

## **Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4 czerwca 2014 r., sygn. IV SA/Po 951/13<sup>16</sup>**

**Obciążenie wywłaszczonej nieruchomości spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu o treści odpowiadającej dawnemu prawu do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej stanowi negatywną przesłankę zwrotu tej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela (jego spadkobiercy).**

### **Wprowadzenie**

Glosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (WSA lub Sąd) trafnie rozstrzygnął problem prawny, który wyłonił się na kanwie sprawy o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, prowadzonej przed organami władzy publicznej na podstawie przepisów rozdziału 6 działu III Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup> od prawie 25 lat<sup>18</sup>. Kosztów społecznych, z jakimi wiązał się fakt tak długotrwałego prowadzenia postępowania, można byłoby w znacznej mierze uniknąć, gdyby spostrzeżenie, jakie poczynił Sąd, dokonane zostało wcześniej.

---

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4 VI 2014 r., sygn. IV SA/Po 951/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 19 V 2015).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115, poz. 741 ze zm.), dalej „u.g.n.”.

<sup>18</sup> Do 31 XII 1997 r. na podstawie Ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1985 Nr 22, poz. 99).

Celem niniejszej glosy jest przedstawienie decyzji Sądu i wskazanie, że dokonany przez Sąd proces wykładni nie odbyłby się bez osiągnięcia derywacyjnej normatywnej koncepcji wykładni prawa, której załącznikiem było rozróżnienie normy i przepisu wedle kryterium pojęciowego – pierwotną ideę przedstawił Zygmunt Ziemiński<sup>19</sup>, a szczegółowo rozwinął Maciej Zieliński<sup>20</sup>. W glosowanym wyroku Sąd odszukał poza tekstem prawnym modyfikator dla zakresu zastosowania przepisu centralnego, ułomnego, jakim jest art. 136 ust. 3 u.g.n., i odkrył, że obciążenie wywłaszczonej nieruchomości spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu stanowi negatywną przesłankę zwrotu tej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela.

Ze szczególną aprobatą odnieść się należy do sposobu dokonanej wykładni uwzględniającej paradygmat, jakim jest twierdzenie, że *omnia sunt interpretanda*. Skład orzekający, dokonując wykładni relewantnych dla rozpatrywanej sprawy przepisów, powołał się w pierwszej kolejności na przepisy Konstytucji RP i dostrzegł, iż w sprawie zachodzi konflikt dwóch zasad – wartości konstytucyjnie chronionych: prawa osoby wywłaszczonej do zwrotu utraconego niegdyś prawa i prawa do mieszkania. Następnie Sąd zbadał istotę ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu, przede wszystkim na podstawie ustawy mającej dla tego prawa charakter ustrojowy – tj. Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>21</sup>. Rezultatem tych czynności był wniosek scharakteryzowany na wstępie.

## 1. Stan faktyczny

Sprawa zawisła przed WSA była wieloaspektowa. Ze względu na to, że niniejsza glosa dotyczy tylko części ustaleń i rozważań Sądu, stan faktyczny przedstawić należy w sposób następujący.

Czesław K. złożył w lipcu 1990 r. wniosek o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, która w chwili złożenia podania była niezagospodarowana zgodnie z celem wywłaszczenia. W trakcie postępowania o zwrot

<sup>19</sup> Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, z. 1, s. 105–122; idem, *Logiczne problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 208.

<sup>20</sup> M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 15 XII 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. 2001 Nr 4, poz. 27 ze zm.), dalej „ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych”.

kierownik Urzędu Rejonowego w P. oddał w marcu 1992 r. przedmiotową nieruchomość w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej w P., która ją podzieliła na pomniejsze działki budowlane, zabudowała domami jednorodzinnymi i obciążyła prawami do domów jednorodzinnych<sup>22</sup>. W marcu 2001 r. Sąd Okręgowy w P. stwierdził częściową nieważność umowy z marca 1992 r. W międzyczasie 14 stycznia 2003 r. prawa do domów jednorodzinnych stały się z mocy samego prawa spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokalu<sup>23</sup>. W księdze wieczystej urządzonej dla przedmiotowej nieruchomości w dacie orzekania przez organy i WSA znajdował się konstytutywny wpis prawa użytkowania wieczystego na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej w P.

