



WS-VI.7534.3.24.2019.BK

## DECYZJA

Na podstawie art. 9a w związku z art. 136 ust. 3 i art. 142 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), art. 138 § 1 pkt 2 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), po rozpatrzeniu odwołań

oraz od  
decyzji Starosty Krakowskiego z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05,

**I. uchylam zaskarżoną decyzję w części orzekającej o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działki: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz**

w 5/24 cz., w 1/24 cz.,  
w 1/36 cz., w 1/36 cz., w 1/24 cz.,  
w 1/24 cz., w 5/24 cz., w 5/24 cz.  
i w 1/36 cz. (pkt 1) i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji;

**II. uchylam zaskarżoną decyzję w części orzekającej o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działka nr 278/4, obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz:**

w 1/24 cz., w 1/36 cz., w 5/24 cz.,  
w 1/36 cz., w 1/24 cz., w 1/24 cz.,  
w 5/24 cz., w 5/24 cz. i  
w 1/36 cz. (pkt 2) i orzekam o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działka nr 278/4, obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz:  
w 1/36 cz., w 1/36 cz., w 1/24 cz.,  
w 1/24 cz., w 1/24 cz., w 5/24 cz.,  
w 5/24 cz. i J w 1/36 cz.

## UZASADNIENIE

Decyzją z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05 Starosta Krakowski orzekł:

- w **pkt. 1** – o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działki: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, poł. w obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz:



- w pkt. 2 – o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działka nr 278/4, obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz:

w 5/24 cz., l. kat. 66/3 w 1/24 cz., b. gm. kat. Olsza w 1/36 cz.,  
l. kat. 71/2 w 1/36 cz., b. gm. kat. Olsza w 1/24 cz.,  
b. gm. kat. Olsza w 5/24 cz., b. gm. kat. Olsza w 1/24 cz.,  
b. gm. kat. Olsza w 5/24 cz., b. gm. kat. Olsza w 5/24 cz. i b. gm. kat. Olsza w 1/36 cz.

W uzasadnieniu ww. rozstrzygnięcia wskazano, iż przedmiotowe nieruchomości zostały nabyte na rzecz Skarbu Państwa – Przedsiębiorstwa Państwowego Polska Poczta, Telegraf i Telefon (reprezentowanej przez Dyрекcję Okręgu Poczty i Telekomunikacji w Krakowie), umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego z 24 lutego 1964 r. Rep. A, w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, w której to umowie wskazano, iż zgodnie z decyzją Prezydium Rady Narodowej w m. Krakowie z 7 lutego 1964 r. znak: o lokalizacji szczegółowej przedmiotowe nieruchomości przeznaczono pod budowę obiektu telekomunikacyjnego (centrali międzymiastowej).

Z ustaleń poczynionych w sprawie wynika, iż na terenie nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot nie przystąpiono do realizacji celu wskazanego w ww. umowie sprzedaży, a zatem należy ją uznać za zbędną na cel wywłaszczenia (nabycia), w rozumieniu art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami („u.g.n.”).

Niemniej, w ocenie organu I instancji obecne, trwałe zagospodarowanie przedmiotowych nieruchomości w postaci trzech budynków mieszkalnych oraz pawilonu handlowo-usługowego stanowi przeszkodę do wydania orzeczenia o jej zwrot na rzecz wnioskodawców, albowiem zostało dokonane przez podmiot publiczny i mogło stanowić przesłankę do wywłaszczenia przedmiotowej nieruchomości w świetle przepisów wywłaszczeniowych obowiązujących w momencie nabycia przedmiotowych nieruchomości przez Skarb Państwa.

Ponadto w zakresie działki nr 278/4, obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza organ I instancji, wskazał, iż stanowi ona współwłasność osoby fizycznej – właścicielki lokalu mieszkalnego zlokalizowanego w budynku posadowionym na ww. działce – co także stanowi negatywną przesłankę do orzeczenia o jej zwrocie.

