

**Kolokwium z postępowania administracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej
w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 10 listopada 2023 r.**

Pismem z dnia 9 maja 2020 r., nadanym przesyłką poleconą na adres organu I instancji w dniu datowania, Anna Dębowska zamieszkała przy ul. Zygmunta Krasińskiego 8 w Chodzieży (PESEL 87010102022) wystąpiła do Starosty Złotowskiego o zwrot nieruchomości stanowiących własność Miasta Złotowa, położonych w Złotowie przy ul. Srebrnej, oznaczonych w ewidencji gruntów: 1) jako dz. ew. nr 238/1, obręb Złotów 87, pow. 0,297 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008924/0; 2) jako dz. ew. nr 238/2, obręb Złotów 87, pow. 0,303 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008925/0; 3) jako dz. ew. nr 238/3, obręb Złotów 87, pow. 0,299 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008926/0. Strona wskazała, że w jej ocenie na nieruchomościach nie został zrealizowany cel wywłaszczenia jakim miała być budowa osiedla mieszkaniowego. Na przedmiotowych nieruchomościach stoją bowiem domy jednorodzinne, ewidentnie będące własnością osób prywatnych. Skoro wywłaszczenie nastąpiło na rzecz Skarbu Państwa po to, aby powstało osiedle, a tak naprawdę nieruchomości są w prywatnych rękach i stoją na nich domy mieszkalne, to na pewno nie zrealizowano celu wywłaszczenia. To powoduje, w ocenie Anny Dębowskiej, że żądanie zwrotu nieruchomości jest w pełni uzasadnione.

Pismem z dnia 23 maja 2022 r. (które zostało doręczone Annie Dębowskiej w dniu 26 maja 2022 r.) Starosta Złotowski zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Przedmiotowe zawiadomienie zostało doręczone również Miastu Złotów (jako obecnemu właścicielowi nieruchomości; dn. 26 maja 2022 r.) oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości: Marii Nowak – dz. ew. 238/1 (dn. 30 maja 2022 r.); Dorocie Kowalskiej – dz. ew. 238/2 (dn. 27 maja 2022 r.), Beacie Lech – dz. ew. 238/3 (dn. 31 maja 2022 r.).

W celu prawidłowego zidentyfikowania nieruchomości objętych żądaniem zwrotu, organ I instancji ustalił, na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, że przedmiotowe działki nr 238/1, 238/2 i 238/3 stanowiły uprzednio jedną działkę ewidencyjną, oznaczoną nr ew. 2380, o pow. 0,899 ha. Działka ta stanowiła przedmiot prawa własności Henryka Dębowskiego.

Decyzją Naczelnika Powiatu Złotowskiego z dnia 2 czerwca 1974 r. nieruchomości stanowiąca działkę nr ew. 2380 została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa, na potrzeby Dyrekcji Inwestycji Miejskich w Złotowie, jako niezbędna do realizacji budownictwa mieszkaniowego, w trybie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10 poz. 64). Decyzja stała się ostateczna z dniem 16 czerwca 1974 r.

Jednocześnie wskazano, że decyzją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 lutego 1992 r., znak GG.YIII.7228-33/23/92, nieruchomości oznaczona jako działka nr 2380 przeszła z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r., na własność Miasta Złotowa.

W dniu 24 maja 2022 r. dołączono do akt sprawy aktualne odpisy z treść ksiąg wieczystych nr: PO1Z/00008924/0; PO1Z/00008925/0; PO1Z/00008926/0, wszystkie z dnia 23 maja 2022 r. z treści których wynika, iż nieruchomości są własnością Miasta Złotów w użytkowaniu wieczystym Marii Nowak (dz. ew. 238/1), Doroty Kowalskiej (dz. ew. 238/2) i Beaty Lach (dz. ew. 238/3).

