

Józef Forystek

doktor nauk humanistycznych, adwokat  
ORCID: 0000-0003-2726-2396

## Ochrona praw osób małoletnich w postępowaniu wywłaszczeniowym

**Słowa kluczowe:** wywłaszczenie, nacjonalizacja, prawa małoletniego, dobro dziecka, kurator sądowy, nieważność decyzji, strony postępowania administracyjnego

### 1. Wywłaszczenie i jego rodzaje: administracyjne, ustawowe i faktyczne

Brak dotychczas szerszych wypowiedzi doktryny w zakresie istotnego i zarazem praktycznego zagadnienia dotyczącego wywłaszczania nieruchomości stanowiących własność osób małoletnich. Kwestia ochrony ich praw wymaga pogłębionej analizy.

Wywłaszczenie jest najbardziej skrajnym przypadkiem ingerencji Państwa w wykonywanie prawa własności. Instytucja ta znana jest prawu polskiemu od dawna. Polega na przymusowym odebraniu prawa własności w drodze indywidualnego aktu dotyczącego konkretnej nieruchomości i na rzecz konkretnego podmiotu<sup>1</sup>. Regulacja tej instytucji zamieszczona została też w art. 21 ust. 2 obowiązującej Konstytucji RP<sup>2</sup>, w świetle którego „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Dominuje pogląd, że konstytucyjne rozumienie wywłaszczenia, niestanowiące jednak definicji legalnej tego pojęcia, jest znacznie szersze niż ustawowe. Przepisów konstytucyjnych nie można bowiem tłumaczyć przy pomocy wykładni przepisów ustaw zwykłych, albowiem w takiej sytuacji zwykły ustawodawca i zwykłą większością głosów mógłby wpływać na rzeczywistą treść poszczególnych postanowień Konstytucji RP, a w konsekwencji ewentualną ich merytoryczną zmianę<sup>3</sup>. Konstytucję należy zatem wyklądać autonomicznie, wyłącznie przy wykorzystaniu przepisów i pojęć konstytucyjnych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności: „Nie można bowiem przyjąć, że definicje pewnych pojęć zawarte w ustawach zwykłych są wiążące przy nadawaniu

<sup>1</sup> Zob. orzeczenie TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991/1, poz. 4.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

<sup>3</sup> Zob. T. Dybowski, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie prawa własności* [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny, materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13–14.02.1992 r. w Popowie*, s. 190–194, maszynopis.

znaczenia przepisom konstytucji. Proces interpretacji musi przebiegać w przeciwnym kierunku, to normy konstytucji narzucają kierunek wykładni przepisów innych ustaw<sup>4</sup>. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje zatem różne formy pozbawienia własności, w tym nie tylko te dokonane w drodze decyzji administracyjnej (jako aktu indywidualnego), ale i przypadki, gdy do przymusowego pozbawienia prawa własności dochodzi skutek czynności faktycznych lub aktu o charakterze generalnym, czyli nacjonalizacji. Tego rodzaju wywłaszczenia określane są mianem „wywłaszczeń ustawowych”. Odjęcie własności może bowiem nastąpić *ex lege*, w wyniku aktów generalnych, wydanych w stosunku do określonej kategorii adresatów (np. pod drogi publiczne, linie kolejowe i tramwajowe, lotniska). Sąd Okręgowy w Lublinie, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego odnośnie ustawy o przejęciu nieruchomości pod drogi publiczne<sup>5</sup>, wyraził przekonanie, że niezgodne z Konstytucją RP jest odjęcie własności *ex lege*, przeciwstawiając je indywidualnemu trybowi wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak tego rodzaju ustawowe wywłaszczenie za swego rodzaju wyjątek mający zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych zastanych (w dniu 31.12.1998 r.), powstałych w przeszłości, a przez to już nieodwracalnych<sup>6</sup>. Sąd konstytucyjny podkreślił, że taki generalny akt normatywny nie może mieć zastosowania na przyszłość, np. do przejęcia nieruchomości z przeznaczeniem pod planowaną dopiero drogę lub np. Centralny Port Komunikacyjny mający powstać w okolicach Baranowa<sup>7</sup>. W sprawach dotyczących przyszłych inwestycji należy zawsze stosować klasyczną procedurę wywłaszczeniową, w wyniku której następuje wydanie decyzji administracyjnej w indywidualnej sprawie administracyjnej, nawet w przypadku, gdy orzeczenie obejmuje większą ilość podmiotów lub nieruchomości.

W piśmiennictwie i orzecznictwie wyróżniono wspomniane już tzw. wywłaszczenia faktyczne (*de facto*), tj. zachowania władzy publicznej, które prowadzą do faktycznego pozbawienia własności nieruchomości (np. w wyniku zbycia przez Skarb Państwa nieruchomości na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmnią wiary publicznej ksiąg wieczystych<sup>8</sup>) lub realnej wartości prawa majątkowego (np. długoletnie niewydawanie decyzji o przyznaniu

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87; oraz wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000/2, poz. 60, s. 257.

<sup>5</sup> Sprawa dotyczyła badania konstytucyjności art. 73 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

<sup>6</sup> Zob. wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99.

<sup>7</sup> Zob. ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 234 ze zm.), przewidująca w art. 48 niedopuszczalną konstytucyjnie nacjonalizację *ex lege* gruntów objętych decyzją o lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego; zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 241.

<sup>8</sup> Zob. uchwałę (7) SN z 15.02.2011 r., III CZP 90/10, OSNC 2011/7–8, poz. 76, w świetle której w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego ochrona udzielona osobie trzeciej prowadzi nie tylko do nabycia prawa użytkowania wieczystego od osoby nieuprawnionej (podstawowy skutek konstytucyjnego działania rękojmni), ale również do uzyskania własności przez Skarb Państwa (wadliwie wpisany do księgi wieczystej), co stanowi wtórny i niesamodzielny, bo pochodny skutek służący zapewnieniu ochrony prawnej nabywcy użytkowania wieczystego, działającego w zaufaniu do treści wpisu do księgi wieczystej.

odszkodowań za grunty warszawskie – art. 215 u.g.n.<sup>9</sup> z powodu braku zapewnienia finansowania tych wypłat z budżetu państwa lub gminy czy też pozbawienie wartości tzw. prawa zaliczenia przysługującego Zabuzanom). Z uwagi na ramy artykułu wywłaszczenia ustawowe i faktyczne nie będą przedmiotem szerszej analizy w ramach niniejszego opracowania, albowiem wymagają odrębnego omówienia.

