

## POSTANOWIENIE

Dnia 18 stycznia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku  
w składzie następującym:

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Przewodniczący Sędzia | NSA Zdzisław Kostka (spr.)                 |
| Sędziowie             | WSA Tamara Dziełakowska<br>WSA Janina Guść |
| Protokolant           | Starszy Sekretarz Sądowy Anna Rusajczyk    |

po rozpoznaniu w dniu 12 stycznia 2011 r.  
na rozprawie sprawy  
ze skargi H            G  
na decyzję Wojewody Pomorskiego  
z dnia    . maja 2010 r. nr  
w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości  
postanawia

- 1/ zamkniętą rozprawę otworzyć na nowo,
- 2/ przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:

„Czy art. 137 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP ?”,

- 3/ zawiesić postępowanie.



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku  
za zgodność

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY  
*Agnieszka Szczepkowska*  
Agnieszka Szczepkowska

Sygn. akt

## UZASADNIENIE

Skarżący H G wniósł skargę na decyzję Wojewody Pomorskiego z maja 2010 r., którą utrzymano w mocy decyzję Starosty Wejherowskiego z lutego 2010 r. o odmowie zwrotu skarżącemu położonych w P działek nr i nr .

Istotne w sprawie fakty przedstawiają się następująco.

Decyzją z grudnia 1971 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku wywłaszczone skarżącego na rzecz Skarbu Państwa z własności położonej w P działki nr o powierzchni m<sup>2</sup>. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że uprawniona do ubiegania się o wywłaszczenie Okręgowa Dyrekcja Inwestycji Miejskich w Wejherowie złożyła wniosek o wywłaszczenie nieruchomości na budowę magazynu leków. Ponadto stwierdzono w tym uzasadnieniu, że wniosek spełnia wymogi ówczesnie obowiązujących przepisów, w szczególności w załączonej decyzji o lokalizacji szczegółowej z 10 lipca 1970 r., nieruchomość, której dotyczył wniosek, była przeznaczona na ten cel.

Jednocześnie, bliżej nie znaną decyzją, wywłaszczone także sąsiednią działkę nr .

Decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w P z grudnia 1992 r. zatwierdzono projekt podziału m.in. działki nr na działkę nr o powierzchni m<sup>2</sup> i działkę nr o powierzchni m<sup>2</sup>.

W dniu grudnia 1993 r. skarżący wraz z żoną M G wniósł o zwrot części działki nr , twierdząc, że na nieruchomości tej wybudowano magazyn leków, lecz znaczna jej część nie jest zagospodarowana. Decyzją z kwietnia 1994 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w P , powołując się na art. 48 ust. 1 w zw. z art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości odmówił zwrotu nieruchomości, uznając, że nie jest ona zbędna na cel, na który ją wywłaszczone. Od decyzji tej nie wniesiono odwołania.

maja 2005 r. skarżący i M G wnieśli o zwrot działki nr .  
listopada 2005 r. cofnęli wniosek o zwrot.

stycznia 2006 r. Starosta Pucki wydał dwie decyzje. Jedną odmówił zwrotu działki nr , uzasadniając to tym, że wniosek złożyła osoba nieuprawniona,

mianowicie M G , która nie była właścicielką wywłaszczonej nieruchomości. Drugą umorzył postępowanie w sprawie zwrotu tej działki z powodu cofnięcia wniosku przez skarżącego.

grudnia 2008 r. skarżący wniósł o zwrot działki nr . We wniosku twierdził, że w budynku znajdującym się na tej nieruchomości od wielu lat nie ma magazynu leków, a od ponad pół roku jest on opuszczony.

W bliżej nie znanym czasie wniesiono także o zwrot działki nr .

kwietnia 2009 r. skarżący złożył również wniosek o zwrot działki nr .

