

Wyrok z dnia 6 marca 2002 r.

III RN 11/01

Odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinna być poprzedzona ustaleniem, iż w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto na niej prace związane z realizacją celu wywłaszczenia (art. 7 i 77 KPA w związku z art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 marca 2002 r. sprawy ze skargi Janusza O. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 lutego 1999 r. [...] w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości, oznaczonej jako działka [...], położonej w C., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, decyzją z dnia 26 lutego 1999 r., utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem Janusza O., decyzję Wojewody C. z dnia 29 lipca 1998 r., odmawiającą zwrotu nieruchomości położonej w C., oznaczonej jako działka [...]. W uzasadnieniu stwierdził, że zarządzeniem Prezydenta Miasta C. z dnia 8 stycznia 1977 r. nr 1 wydanym na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.) oraz § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z

dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego na obszarze miast i osiedli (Dz.U. Nr 35, poz. 242), ustalono teren położony w C. po obydwu stronach ulicy Z. i po prawej stronie ulicy P., jako teren budowlany, przeznaczony pod budownictwo jednorodzinne. Zarządzeniem objęta została też działka [...] przy ul. Z., stanowiąca własność Janusza O. Zgodnie z § 3 tego zarządzenia na wskazanym terenie przewidziano wybudowanie w ramach terenowych planów gospodarczych, sieci elektrycznej, ulic i sieci wodociągowej. Między innymi wydzielono pas gruntów pod projektowaną ulicę W. oraz została sformowana sieć ulic tworzących układ lokalnej komunikacji osiedla jednorodzinnego „Z.”. Ulica W. istnieje i funkcjonuje na niej ruch publiczny. Nie jest ona w pełni urządzona, na nawierzchni można stwierdzić istnienie żużlu, piachu, żwiru i kamieni. Stan nawierzchni ulicy W. na odcinku od ulicy Z. do ulicy R. jest identyczny jak całej ulicy R. Ten odcinek ul. W. łączy ulice Z. i R., a zamknięcie jej spowodowałoby konieczność ustalenia objazdów i znaczne utrudnienia w komunikacji miejscowej. Brak jest podstaw do zwrotu Januszowi O. nieruchomości oznaczonej jako działka [...] położonej w C., a przejętej przez Państwo pod budowę ul. W. na odcinku ul. Z. i R., gdyż nie zostały spełnione przesłanki z art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), bowiem przedmiotowa nieruchomość nie stała się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej.

Wyrokiem z dnia 16 maja 2000 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Janusza O. na tę decyzję. NSA stwierdził, że art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozszerzył zakres nieruchomości podlegających zwrotowi na podstawie art. 136 ust. 3 tej ustawy, stanowiąc że przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości zawarte w jej rozdziale 6 działu III mają zastosowanie do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w tym przepisie. Dotyczy to również ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego, na podstawie której zarządzeniem Prezydenta Miasta C. z dnia 8 stycznia 1977 r. została przejęta na rzecz Państwa działka [...] położona w C., będąca własnością Janusza O. Przepis art. 216 daje byłemu właścicielowi uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej przez Państwo działki [...], pod warunkiem, że stała się w całości lub części zbędna na cele określające wywłaszczenie lub przejęcie. Ustawodawca określił w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i nie może być od-