Formalną definicję wywłaszczenia można znaleźć w art. 112 u.g.n.<sup>10</sup> Według ust. 2 i ust. 3 tego przepisu wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, które może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie więc tradycyjne rozumienie wywłaszczenia jako zindywidualizowanego aktu administracyjnego skierowanego do konkretnego adresata w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, przewidującego odjęcie przez Państwo prawa własności nieruchomości z przeznaczeniem na cele publiczne i za wypłatą słusznego odszkodowania (w pieniądzu bądź w naturze poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej). Dotyczyć więc będzie klasycznego postępowania wywłaszczeniowego uregulowanego w rozdziałach 4 i 5 działu III u.g.n. (tj. „wywłaszczenia administracyjnego”).

Stroną postępowania wywłaszczeniowego, oprócz wnioskodawcy, czyli jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa, stosownie do art. 112 ust. 2 u.g.n. jest zawsze podmiot, którego własność lub użytkowanie wieczyste ma być odjęte w drodze decyzji administracyjnej, czyli najczęściej właściciel lub współwłaściciel (odpowiednio użytkownik wieczysty lub współużytkownik wieczysty), przy czym ma to być rzeczywisty podmiot uprawniony, a nie tylko podmiot formalnie ujawniony w rejestrach publicznych, np. aktualnie, ale błędnie wpisany do księgi wieczystej. Domniemania z art. 3 ust. 1 u.k.w.h.<sup>11</sup> i art. 341 k.c.<sup>12</sup> są bowiem wrzuszalne i można je obalić przeciwdowodem (*praesumptio iuris tantum*) także w postępowaniu wywłaszczeniowym. Ustalenie wszystkich żyjących stron postępowania wywłaszczeniowego to wręcz podstawowy obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne w tym zakresie.

<sup>9</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), dalej – u.g.n.

<sup>10</sup> Wcześniej instytucja wywłaszczenia regulowana była następującymi aktami prawnymi: rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz.U. Nr 86, poz. 776 ze zm.); dekretem z 7.04.1948 r. o wywłaszczaniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 (Dz.U. Nr 20, poz. 138 ze zm.); ustawą z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), zmienioną ustawą z 31.01.1961 r., która weszła w życie 9.02.1961 r.; ustawą z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.); od 1.01.1998 r. ustawą o gospodarce nieruchomościami.

<sup>11</sup> Ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204), dalej – u.k.w.h.

<sup>12</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej – k.c.

## 2. Skutki prawne skierowania decyzji do osób zmarłych

Z problematyką udziału małoletnich w postępowaniu administracyjnym nierozdzielnie związana jest kwestia kierowania decyzji administracyjnych do osób zmarłych. Czasami organy administracji czynią to nieświadomie (gdy na czas nie dotarła do organu informacja o śmierci strony w toku postępowania), a innym razem działając celowo *contra legem*, wprost kierując decyzję np. do osoby zmarłej lub bliżej nieokreślonego kręgu spadkobierców takiej osoby.

Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup> nie zawiera normy, która wprost i w sposób ogólny regulowałaby kwestie skutków prawnych skierowania decyzji do osoby zmarłej. Charakter strony w znaczeniu materialno- i formalnoprawnym przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Śmierć strony stanowi zatem przeszkodę w normalnym biegu postępowania administracyjnego. Artykuł 30 § 4 k.p.a. ustala zasadę, że w sprawach dotyczących praw dziedzicznych w razie śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Mimo że prowadzenie postępowania w indywidualnej sprawie administracyjnej i w efekcie orzekanie w takiej sprawie jest możliwe tylko i wyłącznie w odniesieniu do istniejących stron stosunku administracyjnoprawnego, a więc w stosunku do osób żyjących, to jednak stosunkowo często w praktyce organów administracji, zwłaszcza okresu PRL, można spotkać przypadki kierowania decyzji wywłaszczeniowych do osób już nieżyjących, bez uprzedniego ustalania ich następców prawnych<sup>14</sup>. Zmarły, jako osoba niemająca zdolności prawnej, nie może przecież być podmiotem praw i obowiązków, tak z zakresu prawa cywilnego, jak i administracyjnego, a skoro tak, to w stosunku do takiej osoby nie można ani wszcząć, ani prowadzić postępowania<sup>15</sup>. Jak podkreślił NSA w wyroku z 22.01.2014 r., I OSK 708/12<sup>16</sup>, „skierowanie decyzji do zmarłej strony, tj. osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji”, przy czym „nie ma znaczenia, czy organ, który skierował decyzję do zmarłej strony prowadząc postępowanie wiedział, że osoba ta nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał. Powinien bowiem w sposób prawidłowy na każdym etapie postępowania ustalić krąg podmiotów mających interes prawny w uczestniczeniu w postępowaniu”. Tak więc w stosunku do osoby zmarłej nie tylko nie można wszcząć postępowania oraz wydać decyzji, ale także wydana z powyższych przyczyn wadliwa decyzja nie może z powodu braku możliwości fizycznego jej doręczenia wywołać odpowiednich skutków prawnych<sup>17</sup>. W celu realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 8 k.p.a.) organ administracji publicznej ma obowiązek nie tylko ustalenia, kto w danej sprawie ma interes prawny (art. 28 k.p.a.), ale i zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu wszystkich osób będących stronami w sprawie (art. 61 § 4 k.p.a.). By zapewnić skuteczność

<sup>13</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej – k.p.a.

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17.04.2015 r., IV SA/Wa 404/15, LEX nr 1800174.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22.12.2010 r., IV SA/Wa 1797/10, LEX nr 758900.

<sup>16</sup> Wyrok SN z 22.01.2014 r., I OSK 708/12, LEX nr 1452172.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 26.10.2011 r., I OSK 1875/10, LEX nr 1149263.

zawiadomienia o wszczęciu postępowania, organ administracji publicznej musi ustalić dokładne dane podmiotów będących stronami – imię i nazwisko lub nazwę oraz ich adres. Decyzja, by mogła być wprowadzona do obrotu prawnego i wywołać skutek prawny, musi być skutecznie doręczona stronie (art. 110 § 1 k.p.a.). Takie przypadki skierowania decyzji do osób zmarłych ostatecznie i słusznie zostały uznane zarówno w doktrynie<sup>18</sup>, jak i w orzecznictwie administracyjnym za dobitny przykład kwalifikowanego, tj. „rażącego”, naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>19</sup>, aczkolwiek w wyjątkowych sytuacjach, gdy tak doręczona decyzja nie narusza praw spadkobierców, należy uznać, że *in casu* decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ale nie w sposób kwalifikowany skutkujący nieważnością decyzji<sup>20</sup>.