Odwołanie od ww. decyzji Starosty Krakowskiego z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05 złożyli: pismem z 20 grudnia 2018 r. –

reprezentowana przez adwokata, pismem z 27 grudnia 2018 r. –

reprezentowani przez adwokata, pismem z 27 grudnia 2018 r. –

oraz pismem z 26 grudnia 2018 r. –

W odwołaniu zarzucono zaskarżonej decyzji: naruszenie prawa materialnego – art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 u.g.n. poprzez jego błędną wykładnię dopuszczającą odmowę zwrotu nieruchomości mimo spełnienia wszystkich opisanych w tych przepisach przesłanek zwrotu i wykluczenia wystąpienia wyjątku z art. 229 u.g.n.; naruszenie prawa materialnego – art. 229 u.g.n. poprzez przyjęcie, że przepis ten nie stanowi zamkniętego katalogu wyłączeń obowiązywania art. 136 ust. 3 u.g.n.; dokonanie dowolnego i oderwanego od zasad doświadczenia życiowego ustalenia, wedle którego przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe można utożsamiać ze Skarbem Państwa, a cele tego przedsiębiorstwa są celami publicznymi, choć materiał dowodowy

możliwość taką wyklucza, zaś celem działania przedsiębiorstwa była realizacja partykularnych interesów tego przedsiębiorstwa – zapewnienie mieszkań jego pracownikom.

Strona odwołująca się zakwestionowała również odmowę zwrotu działki nr 278/4 z uwagi na odrębną własność lokalu mieszkalnego przysługującego osobie fizycznej wraz z częścią ułamkową prawa własności gruntu, bowiem okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie w zwrocie pozostałej części nieruchomości.

W odwołaniu

zarzucono zaskarżonej decyzji: naruszenie przepisów postępowania – art. 6 k.p.a. poprzez dokonanie rozstrzygnięcia z naruszeniem zasady praworządności poprzez niewłaściwą i nieuprawnioną wykładnię powołanego orzecznictwa; art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak uzasadnienia prawnego z przytoczeniem przepisów, które byłyby podstawą odmowy zwrotu nieruchomości przy spełnieniu przesłanek z art. 136 i art. 137 u.g.n.; naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 136 i art. 137 oraz art. 140 ust. 4 u.g.n. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, prowadzące do uznania, iż umożliwiają odmowę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w oparciu o sprzeczną z ich treścią, ustaloną powołanymi w zaskarżonej decyzji orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego subsumcją stanu faktycznego co do części i udziału we współwłasności; art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 4 Konstytucji poprzez ograniczenie prawa własności nieprzewidziane w ustawie, a polegające na odmowie zwrotu nieruchomości zbędnej na cel wywłaszczenia i zagospodarowanej niezgodnie z celem wywłaszczenia oraz polegające na odmowie zwrotu części i udziału w nieruchomości ponad udział będący we władaniu innej niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego osoby.

Odwołująca się podniosła z kolei, iż z uwagi na niemożność zwrotu domaga się przyznania należnego jej ekwiwalentu pieniężnego, ustalonego w oparciu o wycenę przedmiotowych nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego.

Pismem z 30 kwietnia 2019 r. storna postępowania, , wniosła o utrzymanie w mocy całości decyzji Starosty Krakowskiego z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05.

Postanowieniem z 28 czerwca 2019 r. znak: WS-VI.7534.3.24.2019.BK Wojewoda Małopolski stwierdził, że odwołanie , zostało złożone z uchybieniem terminu, wobec czego nie podlegało ono merytorycznemu rozpatrzeniu.

### **Rozpatrując pozostałe odwołania oraz całość materiału dowodowego zebranego w sprawie Wojewoda Małopolski stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2019 r. poz. 801), która weszła w życie 14 maja 2019 r., poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Warunkiem zastosowania powołanej regulacji jest ustalenie w pierwszej kolejności, iż wniosek o zwrot dotyczy nieruchomości wywłaszczonej w ścisłym rozumieniu, tj. przejętej na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w drodze decyzji administracyjnej, bądź w jednym z trybów wskazanych w art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n., względnie na podstawie umowy zawartej w trybie art. 114 ust. 1 u.g.n. (vide dodany ww. ustawą zmieniającą art. 142a u.g.n.), oraz że wniosek ten został złożony przez uprawnioną osobę – poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę.

