

**INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**Roman Trzaskowski**

**Roszczenie o ustanowienie użytkowania  
wieczystego jako prawo podmiotowe  
(„ekspektatywa”)**

**Warszawa 2004**

## Spis treści

I.	Zagadnienia wstępne .....	1
1.	Ogólna analiza art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy .....	1
1.1.	Ewolucja uprawnień .....	2
1.2.	Obowiązek uwzględnienia wniosku .....	3
1.3.	Tryb uwzględnienia wniosku .....	5
2.	Założenia opracowania .....	5
3.	Wyłączenia z zakresu opracowania .....	7
II.	Charakter prawny prawa z art. 7 Dekretu .....	10
1.	Doktryna .....	10
2.	Orzecznictwo .....	13
3.	Uwagi własne .....	16

## I. Zagadnienia wstępne

### 1. Ogólna analiza art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

Na podstawie danych zamieszczonych w piśmie z dnia 24 sierpnia 2004 r. można wnosić, że istota wątpliwości sprowadza się do tego, czy wskazany podmiot może być traktowany jako posiadający „ekspektatywę” w zakresie przyznania mu prawa do użytkowania wieczystego.

Kluczowe znaczenie w ramach wskazanego zagadnienia ma art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>1</sup> (dalej: Dekret). Ma on brzmienie następujące:

„Art. 7. (1) Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

(2) Gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

(3) W razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 279.

(4) W przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów - na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie.

(5) W razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. (1), lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uiścić odszkodowanie w myśl art. 9”.

### **1.1. Ewolucja uprawnienia**

Na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, ew. jego prawni następcy, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę<sup>2</sup> zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną<sup>3</sup>. Należy nadmienić, że od 1 stycznia 1947 r. prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy zostały zastąpione przez własność czasową na podstawie art. XXXIX § 1 i 2 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych<sup>4</sup> <sup>5</sup>. Z kolei na mocy art. 3 dekretu z 10 grudnia 1952 r.

---

<sup>2</sup> Co do trybu zob. niżej.

<sup>3</sup> Czynsz został następnie określony na ryczałtową kwotę 1000 zł za cały czas trwania umowy - zob. J. Czerwiakowski, *Kilka zagadnień wybranych z zakresu gospodarki terenami w Warszawie*, Palestra 1961, nr 1, s. 47.

<sup>4</sup> S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 9; zgodnie z § 1 „Prawa zabudowy, ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach, należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego, mogą być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym. Dotyczy to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. R.P. Nr 50, poz. 279), który pozostaje w mocy”. W myśl zaś § 2 „Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy należy od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego.”

<sup>5</sup> Prawo zabudowy i dzierżawa wieczysta nie miała zresztą żadnego znaczenia prawnego, gdyż przez 1 stycznia 1947 r. władze miejskie nie rozpatrywały wniosków dotychczasowych właścicieli i nie przyznawały im ww. praw - J. Czerwiakowski, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Palestra 1961, nr 10, s. 48.

o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych<sup>6</sup> działki ziemi przeznaczone na cele indywidualnego budownictwa domów jednorodzinnych miały być i były w praktyce odstępowane „w trybie ustanowienia odpłatnego użytkowania jako prawa wieczystego z zastrzeżeniem w umowie przeznaczenia działki pod budowę domu jednorodzinnego na warunkach ustalonych dla indywidualnego budownictwa mieszkaniowego”<sup>7</sup>. Dekret ten został uchylony przez ustawę z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych<sup>8</sup> (art. 21), która to ustawa powróciła do koncepcji sprzedaży przez Państwo działek na własność czasową (art. 6), jeżeli zaś chodzi o osoby, którym odstąpione zostały działki „w trybie ustanowienia odpłatnego użytkowania jako prawa wieczystego”, to mogły one nabyć te nieruchomości na własność czasową (art. 19)<sup>9</sup>. Ostatecznie na podstawie art. 41 (po zmianie art. 40) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>10</sup> prawo własności czasowej zostało zmienione na użytkowanie wieczyste.

## **1.2 Obowiązek uwzględnienia wniosku**

Zgodnie z art. 7 ust. 2 gmina (Państwo) zobowiązana była uwzględnić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), jeżeli - nieco upraszczając - korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a w przypadku osób prawnych, także z ich zadaniami ustawowymi lub statutowymi<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 326.

<sup>7</sup> J. Czerwiakowski, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Palestra 1961, nr 10, s. 49.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 132.

<sup>9</sup> Zob. J. Czerwiakowski, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Palestra 1961, nr 10, s. 49.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 159.

<sup>11</sup> Ustalenie przyznawanego uprawnienia (prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy) należało w myśl art. 7 ust. 3 do gminy (Państwa), w praktyce jednak, jak wyżej wskazano, mogło chodzić jednak wyłącznie o ustanowienie prawa własności czasowej.

Taki pogląd jest również przyjęty w doktrynie<sup>12</sup> oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku z dnia 7 lutego 1995 r.<sup>13</sup> Sąd Najwyższy uznał, że nie mogły być podstawą odmowy „jakiegokolwiek inne przyczyny”, o których mowa w art. 7 ust. 5 dekretu. W uzasadnieniu wskazał: „Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 7 ust. 5 w zestawieniu z treścią art. 7 ust. 1-4 dekretu nie mógł stanowić samodzielnej podstawy odmowy ustanowienia dzierżawy wieczystej, gdyż zawarte w nim pojęcie „jakichkolwiek innych przyczyn” nie odnosi się do podstaw prawnych wymaganych do uwzględnienia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy lecz do braku faktycznej możliwości zaspokojenia roszczeń dotychczasowego właściciela nieruchomości.”.