W przypadku spraw wielopodmiotowych, gdy istnieje współzależność materialnoprawna między uprawnieniami stron (najczęściej dotyczących udziałów we współwłasności), skutkiem skierowania decyzji do osoby zmarłej powinno być stwierdzenie nieważności decyzji jedynie w tej części ułamkowej, w jakiej osobie zmarłej przysługiwał określony udział we współwłasności. Wada ta z reguły nie rozciąga się bowiem na pozostałych współwłaścicieli, chyba że mamy do czynienia z tzw. materialnoprawną jednością stosunku administracyjnego, jak np. w przypadku roszczeń zabużańskich<sup>21</sup> czy też w sprawach o scalenie i wymianę gruntów, zmiany sposobu użytkowania obiektu.

W przypadku śmierci właściciela nieruchomości organ prowadzący postępowanie wywłaszczeniowe zobowiązany jest ustalić i wezwać do udziału w sprawie wszystkich jego spadkobierców jako zainteresowanych (art. 28 k.p.a. w zw. z art. 61 § 4 k.p.a.). Gdyby brak było możliwości wskazania potencjalnych spadkobierców, organ powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia, czy wobec nieobjętej masy spadkowej działa wykonawca testamentu lub kurator spadku. W przypadku negatywnego wyniku tych poszukiwań konieczne jest wystąpienie do sądu powszechnego o ustanowienie kuratora spadku, albowiem w okresie od śmierci spadkodawcy (byłego właściciela nieruchomości objętej postępowaniem wywłaszczeniowym) do czasu stwierdzenia nabycia praw do spadku i objęcia spadku przez spadkobierców w celu reprezentowania praw spadkobierców powinien być ustanowiony

<sup>18</sup> Por. T. Kiełowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1079; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, t. 7, Warszawa 2018, komentarz do art. 156, pkt III; M. Stahl, *Glosa do wyroku NSA z 27.04.1983 r. o sygn. akt II SA 261/83*, OSPiKA 1984/5, poz. 108; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990/168 (1022), s. 11–12; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 238.

<sup>19</sup> Wyrok SN z 22.01.2014 r., I OSK 708/12.

<sup>20</sup> Zob. wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 681/19, LEX nr 3043445, zgodnie, z którym skierowanie decyzji do zmarłego kwalifikowane jest jako rażące naruszenie prawa, ale jedynie wówczas, gdy osoba taka jest bezpośrednim adresatem decyzji, a nie w przypadku „skierowania” decyzji do osoby zmarłej, której status strony w danym przypadku wynikał z interesu prawnego o charakterze refleksowym.

<sup>21</sup> Zob. J. Forystek, *Skutki jedności stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużańskiej)*, „Państwo i Prawo” 2020/11, s. 108–124; A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 161–168.

kurator spadku (art. 666 § 1 k.p.c.<sup>22</sup> w zw. z art. 30 § 5 k.p.a.). Zgodnie z art. 30 § 5 k.p.a. w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a dopiero w ich braku – kurator spadku wyznaczony przez sąd na wniosek organu. Tak ustanowionemu kuratorowi spadku przysługuje zdolność procesowa w postępowaniu administracyjnym, a więc zdolność do samodzielnego podejmowania czynności procesowych. Kurator spadku nabywa w postępowaniu administracyjnym prawa strony. Zarówno zarządca masy spadkowej, jak i kurator spadku są więc tzw. zastępcami pośrednimi procesowymi strony, albowiem nie mają oni w sprawie własnego interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., a działają w imieniu zastępowanej strony i ze skutkami prawnymi realizującymi się w jej sferze prawnej<sup>23</sup>. Kwestia zdolności sądowej (procesowej) kuratora spadku w doktrynie i orzecznictwie jest wciąż jednak sporna. Przykładowo Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały (7) z 1.02.2011 r., III CZP 78/10<sup>24</sup>, stwierdził że „nie ma jednolitości poglądów w omawianej kwestii. Według niektórych autorów, kuratorowi spadku przysługuje zdolność sądowa, jednak w sprawie o własność nieruchomości, sięgającej skutkami poza granice zwykłego zarządu, nie może on reprezentować spadku”. Sąd Najwyższy przychylił się do tych poglądów doktryny, z których wynika, że kurator spadku jest zastępcą pośrednim nieznanych spadkobierców, a nie ich przedstawicielem ustawowym (jak ma to miejsce np. w przypadku syndyka masy upadłości lub zarządcy egzekucyjnego nieruchomości).

W sprawach dotyczących spadków nieobjętych, w których nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 k.p.a. i niewymagających szybkich działań organów, najwłaściwszym i postulowanym rozwiązaniem wydaje się być zawieszenie postępowania z urzędu na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia sprawy o stwierdzenie nabycia praw do spadku lub dostarczenia zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia (APD) albo europejskiego poświadczenia spadkowego (EPS)<sup>25</sup>, jako zagadnienia wstępnego, od rozstrzygnięcia którego zależy nadanie prawidłowego toku sprawie. Ustalenie kręgu spadkobierców nie należy bowiem do właściwości organów administracji publicznej, lecz do sądów powszechnych, a w określonych przypadkach do notariusza (art. 28 k.p.a. w związku z art. 1025 § 1 k.c.). Domniemywa się, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku albo notarialne poświadczenie dziedziczenia, jest spadkobiercą (art. 1025 § 2 k.c.), zaś zgodnie z art. 1027 k.c. spadkobierca może udowodnić swoje prawa wynikające z dziedziczenia, tak wobec organów administracji, jak i osób trzecich, tylko stwierdzeniem nabycia spadku lub zarejestrowanym APD lub EPS. Dopiero zatem uzyskanie dokumentów spadkowych, o jakich mowa w art. 1027 k.c., pozwoli na określenie pełnego kręgu stron postępowania i niewadliwe jego kontynuowanie z udziałem wszystkich spadkobierców, którym powinna być zapewniona właściwa ochrona ich praw.

