tej ustawy, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Stosownie zaś do art. 137 ust. 1 u.g.n. (w pierwotnym brzmieniu) nieruchomość była uznawana się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w dwóch przypadkach, to jest wtedy, gdy w terminie 7 lat od daty uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję o wywłaszczeniu, nie zostały rozpoczęte prace związane z realizacją celu wywłaszczenia (pkt 1) oraz gdy „utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany”. W orzecznictwie sądowym zapadłym na gruncie tych przepisów przyjmowano, przy użyciu argumentu *a contrario*, jednolicie, że w przypadku, gdy cel nabycia nieruchomości został definitywnie osiągnięty (art. 137 ust. 1 pkt 2 *in fine*), to nie istnieje możliwość zwrotu tej nieruchomości, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia¹³.

Zmiana pkt 2 ust. 1 art. 137 u.g.n. doprowadziła w praktyce stosowania prawa do zasadniczego przewartościowania tego modelu sądowego stosowania prawa. Od dnia 22 września 2004 r. stanowił on bowiem, że przesłanka zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia zachodzi również w sytuacji, gdy „pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominował dotychczas pogląd, zgodnie z którym wystąpienie jednej z przesłanek zbędności, o których mowa w art. 137 ustawy, nakazuje organowi administracji publicznej uznać tę nieruchomość za zbędną na cel wywłaszczenia,

¹³ Por. przykładowo wyroki NSA z dnia 28 maja 2002 r., I SA 2743/00, Lex nr 82658, z dnia 28 października 2004 r., I SA 1877/02, CBOSA oraz z dnia 8 listopada 2004 r., I SA 1132/03, CBOSA.

co w konsekwencji winno skutkować jej zwrotem. Powołany przepis, zawierający ustawową definicję pojęcia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, nakłada na organy administracji publicznej obowiązek ścisłej wykładni, bez możliwości dokonywania jakichkolwiek odstępstw od jego treści¹⁴. W związku z tym podkreślano, że zrealizowanie celu wywłaszczenia już po upływie 10 lat od dnia, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, stanowi podstawę zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. W przypadku zatem, gdy realizacja jednego z celów wywłaszczenia nie została zakończona pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, to niezależnie od tego, czy w pozostałym zakresie cel wywłaszczenia osiągnięto, uznać należy, że nieruchomość – w części, w jakiej została wywłaszczona pod tę niezrealizowaną w opisanym terminie inwestycję – stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, stosownie do art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.¹⁵ W doktrynie wyrażono również pogląd dalej idący, że odmienna – aniżeli wyżej omówiona – wykładnia art. 137 ust. 1 u.g.n., „jest nie tylko *contra legem* wobec niebudzących wątpliwości postanowień tego przepisu, ale pozbawia jakiegokolwiek znaczenia wysiłki ustawodawcy dla zdefiniowania – po raz pierwszy w polskim prawie wywłaszczeniowym – stanu zbędności nieruchomości wywłaszczonej, których efektem są postanowienia tego przepisu¹⁶. W związku z tym uznawano, że „podstawowym obowiązkiem organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest precyzyjne ustale-

¹⁴ Por. przykładowo wyroki NSA z dnia: 22 czerwca 2001 r., I SA 241/00, LEX nr 54436, 22 sierpnia 2003 r., I SA 2622/01, LEX nr 149521, 4 września 2003 r., II SA/Gd 1552/00, LEX nr 298527, 16 kwietnia 2009 r., I OSK 581/08, LEX nr 555628, 1 października 2010 r., I OSK 1612/09, LEX nr 745102.

¹⁵ Por. przykładowo wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 1125/10, LEX nr 1082567; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1070.

¹⁶ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 433.

nie, czy cel wywłaszczenia został zrealizowany, a jeśli tak, to również niezbędne jest ustalenie dokładnej daty realizacji celu wywłaszczenia”¹⁷. Innymi słowy więc wskazano, że obie normy prawne z art. 137 ust. 1 u.g.n. mają charakter rozłączny w tym znaczeniu, że zaistnienie przesłanek z którejkolwiek z nich czyni wnioski o zwrot nieruchomości zasadnym, co oznacza, iż nieruchomość nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia jedynie wtedy, gdy realizacja celu, na jaki została wywłaszczona, została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia nieruchomości i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia. W związku z tym, nie ma istotnego znaczenia zbadanie powodów niezrealizowania celu wywłaszczenia lub nawet nierozpoczęcia jego realizacji¹⁸.

