

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 13 czerwca 1995 r.  
III AZP 3/95**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (współsprawozdawca), Walery Masewicz, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Marii L.-S., Zdzisława L., Ireny L., Jana Stanisława L., Pawła Antoniego L., Zofii Małgorzaty H., Joanny G. i Renaty Katarzyny H. na decyzję Wojewody L. z dnia 10 sierpnia 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 31 maja 1995 r., zagadnienia prawnego przekazanego przez skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego, postanowieniem z dnia 7 lutego 1995 r., sygn. akt III AZP 13/94, składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego:

Czy nieruchomość wywłaszczona na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r., o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1952 r., Nr 4, poz. 31), podlega zwrotowi poprzedniemu właścicielowi lub jego następcom prawnym na podstawie 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.), jeżeli po wywłaszczeniu nieruchomość ta została zagospodarowana przez przedsiębiorstwo państwowe zgodnie z celem decyzji o wywłaszczeniu, lecz następnie stała się mu zbędna i została przekazana w użytkowanie innej państwowej lub samorządowej jednostce organizacyjnej?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Nieruchomość wywłaszczona na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości dla realizacji narodowych planów gospodarczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1952 r., Nr 4, poz. 31) nie podlega zwrotowi na podstawie 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.), jeżeli przed wejściem w życie tej ustawy została zagospodarowana przez przedsiębiorstwo państwowe zgodnie z celem, dla którego orzeczono wywłaszczenie, a następnie przekazana innej państwowej jednostce organizacyjnej.**

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

Opisane na wstępie zagadnienie prawne zostało przedstawione przez zwykły skład Sądu Najwyższego w sprawie, w której w trybie art. 391 § 1 k.p.c. rozpoznawane było zagadnienie przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie [...]. Sąd Administracyjny stwierdził, że nieruchomość, której dotyczył wniosek o zwrot, została wywłaszczona na podstawie przepisów dekretu z dnia

26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1952 r., Nr 4, poz. 31), na rzecz Centrali Produktów Naftowych Ekspozytury Okręgowej w L., w celu rozbudowy budynków administracyjnych. Po wywłaszczeniu nieruchomość została użyta zgodnie z celem wywłaszczenia, bo wzniesiono na niej budynki biurowe i składowe. Jednakże w 1974 r. nastąpiła zmiana użytkownika nieruchomości, która została przekazana Miejskiemu Zarządowi Dróg i Mostów w L. (obecnie Wojewódzka Dyrekcja Dróg Miejskich w L.) i od tego czasu jest użytkowana "dla potrzeb drogownictwa miejskiego". Naczelny Sąd Administracyjny uważał, że zawarte w 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.) wyrażenie "stała się zbędna" może prowadzić do wniosku, że gdy odpadnie cel wywłaszczenia to następuje z tą chwilą zbędność nieruchomości wywłaszczonej dla tego celu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ten pogląd wydaje się być juredycznie poprawny, lecz pozostaje w sprzeczności z wykładnią celowościową, według której zrealizowanie celu wywłaszczenia powoduje niemożność zwrotu nieruchomości, mimo że później nastąpiła zmiana jej przeznaczenia.

Skład zwykły Sądu Najwyższego przedstawiając rozpoznawane zagadnienie prawne podniósł, że punktem wyjścia dla rozważań musi być nie tylko analiza semantyczna i logiczna zawartego w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zwrotu o obowiązku oddania wywłaszczonej nieruchomości lub jej części "jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu", ale także próba wyjaśnienia współczesnej funkcji społeczno-gospodarczej jaką ma do spełnienia ten przepis prawa. Zdaniem Sądu Najwyższego istotna treść tego przepisu oscyluje wokół trzech podstawowych pojęć: a) celu wywłaszczenia, który utożsamia się z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, b) sposobu użytkowania (społecznego, gospodarczego) wywłaszczonej nieruchomości, w ramach którego można jeszcze wyodrębnić dwie podgrupy, tj. sposób nakazany w decyzji wywłaszczeniowej i sposób faktycznie realizowany, oraz c) podmiotu uprawnionego do użytkowania nieruchomości na podstawie decyzji wywłaszczeniowej. Sąd Najwyższy podkreślił, że w orzecznictwie sądów bądź w ogóle nie doceniono odrębności znaczeniowej i funkcjonalnej tych pojęć bądź traktowano je zamiennie uznając, że cel wywłaszczenia, jest w istocie identyczny ze sposobem wykorzystania nieruchomości bądź odwrotnie. Jako ilustrację takiego rozumienia tych pojęć powołane zostało uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1988 r., III AZP 11/87 (OSNCP 1988 z. 11 poz. 149).

