

Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r.
III ARN 65/95

Wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej nie staje się dla niej ex lege przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, jeżeli przed tą datą zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi (art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 1996 r. sprawy ze skargi [...] Zakładów Przemysłu Gumowego "S." SA w S. na decyzję Wojewody K. z dnia 24 sierpnia 1993 r. [...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie z dnia 24 marca 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Aktem notarialnym z dnia 2 września 1976 r. [...], sporządzonym w Państwowym Biurze Notarialnym w S., Maria T. zbyła Skarbowi Państwa - przedsiębiorstwu państwowemu [...] Zakłady Przemysłu Gumowego "S." w S. działki oznaczone numerami [...] o łącznej powierzchni 1618 m² za kwotę 20.386,80 zł. Zbycie nastąpiło w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.) z przeznaczeniem na planowaną budowę szkoły zawodowej oraz internat wspomnianego Przedsiębiorstwa zgodnie z decyzją Naczelnika Miasta S. z dnia 10 grudnia 1975 r. [...], zatwierdzającą plan realizacyjny.

Zamierzona inwestycja nie została zrealizowana. Wywłaszczona nieruchomość stała się zatem zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w S., wydana w dniu 5 lipca 1993 r. [...] na podstawie art. 69 w zw. z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu

wywłaszczonej nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 315 ze zm.) została zwrócona Marii T. za zwrotem Skarbowi Państwa zaloryzowanego odszkodowania w kwocie 12.564.200 zł,

Wojewoda K., decyzją z dnia 24 sierpnia 1993 r., [...], utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W skardze skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, [...] Zakłady Przemysłu Gumowego "S." SA w S. wniosły o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, jako wydanych z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. art. 232, 233, 235 i 240 k.c. oraz art. art. 26 i 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a także z naruszeniem prawa procesowego, w szczególności art. 7 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Skarżący twierdził, że na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) nabył ex lege z dniem 5 grudnia 1990 r. prawo wieczystego użytkowania przedmiotowych działek, gdyż w tymże dniu znajdowały się one w jego zarządzie. Wprawdzie Wojewoda K. fakty tego stosowną decyzją nie potwierdził, ale decyzja taka ma jedynie deklaratoryjny charakter, więc jej brak nie ma dla sprawy żadnego znaczenia.

Poza tym Wojewoda K. decyzją z dnia 24 września 1993 r. stwierdził nabycie przez skarżącego z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego szeregu działek stanowiących własność Skarbu Państwa i wpisanych do tej samej księgi wieczystej [...], co działki będące przedmiotem decyzji o zwrocie na rzecz Marii T. Wprawdzie decyzja Wojewody działek tych nie obejmowała, ale skarżący nie składał w tej sprawie odpowiedniego wniosku tylko dlatego, że wcześniej zapadła już decyzja o zwrocie spornych działek. Decyzja wydana zgodnie z wnioskiem skarżącego stanowi wszakże potwierdzenie faktu, że w jego zarządzie pozostawały również sporne działki, a więc stały się one z mocy prawa przedmiotem wieczystego użytkowania.

Przepis art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. przewiduje co prawda możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ale pod warunkiem, że Skarb Państwa dysponuje nią i rozporządza. Decyzja orzekająca o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, stanowiącej wprawdzie własność Skarbu Państwa, ale obciążonej równocześnie na rzecz osoby trzeciej prawem wieczystego użytkowania jest bez rozwiązania tego prawa rażącym naruszeniem art. 26 ust. 1 wspomnianej ustawy oraz art. 233 i 240 k.c. Organ administracyjny powinien zatem - zdaniem skarżącego - zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu rozstrzygnięcia kwestii użytkowania wieczystego. Skarżący zaznaczył też, że w toku postępowania administracyjnego wspominał o odpowiednich rozliczeniach w razie pozbawienia go prawa wieczystego użytkowania, ale tego wniosku nie wzięto pod uwagę.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda K. wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko z uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W postępowaniu sądowym udział w sprawie zgłosił Prokurator

Apelacyjny w R. i w piśmie procesowym z dnia 21 marca 1995 r. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej przez nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, wyrokiem z dnia 24 marca 1995 r., [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził, że literalna wykładnia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dokonana na tle art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. przemawia za stanowiskiem, iż zwrot "nie narusza to praw osób trzecich" obejmuje roszczenia byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, gdyż jest to roszczenie o podmiotowym charakterze. Jeżeli zatem wywłaszczona nieruchomość nie została przeznaczona na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i tylko formalnie pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, to zgłoszone przez byłych właścicieli nieruchomości żądanie zwrotu nieruchomości uniemożliwia przekształcenie się zarządu w wieczyste użytkowanie.

W niniejszej sprawie sytuacja jest - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - prosta dlatego, że przedmiotowe nieruchomości są skarżące w ogóle niepotrzebne, a jedynym jej celem pozostaje uzyskanie korzyści związanych z ewentualną sprzedażą wieczystego użytkowania.