Jeśli cel wywłaszczenia (nabycia, przejęcia) został definitywnie osiągnięty (art. 137 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.g.n. [ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami]), to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia.

W zasadzie za reprezentatywny dla tego ujęcia przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy uznać jeden z wyroków NSA, w którym zawarte zostało następujące stwierdzenie: „[p]rzeciwny pogląd, wyrażony w skardze kasacyjnej, zgodnie z którym jeżeli rozpoczęcie na nieruchomości inwestycji stanowiącej realizację celu wywłaszczenia nastąpiło choćby po upływie 7 lat, od daty wywłaszczenia, a zakończenie po upływie lat 10, to fakt ten pozostaje bez znaczenia, jeżeli tylko cel wywłaszczenia w dacie złożenia wniosku o zwrot nieruchomości był zrealizowany jest całkowicie dowolny w świetle jednoznacznego uregulowania tej kwestii w omawianym przepisie ustawy o gospodarce nieruchomościami”¹⁹. Podobnie wskazano również w innym orze-

¹⁷ T. Woś, *Glosa do wyroku WSA z dnia 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 5, s. 90.

¹⁸ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 467, 471.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2008 r., I OSK 1/08, CBOSA.

czeniu Sądu kasacyjnego, uznając, gdy idzie o brzmienie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., że „[t]reść tego unormowania jest jasna. Wynika z niej wprost, że przy ocenie zbędności nieruchomości istotne jest to, czy cel wywłaszczenia lub nabycia nieruchomości został zrealizowany oraz czy takie zamierzenie na określonej nieruchomości zostało wykonane w ściśle wyznaczonym przedziale czasu. Późniejsze zagospodarowanie danego terenu czy sposób zagospodarowania gruntów sąsiadujących z wywłączoną (nabytą) nieruchomością nie mają więc żadnego znaczenia. Nie chodzi tu bowiem o to czy planowane zamierzenie zostało kiedykolwiek i gdziekolwiek zrealizowane lecz czy inwestycja stanowiąca podstawę wywłaszczenia lub nabycia konkretnej nieruchomości została wykonana na tej dokładnie nieruchomości oraz czy cel został osiągnięty w ściśle określonym przez ustawodawcę okresie”²⁰.

Argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie wymaga szerszego przywołania, albowiem świadczy o głębokim namyśle sądu ostatniej instancji, opierającego swe rozstrzygnięcie również o zapisy Konstytucji. Mianowicie Sąd ten wskazywał, że po wejściu w życie Konstytucji uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter prawa konstytucyjnego, co wynika jego zdaniem z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Prawo to nie może więc, zdaniem NSA, być ograniczane przez ustawodawcę ani przez organy administracji stosujące prawo bądź przez sądy kontrolujące legalność działań podejmowanych przez wskazane organy. Z powyższego w ocenie Sądu drugiej instancji wynika, że przepisy art. 136 i art. 137 u.g.n. muszą być „interpretowane i stosowane ściśle, bez dokonywania jakichkolwiek odstępstw od przewidzianych tam treści oraz z poszanowaniem zasad wynikających ze wskazanych przepisów Konstytucji RP. Wywłaszczenie jest przejawem daleko idącej ingerencji administracji państwowej w prawo własności. Zawsze jest poddane ścisłej regulacji prawnej i dopuszczone tylko w określonych przypadkach. Cel przejęcia w tym trybie nieru-

²⁰ Wyrok NSA z dnia 24 marca 2010 r., I OSK 778/09, CBOSA.

chomości powinien być więc sprecyzowany w decyzji wywłaszczeniowej. Ma on także istotne znaczenie przy ocenie dopuszczalności zwrotu nieruchomości przejętej na takiej podstawie, co dodatkowo potwierdza konieczność poczynienia niezbędnych w tym zakresie ustaleń także w omawianej kategorii spraw²¹.