Pogląd o obowiązku przyznania prawa własności czasowej został wyrażony dobitnie także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r.<sup>14</sup>, z dnia 20 stycznia 1999 r.<sup>15</sup>, oraz w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r.<sup>16</sup>.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r.<sup>17</sup> NSA wyjaśnił: „Na wstępie należy podnieść, iż powołany wyżej dekret z dnia 26.X.1945 r. miał charakter aktu służącego celom planistycznym, a nie ekspropriacyjnym. Wynika to z wyraźnego brzmienia przepisu art. 7 ust. 2 tego dekretu, stanowiącego, iż organ „... uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.”. Konstrukcja tego przepisu, zawarta w sformułowaniu „... gmina uwzględni wniosek ...” wskazuje, iż zakodowana w nim norma prawna ma charakter związany, co implikuje, że jeżeli zachodzi przesłanka, określona w tym przepisie, to organ musi podjąć

---

<sup>12</sup> Tak też J. Czerwiakowski, *Oddawanie terenów w Warszawie w wieczyste użytkowanie*, Palestra 1965, nr 6, s. 29; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 11; S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 769.

<sup>13</sup> III ARN 83/94, OSNAP 1995, nr 12, poz. 142.

<sup>14</sup> IV SA 135/98, LEX nr 47376.

<sup>15</sup> IV SA 36/97, LEX nr 47375.

<sup>16</sup> OPK 11/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 60.

<sup>17</sup> IV SA 135/98, LEX nr 47376.

decyzję określoną przepisem prawa. W przypadku cyt. przepisu przesłanką jest zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego. Wystąpienie tej przesłanki stanowiło o tym, że organ był obligowany do ustanowienia prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) na rzecz dotychczasowego właściciela, na jego wniosek.”

### **1.3. Tryb uwzględnienia wniosku**

Należy wskazać, że sporne było zagadnienie trybu powstania prawa własności czasowej w razie uwzględnienia wniosku byłego właściciela.

Wyrażono w piśmiennictwie pogląd, że decyzja o przyznaniu prawa własności czasowej była dopiero podstawą do zawarcia umowy o własność czasową<sup>18</sup>. Jednakże według odmiennego, zdecydowanego dominującego poglądu ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) na podstawie art. 7 dekretu następuje w drodze decyzji administracyjnej<sup>19</sup>. Ten ostatni pogląd jest przyjęty również w orzecznictwie NSA<sup>20</sup>.

## **2. Założenia opracowania**

W świetle powyższych uwag, z punktu widzenia uprawnień skarżącego (osoby fizycznej) istotne znaczenie wstępne w sprawie mają następujące zagadnienia: po pierwsze, sytuacji skarżącego jako następcy prawnego, po drugie, czy dotrzymany został termin złożenia wniosku, po trzecie, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

---

<sup>18</sup> S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 11.

<sup>19</sup> D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 63; tak na gruncie art. 82 UGGiWN Z. Truskiewicz [w:] *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 322; tak też S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 770.

<sup>20</sup> Zob. NSA w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów z 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, Nr 1, poz. 7; w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 60.

Jeżeli chodzi o kwestię następstwa prawnego, to dalsze rozważania oparte zostaną na założeniu, że Bogusław Szenk jest następcą prawnym (spadkobiercą) właściciela gruntu, który przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy. Przyjęte zostanie również założenie, że wniosek złożony został we właściwym terminie (z przedstawionych informacji nie wynika, by kwestia ta miała w sprawie charakter sporny).

Odnosnie do zagadnienia trzeciego należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lutego 1995 r.<sup>21</sup> Sąd Najwyższy zarzucił Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu brak ustaleń co do przeznaczeniu określonej nieruchomości w planie zabudowania oraz rozważenia, czy istnieje możliwość realizowania nadal przez dotychczasowych właścicieli funkcji, określonej w tym planie dla danej nieruchomości. Przy rozważaniu tej kwestii należy uwzględnić, że:

- w wyroku z 21 grudnia 1999 r., IV SA 1082/99, Lex 2004, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż: „Art. 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy dopuszczał możliwość wydania decyzji odmownej, gdy korzystanie z gruntu pozostawałoby w sprzeczności z planem zabudowy (a nie projektem planu).”;
- w wyroku z 11 grudnia 1998 r., IV SA 434/97, LEX nr 45862 Naczelny Sąd Administracyjny, iż „Przeznaczenie terenu w planie zagospodarowania przestrzennego pod obiekty użyteczności publicznej nie oznaczało wprost, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela byłoby niezgodne z planem. W dacie rozpoznawania wniosku o przyznanie własności czasowej obowiązywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216), zgodnie z którym do obiektów użyteczności publicznej zaliczane były między innymi hotele.”;
- stosownie do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 7 lutego 1995 r.<sup>22</sup>. odpowiednikiem „planu zabudowania” jest zatwierdzony plan zagospodarowania przestrzennego;

---

<sup>21</sup> III ARN 83/94, OSNP 1995, nr 12, poz. 142.

<sup>22</sup> III ARN 83/94, OSNP 1995, nr 12, poz. 142.



- w wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r., I SA 1112/99, Rzeczpospolita 2001, nr 98, s. C2 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił zaś: „Przy ocenie orzeczeń w sprawie gruntów warszawskich trzeba brać pod uwagę plan zagospodarowania przestrzennego istniejący w dniu ich wydania, a nie w dniu wejścia w życie dekretu o gruntach warszawskich, objęcia nieruchomości w posiadanie przez gminę czy złożenia wniosku o ustanowienie wieczystej dzierżawy.”

Dalsze rozważania, ze względu na brak bliższych informacji, opierać się będą na założeniu, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Założenie przeciwne wyłączałoby *de iure* możliwość ustanowienia dla Bogusława Szenka użytkowania wieczystego. Wprawdzie art. 7 ust. 4 Dekretu przewidywał jeszcze prawo do uzyskania zastępczej dzierżawy, jednakże na mocy art. 89 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>23</sup> (art. 82 wg t.j. z 1991 r.<sup>24</sup>) ust. 1 wygasły prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (zob. także art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>).