Do akt administracyjnych dołączono również pismo Sądu Rejonowego w Złotowie, IV Wydziału Ksiąg Wieczystych z 23 maja 2022 r., z którego wynika, że umowy użytkowania wieczystego zostały zawarte pomiędzy Miastem Złotów, reprezentowanym przez Burmistrza Miasta Złotowa, a użytkownikami wieczystymi Marią Nowak (dot. działki 238/1), Dorotą Kowalską (dot. działki 238/2) i Beatą Lach (dot. działki 238/3) w dniu 3 listopada 1997 r. Zawarcie przedmiotowych umów zostało ujawnione w treści ksiąg wieczystych: 1) działki 238/1 - PO1Z/00008924/0; 2) działki 238/2 - PO1Z/00008925/0; 2) działki 238/3 - PO1Z/00008926/0, wpisami z dnia 30 grudnia 1997 r. Każda z nieruchomości jest obecnie zabudowana budynkiem mieszkalnym, jednorodzinny.

Henryk Dębowski zmarł 5 marca 2019 r. Spadek po zmarłym nabyła w całości jego córka Anna Dębowska, na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia z dnia 2 kwietnia 2019 r., sporządzonego przez notariusza Dariusza Raczkowskiego, rep A nr 3478/2019.

Pismem z dnia 27 czerwca 2022 r. Starosta Złotowski skierował do strony i uczestników postępowania zawiadomienie o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów w terminie 10 dni od dnia doręczenia niniejszego zawiadomienia. Przedmiotowe pismo zostało doręczone Annie Dębowskiej w dniu 11 lipca 2022 r., Burmistrzowi Miasta Złotowa w dniu 29 czerwca 2022 r., Marii Nowak w dniu 13 lipca 2022 r., Dorocie Kowalskiej w dniu 29 czerwca 2022 r. i Beacie Lach w dniu 1 lipca 2022 r.

Z przysługującego prawa skorzystała jedynie Anna Dębowska, która zapoznała się z aktami postępowania w dniu 14 lipca 2022 r. w sekretariacie Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Złotowie. Z przedmiotowej czynności sporządzono protokół. Strona nie wniosła żadnych uwag do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, jak również nie złożyła wniosków dowodowych.

Decyzją z dnia 26 lipca 2022 r., znak ZN.GN.0923569.02.2022, wydaną na podstawie art. 136 ust. 3 i art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm. – dalej jako „u.g.n.”) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2021 r., poz. 735 ze zm. – dalej jako „k.p.a.”), po rozpatrzeniu wniosku Anny Dębowskiej z dnia 9 maja 2020 r., Starosta Złotowski odmówił Annie Dębowskiej zwrotu nieruchomości stanowiących własność Miasta Złotowa, położonych w Złotowie przy ul. Srebrnej, oznaczonych w ewidencji gruntów: 1) jako dz. ew. nr 238/1, obręb Złotów 87, pow. 0,297 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008924/0; 2) jako dz. ew. nr 238/2, obręb Złotów 87, pow. 0,303 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008925/0; 3) jako dz. ew. nr 238/3, obręb Złotów 87, pow. 0,299 ha, dla której Sąd Rejonowy w Złotowie, IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr PO1Z/00008926/0.

W uzasadnieniu wydanej decyzji Starosta Złotowski wskazał, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, wbrew twierdzeniom wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, cel wywłaszczenia polegający na budowie osiedla mieszkalnego został niejako zrealizowany. Na działkach wybudowano bowiem domy jednorodzinne, niewątpliwie służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Ponadto, mając na uwadze, że obecnie tereny, na których znajdują się przedmiotowe działki, są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone na cele mieszkalnictwa rodzinnego o niskiej intensywności, to cel jaki został zrealizowany na przedmiotowych działkach wpisuje się w przyjęte w tym obszarze założenia urbanistyczne.

Nadto roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. W niniejszej sprawie prawo użytkowania wieczystego na rzecz Marii Nowak, Doroty Kowalskiej i Beaty Lach zostało ujawnione w księgach wieczystych stosownymi

wpisami, dokonany w dniu 30 grudnia 1997 r. Z tych też przyczyn należało orzec o odmowie zwrotu nieruchomości na rzecz Anny Dębowskiej.