stępsstw w rozumieniu jej treści. Z art. 137 wynika, że nieruchomości uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: 1) mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo 2) utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany. Definicję pojęcia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, oparto na dwóch kryteriach: faktycznym i prawno-faktycznym. Pierwsze opiera się na fakcie bezskutecznego upływu czasu, w jakim powinny być podjęte prace zmierzające do realizacji celu (7 lat). Drugie kryterium odnosi się do utraty mocy obowiązującej decyzji o lokalizacji inwestycji lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z równoczesnym brakiem działań faktycznych, polegającym na niezrealizowaniu celu wywłaszczenia. Przepis art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczył przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie uwzględnia bowiem kryterium sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w zaskarżonej decyzji stwierdził, iż w sprawie nie występują kryteria przewidziane w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Opierają się one na założeniu wygaśnięcia celu wywłaszczenia: pierwsze z powodu zaniechania zadania inwestycyjnego, a drugie ze względu na ustanie prawnej podstawy rozpoczęcia realizacji inwestycji. Zarządzenie nr 1 Prezydenta Miasta C. z dnia 8 stycznia 1977 r. o przejęciu na rzecz Państwa określonych gruntów, w tym przedmiotowej działki [...], w celu ich wykorzystania pod budownictwo jednorodzinne, budowę sieci elektrycznej i wodociągowej oraz ulic, zostało w całości zrealizowane. Wybudowano bowiem osiedle domków jednorodzinnych „Z.”. Między innymi powstała ulica W., która ze względu na swój charakter nie jest zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych, ale ma status drogi osiedlowej. Jest wydzielona liniami rozgraniczającymi i obsługuje bezpośrednie otoczenie.

Rewizję nadzwyczajną od tego wyroku wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zarzucił rażące naruszenie art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 7 i 77 KPA w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i na podstawie art. 57 ust. 2 tej ustawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w

Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej skarżący podniósł w szczególności, że obecnie działka [...] stanowi część ulicy W. w C. Wojewoda C. uznał, że przejęta z przeznaczeniem pod budowę ulicy nieruchomość spełnia funkcję ulicy, chociaż głównie „za sprawą wyraźnej troski zainteresowanych zwrotem, jak też dzięki ich gospodarności i nakładom ponoszonym na ten cel, nie posiada znamion ulicy w pełni urządzonej”. Wojewoda wskazał na wynikającą z art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesłankę zbędności nieruchomości, a następnie stwierdził, iż w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z deklaracją organu wywłaszczającego, zawartą w zarządzeniu Prezydenta Miasta C. z 8 stycznia 1977 r., z której wynika, że na ustalonym terenie budowlanym w ramach terenowych planów gospodarczych zostaną wybudowane projektowane sieci ulic z terminem zakończenia robót w 1987 r. W ramach tych robót wydzielane pasy ulic bywały głównie utwardzane i okresowo konserwowane, taki zaś proces oznaczał w praktyce wypełnienie zobowiązania określonego w zarządzeniu. Zdaniem Wojewody C. nie da się stwierdzić, iż na obiekcie stanowiącym działkę [...]nie wykonano robót przystosowawczych i nie ponoszono na ten cel nakładów inwestycyjnych. Przedmiotowy grunt służy więc realizacji celu przejęcia i zabezpiecza układ komunikacyjny osiedla. Specyficzny rodzaj inwestycji, jaką jest ulica, posiadająca nazwę nadaną stosowną uchwałą, wypełniającą swoją funkcję, także w przypadku nawierzchni innej niż asfaltowa, nie daje podstaw do orzeczenia o zbędności nieruchomości na cel przejęcia. W konkluzji stwierdzono, że tylko w przypadkach skrajnych, np. nieprzejęcia gruntu od osoby wywłaszczonej i pozostawienie go w użytkowaniu byłego właściciela, jest podstawą do orzekania w zakresie zbędności i o zwrocie wywłaszczonych gruntów. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie uwzględnił odwołania Janusza O. Zdaniem organu odwoławczego, ulica W. istnieje, funkcjonuje na niej ruch uliczny. Nie jest ona w pełni urządzona, ale na nawierzchni tej ulicy można stwierdzić istnienie żużlu, piasku, żwiru i kamieni. Stan nawierzchni tego odcinka ulicy W. jest identyczny, jak całej ulicy R. Cel wywłaszczenia został definitywnie osiągnięty i nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważył, że od 1 stycznia 1998 r., tj. po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasadniczo zmieniły się przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Artykuł 69 ust. 1 poprzednio obowiązującej 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.) stanowił, że nieruchomość wywłaszczona 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. Ustawa nie zawierała definicji zbędności, więc ocena, czy nieruchomość stała się zbędna należała do organów administracji i Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego orzecznictwo spowodowało dookreślenie tej przesłanki. Poprzednio obowiązujące rozwiązania nie zawierały odpowiednika obecnego art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu nieruchomość wywłaszczona może być zbędna w sensie wyłącznie faktycznym, co występuje wówczas, gdy pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu (art. 137 ust. 1 pkt 1) albo także prawnym, tzn. wówczas, gdy utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel ten nie został zrealizowany (art. 137 ust. 1 pkt 2). Artykuł 136 ust. 3 ustawy, przewidujący możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli stała się zbędna na cel wywłaszczenia i art. 137 ust. 1, definiujący pojęcie zbędności nie są tożsame z poprzednio obowiązującym art. 69 ust. 1 i wobec tego uzasadnione jest stwierdzenie, że doszło do zasadniczej zmiany stanu prawnego w tym zakresie. Nowa ustawa, poprzez ściśle określenie przesłanek zbędności, zaostriżyła jej kryteria. Wystąpienie jednej z przesłanek zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nakazuje organowi administracji uznać tę nieruchomość za zbędną, a to oznacza możliwość jej zwrotu. W nowym stanie prawnym o zbędności nieruchomości przesądza art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie wyłącznie ocena dokonana przez organ, oparta na ustaleniach, wynikających w zasadzie z oceny stanu faktycznego, w jakim znajdowała się nieruchomość w dniu złożenia wniosku o jej zwrot. W związku z tym na organie administracji, rozpatrującym wniosek o zwrot nieruchomości ciąży obowiązek ustalenia, czy występują przesłanki określone w art. 137 ust. 1 pkt 1 albo 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponieważ w sprawie chodzi wyłącznie o zbędność w rozumieniu art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy, rozstrzygnięcie o odmowie zwrotu nieruchomości powinno być poprzedzone ustaleniem, iż na wywłaszczonej (przejętej) nieruchomości w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu (zarządzenie o przejęciu) stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją celu wywłaszczenia (przejęcia). Dopiero takie stwierdzenie uprawnia organ orzekający do podjęcia decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości. W decyzjach administracyjnych obu instancji brak takich