### 3. Wyłączenia z zakresu opracowania

Należy podkreślić, że poza zakresem opracowania pozostawiono następujące kwestie, które nie zostały wskazane jako rodzące wątpliwości:

- Kwestia odszkodowania za wadliwe decyzje w zakresie, w jakim wywołały one nieodwracalne skutki prawne (art. 160 k.p.a.)
- Kwestia odszkodowania za przejęte grunty, w sytuacji gdy byłemu właścicielowi odmówiono prawa własności czasowej, ew. użytkowania

---

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.

wieczystego (możliwość odszkodowania stwarzał, w ograniczonym zresztą zakresie: art. 50 (wg numeracji t.j. z 6 kwietnia 1961 r.<sup>26</sup> art. 53) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, następnie art. 90 (art. 83 wg t.j.) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>27</sup> oraz art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1998 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>28</sup>.)

- Kwestia odrębnych uprawnień do uzyskania prawa użytkowania wieczystego wynikających z innych niż Dekret aktów prawnych (chodzi o możliwości, które stwarzał art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>29</sup> oraz art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>30</sup>). Możliwość ta dotyczyła tylko osób, które w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. złożyły stosowne wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Warto wspomnieć, że w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 14, NSA wskazał, że przesłanką tych - odrębnych względem art. 7 Dekretu - uprawnień „jest to, że dotychczasowy właściciel (jego następcy prawni) nie uzyskał i nie może już uzyskać prawa użytkowania wieczystego do gruntu, którego był właścicielem na podstawie art. 7 dekretu, bądź to dlatego, że nie złożył wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego) w terminie określonym w dekrecie, bądź to dlatego, że wniosek nie został uwzględniony. Jest to zatem zupełnie inne uprawnienie, które w samym założeniu miało złagodzić jedynie skutki działania dekretu. Ten różny charakter uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich przesądza o tym, że sprawa o przyznanie użytkowania wieczystego na takim gruncie, w trybie dekretu, jest odrębną sprawą administracyjną od sprawy o oddanie takiego gruntu w użytkowanie wieczyste w trybie poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawy o gospodarce

---

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 94.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.

nieruchomościami. Oznacza to, że w przypadku, gdy wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego) został zgłoszony w terminie określonym w art. 7 ust. 1 dekretu i nie został dotychczas rozpatrzony, sprawa powinna być załatwiona na podstawie przepisów dekretu. Tak jest także wówczas, gdy stwierdzono nieważność decyzji odmawiającej przyznania wieczystego użytkowania na takim gruncie, wydanej na podstawie dekretu. W tych przypadkach sprawa o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu na podstawie dekretu wyprzedza sprawę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro bowiem uprawnienia, o których mowa w art. 82 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i art. 214 ustawy o gospodarce nieruchomościami zależą od tego, że byłemu właścicielowi nie przyznano użytkowania wieczystego na podstawie dekretu, to sprawa o przyznanie użytkowania wieczystego na podstawie dekretu wymaga rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności. Inaczej mówiąc przepisy ustawy o gospodarce gruntami obowiązującej do dnia 31 grudnia 1997 r. i przepisy obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami w niczym nie ograniczają uprawnień byłego właściciela do rozpoznania jego wniosku złożonego w trybie dekretu, jeżeli wniosek nie został dotychczas rozpatrzony.”. Podobny pogląd zaprezentował NSA już wcześniej w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów z 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, Nr 1, poz. 7. Potwierdzono go w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów z dnia 23 października 2000 r. OPK 11/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 60, gdzie NSA wyjaśnił, że „... brak jest tożsamości materialnoprawnej pomiędzy unormowaniami dekretu a przepisami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz obecnie obowiązującą ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dlatego też np. nieuwzględnienie wniosku zgłoszonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu nie pozbawia dotychczasowego właściciela możliwości domagania się zwrotu nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i odwrotnie.”.

## II. Charakter prawny prawa z art. 7 Dekretu

Powyższe założenia umożliwiają podjęcie analizy zasadniczego problemu, który sprowadza się do tego, czy skarżącemu przysługuje prawo podmiotowe do uzyskania prawa użytkowania wieczystego określonej nieruchomości. Z przedstawionych informacji wynika, że wadliwa decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1967 r., tylko w części wywołała nieodwracalne skutki prawne<sup>31</sup>. Oznacza to, że w pozostałej części, a więc w części, w której stwierdzono nieważność decyzji, istnieje możliwość prawna i faktyczna ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz skarżącego. Na takim założeniu opierać się będą dalsze rozważania.

W tej sytuacji kluczowego znaczenia nabiera wyjaśnienie sytuacji podmiotu, który spełnia przesłanki określone w art. 7 Dekretu. Jak już wyżej wskazywano z art. 7 ust. 2 wynika, że - w braku ściśle określonych przesłanek odmowy - gmina (Państwo) miała obowiązek wydania decyzji o przyznaniu prawa własności czasowej.

### 1. Doktryna

J. Czerwiakowski zaprezentował pogląd, że prawo do przyznania własności czasowej jest prawem majątkowym, realizowanym w drodze postępowania administracyjnego<sup>32</sup>, ale mimo tego nie wyłączonym z obrotu, a więc prawem które może być przedmiotem zbycia<sup>33</sup>. Autor ten przyjmował, że przelew tego prawa był możliwy tak długo jak nie wydano decyzji odmownej, gdyż wydanie decyzji odmownej

---

<sup>31</sup> W tej części interesy skarżącego zabezpiecza przewidziana w art. 160 k.p.a. możliwość żądania odszkodowania. Bliższe omówienie tej kwestii pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania.

<sup>32</sup> Por. S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 23-24.

<sup>33</sup> S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 11, 21 i n.

lub upływ terminu do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej powodował utratę prawa do przyznania własności czasowej<sup>34</sup>.

Karol Potrzebowski określał omawiane prawo jako roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, które wchodzi w skład spadku<sup>35</sup>.

Z kolei J. Marowski wskazywał, że mimo braku swobody w zakresie odmowy lub przyznania prawa własności czasowej, trudno uznać żądanie przyznania własności czasowej za roszczenie cywilnoprawne<sup>36</sup>. Jego zdaniem odmowa uwzględnienia wniosku mogła być zaskarżona jedynie w administracyjnym toku instancji i z tego względu trudno było z samego obowiązku władzy przyznania własności czasowej wywodzić prawa cywilne byłego właściciela gruntu<sup>37</sup>.