Sąd Najwyższy przedstawiając zagadnienie prawne podniósł, że jeden z kierunków wykładni odwołuje się do tezy, że przejście wywłaszczonej nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub gminy następuje z zastrzeżeniem, że nie zostanie zmieniony cel wywłaszczenia. Byłaby to koncepcja "ograniczonego" prawa własności do wywłaszczonej nieruchomości. Idąc śladem tego rozumowania pierwotny cel wywłaszczenia powinien być respektowany przez wszystkich następnych użytkowników wywłaszczonej nieruchomości, aczkolwiek ani uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego ani dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego, nie wyjaśniają w jaki sposób możliwe jest zachowanie pierwotnego celu wywłaszczenia przez inne podmioty realizujące przecież inne cele gospodarcze i społeczne oraz działające w granicach uprawnień jakie nadaje im szczególny tytuł prawny do władania

nieruchomością. Każda nieomal zmiana podmiotu uprawnionego do władania nieruchomością zakładałaby konieczność zmiany przeznaczenia nieruchomości. Niedopuszczalne zmiany pierwotnego celu wywłaszczenia praktycznie uniemożliwiałyby prawny obrót nieruchomością w granicach i w trybie określonym przez prawo cywilne.

Drugi kierunek wykładni, możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ogranicza do okresu, w którym jest ona w posiadaniu pierwszego użytkownika tzn. Skarbu Państwa lub gminy. Zwrot byłby zatem możliwy tylko w sytuacji, gdy pierwszy użytkownik nie zrealizował celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej, gdyż realizacja tego celu w sposób nakazany w decyzji wywołuje m.in. ten "skutek, że jego prawo własności traci już charakter prawa podmiotowego ograniczonego zdarzeniem przyszłym i niepewnym" w postaci niezmienionego i jedynego celu, dla realizacji którego nastąpiło wywłaszczenie.

Na tle tych wątpliwości, zdaniem Sądu Najwyższego, wyłania się co najmniej dwójakie rozumienie celu wywłaszczenia. Pierwsze z nich nakazuje respektowanie pierwotnego celu jako pewnego stanu faktycznego, dla osiągnięcia którego nastąpiło wywłaszczenie, a który jest nawet względnie niezależny od sposobu gospodarczego jej wykorzystania przez podmiot uprawniony, pod warunkiem że ten stan faktyczny zostanie zachowany. Drugie rozumienie, swobodę zmiany celu wywłaszczenia ogranicza tylko do podmiotów realizujących uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa lub gmin.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne powstało w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie byłoby właściwe uwolnienie tak sformułowanych poważnych wątpliwości (art. 391 § 1 k.p.c.) od faktów powstałych w konkretnej sprawie i uchwalenie wyjaśnienia odpowiedniego dla drogi tzw. abstrakcyjnej wykładni prawa. Proceduralnie uzasadnione jest zatem ograniczenie rozważań przez szukanie odpowiedzi o skutkach zastosowania art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. do kategorii zdarzeń poddanych osądowi w konkretnej sprawie.

Tylko wniosek następców prawnych właściciela wywłaszczonej przedmiotowej nieruchomości stanowi zdarzenie zaistniałe pod rządem przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Wszystkie natomiast pozostałe elementy stanu faktycznego sprawy rozgrywały się w przeszłości, gdy obowiązywały przepisy, określające inaczej zarówno przesłanki wywłaszczenia, jak i przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W szczególności w 1974 r. nieruchomość wywłaszczona na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. nie była już potrzebna Centrali Produktów Naftowych i w związku z tym państwowy administrator przekazał ją Zarządowi Dróg i Mostów w L. i od tego czasu wykorzystywana jest dla potrzeb drogownictwa miejskiego.