Decyzją z czerwca 2009 r. Starosta Pucki odmówił zwrotu działki nr , uznając, że w świetle art. 137 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, rozumianego w orzecznictwie sądów administracyjnych w ten sposób, że niekorzystanie z nieruchomości po zrealizowaniu na niej celu wywłaszczenia, nie stanowi o jej zbędności na ten cel, wywłaszczona nieruchomość nie jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z przytoczonych w uzasadnieniu tej decyzji okoliczności wynika, że ta część działki nr , na której decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w P z grudnia 1992 r. wydzielono działkę nr , została po wybudowaniu magazynu leków na pozostałej części, w 1976 r. zabudowana podczas rozbudowy znajdujących się na sąsiedniej działce warsztatów samochodowych. Stwierdzono też, że umową z grudnia 2006 r. zawartą w formie aktu notarialnego zbyto B i K D lokal użytkowy znajdujący się w budynku stojącym na działkach nr i nr wraz z udziałem w częściach wspólnych w wysokości części oraz że obecny sposób korzystania z działki nr to zabudowa administracyjno-socjalna oraz warsztatowo-magazynowa związana ze służbami sanitarnymi. Ponadto Starosta Pucki uznał, że inne niż odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości rozstrzygnięcie stanowiłoby naruszenie powagi rzeczy osądzonej, skoro Kierownik Urzędu Rejonowego w P decyzją z kwietnia 1994 r. odmówił już zwrotu tej samej nieruchomości.

Na skutek odwołania skarżącego Wojewoda Pomorski decyzją z sierpnia 2009 r. uchylił decyzję Starosty Puckiego z czerwca 2009 r. i umorzył postępowanie przed tym organem, gdyż, ustalając, że jednym z jej współwłaścicieli jest Powiat Pucki, uznał, że Starosta Pucki, jego zastępcy oraz wszyscy pracownicy starostwa są wyłączeni od rozpoznania tej sprawy. Jednocześnie wskazał, że

postanowieniem z sierpnia 2009 r. wyłączył Starostę Puckiego od rozpoznania sprawy i wyznaczył do jej rozpoznania Starostę Wejherowskiego.

Postanowieniem z września 2009 r. Wojewoda Pomorski wyłączył Starostę Puckiego od rozpoznania także sprawy zwrotu działki nr i wyznaczył do jej rozpoznania Starostę Wejherowskiego.

Oba postanowienia (z sierpnia 2009 r. i września 2009 r.) opierały się na ustaleniu, że Powiat Pucki jest współwłaścicielem lub właścicielem odpowiednio działek nr i nr , co powodowało, że jest stroną postępowania o ich zwrot, co z kolei uzasadniało, w ocenie organu, wyłączenie, na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 k.p.a., Starosty Puckiego od rozpoznania sprawy.

W toku postępowania przed Starostą Wejherowskim skarżący złożył pismo z września 2009 r., w którym prosił o podjęcie interwencji w sprawie zaniechania prac prowadzonych w budynku stojącym na działkach nr i . Do pisma dołączył kopie pism kierowanych do różnych organów administracji publicznej, podpisanych przez niego i S S (ubiegającego się o zwrot działki nr ). Z pism tych wynika, że według ich autorów budynek stojący na działkach nr i . od czerwca 2008 r. był nieużytkowany i niszczał, zaś na wiosnę 2009 r. rozpoczęto jego remont generalny w celu urządzenia w nim archiwum.

Ponadto w załącznikach do pisma z września 2009 r. skarżący przedstawił swoje twierdzenia o faktach sprawy. Według skarżącego około 1975 r. na wyłuszczonych działkach nr i wybudowano pierwszy budynek magazynu leków. Z kolei w piśmie z 1 lutego 2010 r. skarżący wyjaśnił, że budowa magazynu leków na tych dwóch działkach miała miejsce w latach 1972 – 1975, przy czym w większej części został on zbudowany na działce nr , zaś na działce nr zostało zabudowane na ten cel około 100 m<sup>2</sup>.

Na rozprawie administracyjnej w dniu grudnia 2009 r. skarżący twierdził, że budynek magazynu leków przez dwa lata po zaprzestaniu używania go w tym celu nie był w ogóle użytkowany i dopiero na skutek wniesienia przez skarżącego o zwrot nieruchomości, na której się znajdował, rozpoczęto jego remont.

Decyzją z lutego 2010 r. Starosta Wejherowski, powołując się na art. 136 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odmówił skarżącemu zwrotu działek nr i nr .

Z uzasadnienia decyzji wynika, że w odniesieniu do działki nr uznano za ustalone fakty następujące okoliczności.

Decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku z grudnia 1971 r. wywłaszczono skarżącego z własności działki nr i celem wywłaszczenia była budowa magazynu leków. grudnia 1971 r. wydano decyzję o pozwoleniu na budowę magazynu leków. lipca 1972 r. spisano protokół odbioru końcowego i przekazania do użytku inwestycji o nazwie Magazyn Rezerw Terenowych „Rtg” w P .. sierpnia 1972 r. wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie „magazynu rezerw terenowych/leków” w P .. W 1989 r. magazyn rezerw terenowych został rozbudowany. Obecnie budynek na działce nr jest przeznaczony na archiwum. Ponadto na działce nr ustanowiono służebność dojazdu do działki nr .