Decyzja organu I instancji została doręczona Annie Dębowskiej w dniu 1 sierpnia 2022 r. oraz uczestnikom postępowania: Burmistrzowi Miasta Złotowa (w dniu 1 sierpnia 2022 r.), Marii Nowak (w dniu 1 sierpnia 2022 r.), Dorocie Kowalskiej (w dniu 3 sierpnia 2022 r.) i Beacie Lach (w dniu 2 sierpnia 2022 r.).

Od powyższej decyzji odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego wniosła Anna Dębowska pismem z dnia 16 sierpnia 2022 r., nadanym przesyłką poleconą na adres organu I instancji w dniu datowania. Niniejszym odwołaniem zaskarżyła decyzję w całości, wnosząc o jej zmianę przez orzeczenie o zwrocie nieruchomości będących przedmiotem postępowania, ewentualnie uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Anna Dębowska zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, 77 § 1, 80 k.p.a. przez zaniechanie zebrania wyczerpującego materiału dowodowego na okoliczność ustalenia realizacji celu wywłaszczenia oraz skuteczności zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Ponadto zarzucono naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. przez niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przyczyn, dla których odmówiono zwrotu nieruchomości będących przedmiotem wniosku. Skarżąca wskazała także na naruszenie prawa materialnego, a to art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 u.g.n. przez odmowę zwrotu nieruchomości, pomimo że są one zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W uzasadnieniu odwołania Anna Dębowska powtórzyła argumentację zawartą w treści wniosku o zwrot nieruchomości w zakresie twierdzeń związanych z brakiem realizacji celu wywłaszczenia. Ponadto wskazała, że organ w stopniu niewystarczającym przeprowadził postępowanie dowodowe. Po pierwsze, nie ustalono w sposób wyczerpujący i wszechstronny w jaki sposób nieruchomość wywłaszczona została zagospodarowana. Następnie, nie dokonano właściwej oceny prowadzącej do przekonania, że na wywłaszczonej nieruchomości w istocie nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Po wtóre, w ocenie odwołującej się, organ nie powinien był poprzestać – w zakresie ustalenia okoliczności związanych z zawarciem umów użytkowania wieczystego – jedynie na treści ksiąg wieczystych. Jest to bowiem niewystarczające do właściwej oceny czy przedmiotowe umowy zostały skutecznie zawarte oraz czy są umowami ważnymi.

W uzasadnieniu odwołania wskazano również, że szereg powyższych uchybień procesowych skutkowało naruszeniem powołanych w zarzutach przepisów prawa materialnego przez Starostę Złotowskiego. Wszystkie przywołane uchybienia, końcowo skutkowało niezasadną odmową zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz Anny Dębowskiej.

Odwołanie wpłynęło do Starosty Złotowskiego w dniu 19 sierpnia 2022 r. Organ I instancji przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy do organu II instancji – Wojewody Wielkopolskiego – w dniu 26 sierpnia 2022 r.

Pismem z dnia 23 września 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił strony i uczestników postępowania o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Pismo to zostało doręczone Annie Dębowskiej w dniu 28 września 2022 r. oraz uczestnikom: Burmistrzowi Miasta Złotowa (w dniu 27 września 2022 r.), Marii Nowak (w dniu 28 września 2022 r.), Dorocie Kowalskiej (w dniu 11 października 2022 r.) i Beacie Lach (w dniu 28 września 2022 r.).

Decyzją z dnia 25 października 2022 r., znak WW.OD.GN.324.2022, Wojewoda Wielkopolski, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Złotowskiego.

Wojewoda Wielkopolski ustalił stan faktyczny sprawy w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach administracyjnych. W ocenie organu odwoławczego, zwrot wnioskowanych nieruchomości był niemożliwy w sytuacji, gdy nieruchomości te zostały oddane w użytkowanie wieczyste. Z faktu zawarcia umowy użytkowania wieczystego wynika bowiem, że organy administracji nie mogą nimi swobodnie dysponować.