Ponadto wywłaszczona nieruchomość może podlegać zwrotowi w razie braku przeszkód prawnych ku temu, tj. w razie niestwierdzenia przez organ zaistnienia negatywnych przesłanek wynikających z art. 229 u.g.n. bądź przepisów szczególnych oraz dysponowania taką nieruchomością przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (por. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 kwietnia 2015 r., sygn.: I OPS 3/14 – wszystkie powoływane w niniejszej decyzji judykaty dostępne pod adresem internetowym: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Kolejną przesłankę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi jej zbędność na cel przejęcia wskazany w decyzji wywłaszczeniowej (umowie sprzedaży). Legalną definicję stanu zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu ustawodawca sformułował

w art. 137 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany,

W kontekście powyższego należy mieć jednak na uwadze, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r., sygn.: P 38/11 (Dz. U. z 2014 r., poz. 376), przepis art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. – w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu – został uznany za niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wstępie należy wskazać, iż przedmiotem postępowania odwoławczego jest sprawa zwrotu części ułamkowej nieruchomości oznaczonej jako działki: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/4, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, poł. w obr. 6 jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz:

bowiem w tym tylko zakresie orzeczono zaskarżoną decyzją Starosty Krakowskiego z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05. Natomiast w pozostałym zakresie w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna w punkcie 2 decyzja Starosty Krakowskiego z 25 września 2017 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05, orzekająca o odmowie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działki: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/4, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, poł. w obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, na rzecz

Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, iż parcele l. kat. 66/3 i l. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, zostały nabyte umową sprzedaży z 24 lutego 1964 r. Rep. A zawartą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, a więc odpowiednie zastosowanie znajdują w stosunku do nich przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości – stosownie do treści ww. art. 216 ust. 1 u.g.n. Jednocześnie należy wskazać, iż w ww. umowie powołano także przepisy art. 5 ust. 2 i 3 ww. ustawy z dnia 12 marca 1958 r., które przewidywały, że w przypadku, gdy wywłaszczeniu podlegała część gruntu w mieście, a pozostała część wynosi mniej niż powierzchnia działki normatywnej przyjętej w danej miejscowości na budowę domu jednorodzinnego, ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest objąć wnioskiem o wywłaszczenie cały grunt. Wywłaszczenie powinno być na żądanie właściciela objąć całą nieruchomość, jeżeli

w wyniku wywłaszczenia części pozostała dla właściciela część nie nadawałaby się do racjonalnego użytkowania przez niego na cele dotychczasowe. W przypadku wywłaszczenia na cele użyteczności publicznej nieruchomości w trybie art. 5 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, działka „dowłaszczona” dzieli los działki zasadniczej, zatem co do tej części nie bada się przesłanek zbędności przedmiotowej nieruchomości. Co do zasady zatem ocenie zbędności podlegać powinna tylko część wywłaszczonej nieruchomości przewidziana pierwotnie do wywłaszczenia. Działka dowłaszczona jest od początku zbędna na cel wywłaszczenia. Zbędność w niniejszej sprawie podlegać zatem powinna ocenie przez pryzmat zbędności tej części, o którą wnioskowano do wywłaszczenia dla realizacji konkretnego celu.

Z wnioskiem o zwrot przedmiotowych nieruchomości, wchodzących obecnie w skład działek: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/4, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, poł. w obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, wystąpiły uprawnione osoby, co potwierdzają pozyskane przez Starostę Krakowskiego postanowienia spadkowe.

Ponadto z niekwestionowanych przez strony ustaleń organu I instancji, mających odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym, wynika, że przedmiotowe nieruchomości stały się zbędne na cel określony w umowie sprzedaży z 24 lutego 1964 r. Rep. A. w której wskazano, iż nabywane parcele przeznaczone są zgodnie z zgodzie z decyzją Prezydium Rady Narodowej w m. Krakowie z 7 lutego 1964 r. znak: o lokalizacji szczegółowej pod budowę obiektu telekomunikacyjnego (centrali międzymiastowej).

Pozyskana przez organ I instancji dokumentacja archiwalna oraz dowody na okoliczność sposobu zagospodarowania nabytych parcel potwierdzają, że do realizacji ww. obiektu telekomunikacyjnego nigdy nie doszło, lecz została ona przekazana do realizacji przez inne przedsiębiorstwo państwowe osiedla mieszkaniowego. W tej sytuacji brak podstaw do twierdzenia, aby ww. zmiana przeznaczenia przedmiotowych nieruchomości uznana być mogła za „dopuszczalną modyfikację” pierwotnych założeń inicjatora wywłaszczenia (nabycia), niezmienną charakteru inwestycji wskazanej w umowie z 24 lutego 1964 r. Oczywiście jest także, iż osiedle mieszkaniowe nie mogło być częścią inwestycji określonej jako budowa obiektu telekomunikacyjnego (centrali międzymiastowej).