Jednocześnie jednak pojawiły się w orzecznictwie wyroki, w których sądy odwoływały się do argumentacji przyjętej w powołanych wyżej wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakie zapadły na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Mianowicie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w jednej z rozpoznawanych przezeń spraw miał do rozstrzygnięcia dylemat o dużej wadze, rozstrzygał bowiem – pośrednio, jako sąd kontrolujący legalność orzeczenia organów administracji, czy zasadny jest zwrot nieruchomości wywłaszczonej pod koniec lat dwudziestych ubiegłego wieku, która została zagospodarowana na cel wywłaszczenia jeszcze przed wybuchem II wojny światowej, lecz z uchybieniem terminu określonego w art. 137 ust. 1 u.g.n. Dokonując wykładni tego przepisu Sąd wskazał, iż pierwszym i podstawowym warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej zbędność na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu oceniana w dacie rozstrzygnięcia przez organ w przedmiocie żądania zwrotu. Istota zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia polega na tym, że cel wywłaszczenia nie jest (i nie był) zrealizowany. Określone w punktach 1 i 2 terminy 7 i 10 lat stanowią tylko dopełnienie przesłanki zbędności. Użycie w omawianym przepisie sformułowania „pomimo upływu” znaczy tylko tyle, że zgłoszone przed upływem ww. terminów roszczenie o zwrot nie będzie mogło być uwzględnione. Sformułowania „pomimo upływu” określonego czasu od określonego momentu nie da się inaczej odczytywać, jak tylko jako przesłanki podlegającej badaniu aktualnie przez organ. Normę tę należałoby odczytać w ten sposób, że organ rozpatrujący żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji, gdy nie została ona jeszcze wykorzystana na cel

²¹ Wyroki NSA: z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 235/10, CBOSA, z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 777/10, CBOSA.

wywłaszczenia, winien ustalić, czy upłynęły już powyżej opisane terminy. W razie dokonania pozytywnego ustalenia winien wydać decyzję o zwrocie, w przeciwnym razie – o odmowie zwrotu. Omawiane sformułowanie nie może natomiast stanowić o spoczywającym na organie obowiązku ustalenia, czy rozpoczęcie prac lub realizacja celu wywłaszczenia nastąpiły w terminie odpowiednio 7 czy 10 lat od daty ostateczności decyzji wywłaszczeniowej. Odwołując się do wcześniej wyrażonego poglądu²² Sąd ten podniósł, że „w przypadku gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany, to zwrot nie jest możliwy bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła. W ocenie sądu nie jest do przyjęcia stanowisko, że nieruchomość staje się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został, co prawda, zrealizowany, ale po upływie wskazanych terminów. Wówczas w każdej sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – w szczególności, gdy wywłaszczenie miało miejsce kilkadziesiąt lat przed wszczęciem postępowania o zwrot – organ orzekający o zwrocie musiałby ustalać dokładną datę realizacji celu wywłaszczenia. Konsekwencją ustalenia, że cel wywłaszczenia został zrealizowany, ale po upływie omawianych terminów 7 albo 10 lat, byłaby konieczność wydania decyzji o zwrocie nieruchomości, mimo iż nieruchomość była (lub jest) wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia już kilkadziesiąt lat. Takiej interpretacji nie sposób pogodzić z zasadą stabilności porządku prawnego”²³.

Zauważyć należy, że pogląd ten nie zyskał szerokiej akceptacji w orzecznictwie ani w doktrynie, lecz uznany został za nietrafny, a przy tym marginalnie tylko artykułowany, więc niezastępujący na szerszą krytykę²⁴. Za dominujący w doktrynie oraz w orzecz-

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2008 r., II SA/Kr 271/08, Lex nr 563126.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08, Lex nr 477381.

²⁴ Por. przykładowo wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., I OSK 1038/11, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1422/10, CBOSA.

nictwie sądów uznano zaś pogląd, zgodnie z którym – w świetle art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n. – nieruchomości nie może być uznana za zbędna na cel wyłączenia tylko wówczas, kiedy realizacja celu, na który została wyłączona została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wyłączenia i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia²⁵.

III. Zmierzch paradygmatu przesłanek zwrotu

Jaskółek zwiastujących schyłek opisanego powyżej ujęcia przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wyłączeniowej odczytywać można z jednej strony w pojawiających się z rzadka pojedynczych orzeczeniach sądów pierwszej instancji, zwłaszcza, co należy odnotować, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie²⁶, a z drugiej w wyraźnej aprobacie dla odmiennego aniżeli powszechnie przyjętego rozumienia treści art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. przyjętego w kilku orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że argumentacja, która legła u podstaw rozstrzygnięć sądów administracyjnych opierała się w istocie na twórczym rozwinięciu motywów zawartych w zaprezentowanych wyżej orzeczeniach Sądu krakowskiego. Odczytać można w tym nurcie orzeczniczym przy najmniej trzy kierunki podejmowanej argumentacji.