W tych okolicznościach, odwołując się do art. 136 ust. 3 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uznano, że cel, na który nieruchomość została wywłaszczona, został zrealizowany. Przyjęto przy tym, odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych, że fakt późniejszego przeznaczenia nieruchomości na inny cel nie zmienia oceny w zakresie zrealizowania celu wywłaszczenia.

W związku z ustaleniem o obciążeniu działki nr służebnością przejazdu stwierdzono, że jej zwrot pozbawiłby Powiat Pucki możliwości dojazdu do działki nr .

Odnośnie do działki nr ustalono, że na podstawie umowy z grudnia 2006 r. zawartej w formie aktu notarialnego o ustanowieniu odrębnej własności lokalu oraz sprzedaży tego lokalu wraz z udziałem w częściach wspólnych budynku i gruntu pod nim, współwłaścicielami tej działki w części stali się B i K D . Fakt ten w ocenie organu uniemożliwia zwrot tej działki nawet gdyby była ona zbędna na cel, na który ją wywłaszczono, gdyż zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie może dotyczyć udziałów we własności nieruchomości.

W odwołaniu od tej decyzji skarżący zarzucił m.in., że organ administracji nie powiadomił go o zamiarze przeznaczenia działki nr na dobudowanie w 1989 r. do budynku magazynu leków kolejnego magazynu. Wywiódł w związku z tym, że oznacza to, iż w tej części nieruchomość okazała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, gdyż w ciągu dziesięciu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, na tej części cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Zarzucił też, że organ administracji nie zawiadomił go o zmianie przeznaczenia pierwotnie wybudowanego na działce nr budynku.

Rozpoznając odwołanie skarżącego Wojewoda Pomorski decyzją z      maja 2010 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ odwoławczy wskazał, że w rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W świetle tego przepisu, zdaniem Wojewody, istotą postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest ustalenie celu na jaki nieruchomość została wywłaszczona oraz ustalenie czy ten cel został zrealizowany. W związku z tym dalej wskazał, że nieruchomość wywłaszczona decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku z      grudnia 1971 r. została nabyta z przeznaczeniem na budowę magazynu leków i ta inwestycja została zrealizowana w latach 1971-1972. Wojewoda podkreślił przy tym, że prace związane z budową magazynu leków zostały rozpoczęte przed upływem siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna i w terminie dziesięciu lat od tego dnia cel inwestycyjny został zrealizowany. Stwierdził także, odwołując się do wyroku NSA z 28 maja 2002 r. w sprawie o sygnaturze akt I SA/ 2743/00, że bez znaczenia jest kiedy zrealizowano cel wywłaszczenia, gdyż istotne jest, aby był on zrealizowany w chwili podejmowania decyzji w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Ponadto odwołał się do wyroku NSA z 20 lutego 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt I SA 2139/99, w którym stwierdzono, że na podstawie art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy przyjąć, że jeżeli cel nabycia nieruchomości został definitywnie osiągnięty, to nie istnieje możliwość jej zwrotu, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia. Na tej podstawie Wojewoda uznał, że nie ma znaczenia w rozpoznawanej sprawie fakt, iż po wybudowaniu magazynu leków i jego długoletnim funkcjonowaniu część wywłaszczonej nieruchomości została zagospodarowana w inny sposób niż przewidywała to decyzja o wywłaszczeniu.

Z akt sprawy wynika, w szczególności z dołączonych do nich licznych map, że na działkach nr      i nr      znajduje się budynek, składający się z dwóch połączonych łącznikiem części, usytuowany w ten sposób, że jego większa część jest umieszczona na pierwszej z wymienionych działek, a druga, mniejsza część, na drugiej oraz, że granica pomiędzy tymi działkami przebiega przez obie części budynku.

W skardze do sądu administracyjnego skarżący zarzucił, że decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku z      grudnia 1971 r. jest dotknięta wadą nieważności, gdyż – jak twierdził – wbrew obowiązującym w chwili jej

wydania przepisom organ administracji nie przeprowadził z nim rokowań w celu dobrowolnego odstąpienia nieruchomości. Jak później na rozprawie przed Sądem wyjaśnił, jego zdaniem w postępowaniu dotyczącym zwrotu wywłaszczonej nieruchomości można stwierdzić nieważność decyzji o wywłaszczeniu.