ustaleń, są natomiast ogólnikowe stwierdzenia typu „ulica W. istnieje” lub inne, które w zasadzie zaprzeczają jej istnieniu, np. „nie jest ona w pełni urządzona”. Dowolne jest przy tym końcowe stwierdzenie decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, iż „cel wywłaszczenia został definitywnie osiągnięty i nie istnieje możliwość zwrotu”. Taki argument nie oddaje istoty oceny zbędności nieruchomości na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy, wskazuje, że orzekające organy nie dostrzegły różnicy między tym przepisem, a poprzednio obowiązującym art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz że pojęcie zbędności odnosi się do „osiągnięcia” celu, bez koniecznego w obowiązującym stanie prawnym wykazania, iż prace związane z jego realizacją rozpoczęto w ustawowym terminie. Akta administracyjne i wydane w sprawie decyzje pozwalają na stwierdzenie, że w sprawie brak koniecznych ustaleń odnośnie do terminu rozpoczęcia prac związanych z budową ulicy na nieruchomości, której zwrotu żąda Janusz O. Powoduje to, że decyzje o odmowie zwrotu wydane zostały z naruszeniem art. 7 i 77 KPA, bowiem nie podjęto wszelkich niezbędnych działań do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i nie zebrano w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Naczelny Sąd Administracyjny rażąco naruszył art. 136 i 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powołane przepisy KPA, podzielając błędne stanowisko organów administracji co do zrealizowania na przejętej nieruchomości celu, na jaki została przejęta, mimo iż w aktach brak dowodów na okoliczność urządzenia odcinka ulicy W. lub rozpoczęcia prac zmierzających do jej urządzenia w terminie 7 lat od przejęcia nieruchomości. Sąd przyjął, że zarządzenie Prezydenta Miasta C. zostało w całości zrealizowane, między innymi powstała ulica W. Samo „powstanie” ulicy w sytuacji, gdy akta administracyjne wskazują, iż sporny jej odcinek nie został wybudowany, nie oznacza jeszcze, że wykonano prace, o jakich mowa w art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd, podobnie jak organy administracji, nie badał przesłanek zbędności określonych w powyższym przepisie. Mimo zmiany stanu prawnego, nadal zachowuje aktualność pogląd, wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 1991 r., IV SA 914/91 (ONSA 1992 r. z. 1, poz. 3), iż realizacja inwestycji w postaci budowy ulicy, musi wiązać się z konkretnymi robotami i nakładami inwestycyjnymi, wskazującymi na wykonanie takiego obiektu budowlanego. Nie jest równoznaczne z wykonaniem (wybudowaniem) ulicy jedynie wydzielenie pasa gruntu przeznaczanego pod ulicę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rzeczywiście w sprawie chodzi wyłącznie o zbędność nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (przejęciu) w rozumieniu art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem zbędność taka występuje, gdy pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu. Słusznie więc Prezes NSA podnosi, że rozstrzygnięcie o odmowie zwrotu nieruchomości powinno być poprzedzone ustaleniem, iż na wywłaszczonej (przejętej) nieruchomości w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu (zarządzenie o przejęciu) stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją celu wywłaszczenia (przejęcia). Dopiero takie stwierdzenie uprawniało organ orzekający do podjęcia decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości. Tymczasem w decyzjach administracyjnych obu instancji brak takich ustaleń. Ustalenia dotyczą tylko aktualnego stanu nieruchomości, a nie faktów dotyczących podjęcia w ciągu 7 lat od wywłaszczenia prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia, w tym przypadku z budową ulicy. Oczywiście aktualny stan nieruchomości może mieć znaczenie dla oceny, czy warunek z art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami został spełniony. Niezbędne jest jednak znaczne poszerzenie ustaleń, zwłaszcza iż aktualny stan nieruchomości nie wskazuje na wykonanie na niej zaawansowanych prac budowlanych. Rozpoczęcie prac związanych z realizacją celu polegającego na wybudowaniu ulicy (zrealizowanie innych celów, takich jak wybudowanie osiedla mieszkaniowego nie ma znaczenia, gdyż nie dotyczy spornej nieruchomości) musi wiązać się z konkretnymi robotami i nakładami inwestycyjnymi wskazującymi na wykonywanie takiego obiektu budowlanego. Nie jest równoznaczne z wybudowaniem ulicy utwardzenie jej części gruzem i żużlem, i to nie przez inwestora, ale okolicznych mieszkańców. Nie jest równoznaczne z wykonaniem (wybudowaniem) ulicy jedynie wydzielenie pasa gruntu przeznaczonego pod ulicę. Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie wykładnię przedstawioną w wyroku NSA z dnia 8 listopada 1999 r. IV SA 2428/98 (LEX nr 48656) oraz wskazanym w rewizji nadzwyczajnej wyroku NSA z dnia 21 października 1991 r., IV SA 914/91 (ONSA 1992 r. z. 1, poz. 1), nie podziela natomiast poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 1998 r., IV SA 2218/96 (LEX nr 45864). Podkreślenia jeszcze raz wymaga przy tym, że rozpoczęcie tak rozumianych prac zmie-

rzających do realizacji celu wywłaszczenia musi nastąpić przed upływem 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

Ponieważ decyzje organów administracyjnych nie opierają się na takich ustaleniach, to słuszny jest zarzut rewizji nadzwyczajnej, że rażąco naruszają art. 7 i 77 KPA w związku z art. 137 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotyczy to też zaskarżonego wyroku, w którym te decyzje zostały zaakceptowane, mimo że naruszają wskazane przepisy.

Prowadzi to do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 10 marca 1996 r. o zmianie tego Kodeksu (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====