<sup>22</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.), dalej – k.p.c.

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2007 r., IV SA/Wa 487/07, LEX nr 351333.

<sup>24</sup> Zob. uchwałę SN (7) z 1.02.2011 r., III CZP 78/10, OSNC 2011/6, poz. 61.

<sup>25</sup> Odnośnie do EPS zob. T. Kot, *Wejście w życie rozporządzenia spadkowego – wybrane zmiany w prawie polskim*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016/1, s. 55–68; J. Górecki, *Europejskie poświadczenie spadkowe – nowy sposób potwierdzania praw do majątku spadkowego*, „Rejent” 2015/9, s. 9–28.

### 3. Małoletni jako strona postępowania

Aczkolwiek nie zawsze, to stosunkowo często konsekwencją skierowania decyzji do osoby zmarłej jest jednocześnie naruszenie praw ich małoletnich spadkobierców. Pomińnięcie w toku postępowania wywłaszczeniowego praw małoletnich spadkobierców zawsze prowadzić musi do zaistnienia „rażącego naruszenia prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) i konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wywłaszczeniowej obciążonej taką wadą.

Według art. 8 § 1 k.c. każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną, co oznacza możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków. Zdolność tą traci z momentem śmierci. Zdolność ta jest kategorią niedzieloną na cywilną czy też administracyjną.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Podobna regulacja obowiązywała na gruncie art. 9 rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym<sup>26</sup>. Od zdolności prawnej należy odróżnić zdolność do czynności prawnych, czyli możliwość samodzielnego dokonywania czynności prawnych, w tym nabywania lub zbywania prawa majątkowego lub zaciągania określonych zobowiązań. Zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron postępowania administracyjnego ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Małoletni mają co prawda zdolność prawną, a zatem mogą być właścicielem przeznaczonej do wywłaszczenia nieruchomości, ale zdolności do czynności prawnych albo w ogóle nie posiadają (art. 12 k.c.), albo mają ją ograniczoną (art. 15 k.c.). Pełną zdolność do czynności prawnych posiadają osoby pełnoletnie (art. 11 k.c.), czyli osoby które ukończyły osiemnaście lat (art. 10 § 1 k.c.) lub które zawarły małżeństwo, uzyskując w ten sposób pełnoletność (art. 10 § 2 k.c.), i nie zostały ubezwłasnowolnione. Z kolei jak wynika z art. 12 k.c., osoby, które nie ukończyły lat trzynastu lub zostały ubezwłasnowolnione całkowicie nie mają zdolności do czynności prawnych. Czynność prawna dokonana przez małoletniego niemającego zdolności do czynności prawnych jest zasadniczo bezwzględnie nieważna (art. 14 § 1 k.c.), za wyjątkiem jedynie tzw. umów zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego. Małoletni mający częściową zdolność do czynności prawnych mogą co do zasady składać oświadczenia woli ze skutkiem prawnym, jednakże do rozporządzenia prawem potrzebna jest zgoda któregośkolwiek z rodziców jako przedstawiciela ustawowego (art. 17 i 18 k.c.).

Wyjątkowo ustawodawca dopuścił możliwość samodzielnego dokonywania czynności prawnych przez małoletnich posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych, np. w ustawie o obywatelstwie polskim<sup>27</sup> upoważniono osoby, które ukończyły szesnaście lat, do wyrażenia zgody na nabycie lub zrzeczenie się obywatelstwa polskiego dokonanego przez rodziców, a rozciągającego się na małoletniego (art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 1 i 2, art. 8),

<sup>26</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347).

czy też w ustawie o zmianie imienia i nazwiska<sup>28</sup>, która wprowadziła wymóg zgody dziecka, które ukończyło trzynasty rok życia, na zmianę nazwiska, gdy takiej zmiany dokonują jego rodzice (art. 8 ust. 2, 3, 4). Samodzielność działania małoletniego jest w tym przypadku wyjątkiem od zasady działania małoletnich przez ich przedstawicieli ustawowych (rodziców lub opiekunów). Zakres uprawnień rodziców jako przedstawicieli ustawowych zależy zasadniczo od wieku dziecka, albowiem z chwilą ukończenia trzynastego roku życia dziecko nabywa, jak już wspomniano, ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych w toku postępowania administracyjnego działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2 k.p.a.). Jednym z przejawów władzy rodzicielskiej jest ustawowe przedstawicielstwo rodziców. Każdy z rodziców jest na mocy art. 98 § 1 k.r.o.<sup>29</sup> przedstawicielem ustawowym dziecka pozostającego pod jego władzą rodzicielską i może samodzielnie reprezentować dziecko w sprawach zwykłego zarządu jego majątkiem.

#### 4. Zasady ochrony majątku osób małoletnich w sprawach dotyczących czynności przekraczających zwykły zarząd majątkiem dziecka

Jedną z podstawowych zasad polskiego prawa rodzinnego jest zasada ochrony dobra dziecka<sup>30</sup> lub „nadrzędnego interesu dziecka”<sup>31</sup>, która znalazła wyraz w art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka” oraz w art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka nakazującym, by we wszystkich działaniach dotyczących dzieci podejmowanych m.in. przez sądy i władze administracyjne mieć na uwadze, że „sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”.

Szczególne znaczenie w sprawach administracyjnych, których przedmiotem jest wyłączenie, ma art. 101 § 3 k.r.o. regulujący kwestię zarządu majątkiem dziecka. Zgodnie z tym przepisem do dokonania czynności przekraczających zwykły zarząd nie wystarcza zgoda przedstawiciela ustawowego (najczęściej rodzica) i konieczne jest uzyskanie dodatkowej

<sup>28</sup> Ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 707 ze zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), dalej – k.r.o.

<sup>30</sup> Na temat pojęcia „dobra dziecka” zob. Z. Radwański, *Pojęcie i funkcja „dobra dziecka” w polskim prawie rodzinnym i opiekuńczym*, „Studia Cywilistyczne” 1981/31, s. 3–28; a także uchwałę SN (7) z 8.03.2006 r., III CZP 98/05, LEX nr 172365.