W odniesieniu do działki nr            skarżący w skardze stwierdził, że magazyn leków wybudowano w 1972 r., że nie zawiadomiono go o dobudowaniu w 1989 r. do tego magazynu następnego budynku oraz że nie zawiadomiono go o zmianie przeznaczenia pierwotnie wybudowanego na tej działce budynku. Na rozprawie przed Sądem skarżący stwierdził, że prawdopodobnie magazynu leków w tym budynku nie ma od dwudziestu lat, że obecnie jest tam archiwum starostwa powiatowego, przy czym rozpoczęto jego urządzenie po tym, jak skarżący wystąpił o zwrot działki, zaś do tego czasu, przez około dwa lata budynek nie był w ogóle użytkowany.

Uzasadniając skargę skarżący powołał się na wyrok NSA z 28 listopada 2000 r. w sprawie o sygnaturze akt I SA 1650/99, w którym stwierdzono, że dopuszczalny jest zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie tylko w sytuacji, gdy nie zrealizowano zamierzonej inwestycji, ale również wtedy, gdy inwestycję wykonano, ale jest ona wykorzystywana bądź przeznaczona na inny cel niż określony przy wywłaszczeniu.

Ponadto skarżący zakwestionował uzasadnienie odmowy zwrotu działki nr            , odwołując się do obciążenia jej służebnością na rzecz każdorazowego właściciela działki nr            , przez powołanie się na art. 290 § 2 k.c. i twierdzeniem, że służebność ta na nieruchomości pozostanie, mimo że zostanie ona zwrócona.

W końcu podniósł, że wydanie decyzji z            kwietnia 1994 r. o odmowie uwzględnienia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie stoi na przeszkodzie ponownego rozpoznania sprawy jej zwrotu, gdyż w odróżnieniu od tamtej sprawy obecna opiera się na innej podstawie prawnej. W tym zakresie odwołał się do wyroku SN z 6 lipca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt III RN 116/00.

Na rozprawie przed Sądem skarżący wyjaśnił także, że działka nr            nie została zwrócona poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom oraz, że od decyzji w tej sprawie nie wniesiono skargi do sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

W rozpoznawanej sprawie, dotyczącej zwrotu dwóch działek, występują istotne różnice w zakresie okoliczności faktycznych i prawnych w odniesieniu do każdej z nich. Z uwagi na to, że działka nr            jest przedmiotem współwłasności jednostki samorządu terytorialnego i osób fizycznych oraz z uwagi na to, że nigdy nie został na niej postawiony budynek przeznaczony na magazyn leków, ocena prawna żądania zwrotu w tym zakresie jest istotnie inna niż w odniesieniu do działki nr            .

Jeżeli chodzi o tę ostatnio wymienioną działkę, to należy wskazać, że nie jest pomiędzy stronami rozpoznawanej sprawy sporne, że wybudowano na niej, jak by wynikało z niektórych twierdzeń skarżącego, najpóźniej w 1975 r. magazyn leków. Nie jest także kwestionowane, że została ona wywłaszczona w 1971 r. w celu wybudowania magazynu leków oraz że obecnie takiego magazynu w tym budynku nie prowadzi się.

W świetle tych kilku faktów powstaje zagadnienie stosowania art. 137 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 102 z 20010 r., poz. 651 ze zm.). Zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ze sformułowania zacytowanego przepisu wynika, w szczególności zwrotu „stosownie do przepisu art. 137”, że w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami w istocie sformułowano legalną definicję zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Takie też znaczenie art. 137 powołanej ustawy nadaje się w doktrynie prawa (tak Eugeniusz Mzyk w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wydanie 4, LexisNexis Warszawa 2011, str. 615 oraz Tadeusz Woś w: Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, wydanie 4, LexisNexis Warszawa 2010, str. 357.)

Obecne brzmienie art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalone ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492 ze zm.), która weszła w życie w dniu 22 września 2004 r., jest jasne. (Z uwagi na to, że pierwszy pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami wniosek został złożony przez skarżącego w 2005 r. w tym brzmieniu przepis ten ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.) Wynika z niego, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu siedmiu



lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo w taki sam sposób liczącym dziesięcioletnim terminie cel ten nie został zrealizowany. Oznacza to, że nieruchomość nie jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli w terminie siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie dziesięciu lat liczącym od tego samego zdarzenia cel ten został zrealizowany. Przekroczenie któregokolwiek ze wskazanych terminów jest równoważne z uznaniem, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Tak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem jest, dotyczący przekroczenia siedmioletniego terminu wyznaczonego dla rozpoczęcia prac związanych z realizacją celu, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 4 września 2003 r. w sprawie II SA/Gd 1552/00, oraz w doktrynie prawa (Eugeniusz Mzyk w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wydanie 4, LexisNexis Warszawa 2011, str. 616 oraz Tadeusz Woś w: Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, wydanie 4, LexisNexis Warszawa 2010, str. 358). Z tego wynika też, że uprawniona jest wykładnia, według której możliwy jest zwrot wywłaszczonej nieruchomości, na której faktycznie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, lecz z przekroczeniem jednego ze wskazanych w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami terminów.