Rozważając pytanie, czy były właściciel gruntu na terenie Warszawy może skutecznie przenieść na inną osobę swoje uprawnienia do żądania przyznania mu własności czasowej, oraz do czasowego korzystania z gruntu i do odszkodowania w razie nieuwzględnienia wniosku o przyznanie własności czasowej Autor dochodził do wniosku, że nie można tu zastosować art. 168 k.z. o przelewie wierzytelności ani wprost (nie jest to uprawnienie cywilnoprawne), ani - mimo majątkowego charakteru uprawnienia - przez analogię, gdyż pozwoliłoby to na spekulację terenami budowlanymi<sup>38</sup>. Dlatego też, jego zdaniem, umowy przelewu praw byłych właścicieli są skuteczne jedynie w części dotyczącej uprawnień cywilnoprawnych, tj. korzystania z gruntu i prawa do odszkodowania za grunt w razie nieprzyznania własności czasowej<sup>39</sup>.

Wątpliwości J. Marowskiego nie podzielił S. Breyer, który wskazał, że przelewy tych uprawnień się praktykuje i przechodzą one na spadkobierców. „Poza tym sprawa ta wiąże się ze sprzedażą budynków w Warszawie, o ile w myśl art. XXXIX § 3 przep.

---

<sup>34</sup> Zob. S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 22.

<sup>35</sup> K. Potrzebowski, *Pytania i odpowiedzi prawne*, Palestra 1972, nr 7-8, s. 100.

<sup>36</sup> J. Marowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 54.

<sup>37</sup> J. Marowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 54.

<sup>38</sup> J. Marowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 55-56.

<sup>39</sup> J. Marowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 56.

Wpr. Pr. rz. I ks. W. stanowią odrębne nieruchomości. Nie widać przyczyn prawnych, dla których by te budynki nie mogły być sprzedawane.”<sup>40</sup>.

Także D. Kozłowska i E. Mzyk wskazują, że nawet do w chwili obecnej dochodzi w praktyce do zbywania roszczeń przez byłych właścicieli nieruchomości warszawskich na rzecz osób trzecich<sup>41</sup>, przy czym dotyczy to także stanu po wydaniu ostatecznej decyzji o odmowie<sup>42</sup>.

S. Rudnicki pisze: „W kilkudziesięcioletniej praktyce notarialnej utrwaliło się powszechnie aprobowane zjawisko obrotu określonym w art. 7 dekretu uprawnieniem przysługującym dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego następcom prawnym, będącym w posiadaniu gruntu, lub osobom prawa jego reprezentującym do przyznania na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego). Uprawnienie to uznano bowiem za prawo zbywalne i dziedziczne, a w każdym razie za ekspektatywę takiego prawa, która może być przedmiotem zbycia. W związku z tym na ogół nie kwestionowano uprawnień osób wywodzących swoje następstwo prawne z umowy o nabycie tych uprawnień. Nie ma bowiem podstaw do zacieśniania pojęcia „następca prawny” w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu tylko do następstwa uniwersalnego, tzn. nabycia pod tytułem ogólnym (jak np. dziedziczenie, nabycie spadku lub udziału w spadku) i wyłączenia przejścia prawa w drodze sukcesji singularnej. Ograniczenie takie musiałyby wynikać z wyraźnego przepisu ustawowego, którego dekret nie zawiera”<sup>43</sup>.

Kwestia nie była jednak wolna od kontrowersji także w zakresie praktyki administracyjnej, gdyż władze administracyjne przyjmowały, że nabywca roszczenia o przyznanie własności czasowej nie był następcą prawnym w rozumieniu art. 7 ust. 1 i z tego względu nie miał prawa do przyznania własności czasowej za symboliczną opłatą; osoba taka mogła nabyć przedmiotowy grunt tylko w trybie ustawy

---

<sup>40</sup> S. Breyer, *Recenzja pracy J. Marowskiego pt. „Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych”*, NP. 1959, nr 7-8, s. 952.

<sup>41</sup> D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 115.

<sup>42</sup> D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 116.

<sup>43</sup> S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 778.

o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych z dnia 28 maja 1957 r.<sup>44</sup>

Z drugiej strony w praktyce organów administracyjnych powstałej na gruncie wykonywania uchwały RM z dnia 25 stycznia 1965 r.<sup>45</sup>, mocą której przyznano dodatkowy 6-miesięczny termin do składania wniosków o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), przyjmowano, że następcą prawnym w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu jest również osoba, która przed dniem 1 lutego 1965 r. zawarła w formie aktu notarialnego umowę nabycia własności domu jednorodzinnego od dotychczasowych właścicieli<sup>46</sup>. Ponieważ w istocie własność takiego domu mogła zbyć tylko osoba, która złożyła odpowiedni wniosek, a więc do której uchwała nie miała zastosowania, rozumiano to w ten sposób, że chodzi tu o osoby, które nabyły od byłych właścicieli prawo do odszkodowania oraz uprawnienie do aktualnego korzystania z tych budynków<sup>47</sup>.

## 2. Orzecznictwo

W orzeczeniu z 16 stycznia 1952 r.<sup>48</sup> SN wyraził pogląd, że do przelewu omawianego uprawnienia stosuje się wprost art. 168 k.z. dotyczący zobowiązań.

Natomiast w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 listopada 2001 r.<sup>49</sup> SN wyraził pogląd, że mamy tu do czynienia z **ekspektatywą wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy**.

---

<sup>44</sup> S. Cichosz, T. Szawłowski, *O własności nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy*, Warszawa 1960, s. 22; S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 325.

<sup>45</sup> M.P. Nr 6, poz. 18; por. także J. Czerwiakowski, *Kilka zagadnień wybranych z zakresu gospodarki terenami w Warszawie*, Paestra 1961, nr 1, s. 47.

<sup>46</sup> S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 325 z powołaniem na pismo Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 stycznia 1968 r. l.dz. AO/3/30/68.

<sup>47</sup> S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 326.

<sup>48</sup> C 650/50, nie publ. - cyt. za J. Marowski, *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 53, 55.