<sup>31</sup> Pojęciem „nadrzędnego interesu dziecka” posługują się ratyfikowane przez Polskę konwencje międzynarodowe, m.in. Konwencja o prawach dziecka z 20.11.1989 r. ratyfikowana 30.04.1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Według B. Czecha pojęcia „dobra dziecka” i „nadrzędny interes dziecka” mają taki sam sens i należy je interpretować jednolicie, zob. B. Czech [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2009, s. 386. Z kolei SN w uchwale (7) z 12.06.1992 r., III CZP 48/92, OSNC 1992/10, poz. 179, wyjaśnił, że nakaz ochrony dobra dziecka ma walor ogólny jako normatywnie pojęta zasada prawa rodzinnego nakazująca preferencyjne traktowanie dobra dziecka. Szerzej na temat „dobra dziecka” zob. W. Stojanowska, *Dobra dziecka jako instrument wykładni norm Konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego i jako dyrektywa jego stosowania* [w:] *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smoczyński, Poznań 1999, s. 81–109.



zgody sądu opiekuńczego w postaci wydanego w tym przedmiocie postanowienia (art. 583 k.p.c.)<sup>32</sup>. Zezwolenie sądu opiekuńczego sprawującego *ex lege* nadzór nad właściwym i chroniącym interesy dziecka wykonywaniem zarządu jego majątkiem nie może być udzielone *ex post*, a taka czynność prawna dokonana bez zezwolenia sądu jest nieważna<sup>33</sup>. Pojęcie zarządu, oprócz typowych czynności faktycznych (remont lub rozbiórka budynku) i prawnych (np. zawieranie umów), obejmuje także czynności procesowe polegające na reprezentowaniu dziecka przed sądami lub organami administracji publicznej.

Istotne znaczenie ma zatem określenie zakresu czynności przekraczających zwykły zarząd majątkiem dziecka. Katalogu takich czynności nie zawiera ani Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ani Kodeks cywilny, które posługują się jedynie ogólnym terminem „czynności przekraczających zwykły zarząd” (np. w art. 199 k.c., a wcześniej w art. 82 Prawa rzeczowego<sup>34</sup>). Przez czynności zwykłego zarządu rozumie się załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłym korzystaniem z przedmiotów stanowiących majątek małoletniego i utrzymywanie tych przedmiotów w stanie niepogorszonym, uwzględniającym normalne zużycie. Doktryna i orzecznictwo są zgodne co do tego, że zbycie i obciążenie nieruchomości jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu<sup>35</sup>. Wśród innych takich czynności wymienia się: czynności rozporządzające (rzeczowe) i zobowiązujące do rozporządzenia (obligacyjne), a także dotyczące zbycia majątku małoletniego, obciążenia go prawami rzeczowymi ograniczonymi lub dotyczące zmiany jego przeznaczenia, a także zaciąganie pożyczek i zobowiązań wekslowych, czynienie darowizn lub zrzeczenie się prawa do dziedziczenia albo odrzucenie spadku. Posługując się wnioskowaniem *a fortiori*, tym bardziej zgoda na odjęcie małoletniemu własności nieruchomości stanowi taką istotną dla dobra dziecka czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu wymagającą zgody sądu (*argumentum a minori ad maius*).

Sama reprezentacja małoletniego w mało znaczącym dla jego dobra postępowaniu administracyjnym oczywiście nie jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu, jednakże wyrażam opinię, że w każdym postępowaniu wywłaszczeniowym, gdy przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość znacznej wartości stanowiąca własność lub współwłasność małoletniego, z pewnością mamy do czynienia z takim przypadkiem.

## 5. Ochrona praw małoletniego w przypadku konfliktu interesów (kurator kolizyjny)

Oczywistym jest, że interesy majątkowe małoletniego wymagają odpowiedniej ochrony, zwłaszcza gdy tylko teoretycznie może pojawić się konflikt interesów między dzieckiem a chociażby jednym z rodziców lub jego małżonkiem. Pewne wskazówki co do występowania konfliktu interesów można znaleźć w art. 98 § 2 k.r.o. Przepis ten wyłącza możliwość

<sup>32</sup> Zob. wyrok SN z 16.11.1982 r., I CR 234/82, LEX nr 8486.

<sup>33</sup> Zob. uchwała SN – Izba Cywilna z 24.06.1961 r., 1 CO 16/61, OSNC 1963/9, poz. 187.

<sup>34</sup> Dekret z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), w brzmieniu z 1.01.1947 r.

<sup>35</sup> Zob. H. Cieplą [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2009, s. 784.

reprezentowania dziecka przez któregokolwiek z rodziców w postępowaniach sądowych i administracyjnych, których przedmiotem jest spór między dziećmi pozostającymi pod ich opieką lub między dzieckiem i jednym z rodziców lub jego małżonkiem. Ustawodawca wskazał zatem sytuacje, w których nie da się z góry wyłączyć sprzeczności interesów dzieci i rodziców. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo uprzywilejowania jednego z dzieci kosztem pozostałych, podobnie nie da się zachować pełnej bezstronności, gdy drugą stroną czynności prawnej lub sprawy jest małżonek. Sąd Najwyższy dodatkowo wyjaśnił, że konieczność ustanowienia kuratora kolizyjnego zachodzi zawsze, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość sprzeczności takich interesów<sup>36</sup>.