Nie sposób jednakże tego przepisu wyłożyć tak, aby uznać, że zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jest z jakiegokolwiek powodu nieruchomość, na której w terminie siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i cel ten zrealizowano przed upływem dziesięciu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. W szczególności w świetle tego przepisu nie sposób uznać za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomość, na której z zachowaniem obu terminów w nim określonych zrealizowano ten cel i następnie przeznaczono ją na inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu cel.

Taką wykładnię przyjmuje się też w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem jest wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie o sygnaturze akt I OSK 1138/08, w którego uzasadnieniu stwierdzono, że „nie można (...) mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w

decyzji wywłaszczeniowej, a dopiero później zmieniono jej przeznaczenie czy w ogóle zaprzestano jej wykorzystywania na cel, na jaki została przejęta”, wyrok NSA z 17 maja 2010 r. w sprawie o sygnaturze akt I OSK 1025/09, w uzasadnieniu którego stwierdzono, że „późniejsza zmiana wykorzystywania nieruchomości wywłaszczonej na inny cel, po zrealizowaniu na niej celu wywłaszczenia, nie ma znaczenia dla oceny dopuszczalności zwrotu tej nieruchomości”, wyrok NSA z 20 sierpnia 2008 r. w sprawie I OSK 1189/07, w uzasadnieniu którego stwierdzono, że „obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie powstaje, jeżeli nieruchomość została wykorzystana (użyta) zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, choćby następnie była wykorzystywana na inne cele” oraz wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r. w sprawie o sygnaturze akt I OSK 1725/07, w uzasadnieniu którego stwierdzono, że „o ile cel wywłaszczenia został osiągnięty, to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia”.

Sąd dostrzega, że w orzecznictwie sądów administracyjnych próbuje się też przyjmować inaczej, czego przykładem jest wyrok powołany przez skarżącego (z 28 listopada 2000 r. w sprawie o sygnaturze akt I SA 1650/99). Jednakże przy jednoznacznym w tym zakresie sformułowaniu art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykładnia taka jest nieuprawniona. Przy jednoznacznym sformułowaniu przepisu ustawy wykluczona jest też wykładnia prokonstytucyjna, której granice dostrzega się właśnie w literalnym jego brzmieniu (tak w uzasadnieniu wyroku TK z 14 października 2008 r. w sprawie SK 6/07, opublikowanym w OTK-A nr 8 z 2008 r., poz. 137, punkt 2 rozważań Trybunału).

Taka treść art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nasuwa w ocenie Sądu wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W Konstytucji RP nie sformułowano wprost żadnych wzorców dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę zwrotu takich nieruchomości z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z 21 października 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt SK 22/01 (OTK nr 7, poz. 216) stwierdził, że „po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który - dopuszczając wywłaszczenie 'jedynie na cele publiczne' - tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”, co powtórzył w uzasadnieniu wyroku z 3

kwietnia 2008 r. w sprawie o sygnaturze akt K 6/05 (OTK-A nr 3, poz. 41). Ten ostatni wyrok jest szczególnie istotny w rozpoznawanej sprawie. Dotyczył on bowiem m.in. konstytucyjności art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który niejako uzupełniał art. 137 ust. 1 tej ustawy. Przewidywał on bowiem, że mimo iż na nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia nie mogła ona być zwrócona poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, jeżeli zrealizowano na niej inny cel, który w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Istnieje więc istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją faktyczną, która uzasadniała stosowanie normy wynikającej z art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a sytuacją faktyczną występującą w rozpoznawanej sprawie. W obu przypadkach w chwili orzekania zwrotu wywłaszczona nieruchomość jest wykorzystywana na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu i cel ten jest publiczny (w rozpoznawanej sprawie strony są zgodne co do tego, że na nieruchomości, której dotyczy sprawa znajduje się archiwum, a skarżący twierdzi, że jest to archiwum urzędu jednostki samorządu terytorialnego, co – gdyby się potwierdziło – uzasadniałoby przyjęcie, że jest to cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Różnica z kolei polega na tym, że art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami mógł być stosowany niezależnie od tego, czy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu zrealizowano, zaś w rozpoznawanej sprawie występuje sytuacja, w której cel ten zrealizowano. Nie jest to jednakże różnica istotna, gdyż – jak to już wyżej wyjaśniono – treść art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami uzasadnia też zwrot wywłaszczonej nieruchomości mimo faktycznego zrealizowania na wywłaszczanej nieruchomości celu wywłaszczenia, jeżeli zrealizowano go z przekroczeniem któregośkolwiek terminu w tym przepisie określonego. Inaczej mówiąc, z tego wynika, że dla ustawodawcy nie jest istotną kwestią przy podejmowaniu decyzji o tym czy zwrócić wywłaszczoną nieruchomość, to czy faktycznie cel wywłaszczenia zrealizowano – istotne jest dla ustawodawcy czy zrealizowano go w ściśle określonych terminach.