<sup>49</sup> I CKN 71/2001, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 98.

Także w orzecznictwie NSA omawiane uprawnienie traktowane jest nie jako uprawnienie procesowe (do wszczęcia postępowania), lecz jako uprawnienie materialnoprawne, a więc prawo podmiotowe.

Taki pogląd wyraził NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r.<sup>50</sup> oraz w uzasadnieniu uchwały Składu Pięciu Sędziów z dnia 14 października 1996 r.<sup>51</sup>, gdzie stwierdził: „Okoliczność jednak, że termin przewidziany w art. 7 ust. 1 dekretu nie ma cech terminu kalendarzowego, nie pozbawia go charakteru terminu zawitego prawa materialnego, skoro z jego upływem wygasa uprawnienie do uzyskania w szczególnym trybie prawa wieczystego użytkowania.”

Zagadnieniem charakteru prawnego omawianego uprawnienia Sąd Najwyższy zajął się frontalnie w wyroku z dnia 21 marca 2003 r.<sup>52</sup>. Sąd wskazał w uzasadnieniu: „należy więc przyjąć, że po stronie gminy, a później Państwa, istniał cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, a po stronie byłego właściciela gruntu obowiązkowi temu odpowiadało cywilnoprawne majątkowe uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego. Dziedziczne i zbywalne są bowiem co do zasady tylko cywilne prawa majątkowe (por. w obecnym stanie prawnym art. 922 i 57 k.c.). Uprawnienie to, mimo cywilnoprawnego charakteru mogło być jednak realizowane w drodze wyjątku od zasady tylko w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji. Nie przesądzając w tym miejscu, czy uprawnienie to miało postać roszczenia cywilnoprawnego, w szczególności obligacyjnego, należy przyjąć, iż w każdym razie pozycja osoby, której uprawnienie to przysługiwało była porównywalna z pozycją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. Nasuwa się tu przede wszystkim porównanie z pozycją wierzyciela, któremu przysługuje roszczenie o złożenie przez dłużnika oznaczonego oświadczenia woli. W razie niewykonania przez dłużnika swego zobowiązania, prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek

---

<sup>50</sup> I SA 1036/99, nie publ. - cyt. za D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 44.

<sup>51</sup> OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56.

<sup>52</sup> III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4.



złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie (art. 64 k.c.). Orzeczenie to, mimo iż uwzględnia roszczenie o spełnienie świadczenia, ma więc charakter konstytutywny”.

Należy podkreślić, że w konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, iż definitywne niewywiązanie się z obowiązku ustanowienia prawa stanowi niewykonanie zobowiązania, powoduje szkodę i rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą: „W konsekwencji mamy tu do czynienia z całkowitym niewykonaniem przez gminę lub Państwo swego obowiązku wywołującym straty, których wysokość odpowiada wartości niezyskanego przez uprawnionego prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub prawa własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu”.

Zasadniczo odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zajął jednak w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lutego 2004 r.<sup>53</sup>, w którym stwierdził: „... samo złożenie wniosku w trybie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. nie rodzi po stronie wnioskodawcy bezwzględnego roszczenia o przyznanie prawa użytkowania do konkretnej nieruchomości, gdyż załatwienie tego wniosku zależy od planów zagospodarowania i może sprowadzić się do przyznania prawa użytkowania do innego gruntu lub tylko do przyznania wnioskodawcy odszkodowania. Dopiero więc wydanie ostatecznej decyzji w sprawie wniosku powódki określi jakie przysługują jej prawa w związku z przejęciem gruntu na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. Do czasu wydania takiej decyzji, po stronie powódki można co najwyżej mówić o oczekiwaniu prawnie regulowanym, które jednak nie daje podstaw aby kwalifikować go nawet jako ekspektatywy określonego prawa podmiotowego. Z przepisów dekretu wynika tylko, że wniosek powódki może doprowadzić bądź do powstania po jej stronie prawa użytkowania wieczystego do konkretnej nieruchomości lub do innej nieruchomości zastępczej bądź może jej być przyznane jedynie odszkodowanie. Tylko ostateczna decyzja administracyjna może przesądzić, biorąc pod uwagę wszystkie wymienione w dekrecie przesłanki, jakie uprawnienie uzyska powódka. Bez takiej decyzji nie można więc skutecznie twierdzić, iż powódce przysługuje roszczenie o ustanowienie

---

<sup>53</sup> I CK 310/03, nie publ.

prawa użytkowania do konkretnej nieruchomości, gdyż ostatecznie może ona uzyskać takie prawo do różnych nieruchomości lub tylko odszkodowanie”.

### 3. Uwagi własne

W doktrynie i orzecznictwie zdecydowanie przeważa pogląd, że wynikające z art. 7 dekretu uprawnienie do uzyskania własności czasowej gruntu (użytkowania wieczystego) miało charakter majątkowy. Jest również jasne, że prawo to było realizowane w drodze postępowania administracyjnego. W świetle niemalże jednolitego poglądu orzecznictwa i doktryny korelatem tego uprawnienia jest obowiązek, w razie spełnienia przesłanek, ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

W doktrynie zdecydowanie przeważa także pogląd, częściowo potwierdzający się w praktyce administracyjnej, że omawiane uprawnienie było zbywalne. Większościowy pogląd doktryny o zbywalności uprawnienia wydaje się uzasadniony - ograniczenie zbywalności uprawnień, związanych zresztą z własnością budynku, a więc nieruchomości, nie wynika z ustawy. Nie jest również - jak można sądzić - kwestią przypadku, że art. 7 ust. 1 dekretu mówi o następcach prawnych a nie o spadkobiercach.

Należy jednak pamiętać, że odmienny pogląd wynika z - odosobnionego w swej wymowie - wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2004 r.<sup>54</sup>, w którym przyjęto, że do czasu wydania decyzji byłemu właścicielowi gruntu nie przysługuje żadne uprawnienie: ani roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, ani nawet prawnie chroniona ekspektatywa prawa do gruntu.