Sąd uznał ponadto, że przekształcenie zarządu w wieczyste użytkowanie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej z dnia 29 września 1990 r. następuje dopiero po uprawomocnieniu się decyzji wojewody o stwierdzeniu uwłaszczenia państwowej osoby prawnej. Jakkolwiek przekształcenie następuje ex lege - jeżeli nie narusza praw osób trzecich - to decyzja wojewody jest konieczna dla legitymowania się prawem wieczystego użytkowania. Tymczasem skarżąca nie dysponuje taką decyzją, a nawet nie składała wniosku o uwłaszczenie, więc nie może twierdzić, iż jest wieczystym użytkownikiem przedmiotowych nieruchomości.

Skoro sporne nieruchomości są niezagospodarowane i dla skarżącej nie mają znaczenia, zaś jej prawo zarządu nie mogło konkurować z podmiotowym prawem wnioskodawczyni i nie przekształciło się w wieczyste użytkowanie, to można uznać, że nieruchomościami tymi Skarb Państwa de facto władał i nie było przeszkód do ich zwrotu.

Na powyższe orzeczenie rewizję nadzwyczajną w dniu 22 września 1995 r. złożył Minister Sprawiedliwości, domagając się uchylenia tegoż orzeczenia i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie do ponownego rozpoznania. Skarżący zarzucił, że w przedmiotowym wyroku doszło do rażącego naruszenia prawa, w szczególności art. 207 § 5 k.p.a. oraz art. 69 ust. 1 w zw. z art. 26 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a ponadto art. art. 232, 233, 239 i 240 k.c.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, że kwestionowany wyrok został oparty na dwóch ewidentnie błędnych założeniach, iż zgłoszenie

przez byłego właściciela żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uniemożliwia przekształcenie się zarządu w wieczyste użytkowanie, a ponadto, iż przekształcenie się zarządu w wieczyste użytkowanie w trybie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami następuje dopiero po uprawomocnieniu się decyzji wojewody stwierdzającej uwłaszczenie państwowej osoby prawnej, wobec czego skarżący bezpodstawnie przypisuje sobie nabycie wieczystego użytkowania przedmiotowych nieruchomości.

Tymczasem z treści art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. wyraźnie wynika, że grunty będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, a więc w każdym takim przypadku i bezwarunkowo. W kolejnym zdaniu art. 2 ust. 1 stwierdza się, że "nie narusza to praw osób trzecich", przez co prawodawca podkreślił, iż bezwarunkowe nabycie z mocy ustawy prawa wieczystego użytkowania w żadnym razie nie narusza (tzn. nie pozbawia) jakichkolwiek praw osób trzecich, w tym prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Gdyby nabycie z mocy powołanej ustawy prawa wieczystego użytkowania było - poza warunkiem zarządu nieruchomością - uzależnione od spełnienia dodatkowych przesłanek, to cytowany przepis musiałby stanowić, że grunty będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego pod warunkiem, iż nie narusza to praw osób trzecich.

Gdyby nawet przyjąć, że założenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż zgłoszenie przez byłych właścicieli żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości uniemożliwia przekształcenie się zarządu w użytkowanie wieczyste jest trafne, to żądanie byłych właścicieli nie mogło być taką przeszkodą w niniejszej sprawie, gdyż zostało zgłoszone po dniu 5 grudnia 1990 r., a więc już po nabyciu przez skarżącego prawa wieczystego użytkowania.

Wspomniane nabycie następuje z mocy prawa, a decyzja wojewody ma w takiej sprawie wyłącznie deklaratoryjny charakter, więc brak takowej decyzji pozostaje bez wpływu na ustawowy skutek prawny.

Co prawda przepis art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. umożliwia zwrot wywłaszczonej nieruchomości, ale obok warunków przewidzianych w tym przepisie *expressis verbis* musi występować warunek władania nieruchomością przez Skarb Państwa. Istnienie na takiej nieruchomości prawa wieczystego użytkowania osoby trzeciej sprawia, że przez czas trwania takiego prawa zostaje z jego istoty i natury wyłączona możliwość pełnego dysponowania i rozporządzania nieruchomością przez Skarb Państwa.

Wydanie przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej decyzji o zwrocie poprzedniemu właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości, która stanowi wprawdzie własność Skarbu Państwa, ale jest równocześnie obciążona na rzecz osoby trzeciej prawem wieczystego użytkowania, pozostaje - przed wcześniejszym rozstrzygnięciem w przedmiocie tego prawa - w rażącej sprzeczności z przepisami kodeksu cywilnego regulującymi użytkowanie wieczyste, jak też z przepisem art. 26 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Dlatego przeprowadzenie postępowania administracyjnego w zgodzie z art.