W świetle ww. ustaleń stwierdzić należy, iż przedmiotowe nieruchomości stały się zbędne na cel wskazany w umowie stanowiącej podstawę ich nabycia przez Skarb Państwa. Wobec braku stwierdzenia przeszkód prawnych, oczywistą konsekwencją powyższych ustaleń jest konieczność orzeczenia o zwrocie nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel wywłaszczenia, co dotyczy działek: nr 278/2, nr 278/3, nr 278/5, nr 278/6 i nr 278/7, poł. w obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, w granicach wywłaszczonych (nabytych) na rzecz Skarbu Państwa parcel: I. kat. 66/3 i I. kat. 71/2, b. gm. kat. Olsza, wskazanych w punkcie 1 sentencji zaskarżonej decyzji.

W ocenie Wojewody Małopolskiego nie stanowi przeszkody do orzeczenia o zwrocie wskazanych powyżej nieruchomości okoliczność faktyczna, jaką jest zrealizowanie na jej terenie obiektów niestanowiących celu wywłaszczenia ani w jakikolwiek sposób niepowiązanych z tym celem – nawet jeśli obiekty te mogły stanowić cel publiczny – na co wskazał organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Zauważyć należy, iż w przeszłości – zwłaszcza na gruncie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, której przepis art. 74 ust. 1 stanowił, iż „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego za jego zgodą, jeżeli stała się **zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie**” – w praktyce aprobowane było stanowisko, iż możliwe było orzeczenie o odmowie zwrotu nieruchomości w sytuacji, gdy na jej terenie zrealizowana została jakakolwiek inwestycja uzasadniająca wywłaszczenie.

Natomiast przepisy aktualnie obowiązującej ustawy mają odmienne brzmienie, bowiem za bezwzględnie wiążący przyjmują w pierwszej kolejności cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej.

„Odpowiednikiem” art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. był art. 229a u.g.n., który stanowił, iż „przepis art. 229 [wyłączający możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z uwagi na prawa osób trzecich] stosuje się, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia.”

Powołana regulacja została jednak uznana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2008 r. sygn.: K 6/05 za niezgodną z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz z art. 7 Konstytucji. W uzasadnieniu ww. wyroku wskazano, iż: „Ustawodawca uznał, że nie podlega zwrotowi wywłaszczona nieruchomość także wówczas, gdy przed 1 stycznia 1998 r. została wydana decyzja wywłaszczeniowa, w której określono cel wywłaszczenia. Cel ten wprawdzie nie został zrealizowany, ale zrealizowano inny cel publiczny, który także w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej mógł być podstawą wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie „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 (zob. w szczególności wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 22/01 stwierdził, że „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”. Art. 229a u.g.n. tworzy sytuację, w której traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia – w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. W wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki.”

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na poglądy orzecznictwa sądów powszechnych, w którym wskazuje się, iż: „Co prawda na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia przepisy obowiązującej wówczas ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) nie przewidywały wprost obowiązku zawiadamiania wywłaszczonego właściciela o zamiarze przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel, ale w art. 34 ust. 1 i 2 wprowadzały obowiązek zwrotu mu w takiej sytuacji tej nieruchomości za jego zgodą. Wykładnia celowościowa tego przepisu, podobnie jak art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w chwili przeznaczenia części wywłaszczonej nieruchomości na cel niezwiązany z celem wywłaszczenia, wymaga przyjęcia że i wówczas wywłaszczony właściciel musiał być powiadomiony o zamiarze zmiany przeznaczenia nieruchomości lub o dokonaniu tego faktu, chociażby po to aby umożliwić możliwość zwrotu takiej nieruchomości” (teza wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 lutego 2013 r. sygn.: I ACa 1404/12).

W związku z powyższym należało stwierdzić, iż rozstrzygnięcie ujęte w punkcie 1 zaskarżonej decyzji było błędne, jako wydane z naruszeniem art. 7 i art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 136 ust. 3 zd. 1 i art. 137 ust. 1 u.g.n.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 136 ust. 3 zd. 3 u.g.n., warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego

właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.

Stosownie do treści art. 140 ust. 1-4 u.g.n.:

1. W razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwraca Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu, ustalone w decyzji odszkodowanie, a także nieruchomość zamienną, jeżeli była przyznana w ramach odszkodowania.

2. Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość po waloryzacji, z zastrzeżeniem art. 217 ust. 2, nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, nie może być wyższa niż jej wartość odtworzeniowa.