²⁵ T. Woś, *Wyłączenie nieruchomości...*, dz. cyt., s. 430–433; E. Mzyk, [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce...*, dz. cyt., s. 478 i n.; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 858 i n.; wyrok SN z dnia 6 marca 2002 r., III RN 11/01, OSNP 2002, nr 21, poz. 513; wyroki NSA: z dnia 4 września 2003 r., II SA/Gd 1552/00, CBOSA, z dnia 1 października 2010 r., I OSK 1612/09, CBOSA oraz z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 1125/10, CBOSA; wyroki WSA w Lublinie: z dnia 11 września 2009 r., II SA/Lu 207/09, CBOSA, z dnia 16 listopada 2010 r., II SA/Lu 414/10, CBOSA; wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2013 r., II SA/Wr 141/13, CBOSA, z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Wr 871/12, CBOSA.

²⁶ Wyroki WSA w Krakowie: z dnia 28 czerwca 2010 r., II SA/Kr 1442/09, Lex nr 633058, z dnia 11 sierpnia 2010 r., II SA/Kr 556/10, Lex nr 737774, WSA w Krakowie z dnia 13 października 2010 r., II SA/Kr 850/10, Lex nr 753665, z dnia 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1422/10, Lex nr 953288.

Pierwszy łączy się z powtórzeniem, powołanych jako argument *ad auctoritatis*, wcześniejszych orzeczeń NSA, głównie zaś cytowanego wyżej wyroku z dnia 28 maja 2002 r., I SA 2743/00. Mianowicie w jednym z orzeczeń NSA rozpoczął od konstatacji odwołującej się do zasadniczych twierdzeń co do charakteru zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, lecz podsumował je konkluzją wziętą z jednego z orzeczeń trybunalskich, iż obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, a obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek zwrotu²⁷. W związku z tym, Naczelny Sąd Administracyjny odwołując się do tego orzeczenia TK stwierdził, że zasadniczą kwestią do wyjaśnienia przy rozstrzyganiu sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest ustalenie celu wywłaszczenia, który nie może być interpretowany zbyt szeroko oraz zbadanie, czy istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem celów wywłaszczenia i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Zdaniem NSA wynika to po pierwsze stąd, iż wynikająca z art. 21 ust. 2 Konstytucji zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości opiera się na założeniu niewykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia. Po drugie zaś, w ocenie Sądu drugiej instancji, mogą mieć miejsce sytuacje uznane za uzasadnione podstawy ograniczenia tej zasady z uwagi na inne wartości konstytucyjnie chronione, co dopuszczone zostało w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie ograniczenia, jak argumentował Sąd, wynikać mogą z praw i wolności innych osób bądź też wysnutego z zasady państwa prawnego ogólnego nakazu takiego kształtowania stosunków prawnych, by tworzyły one podstawy do harmonijnego korzystania z mienia. Tym samym podzielił NSA powoływaną wyżej argumentację WSA w Krakowie, że „nie da się pogodzić z zasadą stabilności porządku prawnego sytuacji, gdy w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – gdy wywłaszczenie miało miejsce

²⁷ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., SK 43/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 175.

kilkadziesiąt lat przed wszczęciem postępowania o zwrot – ustalenie, że cel wywłaszczenia został zrealizowany, ale po upływie wskazanych w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami terminów 7 i 10 lat, powodowałoby konieczność wydania decyzji o zwrocie, mimo, że nieruchomość jest wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia już wiele lat”²⁸.