Dostrzegając istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją faktyczną uzasadniającą stosowanie art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a sytuacją faktyczną występującą w rozpoznawanej sprawie należy zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym tego przepisu (uznającym go za niezgodny z Konstytucją m.in. w zakresie art. 21 ust. 2) podkreślił wyjątkowy i szczególny charakter instytucji wywłaszczenia, które powinno być stosowane tylko w

sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Dalej wskazał, że art. 229a tworzy sytuację, w której traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia – w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. Stwierdził, że „w wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki”. Odnosząc to do sytuacji występującej w rozpoznawanej sprawie można wskazać, że nie będzie badane czy nieruchomość kiedyś stanowiąca własność skarżącego jest potrzebna na cel publiczny w postaci części urzędu organu władzy publicznej (archiwum starostwa). Mówiąc bardziej konkretnie – nie sprawdzono w postępowaniu wywłaszczeniowym czy starostwo powiatowe nie może urządzić archiwum w innym miejscu, tak aby nie było konieczne ograniczanie prawa własności skarżącego.

Jeżeli zatem istnieje, wywiedziona z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, polegająca na tym, że należy zwrócić wywłączoną nieruchomość w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, to art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest zgodny z tą zasadą, gdyż nie przewiduje możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której wprowadzie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu z zachowaniem terminów w nim wskazanych, ale później ten sposób wykorzystywania zarzucono i przystąpiono do wykorzystywania nieruchomości na inny cel, nawet też publiczny.

Konstytucyjne wolności i prawa nie mają charakteru bezwzględnego. Dotyczyć to też musi zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Nie trudno dostrzec, że mogą być sytuacje, które będą stanowiły uzasadnione podstawy ograniczenia tej zasady z uwagi na inne wartości konstytucyjnie chronione. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą to być na przykład prawa innych osób lub też ogólny nakaz wynikający z zasady państwa prawnego takiego kształtowania stosunków prawnych, aby tworzyć podstawy harmonijnego korzystania z mienia. W związku z tym i na przykładzie rozpoznawanej sprawy Sąd dostrzega mogące się pojawić trudności i przeszkody w pełnej realizacji zasady zwrotu. Jak bowiem rozwiązać występującą w rozpoznawanej sprawie sytuację, która mogłaby powstać na wypadek uwzględnienia żądania skarżącego (dotyczącego działki nr ) przy jednoczesnym