Od okoliczności konkretnej sprawy wyłączeniowej zależeć będzie, czy między współwłaścicielami nieruchomości, wśród których są małoletnie dzieci i ich rodzice zachodzi realny konflikt interesów. Zazwyczaj powstanie on tam, gdzie są wątpliwości co do zasadności samego wyłączenia, jego zakresu i niezbędności, a także w przypadku, gdy oferowana kwota odszkodowania nie odpowiada wartości rynkowej wyłączonej nieruchomości lub nawet, gdy istnieje spór co do jej wysokości, a także możliwość przyznania nieruchomości zamiennej (art. 131 ust. 1 u.g.n.). W tego typu przypadkach niezależnie od uprzedniej zgody sądu opiekuńczego na określone czynności w toku postępowania wyłączeniowego zajdzie konieczność ustanowienia odrębnie dla każdego małoletniego kuratora sądowego (tzw. kolizyjnego), a to na podstawie art. 98 § 3 k.r.o. Taki kurator ustanawiany jest do załatwienia konkretnej sprawy i po prawomocnym jej zakończeniu kuratela taka ustaje *ex lege* (art. 180 § 2 k.r.o.), bez potrzeby formalnego jej uchylania. O zaistnieniu potrzeby ustanowienia kuratora kolizyjnego organ administracji prowadzący postępowanie wyłączeniowe powinien z urzędu powiadomić sąd opiekuńczy (art. 572 § 2 k.p.c.). Niedochowanie tego obowiązku przez pracowników organu może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników za szkody spowodowane w majątku małoletniego, a także prowadzić do konieczności unieważnienia w trybie nadzorczym ewentualnie wydanej bez udziału kuratora decyzji. W sytuacji konfliktu interesów pomiędzy rodzicem a małoletnim dzieckiem lub między samymi małoletnimi dziećmi, w przypadku nieustanowienia kuratora do reprezentowania interesów małoletniego, zrealizowana zostaje przyczyna wznowienia postępowania (art. 145 § 1 k.p.a. – strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu wskutek niewłaściwej reprezentacji), a gdyby decyzję skierowano jedynie do rodzica, to zaistniałaby przesłanka nieważności postępowania przewidziana w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. polegająca na skierowaniu sprawy do osoby niebędącej stroną w sprawie. Zauważyć jednak należy, że ten ostatni przepis ma zastosowanie, gdy decyzję skierowano do osoby żyjącej, ale niebędącej stroną postępowania. W stosunku do osób nieobecnych lub niezdolnych do czynności prawnych, ale żyjących, zgodnie z art. 119 ust. 2 u.g.n. może mieć zastosowanie art. 34 k.p.a., zgodnie z którym organ prowadzący postępowanie obowiązany jest wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, jeżeli przedstawiciel takiej osoby nie został już wyznaczony. Przedstawiciel z art. 34 k.p.a. jest podmiotem niepodporządkowanym służbowo i organizacyjnie organowi administracji, zaś jego rolą

<sup>36</sup> Zob. postanowienie SN z 4.10.1966 r., II CZ 117/66, OSNCP 1967/2, poz. 40.

jest ochrona interesów strony. Mandat swój czerpie z orzeczenia sądu powszechnego – sądu opiekuńczego, wskazującego go jako przedstawiciela strony.

Wreszcie należy też mieć na uwadze, że zezwolenie sądu opiekuńczego na reprezentowanie małoletniego w sprawie wywłaszczeniowej i określone zakończenie takiej sprawy nie jest zgodą osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 k.c., lecz wyrażoną formalnie wolą organu państwowego, w związku z czym takie zezwolenie nie może być udzielone przez sąd *ex post*, a jedynie *ex ante*. Brak zgody sądu opiekuńczego stanowi niewątpliwie wadę postępowania będącą „rażącym naruszeniem prawa”.

## 6. Reprezentacja osób małoletnich w klasycznym postępowaniu wywłaszczeniowym

Nie ulega wątpliwości, że postępowanie wywłaszczeniowe jest postępowaniem w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, wobec czego mają do niego bezpośrednio zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. *De lege lata* żaden jednak z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie reguluje wprost sytuacji osób małoletnich, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego są ich prawa lub obowiązki o charakterze majątkowym, które ze względu na swoją skalę niewątpliwie dotyczą spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu majątkiem małoletniego. Należy w związku z tym postawić tezę, że przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące ochrony praw małoletniego (zwłaszcza art. 98 § 3 i art. 101 § 3 k.r.o.) jako przepisy szczególne mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi postępowania administracyjnego oraz przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującymi postępowanie wywłaszczeniowe. W szczególności w stosunku do małoletnich nie znajdują zastosowania przepisy o możliwości doręczania w drodze obwieszczeń zawiadomień większej liczbie właścicieli o wszczęciu postępowania, o rozprawie administracyjnej lub o wyłożeniu wykazu nieruchomości zamiennych<sup>37</sup>. Małoletnia osoba wywłaszczana nie powinna być zatem pozbawiona możliwości realizacji własnych praw proceduralnych w celu wykazania bezzasadności wywłaszczenia lub zbyt szerokiego jej zakresu, czy też możliwości kwestionowania wysokości należnego odszkodowania, skoro przedmiotem sprawy

<sup>37</sup> Przykładowo taki tryb doręczeń przewidywało rozporządzenie z 14.10.1950 r. w sprawie właściwości władz i trybu postępowania w niektórych przypadkach nabywania nieruchomości i praw rzeczowych ograniczonych niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 48, poz. 435) wydane na podstawie dekretu z 26.04.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), w brzmieniu z 4.05.1949 r., dalej – dekret wywłaszczeniowy. I tak według tych przepisów w drodze obwieszczeń doręczane mogły być zawiadomienia właścicieli o zamierzonym nabyciu nieruchomości i wezwania do zgłaszania sprzeciwów (§ 5 ust. 2 rozporządzenia), zawiadomienia o terminie rozprawy z uprzedzeniem, że rozprawa odbędzie też w razie niestawiennictwa (§ 11 ust. 3 rozporządzenia i art. 20 ust. 3 dekretu), oraz nawet samych orzeczeń o wywłaszczeniu (§ 15 ust. 1 rozporządzenia i art. 24 ust. 1 dekretu), z kolei dekret przewidywał nadto możliwość zawiadamiania właścicieli, których miejsce pobytu nie jest znane (art. 18 ust. 2 dekretu, podobnie art. 16 ust. 2 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości).

wywłaszczeniowej jest ustalenie skonkretyzowanej nieruchomości, której własność ma być odjęta, celu publicznego wywłaszczenia, jego niezbędności, a w końcu kwestii dotyczących odszkodowania, jego wysokości, słuszności i formy (pieniężnej lub *in natura*).

Tytułem odszkodowania właścicielowi może być przyznana „odpowiednia” nieruchomość zamienna. Przez termin „odpowiednia”, jak wyjaśnił Tadeusz Woś, należy rozumieć nieruchomość charakteryzującą się podobnymi walorami co nieruchomość wywłaszczana w zakresie jej położenia, wielkości, kształtu, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wyposażenia technicznego<sup>38</sup>. W przypadku wątpliwości decydujące znaczenie w odniesieniu do uznania zaoferowanej nieruchomości zamiennej za „odpowiednią” powinno mieć stanowisko właściciela wywłaszczanej nieruchomości. Jeśli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa – nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobów nieruchomości Skarbu Państwa (art. 131 ust. 2 i ust. 3 u.g.n.), jeśli na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, to z jej zasobów (art. 131 ust. 2 u.g.n.). Ewentualne wyrównanie wartości może nastąpić poprzez dopłatę na rzecz wywłaszczanego lub wywłaszczającego (art. 131 ust. 4 u.g.n.). Skoro na gruncie obowiązujących przepisów praktycznie w każdej sprawie wywłaszczeniowej można starać się o przyznanie nieruchomości zamiennej, toteż oczywistym jest, że teoretycznie może pojawić się konflikt interesów między rodzicami akceptującymi wypłatę odszkodowania w kwocie pieniężnej (narażonej na inflację) a długofalowym interesem dziecka w postaci uzyskania odpowiedniej nieruchomości zamiennej (chroniącej przed ewentualnym spadkiem wartości pieniądza). Z tego powodu małoletni w toku procedury wywłaszczeniowej zawsze powinien być reprezentowany przez kuratora sądowego.