Poszukując argumentacji przemawiającej za przyjęciem powyższego, kontrowersyjnego przecież w świetle dominującego nurtu orzecznictwa, stanowiska Sąd odwołał się do wykładni historycznej, to jest z uwzględnieniem kontekstu normatywnego sprawy. Wobec tego zwrócił uwagę, iż w sytuacji, gdy wywłaszczenia dokonano na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, która to ustawa (w art. 34 ust. 1) nie określiła jakiegokolwiek terminu na zrealizowanie celu wywłaszczenia oraz mając na względzie, iż analogicznie rozwiązania w powyższym zakresie przewidziano w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁹, która obowiązywała do końca 1997 r. Zdaniem Sądu, wobec wykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia, prawo jej byłego właściciela albo jego następców prawnych do żądania jej zwrotu wygasło. W związku z tym, jak podkreślił NSA, wadliwym byłoby uznanie, że po wejściu w życie przepisów u.g.n. i określeniu w jej art. 137 ust. 1 szczegółowych przesłanek zbędności – nieruchomość, która nie była zbędna przed 1998 r., bowiem wykorzystywana była zgodnie z celem wywłaszczenia, stała się automatycznie zbędna z dniem 1 stycznia 1998 r., a więc od dnia wejścia w życie u.g.n., zaś roszczenie byłego właściciela albo jego następców prawnych „odżyło” jedynie z tej przyczyny. Wreszcie bowiem, co zaakcentował Sąd odwoławczy, że nie da się zarzucić podmiotowi publicznemu, że nie działał zgodnie z prawem, skoro wykorzystał nieruchomość zgodnie

²⁸ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 541/11, CBOSA. Podobnie NSA w wyroku z dnia 20 września 2011 r., I OSK 1558/10, CBOSA oraz z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 2098/10, CBOSA.

²⁹ Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.

z celem określonym w umowie zawartej na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., lecz dokonał tego po 20 latach od daty wywłaszczenia, nie może mieć decydującego charakteru³⁰.

Drugi kierunek w prezentowanym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych opierał się na zasadniczym podzieleniu argumentacji WSA w Krakowie, a zwłaszcza tego jej fragmentu, który odwoływał się do zawartego w art. 137 ust. 1 zwrotu „pomimo”. Sąd drugiej instancji stwierdził bowiem, że powyższe fragmenty pkt 1 i 2 omawianego unormowania sytuują ten zwrot w kontekście realizacji celu wywłaszczenia, co oznacza, że „[p]unktem wyjścia do rozważań dotyczących art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest ustalenie czy cel wywłaszczenia został zrealizowany. Jeżeli bowiem został zrealizowany, i to niezależnie od terminu realizacji, brak jest podstaw do zwrotu nieruchomości, a więc również do stosowania art. 137 ust. 1. Przepis ten ma tylko wtedy zastosowanie jeżeli nie został zrealizowany cel wywłaszczenia”³¹.

Ostatni, trzeci wątek opisanego zakresu działalności orzecznictwa sądów administracyjnych powiązać należy ze stanowiskiem opierającym się na odwołaniu się do omawianej wyżej zapoczątkowanej, pod rządami art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 r., tezy WSA w Krakowie i podzieleniu jej zasadności wraz z poparciem tego stanowiska argumentacją dotyczącą standardów gwarancji ochrony praw konstytucyjnych. Mając na uwadze ten poziom ochrony wynikający zwłaszcza z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), w tym zwłaszcza wynikających z niego zasady *lex retro non agit* oraz zasady ochrony zaufania adresatów norm prawnych do państwa i stanowionego przezeń prawa, sądy podkreślały, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w brzmieniu

³⁰ Powołane wyroki NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 541/11 i z dnia 20 września 2011 r., I OSK 1558/10.

³¹ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2011 r., I OSK 1924/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Po 630/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r., II SA/Wa 2518/10, CBOSA.

nadanym mu przez art. 1 pkt 89 ustawy o zmianie u.g.n. z mocą od 22 września 2004 r., nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia zrealizowano, lecz z uchybieniem terminów określonych w art. 137 u.g.n.³²

Wśród orzeczeń mieszczących się w tej ostatniej z omówionych grup wskazać trzeba także takie, w których sądy rozszerzając motywy przyjęcia powyższego stanowiska podnosiły, że zastosowanie przepisów art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n. w odmiennym rozumieniu prowadziłyby do pogorszenia sytuacji prawnej jednostki samorządu terytorialnego, która mogło zasadnie oczekiwać, że nie będą kwestionowane stosunki prawne ukształtowane pod rządami dawnych przepisów określających zasady zagospodarowywania wywłaszczonej nieruchomości. Skoro bowiem, jak podkreślono, w dacie wywłaszczenia oraz w toku wykonywania działań służących realizacji celu wywłaszczenia nie obowiązywały przepisy, które wyznaczałyby terminy rozpoczęcia i zakończenia prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia, to nie można wymagać, by aktualny właściciel tej nieruchomości „przewidział” zmianę prawa w tym zakresie i dostosował do niego swoje działania, na wiele lat przed tą zmianą. Dlatego też, uwzględniając opisane wyżej zasady wywiezione z zasady demokratycznego państwa prawnego, uznano, że wspomniane przepisy u.g.n. nie mogą dotyczyć sytuacji prawnych ostatecznie ukształtowanych na gruncie dawnego prawa³³.