Pełna rekonstrukcja stanu faktycznego sprawy możliwa jest dzięki uzasadnieniu głosowanego wyroku, jak również na podstawie poprzednio wydanego w sprawie przez WSA orzeczenia oddalającego skargę na decyzję kasatoryjną Wojewody Wielkopolskiego i przekazującą sprawę o zwrot przedmiotowej nieruchomości do ponownego rozpatrzenia przez Starostę P.<sup>24</sup>

## **2. Prawo do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a prawo do mieszkania**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu swój wywód prowadzący do tezy nakreślonej we wstępie rozpoczął od stwierdzenia, że w sprawie zachodzi konflikt dwóch zasad rangi konstytucyjnej: zasady zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia, która to zasada stanowi oczywistą konsekwencję unormowania art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>, oraz konstytucyjnego prawa do mieszkania, statuowanego w art. 75 ustawy zasadniczej. Sąd zauważył, że prawo do

---

<sup>22</sup> Prawo do domu jednorodzinnego uregulowane było w rozdziale 3 działu IV tytułu II części I Ustawy z dnia 16 IX 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982 Nr 30, poz. 210). Prawo do domu jednorodzinnego zniknęło z prawa spółdzielczego 15 I 2003 r. wskutek Ustawy z dnia 19 XII 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2002 Nr 240, poz. 2058).

<sup>23</sup> Art. 10 Ustawy z dnia 2 VII 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 Nr 172, poz. 1804).

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 21 V 2009 r., sygn. II SA/Po 1048/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 19 V 2015).

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

zwrotu nieruchomości wyłączonej nie ma charakteru bezwzględnego, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Podkreśla się w nim, że „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonej. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wyłączona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wyłączenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wyłączonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych”<sup>26</sup>. Tymczasem Konstytucja RP w art. 75 ustanawia prawo do mieszkania, z którego wynika wiele wytycznych, np. nakaz preferencyjnego traktowania potrzeby mieszkaniowej obywateli, jako jednej z najbardziej elementarnych potrzeb każdego człowieka o charakterze egzystencjalnym, czy nakaz prowadzenia polityki zmierzającej do umożliwienia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli i zapewnienia spokojnego i stabilnego korzystania z uzyskanego mieszkania. Zdaniem Sądu porównanie tych dwóch dóbr (prawa wyłączonego do zwrotu nieruchomości wykorzystanej niezgodnie z celem wyłączenia i prawa do mieszkania) w sytuacji ich kolizji uzasadnia wniosek, że to prawu do mieszkania oraz stabilnego i spokojnego zeń korzystania przyznać należy pierwszeństwo.

W drugiej kolejności Sąd zwrócił uwagę na argumenty o charakterze jurydycznym, przemawiające za niedopuszczalnością zwrotu nieruchomości obciążonej spółdzielczym prawem własnościowym do lokalu. Oto bowiem prawo takie może zostać ustanowione i istnieć tylko w budynku stanowiącym własność spółdzielni mieszkaniowej, a więc wzniesionym na gruncie będącym własnością spółdzielni albo oddanym jej w użytkowanie wieczyste<sup>27</sup>. Zabezpieczeniem takiej konstrukcji prawnej jest art. 17<sup>18</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym jeśli w postępowaniu upadłościowym albo postępowaniu egzekucyjnym z nieruchomości spółdzielni nabywcą budynku albo udziału w budynku nie będzie spółdzielnia mieszkaniowa,

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 XII 2008 r., sygn. SK 43/07 (Dz.U. 2008 Nr 223, poz. 1476).

<sup>27</sup> Art. 17<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przekształca się w prawo odrębnej własności lokalu lub we własność domu jednorodzinnego. Sąd w głosowanym wyroku przyjął, że art. 17<sup>18</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znajduje *per analogiam* zastosowanie także do innych przypadków, gdy nieruchomości dotychczas spółdzielcza miała by przejść na własność podmiotu niebędącego spółdzielnią. I tak, Sąd wskazał, że nawet gdyby miało dojść do zwrotu tych działek, na których ustanowione jest spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu, to zwrotowi podlegałoby „prawo wyrażone z rzeczywistej treści – pozór prawa”, gdyż w momencie zwrotu doszłoby równocześnie do wspomnianego skutku *ex lege*, który z oczywistych względów obejmowałby nie tylko sam dom, ale i działkę gruntu, na którym ów dom jest posadowiony.