W konsekwencji Starosta Złotowski zasadnie odmówił zwrotu nieruchomości położonych w Złotowie przy ul. Srebrnej, oznaczonych w ewidencji gruntów: 1) jako dz. ew. nr 238/1, obręb Złotów 87, pow. 0,297 ha, która została oddana w użytkowanie wieczyste Marii Nowak, 2) jako dz. ew. nr 238/2, obręb Złotów 87, pow. 0,303 ha, która została oddana w użytkowanie wieczyste Dorocie Kowalskiej, 3) jako dz. ew. nr 238/3, obręb Złotów 87, pow. 0,299 ha, która została oddana w użytkowanie wieczyste Beacie Lach. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego okoliczność ta bezsprzecznie wynika z treści odpisów ksiąg wieczystych, znajdujących się w aktach sprawy. Z uwagi na oddanie nieruchomości, obejmujących działki nr 238/1, 238/2 i 238/3 w użytkowanie wieczyste nie było możliwe wydanie decyzji orzekającej o zwrocie opisanych nieruchomości.

Zgodnie z art. 229 u.g.n. roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. dniem 1 stycznia 1998 r.), nieruchomości została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

W przedmiotowej sprawie prawo użytkowania wieczystego, zostało ustanowione aktami notarialnymi z 3 listopada 1997 r. i ujawnione w księgach wieczystych wpisami dokonanymi w dniu 30 grudnia 1997 r.

Jednocześnie, mając na uwadze powyższe przepisy wskazać należy, że zanim organ administracji publicznej przystąpi do merytorycznego rozpoznania sprawy poprzez badanie, czy ziściły się materialne przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinien wyjaśnić, czy spełnione zostały formalne przesłanki rozpatrzenia wniosku. Organ powinien więc najpierw zbadać, czy wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pochodzi od podmiotu w nim wymienionego, czy dotyczy wywłaszczonej nieruchomości, a także czy nie ma przeszkód do prowadzenia postępowania co do zbędności na cel wywłaszczenia, wskazanych właśnie w art. 229 u.g.n. Dopiero po ustaleniu tych okoliczności można przejść do dalszego etapu postępowania, w którym wyjaśniany będzie cel wywłaszczenia, a następnie zbadane będą przesłanki zbędności, na podstawie art. 137 u.g.n.

Organ II instancji dopatrył się natomiast naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 107 § 3 k.p.a. przez niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu przyczyn, dla których odmówiono zwrotu nieruchomości. Starosta Złotowski w pierwszej kolejności wskazywał, iż przyczyną odmowy zwrotu działek nr ew. 238/1, 238/2, 238/3 jest realizacja na nich celu wywłaszczenia. Tymczasem to oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym powinno stanowić podstawę odmowy zwrotu. To uchybienie organu I instancji nie miało jednak wpływu na wynik sprawy i z tych też przyczyn samo w sobie nie mogło stanowić podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji.

Decyzję Wojewody Wielkopolskiego z uzasadnieniem doręczono Annie Dębowskiej w dniu 28 października 2022 r. oraz uczestnikom postępowania: Burmistrzowi Miasta Złotowa (w dniu 28 października 2022 r.), Marii Nowak (w dniu 31 października 2022 r.), Dorocie Kowalskiej (w dniu 31 października 2022 r.) i Beacie Lach (domniemanie doręczenia – decyzja po dwukrotnym awizowaniu została zwrócona do nadawcy z dniem 15 listopada 2022 r., z adnotacją „nie podjęto w terminie” i pozostawiona w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia).

Skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 listopada 2022 r. (wniesioną w dniu datowania listem poleconym za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego) Anna Dębowska, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika – radcę prawnego Mariana Raźnego, zaskarżyła decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 października 2022 r., znak WW.OD.GN.324.2022, utrzymującą w mocy decyzję Starosty Złotowskiego w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W zarzutach skargi pełnomocnik wskazał:

1. naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 7, 77 § 1, 80 k.p.a., przez niewyczerpujące zgromadzenie materiału dowodowego oraz dowolną, a nie swobodną ocenę dowodów co prowadziło do nieustalenia zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia oraz przedwczesnego uznania, że na żądanych do zwrotu nieruchomościach skutecznie ustanowiono prawo użytkowania wieczystego;
2. naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i art. 100 § 1 k.p.a., przez ich niezastosowanie pomimo istnienia w sprawie zagadnienia wstępnego w postaci możliwości rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub ustalenia przez sąd powszechny nieważności tej umowy, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;
3. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 136 ust. 3 u.g.n., przez uznanie, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi samo w sobie podstawę do odmowy jej zwrotu oraz zaniechanie zbadania przez organ II instancji kwestii zbędności wywłaszczonych działek nr 238/1, 238/2, 238/3 na cel wywłaszczenia, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W oparciu o powyższe zarzuty pełnomocnik skarżącej Anny Dębowskiej, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody Wielkopolskiego i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania na rzecz skarżącej, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi – w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. – powtórzono argumentację zawartą w odwołaniu do Wojewody Wielkopolskiego dotyczącą tego, że organ w stopniu niewystarczającym przeprowadził postępowanie dowodowe. Nie ustalono bowiem w sposób wyczerpujący i wszechstronny, jak nieruchomość wywłaszczona została zagospodarowana. Nie dokonano właściwego ustalenia celu wywłaszczenia. Nadto nie ustalono czy umowy użytkowania wieczystego zostały zawarte skutecznie.

W dalszym zakresie podniesiono, że organ nie powinien był odmawiać zwrotu nieruchomości do czasu rozstrzygnięcia przez sąd powszechny zagadnienia wstępnego, jakim jest kwestia ważności umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Z tych przyczyn, w opinii autora skargi, organ był obowiązany zawiesić postępowanie oraz wyznaczyć skarżącej odpowiedni termin na wystąpienie do sądu powszechnego. Ponieważ organ tego nie uczynił, doszło do naruszenia art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i art. 100 § 1 k.p.a.

Organ odwoławczy niesłusznie przyjął, że w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy uzasadnione jest ograniczenie zakresu postępowania wyjaśniającego do stwierdzenia, że nieruchomości zostały oddane w użytkowanie wieczyste, bez rozpoznawania kwestii zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia. Na skutek tego zaniechania organ nie ustalił bowiem jedynej wskazanej w przepisie art. 136 ust. 3 u.g.n. przesłanki zwrotu nieruchomości, natomiast odmówił ich zwrotu z powodu przesłanki, która nie jest wprost wskazana w ustawie. Naruszenie to jest tym istotniejsze, że kwestia zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia może mieć decydujące znaczenie w razie, gdyby skarżąca zdecydowała się wystąpić przeciwko Miastu Złotów z powództwem cywilnym o naprawienie szkody wyrządzonej jej przez oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski wniósł o jej oddalenie wskazując, że wydana decyzja odpowiada prawu. W tym zakresie organ powtórzył argumentację zawartą w treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski w treści odpowiedzi na skargę wskazał, że z informacji jaką organ uzyskał w dniu 5 grudnia 2022 r. wynika, że jedna z użytkowniczek wieczystych nieruchomości będącej przedmiotem postępowania, tj. Beata Lach zmarła w dniu 23 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Anny Dębowskiej na decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 października 2022 r., znak WW.OD.GN.324.2022, wyrokiem z dnia 12 października 2023 r., sygn. akt II SA/Po 438/22:

- stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 października 2022 r., znak WW.OD.GN.324.2022 (pkt 1 sentencji wyroku);
- zasądził od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz skarżącej Anny Dębowskiej kwotę 697,00 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku).

W uzasadnieniu wydanego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że nie budzi wątpliwości, iż zaskarżona przez skarżącą Annę Dębowską decyzja Wojewody Wielkopolskiego została skierowana m.in. do Beaty Lach, tj. do osoby, która zmarła w toku

postępowania administracyjnego. W konsekwencji Beata Lach utraciła status strony tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Z przedłożonego Sądowi odpisu skróconego aktu zgonu wynika, że Beata Lach zmarła w dniu 23 października 2022 r., a więc przed podjęciem zaskarżonej decyzji Wojewody Wielkopolskiego.

Sąd zważył przy tym, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają normy prawnej, która wprost regulowałaby kwestię skutków prawnych skierowania decyzji organu do osoby zmarłej. Jednakże zarówno doktryna, jak i wypracowane już orzecznictwo sądowe wskazuje, że prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i wydanie w takiej sytuacji decyzji, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jest to bowiem uchybienie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności.