3. Jeżeli zwrotowi podlega część wywłaszczonej nieruchomości, zwracaną kwotę odszkodowania ustala się proporcjonalnie do powierzchni tej części nieruchomości.

3a. Jeżeli zwrotowi podlega udział w wywłaszczonej nieruchomości albo w jej części, zwracaną kwotę odszkodowania ustala się proporcjonalnie do wielkości udziału.

4. W razie zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości wskutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu, odszkodowanie, ustalone stosownie do ust. 2, pomniejsza się albo powiększa o kwotę równą różnicy wartości określonej na dzień zwrotu. Przy określaniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu. Nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. Przepisy ust. 3 i 3a stosuje się odpowiednio.

Konieczność poczynienia ustaleń w zakresie rozliczeń związanych ze zwrotem nieruchomości – zgodnie z ww. przepisami stanowi konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, uzasadniając uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (por. np. wyrok NSA z 25 września 2013 r., sygn.: I OSK 955/12), o czym orzeczono w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

Z powyższych względów nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek strony, Beaty Wróblewskiej, o utrzymanie w mocy całości decyzji Starosty Krakowskiego z 26 listopada 2018 r. znak: GN.III.JM.72211-309/05.

Odnosnie rozstrzygnięcia ujętego w punkcie II sentencji niniejszej decyzji należy wskazać, iż jak wynika z treści księgi wieczystej nr [redacted], właścicielką lokalu nr 11 w budynku przy ul. Grochowskiej 26, znajdującego się na działce nr 278/4, poł. w obr. 6, jedn. ewid. Śródmieście m. Kraków, wraz z udziałem wynoszącym 20/10000 części w przedmiotowej nieruchomości, jest osoba fizyczna, [redacted]. W tym zakresie podzielić należało ustalenia organu I instancji, iż nieruchomość objęta żądaniem zwrotu pozostaje we władaniu innego podmiotu niż jednostka samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa co stanowi przeszkodę do wydania orzeczenia o zwrocie tej nieruchomości.

Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 kwietnia 2015 r., sygn.: I OPS 3/14: „jeżeli spełnione są przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o których mowa w art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 u.g.n. podstawą odmowy zwrotu nieruchomości może być zbycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej z pominięciem procedury przewidzianej w art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n.”

W ocenie organu odwoławczego powyższe stanowisko należy odnieść do niniejszej sprawy, w której rozdysponowano udziałem prawa własności nieruchomości oznaczonej jako

działka nr 278/4. Udział ten bowiem dotyczy całej nieruchomości gruntowej i nie został „przydzielony do jakiegoś fragmentu lub części działki. Brak władania tą częścią ułamkową ww. nieruchomości nie ma możliwości nawet geodezyjnego wyodrębnienia tej części działki, która mogłaby być zwrócona.

Podkreślić należy, iż obecnie brzmienie art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. jest skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2015 r., sygn.: SK 26/14, w którym Trybunał stwierdził, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do daty wejścia w życie ww. wyroku Trybunału w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony był pogląd, że na podstawie art. 136 u.g.n. nie jest możliwy zwrot udziału we współwłasności wywłaszczonej nieruchomości. Skoro zaś zwrotowi podlegać mogła cała nieruchomość wywłaszczona bądź jej wydzielona fizycznie część, to zwrot taki mógł nastąpić tylko wówczas, kiedy wszyscy uprawnieni co najmniej wyrazili na to zgodę. Zgoda taka była więc wymagana zarówno w sprawach, w których o zwrot nieruchomości występowali byli współwłaściciele nieruchomości (względnie ich spadkobiercy), jak i w sprawach, w których o zwrot występowali spadkobiercy byłego, jedyne go właściciela.

Jak wskazał Trybunał, treść tego orzeczenia należy odczytywać w ten sposób, że obecnie organy nie mają prawa wymagać od wnioskodawcy uzupełnienia wniosku poprzez złożenie oświadczeń przez innych byłych właścicieli lub spadkobierców. Jednocześnie prawidłowa realizacja orzeczenia będzie wymagała od ustawodawcy rozważenia konieczności podjęcia działań legislacyjnych na dwóch komplementarnych płaszczyznach. Po pierwsze, konieczne jest przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych. Po drugie, należy w postępowaniu zwrotowym zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Istotne jest przy tym, że odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, ponieważ to one (a nie wnioskodawca) są zobowiązane do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia.

Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż miała ona na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2015 r., sygn.: SK 26/14 i z 12 grudnia 2017 r., sygn.: SK 39/15. wobec czego nie sposób odczytywać dokonanych zmian inaczej, aniżeli przez pryzmat przytoczonych powyżej motywów ww. wyroków TK.

W tym zakresie, w ocenie organu odwoławczego na uwagę zasługują poglądy przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 maja 2017 r., sygn.: II SA/Kr 360/17, odnoszące się do skutków wyroku TK z 14 lipca 2015 r., sygn.: SK 26/14, w którym wskazano, iż: „Rozważania Trybunału Konstytucyjnego mają charakter uniwersalny i wynika z nich pogląd, że w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, brak wniosku wszystkich uprawnionych lub brak udziału w sprawie ich następców prawnych, nie może stać na przeszkodzie orzeczeniu o zwrocie części nieruchomości na rzecz tych podmiotów, które w postępowaniu uczestniczą i zwrotu nieruchomości dochodzą. Z lektury powyższego wyroku w sposób oczywisty wynika, że



dotyczy on kwestii legitymacji strony czynnej (tj. osób wnioskujących o zwrot nieruchomości), a w żadnym razie nie odnosi się do zaistniałego w przedmiotowej sprawie problemu "podzielności" czy współuczestnictwa po stronie biernej (tj. aktualnych właścicieli czy współużytkowników objętej wnioskowaną do zwrotu nieruchomości)."

Z zacytowanego poglądu prawnego, który Wojewoda Małopolski podziela i przyjmuje za własny, wynika jednoznacznie, iż odstępstwo od dotychczasowych zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, które w orzecznictwie sądownoadministracyjnym odnoszono zasadniczo do wyodrębnionej geodezyjnie części nieruchomości, jest uzasadnione z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest prawo poprzedniego współwłaściciela lub jego spadkobiercy do zwrotu należnej mu części ułamkowej wywłaszczonej nieruchomości, a zatem tylko w takim zakresie należy odczytywać zmiany w uregulowaniu instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, będące skutkiem ww. orzeczenia TK.

W związku z powyższym odpowiednie zarzuty odwołań

nie zasługiwały w ocenie Wojewody Małopolskiego na uwzględnienie.

Jednocześnie należy wskazać, iż rozstrzygnięcie ujęte w punkcie 2 zaskarżonej decyzji organu wymagało korekty z uwagi na nieprawidłowe (nieprecyzyjne) oznaczenia jednej z wnioskodawczyń –

która od 2001 roku posługuje się nazwiskiem , wobec czego orzeczono jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Odnosząc się do wyartykułowanego w odwołaniu żądania wypłacenia należnego ekwiwalentu pieniężnego z uwagi na niemożność zwrotu przedmiotowej nieruchomości, należy wyjaśnić, iż obowiązujące przepisy prawa nie przewidują takiej możliwości w trybie administracyjnym. Jedyną możliwością w tym zakresie jest dochodzenie odszkodowania za szkodę na drodze cywilnoprawnej.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

**Niniejsza decyzja jest ostateczna.**

#### **Pouczenie:**

**Na niniejszą decyzję przysługuje stronom prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego (ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków), w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Termin uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (ul. Rakowicka 10, 31-511 Kraków).**

Skarga powinna czynić zadość wymogom przewidzianym w art. 57 § 1 w związku z art. 46 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), tzn. **winna zawierać:**

- **oznaczenie sądu do którego jest skierowana,**
- **imię i nazwisko lub nazwę skarżącego, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,**
- **oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby skarżącego, jego przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (w razie ich braku – adres do doręczeń),**
- **wskazanie sygnatury i daty wydania zaskarżonej decyzji (postanowienia, innego aktu lub czynności),**
- **oznaczenie organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi,**
- **określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego,**
- **podpis strony wnoszącej skargę albo jej przedstawiciela lub pełnomocnika,**
- **oraz wyszczególnienie załączników skargi.**

*Nie pobrano opłaty skarbowej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1000).*

*Oznaczenie stron w niniejszym rozstrzygnięciu następuje zgodnie z wymogami art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Dane osobowe wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu podlegają ochronie prawnej i mogą być wykorzystywane jedynie w celu realizacji praw lub obowiązków wynikających z niniejszego rozstrzygnięcia oraz przepisów prawa.*

Z up. Wojewody Małopolskiego

Mateusz Kantorowicz  
Kierownik Oddziału  
w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości