

Wyrok z dnia 5 kwietnia 2002 r.

III RN 124/01

Wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby budowy autostrad jest dopuszczalne wówczas, gdy jest dokonywane na uzasadnione cele publiczne, za słusznym odszkodowaniem ustalonym według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o lokalizacji autostrady, ale według wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości z dnia wydania decyzji o odszkodowaniu - w stanie prawnym obowiązującym do dnia 14 lutego 2000 r. (obecnie według wartości rynkowej nieruchomości z dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu - art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Józefa Mikołaja T. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 października 1999 r. [...] w przedmiocie ustalenia odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r. [...]

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

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

Na wniosek Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., którym stwierdzono nieważność decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 października 1999 r. i poprzedzającej ją decyzji Wojewody P. z dnia 21 lipca 1999 r. w

części dotyczącej wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Wyrokowi temu zarzucił rażące naruszenie art. 32 ust. 1 i art. 37 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 27, poz. 627 ze zm.), art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W sprawie tej Wojewoda P. decyzją z dnia 21 lipca 1999 r., wydaną na podstawie art. 30 i 32 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz art. 119 ust. 1 i 128 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w S., oznaczonej jako działka [...], będącej własnością Józefa Mikołaja T., za odszkodowaniem zwaloryzowanym na miesiąc czerwiec 1999 r. w kwocie 124.966,16 zł. Następnie postanowieniem z dnia 4 sierpnia 1999 r. Wojewoda sprostował z urzędu błąd rachunkowy w tej decyzji, przyjmując, iż prawidłowo obliczona kwota zwaloryzowanego odszkodowania powinna wynieść 139.712,16 zł. Odszkodowanie, które ustalono według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady (15 stycznia 1998 r.) na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego, zostało zwaloryzowane wskaźnikami wzrostu cen towarów i usług. Wywłaszczenie przedmiotowej nieruchomości nastąpiło na wniosek Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad Oddziału Terenowego w T.

Decyzją z dnia 18 października 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast utrzymał w mocy zaskarżoną przez dotychczasowego właściciela nieruchomości decyzję Wojewody P., utrzymując, że ustalenie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość było prawidłowe, w szczególności odszkodowanie odpowiadało jej wartości rynkowej, a jego wysokość została określona po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżonym wyrokiem stwierdził nieważność wydanych w sprawie decyzji w części dotyczącej ustalenia odszkodowania, uznając, iż były one podjęte z rażącym naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych, który nie upoważnia organu do dokonywania waloryzacji odszkodowania w

decyzji o jego ustaleniu, skoro waloryzacji dokonuje się na zasadach określonych w art. 32 ust. 3 tej ustawy i jest to sprawa odrębna od sprawy o ustalenie odszkodowania.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie prawa, podnosząc, że art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach w brzmieniu: „odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość powinno odpowiadać jej wartości rynkowej, ustalonej według stanu na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady”, nie określa daty, jaką należy przyjąć przy ustalaniu wartości nieruchomości. Daty takiej nie określał także art. 56 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.), do stosowania której w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odsyłał art. 37 ustawy o autostradach. Istotna zmiana w tym zakresie nastąpiła po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, powoływana dalej jako ustawa o gospodarce nieruchomościami), która w art. 130 ust. 1, stanowiąc, iż „wysokość odszkodowania ustala się według stanu wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu i według jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu” - określiła konkretną datę jako dodatkowe istotne kryterium przy ustalaniu odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. W związku z wejściem w życie tej ustawy, regulacja zawarta w art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach okazała się niepełna. Niezależnie bowiem od tego na jakiej podstawie prawnej następuje wywłaszczenie, jest to ta sama instytucja prawna, której następstwo w postaci odszkodowania nie może odbywać się według różnych regulacji, ale zgodnie z art. 37 ustawy o autostradach w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 5 tej ustawy należy stosować bez żadnych ograniczeń przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w ich każdorazowej wersji. Dotyczy to także powinności stosowania art. 130 ust. 1 tej ostatniej ustawy, który po nowelizacji tej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70), ma następującą treść: „wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu”. Uzasadnione jest zatem stanowisko, że obowiązywały następujące zasady ustalania odszkodowania za grunty wywłaszczone pod autostrady płatne: do 14 lutego 2000 r. - odszkodowanie należało ustalać według wartości nieruchomości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu, natomiast po tej dacie - według wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna, albowiem Naczelny Sąd Administracyjny dokonał błędnej wykładni art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach, przyjmując, że jest to regulacja zupełna, pozwalająca ustalić odszkodowanie według wartości wywłaszczanej nieruchomości na dzień wydania wcześniejszej decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady. Tymczasem zawartość normatywna tego przepisu pozwala wyłącznie na ustalenie stanu nieruchomości na tę datę, który ma wpływ na określenie finansowej wartości rynkowej nieruchomości w czasie wydawania późniejszej decyzji o wywłaszczeniu lub o odszkodowaniu. Stan nieruchomości na dzień wydania decyzji o lokalizacji przebiegu autostrady określa się w celu stwierdzenia jakie są jej granice i powierzchnia, jakie na danej nieruchomości znajdują się naniesienia budowlane i roślinne oraz jakie jest jej wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej. Tak ustalony stan nieruchomości wiąże następnie rzeczoznawcę majątkowego przy określaniu wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości (art. 32 ust. 2 ustawy o autostradach), co w szczególności oznacza, że nie może on uwzględniać zmian stanu nieruchomości wprowadzanych po dacie wydania decyzji o lokalizacji autostrady. Takie uwarunkowania wynikają z tego, iż ustalenie lokalizacji autostrady czasowo poprzedza (wyprzedza) decyzje wywłaszczeniowe na cele jej budowy, a ustalenie stanu nieruchomości w dacie wydania decyzji lokalizacyjnej ma zapobiegać podejmowaniu działań zmierzających do celowej jego zmiany dla uzyskania wyższej wyceny wartości wywłaszczanej nieruchomości. Równocześnie faktem notoryjnym jest także to, że od daty ustalenia lokalizacji autostrady i stanu nieruchomości potrzebnych na cele budowy autostrady upływa z reguły taki okres, w którym dochodzi do istotnej zmiany wartości rynkowej przy niezmienionym stanie tych nieruchomości. Wiązanie wartości tych nieruchomości z aktem rozpoczynającym wstępny etap inwestycji byłoby sprzeczne z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powołane normy konstytucyjne przewidują dopuszczalność wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem, ale także równą dla wszystkich obywateli ochronę prawną nieruchomości bez względu na rodzaj publicznej potrzeby wymuszającej usprawiedliwione decyzje wywłaszczeniowe. Przekreśla to konstytucyjność i legalność określania wartości wywłaszczanych nieruchomości na cele budowy autostrady na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady.

Powyższe oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny błędnie przyjął, iż art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach zawiera regulację zupełną, obejmującą zarówno legalność ustalenia stanu nieruchomości, jak i wartości rynkowej tej nieruchomości na dzień wydania decyzji o lokalizacji autostrady, skoro bezzasadnie pominął treść art. 37 tej ustawy i art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 21 ust. 2 i art. 84 ust. 2 Konstytucji RP, które mają zasadnicze znaczenie przy ustalaniu odszkodowania także za nieruchomości wywłaszczane pod autostrady. Uzupełniają one art. 32 ust. 1 ustawy o autostradach o istotny element daty, według której należy ustalić wartość rynkową nieruchomości wywłaszczanych na cele budowy autostrad. Z tych przyczyn Sąd Najwyższy podzielił stanowisko rewizji nadzwyczajnej, że także wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby budowy autostrad jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na uzasadnione cele publiczne za słusznym odszkodowaniem ustalonym według stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji o lokalizacji autostrady, ale według wartości rynkowej wywłaszczanych nieruchomości z daty wydania decyzji o odszkodowaniu (decyzje wydane do dnia 14 lutego 2000 r.), aktualnie - według ich wartości rynkowej w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Powyższe prowadziło do orzeczenia kasatoryjnego zgodnie z art. 236 ust. 2 Konstytucji RP i art. 393¹³ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====