77 k.p.a. wymagało przede wszystkim zawieszenia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) i wcześniejszego rozstrzygnięcia kwestii wieczystego użytkowania przy wykorzystaniu istniejących możliwości prawnych, a dopiero w następnej kolejności wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest bezzasadna i podlega oddaleniu. Zaprezentowana w niej wykładnia przepisu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), powoływanej dalej jako "ustawa o g.g.i w.n.", w związku z art. 2 nowelizującej ją ustawy z dnia 29 września 1990 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), powoływanej dalej jako "ustawa nowelizacyjna", prowadzi bowiem do wyinterpretowania z nich normy, której ustanowienie trudno przypisać zamiarom racjonalnego prawodawcy.

Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że wywłaszczona nieruchomość lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Natomiast według drugiego z powołanych przepisów, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa "stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie narusza to praw osób trzecich" (art. 2 ust. 1 zd. 2), przy czym nabycie tego prawa (jak też prawa własności budynków i innych urządzeń oraz lokali znajdujących się na gruntach objętych użytkowaniem wieczystym) stwierdza się decyzją wojewody, w której określa się m.in. warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad z art. 236 k.c. (art. 2 ust. 3 ustawy nowelizacyjnej).

Nabycie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 2 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej następuje zdaniem Ministra Sprawiedliwości nie tylko ex lege, ale ponadto bezwarunkowo w takim sensie, że nie wyłącza gruntów podlegających skądinąd zwrotowi w trybie art. 69 ust. 1 ustawy o g.g. i w.n. Sformułowanie art. 2 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej, że nabycie prawa użytkowania wieczystego "nie narusza praw osób trzecich" ma zatem - w odniesieniu do osoby mogącej żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - takie tylko znaczenie, że prawa tego "nie zostaje pozbawiona". Na jego zrealizowanie będzie jednak musiała czekać - czego rewizja nadzwyczajna już nie dopowiada - aż do legalnego wygaszenia wieczystego użytkowania, która to zwłoka stanowi formę "naruszenia praw osoby trzeciej", choć nabycie wieczystego użytkowania miało taką ewentualność wyłączać. Racjonalny prawodawca nie mógł tym samym ustanowić normy przewidującej nabycie ex lege wieczystego użytkowania gruntu, wobec którego zaktualizował się obowiązek zwrotu na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o g.g.i w.n.

Sąd Najwyższy podziela zatem pogląd, który w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, że jeśli wywłaszczona nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i tylko formalnie pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej, to zgłoszenie przez byłych właścicieli wniosku o zwrot własności takiej nieruchomości wyklucza przekształcenie się zarządu ex lege w użytkowanie wieczyste.

Taką wykładnię przedmiotowych przepisów dopuszcza zresztą również uzasadnienie rewizji nadzwyczajnej, choć równocześnie uznaje, że podobna norma nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostało zgłoszone po dniu 5 grudnia 1990 r., a więc już po nabyciu przez skarżącego prawa wieczystego użytkowania. Wynika stąd pośrednio, że wnoszący rewizję nadzwyczajną sam uznałby ją za bezpodstawną, gdyby przesłanki zwrotu spornych nieruchomości w trybie art. 69 ust. 1 ustawy o g.g. i w.n. były zaktualizowane przed dniem 5 grudnia 1990 r. Tymczasem akta postępowania administracyjnego w pierwszej instancji dowodzą, że takie właśnie są okoliczności faktyczne niniejszej sprawy. Wniosek Marii T. o zwrot wywłaszczonych gruntów został bowiem w Urzędzie Rejonowym w S. złożony w dniu 4 grudnia 1990 r. W związku z tym Kierownik Oddziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Rejonowego w S. zwrócił się w dniu 24 stycznia 1991 r. do [...] Zakładów Przemysłu Gumowego "S." w S. o pisemne przedstawienie sposobu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości, po czym w dniu 19 marca 1991 r. wysłał w tej sprawie pismo monitujące. Odpowiadając na oba wspomniane pisma Zakłady oświadczyły w dniu 28 marca 1991 ., że przedmiotowe działki są im "zbędne" i zaznaczyły równocześnie, że już w dniu 16 września 1988 r. zgłosiły Urzędowi Miejskiemu w S. zbędność całego kompleksu gruntów przy ul. L. o powierzchni 3,2613 ha.

W okolicznościach niniejszej sprawy zbędne stały się zatem dalej idące rozważania na temat, czy dopuszczalne byłoby orzekanie o nabyciu prawa wieczystego użytkowania nieruchomości pozostającej wprawdzie w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowej osoby prawnej, ale uprzednio wywłaszczonej, jeżeli przed wydaniem po dniu 5 grudnia 1990 r. decyzji stwierdzającej nabycie wieczystego użytkowania zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości w trybie art. 69 ust. 1 ustawy o g.g. i w.n.

Z wyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 421 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====