nieuwzględnieniu żądania zwrotu dotyczącego działki nr , kiedy obie są zabudowane budynkiem w sposób ignorujący istniejące między nimi granice? W związku z tym należy zauważyć dwie kwestie. Po pierwsze rzeczą ustawodawcy będzie określenie przypadków, w których zasada zwrotu będzie musiała ustąpić na rzecz innych wartości. Po drugie sam fakt zagospodarowania w określony sposób wywłaszczonej nieruchomości, w tym w taki sposób jak w rozpoznawanej sprawie, nie stanowi w świetle obowiązującego prawa przeszkody do zwrotu, jeżeli nieruchomość mimo tego jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w znaczeniu przyjętym w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wynika to z tego, o czym już była mowa, że legalna definicja zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu koncentruje się na realizacji celu wywłaszczenia w określonym terminie, co powoduje, że zrealizowanie celu wywłaszczenia z uchybieniem terminów określonych w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami uzasadnia żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Aby lepiej wyjaśnić myśl Sądu można wskazać, że gdyby w rozpoznawanej sprawie do prac związanych z wybudowaniem magazynu leków na wywłaszczonej nieruchomości przystąpiono po siedmiu latach od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna albo ukończono tę inwestycję po dziesięciu latach od tego dnia, to zwrot byłby uzasadniony i to, mimo tego że magazyn leków wybudowano w taki sposób, że granica pomiędzy działkami, stającymi się na skutek zwrotu przedmiotami własności różnych osób, przebiegałaby przez ten budynek. Sąd chciałby w związku z tym podkreślić, że skoro obecnie według ustawodawcy zmiany faktyczne na wywłaszczonej nieruchomości nie są uwzględniane przy ocenie możliwości zwrotu takiej nieruchomości, to nie mogą one odgrywać istotnej roli przy ocenie konstytucyjności art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z powyższego wynika, że niekonstytucyjność art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami polega na pominięciu w zawartym tam wyliczeniu warunków uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną sytuacji faktycznej, w której po zrealizowaniu celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu z zachowaniem określonych w tym przepisie terminów nieruchomość zostanie przeznaczona na inny cel. Pytanie, które Sąd przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu jest zatem pytaniem zakresowym związanym z pominięciem ustawodawczym, polegającym na uregulowaniu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niezgodnie z konstytucyjnymi

zasadami, a nie zaniechaniem ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że takie pytania są dopuszczalne, czego przykładem jest chociażby powołany już wyrok z 24 października 2001 r., który dotyczył pominięcia ustawodawczego w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym wystarczające jest w ocenie Sądu odwołanie się do rozważań Trybunału w powołanej sprawie (część 2B rozważań Trybunału), przy czym nie jest istotne, że ten wyrok zapadł na skutek skargi konstytucyjnej. Pytanie prawne sądu, przedstawione na podstawie art. 193 Konstytucji RP, uprzedza bowiem niejako skargę konstytucyjną.

Będący podstawą przedstawienia przez Sąd Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności z Konstytucją aktu normatywnego art. 193 Konstytucji RP zawiera element funkcjonalności takiego pytania, który sprowadza się do zależności rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem od odpowiedzi na pytanie prawne.

Wyjaśniając tę kwestię Sąd chce wskazać, że nie widzi możliwości prokonstytucyjnej wykładni art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami po pierwsze z tego powodu, że, jak już wskazano, granicą takiej wykładni jest literalne brzmienie przepisu, po drugie z uwagi na jego rozumienie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Nie ma takiej możliwości nawet, gdyby uwzględnić, wynikający z art. 136 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zakaz przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu bez poinformowania o tym jej poprzedniego właściciela albo jego spadkobierców. Również bowiem w art. 136 ust. 1 znajduje się odesłanie do art. 137, co należy rozumieć w ten sposób, że ten nakaz obowiązuje jeżeli nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w rozumieniu tegoż przepisu. W rozpoznawanej sprawie organy administracji publicznej będą mogły zatem odeprzeć zarzut niezawiadomienia skarżącego o zamiarze przeznaczenia działki nr 283/7 na archiwum twierdzeniem, że uwzględniły, jak wymaga tego art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 137 tej ustawy.

Jeżeli zaś chodzi o bezpośrednią zależność rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie od odpowiedzi na przedstawione pytanie, to należy wskazać, że organy administracji opierając się na art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ustalonym stanie faktycznym podpadającym pod hipotezę normy z tego przepisu wynikającej, odmówiły zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Organy administracji

przyjęły przy tym, nie różniąc się w tym od przeważającej większości orzecznictwa sądów administracyjnych, że z przepisu tego wynika norma, według której nie uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której z zachowaniem obu terminów w nim ustalonych zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i następnie przeznaczono ją na inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu cel. Gdyby Trybunał Konstytucyjny na przedstawione pytanie prawne udzielił pozytywnej odpowiedzi, uznając, że art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, to byłoby to podstawą do uwzględnienia skargi skarżącego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mimo sporów w doktrynie prawa i orzecznictwie, co do znaczenia wyroku zakresowego dla obowiązywania dotkniętego nim aktu normatywnego (w tym zakresie można odwołać się do pracy Moniki Florczyk-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, str.152-157) jest oczywiste, że sąd, który zadał pytanie prawne jest wyrokiem, będącym odpowiedzią na jego pytanie związany zarówno wtedy, gdy w wyroku zostanie potwierdzona zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, jak i wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny uzna, że w określonym zakresie nie jest on z Konstytucją zgodny.