W sprawie nie jest kwestionowana legalność wywłaszczenia ani żadnego z aktów korzystania i rozporządzenia wywłaszczoną nieruchomością. Istotna dla rozważanego zagadnienia jest przede wszystkim niewątpliwa legalność przekazania przedmiotowej nieruchomości w 1974 r. obecnemu jej użytkownikowi. Wówczas przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określone były w art. 34 ust. 1 i 2 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.). W przepisie tym obowiązek zwrotu wywłaszczonej

nieruchomości był przewidziany na rzecz wywłaszczonego właściciela za jego zgodą, jeśli nie została ona użyta i była zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. Przepis ten przewidywał dwie przesłanki zwrotu: nie użycie nieruchomości i jej zbędność. Wystarczyło więc spełnienie jednego z jej elementów aby nie można było żądać zwrotu nieruchomości. Wykładnię tę prezentował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cyt. uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 1988 r. III AZP 11/87. Na podstawie art. 34 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. użycie wywłaszczonej nieruchomości na cel wywłaszczenia powodowało więc taki skutek, że nie powstawał w ogóle obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi. W konsekwencji trzeba przyjąć, że jeżeli wywłaszczona nieruchomość została użyta zgodnie z celem wywłaszczenia, to taka sytuacja oznaczała wygaśnięcie ekspektatywy prawa żądania jej zwrotu i w ten sposób ostatecznie ustawała więź prawna pomiędzy poprzednim właścicielem wywłaszczonej nieruchomości a Skarbem Państwa, który odtąd mógł korzystać z tej nieruchomości i nią rozporządzać bez jakichkolwiek ograniczeń mających swe źródła w wywłaszczeniowej drodze nabycia własności.

Jeżeli Skarb Państwa jako właściciel wywłaszczonej nieruchomości wykorzystał ją zgodnie z celem, dla którego orzeczono wywłaszczenie, a więc wyeliminował możliwość powstania sytuacji, z którą obowiązujące przepisy wiązały konsekwencję w postaci obowiązku zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi, to niedopuszczalne jest zastosowanie jeszcze raz do tej samej sytuacji przepisów obowiązujących w dacie złożenia wniosku, tj. przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Ocena prawna zdarzenia wywołującego skutki prawne powinna uwzględniać przepisy obowiązujące w dacie tego zdarzenia. W przeciwnym razie następuje złamanie zasady *lex retro non agit*, co jest wprawdzie możliwe, ale powinno wynikać z wyraźnego brzmienia lub celu ustawy (art. 3 kodeksu cywilnego). Tymczasem ani w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., ani w późniejszych nowelizacjach zawartej w tej ustawie regulacji, dotyczącej przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi, nie ma przepisu, który mógłby być rozumiany jako wprowadzający zasadę retroakcji. Nie chodzi przy tym o to, że art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie ma zastosowania do dawnych wywłaszczeń, lecz o to, że przepis ten stosuje się bezpośrednio, od dnia jego wejścia w życie, do nieruchomości podlegających jeszcze reżimowi ograniczeń związanych z wywłaszczeniem. Natomiast nie stosuje się tego nowego przepisu do nieruchomości, która chociaż wywłaszczona, została zgodnie z prawem użyta na cele inne niż określone w decyzji o wywłaszczeniu. Co więcej, po takim użyciu nieruchomości, jej poprzedni właściciel nie miał prawa żądania jej zwrotu, Skarb Państwa nie miał takiego obowiązku a legalne rozporządzenie stwarzało też nabyte prawa po stronie użytkownika. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie zawiera w omawianym zakresie przepisów międzyczasowych. W drodze analogii należy więc zastosować reguły intertemporalne wynikające z przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.), które mają charakter uniwersalny. Zgodnie z art. XXVI cyt. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające kodeks cywilny, do stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie kodeksu stosuje się prawo dotychczasowe, chyba że dalsze przepisy stanowią inaczej. Regułą wejścia w życie nowych przepisów prawa jest więc ich bezpośrednie działanie od dnia wejścia w życie i stosowanie prawa dotychczasowego do stosunków prawnych powstałych uprzednio. Regułę tę odnośnie

praw rzeczowych potwierdza przepis art. XXXIX tej ustawy, stanowiący, że dokonane przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego czynności prawne mające za przedmiot przeniesienie, obciążenie, zmianę treści lub pierwszeństwa albo zniesienie praw rzeczowych są skuteczne, jeżeli odpowiadają przepisom dotychczasowym. Inaczej mówiąc skutek zdarzeń zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. należy oceniać, zgodnie z przedstawionymi regułami, według prawa obowiązującego w dacie zaistnienia tych zdarzeń.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym, ograniczył w ten sposób rozważania do zakresu niezbędnego do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy i nie wkroczył bezpośrednio w obszar wykładni art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., a w szczególności w analizę użytego sformułowania, iż "nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu". Wykładnia w tym zakresie byłaby bowiem potrzebna tylko wówczas, gdyby zdarzenie takie jak użycie wywłaszczonej nieruchomości lub zmiana jej przeznaczenia wystąpiły w okresie obowiązywania tej ustawy.

Biorąc powyższe pod rozagę podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====