Podstawowy argument Sądu sprowadza się do tego, że załatwienie wniosku zależy od planów zagospodarowania i może sprowadzić się do przyznania prawa użytkowania do innego gruntu lub tylko do przyznania wnioskodawcy odszkodowania; tylko ostateczna decyzja administracyjna może przesądzić, biorąc

---

<sup>54</sup> I CK 310/03, nie publ.

pod uwagę wszystkie wymienione w dekrete przesłanki, jakie uprawnienie uzyska powódka.

Pogląd ten jest jednak kontrowersyjny. Po pierwsze, należy podkreślić, że nie wchodzi obecnie w rachubę możliwość przyznania na podstawie art. 7 ust. 4 Dekretu prawa użytkowania wieczystego do innego gruntu albo odszkodowania na podstawie art. 7 ust. 5 Dekretu. Jak już uprzednio wskazano na mocy art. 89 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>55</sup> (art. 82 wg t.j. z 1991 r.<sup>56</sup>) ust. 1 wygasły prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (zob. także art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>57</sup>). Po drugie, w określonym momencie czasowym np. złożenia wniosku zawsze można ustalić, czy spełnione są przesłanki określone w Dekrecie, a zatem czy byłemu właścicielowi przysługuje uprawnienie, czy też nie. Wątpliwość wiązać się może jedynie z tym, że stosownie do wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2001 r., I SA 1112/99, Rzeczpospolita 2001, nr 98, s. C2 przy ocenie orzeczeń w sprawie gruntów warszawskich trzeba brać pod uwagę plan zagospodarowania przestrzennego istniejący w dniu ich wydania, a nie w dniu wejścia w życie dekretu o gruntach warszawskich, objęcia nieruchomości w posiadanie przez gminę czy złożenia wniosku o ustanowienie wieczystej dzierżawy. W świetle takiego stanowiska możliwa jest zatem sytuacja, gdy w chwili złożenia wniosku spełnione są przesłanki określone w Dekrecie, a w chwili jego rozpatrzenia nie. Nie zmienia to jednak faktu, że tak długo jak przesłanki te są spełnione, właściwy organ nie może odmówić ustanowienia użytkowania wieczystego, co oznacza, że byłemu właścicielowi przysługuje możliwość żądania ustanowienia użytkowania wieczystego. Trudno przyjąć, że ze względu na możliwość ustalenia przez gminę nowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmiany) po stronie gminy zachodzi pełna dowolność, która wyklucza brak jakiegokolwiek obowiązku w sferze cywilnoprawnej. Wyprowadzenie takiego wniosku

---

<sup>55</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.

jest bowiem równoznaczne z usytuowaniem działań o charakterze publicznoprawnym (uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego) oraz obowiązków o charakterze prywatnoprawnym na tej samej płaszczyźnie. Uchwalenie planu miejscowego jest działaniem w interesie publicznym, którego jedynie ubocznym skutkiem może być wywieranie wpływu na realizację obligacyjnych obowiązków cywilnoprawnych. Tak długo jak sposób korzystania z nieruchomości przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu, tak długo gmina ma obowiązek ustanowienia użytkowania wieczystego, a byłemu właścicielowi (jego następcy prawnemu) przysługuje odpowiednie uprawnienie o charakterze cywilnoprawnym.

Wydaje się przy tym, że uprawnienie to jest czymś więcej niż tylko przygotowawczym prawem podmiotowym tymczasowym - ekspektatywą. W razie, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 7 Dekretu uprawnionemu przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa.

Należy jednak podkreślić, że pojęcie ekspektatywy nie ma precyzyjnego znaczenia w prawie polskim, w związku z czym niekiedy obejmuje się nim także już w pełni skonkretyzowane roszczenia. Jest to jednakże wyłącznie spór o słowa. Najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia postępowania przed Trybunałem ma stwierdzenie, że skarżącemu przysługuje - o ile przyjęte na wstępie analizy założenia są trafne - prawo cywilnoprawne, które ma charakter majątkowy, wchodzi w skład spadku, oraz - w świetle przeważającego obecnie poglądu - może być przedmiotem obrotu. Z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. wynika, że utrata prawa jest równoznaczna ze szkodą, której wysokość odpowiada wartości prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Wniosku o cywilnoprawnym charakterze uprawnienia nie podważa okoliczność, że uprawnienie to jest realizowane w drodze administracyjnoprawnej. Mamy tu do czynienia z uprawnieniem zbliżonym do prawa żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy stała się ona zbędna dla celów wskazanych w decyzji wywłaszczeniowej. Także i to uprawnienie odznacza się pewną specyfiką - wyłączona jest droga sądowa w zakresie dochodzenia tego roszczenia, a zwrot nieruchomości dokonywany jest wyłącznie w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek uprawnionego podmiotu.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie ową sytuację prawną określa się zazwyczaj mianem roszczenia. Miarodajne są w tym miejscu zarówno wypowiedzi dotyczące art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jak i obecnie obowiązującego art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741 ze zm.), gdyż interesujące nas elementy konstrukcyjne nie ulegały istotnym zmianom.

Jeżeli chodzi o orzecznictwo to należy zwrócić uwagę przede wszystkim na uchwałę z 18 kwietnia 1996 r.<sup>58</sup>, w której SN stwierdził: „Uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części - jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu - na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego, wynikające z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Tekst jednolity: Dz.U. 1991 r. Nr 30 poz. 127 ze zm.), nie może być przeniesione na osobę trzecią w drodze przelewu (art. 509 k.c.)”. W uzasadnieniu do orzeczenia czytamy zaś „(...) wprowadzie uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości ma charakter cywilnoprawny, jednakże jego realizacja - przeniesienie własności nieruchomości ze Skarbu Państwa z powrotem do poprzedniego właściciela, a także na jego następcę - następuje w drodze postępowania administracyjnego, a skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności wywołuje nie umowa o prawo żądania zwrotu nieruchomości, lecz decyzja administracyjna - z chwilą, gdy stanie się ona ostateczna”. Można więc stwierdzić, że w ujęciu SN owa możliwość żądania ma charakter uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym. Potwierdził to również SN w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r.<sup>59</sup>, stwierdzając, iż: „Żądanie przez poprzedniego właściciela przeniesienia z powrotem na jego rzecz własności nieruchomości ma bez wątpienia charakter cywilnoprawny, w związku z czym sprawa zainicjowana takim żądaniem jest - według art. 1 k.p.c. - sprawą cywilną w znaczeniu materialnym. Ustawodawca zdecydował jednak, że w wypadku dochodzenia od Skarbu Państwa lub gminy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (lub jej części) żądanie to może być zrealizowane wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego, na podstawie decyzji wydanej przez

---

<sup>58</sup> III CZP 29/96, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 102.