Oczywiście dotyczy to tej części sprawy, która ogranicza się do działki nr . Jak już zaznaczono dwie działki, których dotyczy sprawa, są w różnej sytuacji faktycznej i prawnej, tak że można sprawę niejako podzielić na dwie niezależne części. Gdyby się więc okazało, czego Sąd nie przesądza, że żądanie w sprawie zwrotu działki nr jest niezasadne, to i tak nie stałoby to na przeszkodzie ewentualnego uwzględnienia skargi w pozostałej części. Także ewentualna zasadność skargi w części dotyczącej działki nr nie ma wpływu na wynik sprawy w odniesieniu do działki nr .

Oceniając funkcjonalność pytania prawnego należy rozważyć czy nie istnieją takie okoliczności, które pozwalałyby rozstrzygnąć sprawę niezależnie od oparcia się na kwestionowanym z punktu widzenia zgodności z Konstytucją przepisie prawa, czyli w tej sprawie art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W związku z tym wskazać należy, że fakt, iż wobec skarżącego i jego żony M G wydano już decyzję o odmowie zwrotu działki nr , mianowicie decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w P z grudnia 1992 r., nie stanowi podstawy do odmowy zwrotu działki nr , mimo że działka ta jest częścią działki nr . W tym zakresie Sąd podziela stanowisko skarżącego, w którym odwołuje się on do wyroku SN z 6 lipca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt III RN 116/00, z którego wynika ogólna teza, że w związku ze zmianą stanu prawnego nie zachodzi tożsamość spraw. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w obu sprawach występują istotne różnice w stanie faktycznym. W sprawie zakończonej decyzją z grudnia 1992 r. chodziło o zwrot części działki niezabudowanej magazynem leków, a obecnie chodzi o zwrot całej tej działki i w oparciu o twierdzenie, że magazynu leków na niej nie ma.

Jeżeli zaś chodzi o drugą w rozpoznawanej sprawie decyzję o odmowie zwrotu (decyzję Starosty Puckiego z stycznia 2006 r.), to wystarczy wskazać, że dotyczyła ona działki nr , a nie działki nr .

Za przeszkodę dla zwrotu działki nr (i co za tym idzie podstawę do zaakceptowania decyzji o odmowie zwrotu niezależnie od art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie można uznać obciążenia jej ograniczonym prawem rzeczowym dotyczącym służebności przejazdu. Jak słusznie zauważa skarżący zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie ma wpływu na służebność ją obciążającą. Poza odwołaniem się do istoty ograniczonych praw rzeczowych można wskazać w tym względzie na art. 139 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym stanowi się, że nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu oraz na art. 138 tej ustawy, w którym określa się prawa wygasające na skutek zwrotu, pośród których nie wymienia się ograniczonych praw rzeczowych.

Sąd rozważał także, czy zarzut skarżącego dotyczący nieważności decyzji o wywłaszczeniu z 9 grudnia 1971 r. nie jest podstawą, która pozwalałaby załatwić sprawę niezależnie od oparcia się na art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i doszedł do wniosku, że nie, gdyż oczywiście chybiona jest argumentacja skarżącego, gdy twierdzi, że w postępowaniu w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości można badać ważność decyzji o wywłaszczeniu. W ocenie Sądu, pomijając wszelkie inne kwestie, jak chociażby odrębność postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, należy zauważyć, że



postępowania te wykluczają się w tym znaczeniu, że stwierdzenie nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości czyni bezprzedmiotową sprawę zwrotu takiej nieruchomości.

W końcu Sąd miał też na względzie kwestie związane z właściwością Starosty Wejherowskiego, uznając, że był on właściwy w sprawie, a to z uwagi na treść obowiązującego w chwili podejmowania przez Wojewodę Pomorskiego postanowienia z września 2009 r. art. 142 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym postanowiono, że w sprawach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten co prawda wywołuje pewne wątpliwości, w szczególności tę, że dosłownie mówi o wyłączeniu jedynie prezydenta miasta na prawach powiatu, ale można przyjąć, że ustawodawcy chodziło także o starostę, skoro mówi w nim również o powiecie będącym stroną postępowania, co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Z tych wszystkich względów Sąd, na mocy art. 193 Konstytucji RP, postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu sformułowane w sentencji postanowienia pytanie prawne.

Wobec przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sąd zawiesił postępowanie w sprawie.



Na podstawie art. 193 § 1 pkt 5 Konstytucji RP  
za zgodność

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY

*Agnieszka Bartekowska*  
Agnieszka Bartekowska