### 3. Rozwiązanie problemu prawnego przy zastosowaniu derywacyjnego modelu wykładni prawa

Artykuł 136 ust. 3 u.g.n. stanowi przykład pluralnego przepisu zrębowego niepełnego normatywnie. Niepełność normatywna tego przepisu polega chociażby na tym, że nie wskazuje on, w jakiej postaci (tj. w formie jakiej czynności konwencjonalnej) dokonany zostanie zwrot nieruchomości – co wynika dopiero z przepisu uzupełniającego<sup>28</sup>, tj. art. 142 ust. 2 u.g.n. Przepis ten pełni także funkcję centralnego ułomnego. Kwestie powyższe niewątpliwie dostrzegł Sąd w głosowanym wyroku. Punktem wyjścia rozważań Sądu było bowiem zwrócenie uwagi na podstawowy modyfikator art. 136 ust. 3 u.g.n. – a mianowicie art. 229 u.g.n., zgodnie z którym roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed 1 stycznia 1998 r. nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Ze względu na to, że modyfikator powyższy w niniejszej sprawie nie mógł implikować absolutnej niemożności zwrotu nieruchomości – gdyż istniejący konstytutywny wpis użytkowania wieczystego ma charakter usuwalny, skoro umowa z marca 1992 r. stała się *ex tunc* nieważna – Sąd odszukał inne modyfikatory art. 136 ust. 3 u.g.n., niewyrażone wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Sąd w głosowanym wyroku potrzebę poszukiwania takich modyfikatorów – mimo jednoznacznej treści

<sup>28</sup> B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 3.

art. 229 u.g.n., z którego nie wynikało wszak, aby spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu było przeszkodą dla zwrotu nieruchomości – wytłumaczył dostrzeżoną kolizją dwóch konstytucyjnych praw: prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej i prawa do mieszkania, które to prawo było zagrożone, skoro przedmiotem zwrotu miała być nieruchomość zabudowana budynkami mieszkalnymi i obciążona spółdzielczymi prawami własnościowymi do lokali. Dostrzegając kolizję obu wartości konstytucyjnie chronionych, Sąd dał pierwszeństwo drugiej z nich.

Drugim krokiem poczynionym przez interpretatora było dostrzeżenie konfliktu poziomego pomiędzy art. 136 ust. 3 u.g.n. a art. 17<sup>18</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Istnienie takiego konfliktu wykazano, posługując się wnioskowaniem *per analogiam*, którego sposób przeprowadzenia należy ocenić pozytywnie. Cechą uprawniającą do zastosowania rozumowania *per analogiam* było to, że oba zdarzenia prawne, tj. zarówno nabycie w trybie np. postępowania egzekucyjnego nieruchomości spółdzielni (obciążonej spółdzielczymi prawami do lokalu) przez niespółdzielnię ( $S_1$ ), jak i zwrot takiej nieruchomości na rzecz niespółdzielni ( $S_2$ ) powoduje taki sam skutek, a mianowicie niepozostawianie budynku obciążonego spółdzielczymi prawami własnościowymi do lokalu we własności spółdzielni (cecha-skutek A), muszą w konsekwencji doprowadzić do takiego samego skutku *ex lege* w postaci przekształcenia się spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu w prawo własności (P)<sup>29</sup>. Wykazany konflikt polegał zatem na tym, iż w wyniku zwrotu nieruchomości (instytucji prawnej mającej doprowadzić do przeniesienia prawa własności na rzecz osoby wywłaszczonej lub jej następcy prawnego) w rzeczywistości by do niego nie doszło, albowiem bezpośrednio po nim nastąpiłby kolejny skutek – *ex lege* przewidziany przez prawodawcę w art. 17<sup>18</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Wykładnia w sensie apragmatycznym przeprowadzona w glosowanym wyroku miała charakter uzupełniający-konsekwencyjnie<sup>30</sup>. Oto bowiem Sąd wskutek scharakteryzowanego zespołu czynności wykładniczych ustalił modyfikator art. 136 ust. 3 u.g.n. niewysłowiony *explicite* w tekście prawnym. Wykładnia Sądu nie miała w żadnym razie charakteru kreującego (prawotwórczego), gdyż jej przedmiotem nie było dodanie żadnych zupełnie nowych (nieznanych dotąd) elementów normatywnych, ale co najwyżej uporządkowanie dostrzeżonych

<sup>29</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2013, s. 191.

<sup>30</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 233.

konsekwencji logicznych i instrumentalnych, wynikających z konstrukcji spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu z zastanym porządkiem aksjologicznym. Innymi słowy, Sąd (interpretator) dodał do systemu prawnego taką normę prawną (a w zasadzie modyfikator „zakresu niezastosowania” art. 136 ust. 3 u.g.n.), która nie była w tekście prawnym wyrażona *expressis verbis*, gdyż nie było takiej potrzeby, by ją stanowić, albowiem była ona konsekwencją norm ustanowionych, tj. wynikała z innych norm prawnych<sup>31</sup>.