Aby można było mówić o postępowaniu administracyjnym, musi istnieć organ administracyjny mający zdolność prawną do jego prowadzenia oraz strona, o prawach której organ orzeka w danym postępowaniu. Zgodnie natomiast z art. 28 k.p.a., status strony przysługuje osobie fizycznej i wygasa z chwilą jej śmierci. Ponadto jak wynika z art. 30 § 1 k.p.a., zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 8 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.), każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Zdolność ta kończy się z chwilą śmierci.

W związku z powyższym, skoro Beata Lach zmarła przed wydaniem decyzji przez Wojewodę Wielkopolskiego, to organ nie mógł skierować rozstrzygnięcia do osoby zmarłej. Powoduje to bowiem, że przedmiotowa decyzja została wydana w warunkach rażącego naruszenia prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Z tych też przyczyn Sąd nie badał jej merytorycznie pod względem zgodności z prawem, uznając to za przedwczesne i nie odnosił się do zarzutów skargi.

W niniejszej sprawie skutkiem skierowania zaskarżonej decyzji do osoby zmarłej (co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, z uwagi na wystąpienie podstawy nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), jest pozbawienie ewentualnych następców prawnych Beaty Lach możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym. Mając zaś na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) spadkobiercy strony, którzy wchodzić do postępowania z mocy samego prawa (art. 30 § 4 k.p.a.), muszą mieć zapewniony

udział także w postępowaniu odwoławczym i możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej jako „p.p.s.a.”) orzekł, jak w punkcie 1 wyroku. Orzeczenie o kosztach jest uzasadnione treścią art. 200 p.p.s.a. i 205 § 2 p.p.s.a.

Odpis przedmiotowego wyroku wraz z uzasadnieniem doręczono pełnomocnikowi Anny Dębowskiej, radcy prawnemu Marianowi Raźnemu w dniu 2 listopada 2022 r. W tym samym dniu Anna Dębowska wypowiedziała udzielone pełnomocnictwo, zwalniając r.pr. Mariana Raźnego z obowiązków dalszego działania w sprawie z dniem wypowiedzenia.

Działając jako pełnomocnik Anny Dębowskiej – radczynie prawna Małgorzata Bystra (adres do doręczeń: ul. Półwiejska 30/5, 61-888 Poznań), proszę sporządzić stosowny środek zaskarżenia do właściwego sądu albo sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia.

Stan prawny:

USTAWA Z DNIA 21 SIERPNI 1997 R. O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

tj. z dnia 21 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)

ROZDZIAŁ 6. ZWROT WYWŁASZCZONYCH NIERUCHOMOŚCI.

Art. 136 [Niezmiennosc celu; ządanie zwrotu]

1. Nieruchomosc wywlaszczona nie moze byc uzyta na cel inny niz okreslony w decyzji o wywlaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba ze poprzedni wlasciciel lub jego spadkobierca nie zloza wniosku o zwrot tej nieruchomosci.

2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywlaszczonej nieruchomosci lub jej częsci na inny cel niz okreslony w decyzji o wywlaszczeniu wlasciwy organ zawiadamia poprzedniego wlasciciela lub jego spadkobierce o tym zamiarze, informujac równocześnie o możliwości zwrotu wywlaszczonej nieruchomosci lub udzialu w tej nieruchomosci albo częsci wywlaszczonej nieruchomosci lub udzialu w tej częsci.

2a. W przypadku braku możliwości ustalenia adresu poprzedniego wlasciciela lub jego spadkobiercy zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia. Obwieszczenie podaje się do publicznej wiadomosci na okres 3 miesiacy poprzez wywieszenie w siedzibie wlasciwego organu oraz umieszczenie na jego stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacje o obwieszczeniu wlasciwy organ podaje do publicznej wiadomosci przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmujacym co najmniej powiat, na terenie którego polozona jest nieruchomosc.