IV. Przyjęcie nowego paradygmatu

Nowy paradygmat przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości tworzył się więc jako odpowiedź na kryzys pierwotnego, który przyjmował, że niezależnie od okoliczności sprawy, po upływie terminów przewidzianych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., nieruchomość, na jakiej – odpowiednio – nie rozpoczęto realizacji

³² Wyroki WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II SA/Po 764/12, CBOSA oraz z dnia 14 sierpnia 2013 r., II SA/Po 615/13, CBOSA.

³³ Wyroki WSA w Lublinie z dnia 27 lutego 2014 r., II SA/Lu 503/13, CBOSA, nieprawomocny.

celu wywłaszczenia bądź nie zakończono inwestycji służącej wykonaniu tego celu, uznawano za zbędną na cel wywłaszczenia. Co ciekawe umotywowanie tego stanowisko opierało się na „twardej” wykładni językowej, opierającej się, jak należy się domyślać, na tzw. *regule clara non sunt interpretanda*, wyłączającej możliwość twórczego podejścia do powyższego unormowania. Dlaczego tak postępowano? Nie budzi wątpliwości, że sądy i przedstawiciele doktryny dopatrywali się, zwłaszcza w nowym brzmieniu art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy, wyrażnej woli Narodu, który zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji sprawuje w Rzeczypospolitej Polskiej władzę zwierzchnią również pośrednio poprzez parlament, doprecyzowania przesłanek zwrotu w sposób, jaki można było odczytywać niezwykle ściśle. Tym samym odmienną wykładnię powołanego przepisu traktowano jako „zamach” na normę prawną tkwiącą immanentnie w opisanym przepisie³⁴. Stąd też traktowano przyjęty sposób odczytywania tejże normy jako paradygmatyczny, odrywając go jednak tym samym od okoliczności sprawy, które nierzadko podważały racjonalność przyjętego rozumowania. Na okoliczność tę zwracały więc uwagę składy orzekające sądów administracyjnych, które „odważyły się” zakwestionować przyjęty dotychczas wynik wykładni omawianych przepisów, a zwłaszcza art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.³⁵

W takich okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³⁶ zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 1 pkt 89 lit. a w związku z art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁷ zmieniający art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim nakazuje sto-

³⁴ Stanowisko to wyrażone zostało szczególnie dobitnie w przywołanych wyżej pracach T. Wosia.

³⁵ Zob. przede wszystkim powołany już kilkakrotnie wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08.

³⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Wa 41/11, Lex nr 1157206.

³⁷ Dz. U. z 2004 r., nr 141, poz. 1492.

sowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., to jest przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2003 r., jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał, rozpoznając to pytanie prawne, zwrócił przede wszystkim uwagę, że sądy administracyjne nadały art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. wsteczne działanie, albowiem dokonywały oceny przesłanki zrealizowania zakładanego celu wywłaszczenia nie w dacie wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o zwrot, lecz w chwili upływu 10-letniego terminu liczonego od dnia wywłaszczenia niezależnie od tego, kiedy to wywłaszczenie nastąpiło i niezależnie od tego, czy cel został faktycznie zrealizowany zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu³⁸. Zdaniem Sądu konstytucyjnego, że nadanie przez ustawodawcę mocy wstecznej wskazanemu przepisowi doprowadziło do nieuzasadnionego pogorszenia sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Wobec nieruchomości wywłaszczonych przed 27 maja 1990 r. i skomunalizowanych w tej dacie na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁹, retrospektywne działanie tego przepisu uznał Trybunał za ingerujące w sposób bezzasadny w konstytucyjnie chroniony zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, stanowi wyraźne naruszenie art. 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji. Podzielił więc Trybunał Konstytucyjny pogląd WSA w Warszawie, że jednostki samorządu terytorialnego mogły zasadnie oczekiwać, iż ustawodawca po dniu 22 września 2004 r. uszanuje ogólny kształt dotychczasowych zasad zwrotu nieruchomości skomunalizowanych obowiązujących w okresie transformacji systemowej, do których to zasad jednostki te dostosowywały swoje zachowanie od chwili

³⁸ Pkt 3.5 uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 31.