Zaakcentować należy jeszcze pytanie, czy w glosowanym wyroku konieczne były te elementy wykładni (w sensie pragmatycznym), które polegały na uprzednim ważeniu obu konstytucyjnych praw, tj. prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej i prawa do mieszkania ze względu na zachodzącą pomiędzy nimi kolizję, i wybraniu tego z praw, które przeważa nad drugim, a także czy były one niezbędne dla jej wyniku. Interpretator mógł wszak poprzestać na wykazaniu niezgodności poziomej obu norm (tj. art. 136 ust. 3 u.g.n. i art. 17<sup>18</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) oraz stwierdzeniu, że nieruchomości wywłaszczonej zwrócić nie można, dopóki istnieje na niej konstytutywny i usuwalny wpis prawa użytkowania wieczystego, uzyskany na podstawie nieważnej umowy z marca 1992 r. Dalej można było zauważyć, że nawet w sytuacji jego wykreślenia (koniecznego i uzasadnionego, skoro umowa będąca jego podstawą jest nieważna z mocą *ex tunc*) z inicjatywy np. osób zainteresowanych zwrotem nieruchomości, z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu wieczystoksięgowego, dokonującego wykreślenia tego wpisu, dojdzie do skutku *ex lege*, o jakim mowa w art. 17<sup>18</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i na dawnej nieruchomości wywłaszczonej powstaną prawa rzeczowe do domów jednorodzinnych, a zatem zwrot nieruchomości nie będzie dopuszczalny z tej właśnie przyczyny – a więc decyzja o zwrocie nie będzie wykonalna, skoro nieruchomość nią objęta nie byłaby własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, lecz przedmiotem własności osoby trzeciej, która prawo swe uzyskała w drodze nieodwracalnego skutku *ex lege*. Uzasadnienie wyroku pozbawione takiej warstwy aksjologicznej, jaka się w nim znalazła, nie byłoby jednak poprawne ani w sensie poznawczym, ani argumentacyjnym, zaś ukazana w nim wykładnia (w sensie pragmatycznym) nie spełniałaby podstawowej roli dydaktyczno-objaśniającej.

<sup>31</sup> Idem, *Współczesne problemy wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 8–9, s. 8.

## Podsumowanie

Głosowany wyrok stanowi nie tylko przykład dobrej praktyki jurydycznej i sytuacji, gdy akt orzeczniczy poprzedzony został wnikliwym procesem wykładni uwzględniającym założenie o normatywności tekstu prawnego oraz derywacyjny model wykładni prawa, ale przede wszystkim dowód skuteczności obu tych koncepcji. Uzasadnienie wyroku, w wyniku którego doszło do sformułowania przedstawionej tezy, jest heurystyczne, co sprzyja procesowi komunikacji między decydem (sędzią) a adresatami rozstrzygnięcia i prowadzi do konsensusu interpretacyjnego. W przypadku takim jak analizowany – gdy doszło do wyinterpretowania normy prawnej z uwzględnieniem modyfikatora umieszczonego poza tekstem prawnym – stanowi to jego dodatkowy walor<sup>32</sup>. Głosowany wyrok obrazuje, że nie zawsze potrzebna jest pozytywna ingerencja ustawodawcy w tekst prawny lub negatywna Trybunału Konstytucyjnego<sup>33</sup>. Wreszcie, głosowany wyrok uwidacznia, że zaistniały w sprawie problem nie stanowił „luki” w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>34</sup>, ale był efektem zastosowanej przez prawodawcę techniki rozczłonkowania treściowego norm w przepisach prawnych, które to zjawisko jest dostatecznie w teorii prawa opisane i objaśnione właśnie przez prof. M. Zielińskiego.

---

<sup>32</sup> M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, pod red. P. Winczorka, Warszawa 2005, s. 120–121; idem, *Wykładnia prawa...*, s. 260–266.

<sup>33</sup> W niniejszej sprawie ingerencja ta przybrałaby najpewniej postać wyroku zakresowego. Wyroki zakresowe to – najogólniej rzecz ujmując – takie, gdy orzeczenie o konstytucyjności albo niekonstytucyjności dotyczy nie całej jednostki redakcyjnej tekstu, lecz jej określonego fragmentu, oraz ewentualnie pewnej normy prawnej, którą można w całości albo w części dekodować z określonego przepisu.

<sup>34</sup> W opisanym stanie faktycznym i prawnym można byłoby co najwyżej mówić o tzw. „luce logicznej” rozumianej jako sytuacja, gdy tekst prawny *explicite* wysławia w przepisach prawnych normy prawne ze sobą niezgodne formalnie (sprzeczne albo przeciwne), a których jednoczesne zrealizowanie nie jest możliwe (zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 222). Luka taka została jednak – jak w głosowanym wyroku – skutecznie wyeliminowana w procesie odpowiedniego dekodowania normy prawnej z tekstu prawnego.