2b. Zawiadomienie zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie nieruchomosci wedlug ksiegi wieczystej lub zbioru dokumentow oraz wedlug katastru nieruchomosci;
- 2) oznaczenie decyzji administracyjnej stanowiaczej podstawe wywlaszczenia;
- 3) imię i nazwisko poprzedniego wlasciciela lub jego spadkobiercy;
- 4) informacje o tym, ze z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonujacego zadanie z zakresu administracji rządowej;
- 5) pouczenie o skutkach niezlozenia wniosku o zwrot w terminie, o którym mowa w ust. 5 i 7.

3. Poprzedni wlasciciel lub jego spadkobierca mogą ządac zwrotu wywlaszczonej nieruchomosci lub udzialu w tej nieruchomosci albo częsci wywlaszczonej nieruchomosci lub udzialu w tej częsci, jezeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomosc lub jej częsc stala się zbędna na cel okreslony w decyzji o wywlaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonujacego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym wlasciwy organ gospodarujacy zasobem nieruchomosci. Warunkiem zwrotu wywlaszczonej nieruchomosci lub udzialu w tej nieruchomosci albo częsci wywlaszczonej nieruchomosci lub

udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.

3a. W przypadku gdy postępowanie w sprawie zwrotu dotyczy udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w jej części, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, zawiadamia pozostałych uprawnionych o możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości albo udziału w jej części.

3b. W przypadku gdy zostało zgłoszone więcej niż jedno żądanie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości lub w jej części, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, prowadzi jedno postępowanie dotyczące wszystkich żądań.

4. Przepisy ust. 3-3b stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, albo od dnia następującego po dniu, w którym upłynął okres, o którym mowa w ust. 2a, uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa.

6. *(utracił moc)*

7. Uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2.

Art. 137 [Nieruchomość zbędna]

1. 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)¹ pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

Art. 138 [Wygaśnięcie praw]

1. Jeżeli nieruchomość lub jej część podlegająca zwrotowi została oddana w trwały zarząd lub została obciążona prawem użytkowania, prawa te wygasają z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. Przepis art. 90 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

¹ Utracił moc z dniem 24 marca 2014 r. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłączoną 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, na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt P 38/11 (Dz.U. poz. 376).

2. Najem, dzierżawa lub użyczenie zwracanej nieruchomości wygasa z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna.

Art. 139 [Stan nieruchomości] Nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu.

Art. 140 [Zwrot odszkodowania i nieruchomości zamiennej]

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.

5. Jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna oraz dopłata pieniężna, oprócz nieruchomości zamiennej zwraca się także tę dopłatę w wysokości ustalonej według zasad, o których mowa w ust. 2, z tym że wysokość zwaloryzowanej kwoty nie może być wyższa niż różnica między wartością nieruchomości zwracanej a wartością nieruchomości zamiennej określonej na dzień zwrotu. Przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. W razie zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości zamiennej stosuje się dopłaty pieniężne równe różnicy wartości tej nieruchomości określonej na dzień zwrotu.

6. Koszty postępowania o zwrot nieruchomości ponosi odpowiednio Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów odszkodowanie jest zwracane.

Art. 141 [Raty]

1. Należności, o których mowa w art. 140, mogą być, na wniosek poprzedniego właściciela albo jego spadkobiercy, rozłożone na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

2. Wierzytelności Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego z tytułu, o którym mowa w art. 140, podlegają stosownemu zabezpieczeniu. Jeżeli zabezpieczenie polega na ustanowieniu hipoteki na nieruchomości, decyzja o zwrocie stanowi podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej.

3. Raty, o których mowa w ust. 1, podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

4. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

Art. 142 [Decyzja o zwrocie i rozliczeniach]

1. O zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji.

2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, 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.

Art. 229 [Wyłączenie zwrotu nieruchomości] Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Art. 242. [Wejście w życie ustawy]

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.

USTAWA Z DNIA 4 KWIETNIA 2019 R. O ZMIANIE USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

(Dz. U. z 2019 r., poz. 801 – z dnia 29 kwietnia 2019 r.)

Art. 2 ust. 1

W przypadku gdy termin, o którym mowa w 136 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1, upłynął przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy albo gdy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do upływu tego terminu pozostało nie więcej niż 12 miesięcy, wniosek, o którym mowa w art. 136 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, może zostać złożony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.