³⁹ Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.

swego powstania w 1990 r.⁴⁰ Stąd też zdaniem Trybunału, ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, których własność nabyły jednostki samorządu terytorialnego w drodze komunalizacji, na jakich obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności tych jednostek w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez nie zadań publicznych. Retrospektywne działanie art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stawia, jak podkreślił Sąd konstytucyjny, w niekorzystnej sytuacji te jednostki samorządu terytorialnego, które dokończyły z własnych środków rozpoczęte inwestycje, w porównaniu z tymi podmiotami, które przed 1 stycznia 1998 r. sprzedały wywłaszczone nieruchomości lub ustanowiły na nich prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. W tej sytuacji podmioty te skorzystały z możliwości odpłatnego rozporządzenia nieruchomością i nawet jeśli nie zrealizowano na niej nigdy celu wywłaszczenia, byłym właścicielom nie przysługuje roszczenie do żądania jej zwrotu (art. 229 u.g.n.)⁴¹. Nadto niewątpliwie jakkolwiek takie rozumienie powołanego przepisu było niezwykle korzystne dla byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości albo ich następców prawnych, to prowadziło ono do „absurdalnych rozstrzygnięć”, wpływając niekorzystnie na majątek gminy i zmniejszając jej dochody służące realizacji zadań publicznych. Jednocześnie jednak trybunał przyznał, że uzasadnionym byłoby przyjęcie – w ślad za orzecznictwem sądów zapadłym na gruncie przepisów obowiązujących w latach 1990–2004 – badanie zrealizowania celu wywłaszczenia „na dzień złożenia wniosku” o zwrot nieruchomości wywłaszczonej przez osoby uprawnione⁴². Mając to na względzie Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając co do zasady sugestię zawartą w powołanym pytaniu prawnym, a jednocześnie nieco zmieniając zakres odpowiedzi na zadane pytanie, co sam Trybunał uznał za dopuszczalne w okolicznościach tej sprawy, stwierdził naruszenie konstytucyjnego

⁴⁰ Pkt 4.2 uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11.

⁴¹ Pkt 4.5 uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11.

⁴² Pkt 5.3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11.

standardu ochrony wynikającego z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, wskutek retrospektywnego działania art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

Zauważyć w tym miejscu należy, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w tej sprawie jeszcze jeden dylemat, związany zresztą ściśle z przyjętym w niniejszej pracy założeniem, co do zaistnienia w orzecznictwie sądowym „paradygmatu” służącego odczytaniu przesłanek zwrotu wyłączonej nieruchomości, a szczególnie tej przesłanki, jaką wyczytać można z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 r. Wątpliwość ta związana wynikała z konieczności ustosunkowania się do wniosku Marszałka Sejmu, złożonego w powyższej sprawie, o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wyrokowania wywołanej tym, że problem Sądu zadającego pytanie prawne sprowadzał się do wątpliwości związanych z wykładnią przepisu prawa, a nie sprowadzał się do jego przekonania o braku zgodności z Konstytucją omawianego art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Trybunał wydał jednak wyrok zakresowy argumentując, że konieczne jest wyznaczenie konstytucyjnego standardu postępowania w stosunku do odczytywania przesłanek zwrotu nieruchomości wyłączonej na rzecz Skarbu Państwa przed datą komunalizacji części majątku Skarbu Państwa, które z tym dniem znalazły się w majątku jednostek samorządu terytorialnego. Potrzeba ta wynika nie tylko z kwestii natury ściśle prawnej, lecz nadto z społecznej wagi problemowego zagadnienia⁴³.

V. Zamiast zakończenia

Odnosząc się do tej ostatniej kwestii wskazać wypada, iż wbrew przyjętemu w tym zakresie pogładowi Trybunału, z uzasadnienia powyższego wyroku da się jednak wysnuć argumenty przemawiające za przyjęciem poglądu odmiennego, zgodnie z którym prospektywne stosowanie przesłanek zwrotu wyłączonej nieruchomości, przyjęte między innymi w wyroku WSA

⁴³ Pkt 3.7 uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11.

w Krakowie z dnia 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08, stanowi wyraz wykładni zgodnej ze „standardem konstytucyjnym” określonym przez Sąd konstytucyjny w sprawie P 38/11. Wykładnia taka, ze swej natury prokonstytucyjna, pozwoliła sądom administracyjnym, orzekającym zgodnie z opisaną wyżej linią mniejszościową, na uniknięcie dylematu wynikającego z wadliwej konstrukcji prawnej art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i podjęcie orzeczeń oddających „ducha” wspomnianej regulacji prawnej, choć bezspornie esencja tego przepisu ukryta została przez ustawodawcę „głęboko” pod jego wierzchnią warstwą treściową, wydedukowaną z rozumienia tego przepisu w języku etnicznym.