<sup>59</sup> I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 116.

rejonowy organ rządowej administracji ogólnej. Z wydaniem tej decyzji, gdy stanie się ostateczna, ustawodawca związał również skutek rzeczowy w postaci powrotnego przejścia własności na poprzedniego właściciela (art. 48 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - tekst jednolity: Dz.U. 1991 r. Nr 30 poz. 127 ze zm.)”.

Wywód ten można uzupełnić o uwagi SN zawarte w uzasadnieniu do uchwały z dnia 30 kwietnia 1987 r.<sup>60</sup>. SN wskazał w nim mianowicie, że obowiązkowi zwrotu wywłaszczonej nieruchomości „odpowiada - zbliżone do uprawnienia osoby, której przysługuje prawo pierwokupu (tak w powołanej uchwale Sądu Najwyższego) - uprawnienie poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego do przywrócenia mu własności i posiadania nieruchomości, której został pozbawiony na skutek wywłaszczenia”.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, iż w orzecznictwie SN odnaleźć można również wypowiedzi niezgodne ze stanowiskiem o cywilnoprawnym charakterze uprawnienia. Mianowicie w uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 stycznia 2000 r.<sup>61</sup> czytamy: „Należy mieć wreszcie na uwadze, że w sytuacji opisanej w rozpoznawanym zagadnieniu prawnym, powstaje kolizja między prawem byłego właściciela do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a uprawnieniem „zarządcy” do nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa (gminy), a zatem kolizja między dalej idącym publicznoprawnym roszczeniem o własność nieruchomości wywłaszczonej a prawem (roszczeniem o stwierdzenie nabycia) użytkowania wieczystego tej nieruchomości”.

Z kolei w uzasadnieniu uchwały z dnia 8 listopada 2002 r.<sup>62</sup> SN wyjaśnił, że: „... z mocy ustawy były właściciel wywłaszczonej nieruchomości przy spełnieniu przesłanki zbędności na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nabywał prawo podmiotowe, które początkowo w języku prawniczym, a ostatnio również w tekstach aktów normatywnych (np. art. 19 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach

---

<sup>60</sup> III CZP 19/87, OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 96.

<sup>61</sup> III ZP 14/99, OSNAPiUS 2000, nr 8, poz. 294.

<sup>62</sup> III CZP 73/02, Supremus.

mieszkaniowych lub art. 33 ust. 3 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym, sporządzonej w Warszawie dnia 7 września 1998 r. - Dz.U. 2000 r. Nr 104, poz. 1105) jest określane mianem ekspektatywy, czyli prawnie uzasadnionego oczekiwania. (...) Uprawnienie przyznane byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości wykazuje cechy wierzytelności w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.”.

W orzecznictwie NSA omawiana możliwość żądania wydania decyzji konstytutywnej kwalifikowana jest natomiast w kategorii roszczenia o charakterze cywilnoprawnym. Tytułem przykładu można przywołać w tym miejscu uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1987 r.<sup>63</sup>, w którym stwierdzono: „Przy współwłasności żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd przedmiotem współwłasności. W myśl art. 199 k.c. do takich czynności potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Jeżeli zatem roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części dotyczy przedmiotu współwłasności, to każdy ze współwłaścicieli lub ich następców prawnych jest w takiej sprawie stroną postępowania administracyjnego, a zwrot nieruchomości lub jej części może nastąpić tylko za zgodą wszystkich współwłaścicieli lub ich następców prawnych”. Podobne zapatrywanie wynika ze stanowiska NSA przytoczonego w uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r.<sup>64</sup>, zgodnie z którym „W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził, że literalna wykładnia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dokonana na tle art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. przemawia za stanowiskiem, iż zwrot „nie narusza to praw osób trzecich” obejmuje roszczenia byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, gdyż jest to roszczenie o podmiotowym charakterze”. Stanowiska tego SN nie zanegował. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1996 r.<sup>65</sup>: „Przyjmuje się, że w razie niewykorzystania nieruchomości na cel określony w orzeczeniu wywłaszczeniowym, poprzedni właściciel nabywa z mocy

---

<sup>63</sup> IV SA 642/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 19.

<sup>64</sup> III ARN 65/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 219.

<sup>65</sup> SA/Ka 864/95, OSP 1997, nr 9, poz. 162.

powołanego wyżej przepisu roszczenie o zwrot nieruchomości i staje się stroną we wszystkich postępowaniach dotyczących tej nieruchomości, gdyż postępowania administracyjne w tych sprawach dotyczą jego interesu prawnego”. Najdobitniej stanowisko to zostało jednak wyrażone w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 1996 r.<sup>66</sup>: „Przesłanka zwrotu nieruchomości, jaką jest „zbędność” nieruchomości do realizacji celów publicznych, aktualizuje uprawnienie dotychczasowego właściciela do żądania zwrotu nieruchomości i obowiązek podmiotu, na którego rzecz nastąpiło wywłaszczenie, a więc Skarbu Państwa lub gminy, przeniesienia (prawa) własności wywłaszczonej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych. Powyższe uprawnienie i odpowiadający mu obowiązek mają charakter cywilnoprawny. Uprawnienie to, mimo swego cywilnoprawnego charakteru, może być realizowane tylko na drodze postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcie o zasadności tego roszczenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, to jest decyzji o zwrocie. Decyzja o zwrocie nieruchomości tworzy bezpośrednio stosunek cywilnoprawny, którego treścią jest - jeśli uwzględnia się wniosek byłego właściciela - przywrócenie mu prawa własności utraconego w wyniku wywłaszczenia”.