## 7. Paradoksy art. 113 ust. 7 u.g.n.

Dostrzegając trudności praktyczne związane z koniecznością ustalania przez organ aktualnych właścicieli wywłaszczanej nieruchomości, nowelą z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>39</sup>, ze skutkiem od 27.11.2010 r., dodano ust. 7 do art. 113 u.g.n., w świetle którego zrównano pojęcie „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” z „nieruchomością, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe”. Konsekwencją tej regulacji jest pozbawienie wszelkich praw proceduralnych spadkobierców, a jedynie przyznanie im prawa do odbioru z depozytu sądowego, najpóźniej w ciągu 10 lat arbitralnie ustalonego i przyznanego przez organ odszkodowania pieniężnego. Zauważyć jednak należy, że przepis ten został zredagowany wadliwie, albowiem z chwilą śmierci każda osoba fizyczna traci zdolność prawną (art. 8 k.c.), a zatem nie może być już ani właścicielem nieruchomości, ani stroną postępowania administracyjnego. Właścicielami nieruchomości

<sup>38</sup> T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 143; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, 3.6. *Ograniczony obowiązek dostarczenia nieruchomości zamiennej*.

<sup>39</sup> Ustawa z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323).

i to rzeczywistymi są bowiem spadkobiercy takiej osoby, a oczywistym jest, że oni żyją, a więc w stosunku do nich przepis ten, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt interpretanda extendendae* nie może mieć zastosowania. Słusznie zauważono, że przepis art. 113 ust. 7 u.g.n. w sposób nieuzasadniony i zbyt daleko poszedł w kierunku uproszczenia postępowania wywłaszczeniowego. Procedura wywłaszczenia jako wyjątek od konstytucyjnej zasady pełnej ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji RP) powinna w sposób maksymalny chronić prawa wywłaszczanych właścicieli nieruchomości, a tym bardziej małoletnich dzieci. Błędny wydaje się zatem pogląd, że regulacja ta zwalnia starostę z obowiązku ustalenia następców prawnych zmarłego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przed wszczęciem lub w toku postępowania. Tym bardziej nie do zaakceptowania jest pogląd, że w przypadku ustalenia, iż toczy się przed sądem postępowanie spadkowe starosta mógłby pominąć prawa następców prawnych byłego właściciela i odjąć własność spadkobiercom bez ich formalnego udziału w postępowaniu. Przewidziane w art. 118a ust. 3 u.g.n. złożenie przyznanego odszkodowania do depozytu sądowego na 10 lat nie stanowi wystarczającej gwarancji należytej ochrony praw wywłaszczanego właściciela, który w toku postępowania może kwestionować nie tylko wysokość należnego odszkodowania, ale przede wszystkim zasadność i zakres wywłaszczenia.

## 8. Przykład sprawy prowadzonej na podstawie dekretu wywłaszczeniowego

W jednej ze spraw nadzorczych ustalono, że orzeczenie wywłaszczeniowe wydane w 1951 r. na podstawie dekretu o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych w stosunku do nieruchomości położonej na terenie przeznaczonym pod budowę Nowej Huty skierowano do osoby zmarłej w 1946 r. Jej spadkobiercami były małoletnie w chwili wydawania orzeczenia dzieci i mąż. W toczącym się w 1951 r. wielopodmiotowym postępowaniu wywłaszczeniowym brał udział jedynie ojciec dzieci, którego wywłaszczano także z innej, stanowiącej jego majątek odrębny działki. Wywłaszczonemu właścicielowi nieruchomości należało, jak przewidywał dekret, doręczyć orzeczenie na piśmie (art. 26 ust. 1 dekretu wywłaszczeniowego), a obowiązek ten nie mógł zostać zastąpiony formą obwieszczenia. Dekret przewidywał obowiązkową rozprawę w zakresie odszkodowania, za wyjątkiem sytuacji, w której wywłaszczony (należycie ustalony i żyjący, a nie jego potencjalni spadkobiercy) wyraził odmienną wolę i z uprawnienia tego zrezygnował. Treść orzeczenia o odszkodowaniu wskazuje wyraźnie, że tego rodzaju warunek nie został, bo nie mógł być spełniony, w przypadku objętej decyzją nieruchomości małoletnich, skoro stroną i zarazem adresatem orzeczenia była nieżyjąca od kilku lat była już właścicielka nieruchomości – ich matka, a jej spadkobiercy nie zostali w orzeczeniu nawet wspomniani. Oczywistym jest też, że nie byli również pytani o stanowisko w zakresie zasadności i niezbędności wywłaszczenia, jego zakresu, a także przeprowadzenia osobnej rozprawy odszkodowawczej. Świadczy to o rażącym naruszeniu przez organ przepisów dekretu wywłaszczeniowego z 1946 r., poprzez zaniechanie przeprowadzenia rozprawy odszkodowawczej z udziałem w tym przypadku małoletnich właścicieli nieruchomości, mimo niespełnienia przesłanek z art. 33 ust. 2 dekretu wywłaszczeniowego, i w braku zawiadomienia

stron o możliwości rezygnacji z osobnej rozprawy w drodze zawiadomienia (art. 33 ust. 2 zd. drugie dekretu wywłaszczeniowego). Artykuł 34 ust. 1 i ust. 2 dekretu wywłaszczeniowego dawał wywłaszczanym możliwość zawarcia z organem ugody dotyczącej wysokości odszkodowania, która pozwoliłaby na wypełnienie obowiązku zapewnienia jego ekwiwalentności w przypadku nieruchomości rolnej, a wywłaszczanym otrzymanie satysfakcjonującego ich – a przede wszystkim należnego w oparciu o dekret – odszkodowania. Żyjący małoletni spadkobiercy pozbawieni zostali prawa weryfikacji prawidłowości ustalonego odszkodowania na rozprawie (art. 36 ust. 1 dekretu wywłaszczeniowego) poprzez wysłuchanie rzeczoznawcy i zadawanie rzeczoznawcy pytań co do sporządzonej przez niego opinii na rozprawie, co potwierdza całkowitą arbitralność działań organu. Dekret przewidywał ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość wyłącznie na podstawie wyników rozprawy (art. 37 ust. 1 dekretu wywłaszczeniowego). Tym samym, bez przeprowadzenia rozprawy, poza szczególnymi wypadkami przewidzianymi w art. 33 ust. 1 i 2 dekretu wywłaszczeniowego, nie mogło dojść do prawidłowego ustalenia odszkodowania i wydania orzeczenia w tym zakresie. Aktualnym w chwili prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego właścicielom nieruchomości orzeczenie o odszkodowaniu winno być zostać doręczone na piśmie (art. 37 ust. 2 w zw. z art. 26 dekretu wywłaszczeniowego), czego również organ odszkodowawczy zaniechał, albowiem jako adresata orzeczenia wskazano jedynie nieżyjącą już ich matkę. W ten sposób pozbawiono małoletnich, jako rzeczywistych właścicieli, odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, co odpowiada wywłaszczeniu bez jakiegokolwiek odszkodowania, a więc jest rażąco sprzeczne z przepisami ówczesnego dekretu, jak i możliwości sprawdzenia poprawności przeprowadzonego postępowania w trybie odwoławczym.

Obowiązujące w tym czasie przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach rodzinnych (art. 5 § 1 i 3)<sup>40</sup> przewidywały konkretne obowiązki organu administracji w przedmiotowym zakresie. Organ odszkodowawczy miał obowiązek zawiadomić władzę opiekuńczą z urzędu w ciągu dwóch tygodni od dnia powzięcia wiadomości o zdarzeniu, będącym podstawą do wszczęcia postępowania przed władzą opiekuńczą, a za niewypełnienie takiego obowiązku groziła organowi grzywna. Zgodnie z art. 5 § 3 ww. ustawy obowiązek wymieniony w § 1 ciążył także na organach rad narodowych prowadzących ówczesnie postępowania wywłaszczeniowe. Obecnie kwestię tę reguluje art. 572 § 1 i 2 k.p.c. Wbrew wymienionym regulacjom organ odszkodowawczy zaniechał zawiadomienia sądu opiekuńczego o tym, że wywłaszczonymi właścicielami nieruchomości są małoletni i prowadził postępowanie odszkodowawcze z całkowitym pominięciem ich praw. Nie tylko nie zawiesił postępowania do czasu wydania odpowiednich orzeczeń przez sąd opiekuńczy (w postaci ustanowienia dla nich kuratora), ale prowadził postępowanie „jak gdyby nigdy nic”, bez ich udziału. Jest to zatem przykład stosunkowo nierzadkiego w praktyce, zwłaszcza na gruncie spraw wywłaszczeniowych, jak i z dekretu „o gruntach warszawskich”<sup>41</sup>, przypadku „rażącego” naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

<sup>40</sup> Ustawa z 27.06.1950 r. o postępowaniu niespornym w sprawach rodzinnych oraz z zakresu kurateli (Dz.U. Nr 34, poz. 310 ze zm.), dalej – ustawa o postępowaniu w sprawach rodzinnych.

<sup>41</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Zob. wyrok NSA z 24.11.2010 r., I OSK 147/10, LEX nr 745035.

*De lege ferenda* należy postulować, by w Kodeksie postępowania administracyjnego lub ustawie o gospodarce nieruchomościami pojawiły się odpowiednie regulacje chroniące wprost prawa małoletnich, bez potrzeby sięgania do odpowiedniej wykładni przepisów prawa cywilnego i rodzinnego.

### Abstract

#### **Protecting the rights of minors in expropriation proceedings**

dr Józef Forystek – attorney, Poland  
ORCID: 0000-0003-2726-2396

*The issue of protecting the rights of minors in expropriation proceedings has not been discussed much in doctrine or jurisprudence. This is because the Polish legal system is based on the constitutional principle of protecting the best interests of children and their “superior interest” (Article 72 (1) of the Polish Constitution). In the light of this principle, minors cannot be deprived of their procedural rights in expropriation proceedings. Administrative decisions issued against deceased parents, and not against their minor heirs, should be annulled, as expropriation proceedings may not be carried out against persons who have lost legal capacity. In an expropriation case, minors should be represented by an appointed social worker, who should obtain the prior consent of a guardianship (family) court to accept monetary compensation or replacement real estate. In this case, the representation of the minor by the parent should be excluded due to the existence of a conflict of interest, because such a conflict cannot be ruled out, as in virtually every expropriation case the expropriated person may demand compensation both in the form of money and/or replacement property.*

**Keywords:** expropriation, nationalisation, minor’s rights, child’s best interests, social worker, invalidity of decisions, parties to administrative proceedings

#### **Bibliografia / References**

- Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nieistniejących*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990/168 (1022).
- Dybowski T., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie prawa własności* [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny, materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez SN w dniach 13–14.02.1992 r. w Popowie*, maszynopis.
- Forystek J., *Skutki jedności stosunku materialnoprawnego (na przykładzie prawa do rekompensaty zabużañskiej)*, „Państwo i Prawo” 2020/11.
- Górecki J., *Europejskie poświadczenie spadkowe – nowy sposób potwierdzania praw do majątku spadkowego*, „Rejent” 2015/9.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.

- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kot T., *Wejście w życie rozporządzenia spadkowego – wybrane zmiany w prawie polskim*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016/1.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Radwański Z., *Pojęcie i funkcja „dobra dziecka” w polskim prawie rodzinnym i opiekuńczym*, „Studia Cywilistyczne” 1981/31.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Stahl M., *Glosa do wyroku NSA z 27.04.1983 r. o sygn. akt II SA 261/83*, OSPiKA 1984/5, poz. 108.
- Stojanowska W., *Dobro dziecka jako instrument wykładni norm Konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego i jako dyrektywa jego stosowania [w:] Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smoczyński, Poznań 1999.
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.