Z tych więc powodów uważam, że można mówić o zmianie „paradygmatu” w zapisanym wyżej rozumieniu, jaki wyznaczał „należyte”, to jest przyjęte w ogromnej większości orzeczeń sądów administracyjnych, rozumienie powołanego przepisu. Podzielałam przy tym pogląd, że w kulturze prawa stanowionego dopuszczalne jest odejście od językowo jednoznacznego w swej treści przepisu, jeżeli umotywowane jest to dostatecznie doniosłymi argumentami natury aksjologicznej. Niewątpliwie bowiem w przypadku, gdy znaczenie językowe danej normy prawnej niszczy niewzruszalne wartości wyprowadzone z obowiązującego porządku prawnego, „należy tak zmieniać językowo jasne znaczenie interpretowanego zwrotu, aby została zapewniona spójność aksjologiczna⁴⁴.

Trzeba było więc spojrzenia na opisane przepisy jako na „ławę”, by wydobyć z nich „wewnętrzny ogień”, jakiego „sto lat nie wyziębi”. Zmiana „paradygmatu” stosowania przepisów wskazujących podstawy zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wymagała zatem przyjęcia pełnej młodzieńczego zapału romantycznej wizji, nakierowanej na to, aby „plwać na tę skorupę i zstąpić do głębi” norm prawnych dotyczących tejże problematyki⁴⁵. Takie „romantyczne” widzenie przepisów prawa administracyjnego,

⁴⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 343.

⁴⁵ Cytaty wzięte z dzieła A. Mickiewicza, *Dziady. Część III*, Warszawa 1974, s. 57.

z natury rzeczy wymaga przyjęcia postawy pewnego dystansu do utrwalonego jego rozumienia i odwołania do pojęcia słuszności, które, jakkolwiek wprost nieartykułowane, dało podstawę sądom administracyjnym do zakwestionowania paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, utrwalonych na gruncie jasnego brzmienia przepisów te przesłanki normujących. Skoro bowiem, jak wskazywał Arystoteles, z natury rzeczy przepisy ustawy nie mogą być na tyle precyzyjne, by uwzględnić wszystkie możliwe stany faktycznie, to należy pozwolić sędziemu „orzec tak, jakby ustawodawca sam orzekł, gdyby był obecny i jakby sam postanowił, gdyby z góry znał dany przypadek”⁴⁶.

ABSTRACT

Change of a paradigm of prerequisites of returning expropriated real estates in court jurisdiction

A new paradigm of prerequisites of returning expropriated real estates originated as an answer to crisis of the primary paradigm, which assumed that independently of circumstances of a case after lapse of term specified in art. 137 item 1 point 2 act of 21 August 1997 on management of real estates (Dz. U. from 2014 item 518 as amended; hereinafter „u.g.n.”), real estate on which realisation of investment constituting the goal of expropriation was not completed, was superfluous for that goal. This standpoint was based on a „strict” language interpretation of this provision, consistent with the rule *clara non sunt interpretanda*, separating the content of the interpreted norm from factual findings undertaken in cases. Decision-making panels of administrative courts, which „had the courage” to question a heretofore accepted result of interpretation, turned attention to the fact that such understanding led sometimes to totally irrational adjudications. The Constitutional Tribunal in a verdict of 13 March 2014 (P 38/11) overcame a primary paradigm, basing its standpoint on criticism of a retrospective activity of art. 137 item 1 point 2 u.g.n. In the Tribunal’s opinion the statutory order of returning expropriated real estates, whose ownership was acquired by

⁴⁶ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 29.

territorial self-government units by a way of communalisation and on which real estates – on a day of submitting a motion for returning – the goal of expropriation was realised, cannot be reconciled with the constitutional rule of independence of these units in the aspect of financing as well as performing by them public tasks.