Również w doktrynie przeważa pogląd, iż omawiane uprawnienia mają charakter cywilnoprawny.

Z. Truskiewicz<sup>67</sup> pisząc o uprawnieniu do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i odpowiadającym mu obowiązku obciążającym Skarb Państwa lub gminę stwierdza: „Upewnienie to i odpowiadający mu obowiązek mają charakter cywilnoprawny. Chodzi tutaj bowiem w istocie o obowiązek przeniesienia własności wywłaszczonej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego i odpowiadającą mu możliwość żądania przeniesienia własności wywłaszczonej nieruchomości. Jest to zatem roszczenie (...). Jednakże upewnienie to, mimo cywilnoprawnego charakteru, może być realizowane tylko na drodze postępowania administracyjnego, a zdarzeniem prawnym wywołującym skutek rzeczowy w postaci przejścia prawa własności wywłaszczonej nieruchomości

---

<sup>66</sup> FPS 7/96, OSP 1997, nr 6, poz. 110.

<sup>67</sup> Z. Truskiewicz [w:] *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Kraków 1995, s. 266.



z powrotem na poprzedniego właściciela (zwrot) jest decyzja administracyjna kończąca to postępowanie (ust. 2)".

Zdaniem G. Bieńka „Termin użyty w art. 136 ust. 3 ustawy „poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu [...]” nie pozostawia wątpliwości, iż poprzedniemu właścicielowi (jego spadkobiercy) przysługuje roszczenie o zwrot, przy czym owo roszczenie musi być dochodzone w postępowaniu administracyjnym”<sup>68</sup>. Wprawdzie wypowiedź tak dotyczy art. 136 ust. 3 ustawy z 1997 o gospodarce nieruchomościami, w którym wyraźnie mowa o „żądaniu”, jednakże autor pogląd taki wyraził już na gruncie ustawy z 1985 r.<sup>69</sup> a ponadto uznaje za aktualne wskazane wyżej orzeczenie SN z 18 kwietnia 1996 r.<sup>70</sup> wyrażające podobny pogląd na gruncie art. 69 ustawy o gospodarce gruntami ... z 1985 r., który nie używał pojęcia „żądanie” lecz stwierdzał po prostu, iż „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi”.

Również T. Woś<sup>71</sup> i E. Klat-Górska<sup>72</sup> uważają, że mamy tu do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym. Także J. Kosik i J. Kremis twierdzą, że jest to prawo podmiotowe<sup>73</sup>.

Doktryna nie jest jednak w pełni jednomyślna. Warto zwrócić uwagę, iż wg L. Żukowskiego<sup>74</sup> „W przepisie art. 229 ugn ustawodawca w sposób dowolny i chyba zupełnie przypadkowy użył zwrotu „roszczenie”, odwołując się przy tym do art. 136 ust. 3 ustawy, gdzie akurat jest mowa o „żądaniu” zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. Roszczenie jest utrwaloną w doktrynie prawa cywilnego kategorią pojęciową, przez którą rozumie się jedną z normatywnych postaci praw

---

<sup>68</sup> G. Bieńek [w:] *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, Zielona Góra 2000, s. 177.

<sup>69</sup> G. Bieńek, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Zielona Góra 1994, s. 18.

<sup>70</sup> III CZP 29/96, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 102.

<sup>71</sup> T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 167.

<sup>72</sup> E. Klat-Górska, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, nr 2, s. 143.

<sup>73</sup> J. Kosik, J. Kremis, *Glosa do wyroku z dnia 10 maja 1994 r.*, (IV S.A. 854/93), PS 1996, nr 3, s. 118.

<sup>74</sup> L. Żukowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2000 r.*, I SA 276/99, OSP 2001, nr 5, poz. 80.

podmiotowych<sup>75</sup>. W istocie w przepisie art. 229 ugn nie chodzi o jakiegokolwiek roszczenie w znaczeniu cywilistycznym, lecz o żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w tym znaczeniu, w jakim używa go chociażby art. 61 § 1 k.p.a.”.

M. Szewczyk pisze zaś<sup>76</sup>: „Nasuwa się mianowicie pytanie, czy wynikające z art. 69 ustawy o g.g. uprawnienia i obowiązki mają charakter administracyjnoprawny, czy też przepis art. 69 tej ustawy jest źródłem roszczenia cywilnoprawnego. Rozstrzygnięcie tej kwestii - interesującej od strony teoretycznej - nie ma wszakże, jak się wydaje, większego znaczenia praktycznego”.

Przedstawione zapatrywania można podsumować następująco: zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przeważa pogląd, zgodnie z którym możliwość żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter cywilnoprawnego roszczenia majątkowego, ostatnio określonego przez Sąd Najwyższy jako ekspektatywa. Odosobnione są głosy wskazujące na administracyjnoprawny charakter tego uprawnienia.

Wydaje się, że powyższe uwagi można bez większych wątpliwości przenieść na grunt rozpatrywanego zagadnienia prawnego. Oznacza to, że okoliczność, iż ustanowienie prawa do gruntu następuje w drodze decyzji administracyjnej nie wyłącza możliwości uznania, że mamy do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym.

---

<sup>75</sup> „Roszczenie polega na możności domagania się (żądania) określonego zachowania od oznaczonej osoby, korzystnego dla uprawnionego; korelatem roszczenia jest skonkretyzowany obowiązek drugiej strony podjęcia określonego działania lub powstrzymania się (przynoszącego korzyść uprawnionemu) od określonego działania. Sfera możności postępowania podmiotu uprawnionego, mająca postać roszczenia, jest wyznaczana nie tylko przez wskazanie zachowania tego podmiotu, lecz przede wszystkim przez określenie „powinnego” zachowania oznaczonej osoby, będącej drugą stroną stosunku prawnego. Klasycznym przykładem tej postaci praw podmiotowych jest wierzytelność wynikająca ze stosunku zobowiązaniowego. Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996 r., str. 124”.

<sup>76</sup> M. Szewczyk, *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Rejent 1992, nr 11, s. 64.