

Wyrok z dnia 5 marca 1998 r.

III RN 3/98

Przyjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny, że dopuszczalne jest wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości w trybie 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.), mimo iż znajduje się ona w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej, nie stanowi rażącego naruszenia prawa.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Walerian Sanetra (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 marca 1998 r. sprawy ze skargi Jolanty i Stanisława Ś. na decyzję Wojewody R. z dnia 25 lipca 1996 r. [...] w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 28 kwietnia 1997 r. [...]

o d d a ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Prokurator Generalny wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 28 kwietnia 1997 r. [...], w sprawie ze skargi Jolanty i Stanisława Ś. na decyzję Wojewody R. z dnia 25 lipca 1996 r. [...] odmawiającą zwrotu nieruchomości. Według Prokuratora Generalnego zaskarżony wyrok w sposób rażący narusza art. 69 ust. 1 w związku z art. 35 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.).

Aktem notarialnym z dnia 8 listopada 1977 r. [...] została nabyta przez Skarb Państwa nieruchomość położona w K. przy ul. R. o powierzchni 742 m² na podstawie 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. 62 ze zm.) z przeznaczeniem pod rozbudowę Zawodowej Straży Pożarnej w K. Teren lokalizacji inwestycji określony został decyzją Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w K. [...] z dnia 8 marca 1973 r. W dniu 29 grudnia 1990 r. wniosek o zwrot nieruchomości złożył poprzedni właściciel Stanisław Ś., „ponieważ działka dotychczas nie została wykorzystana na cele, dla których była wykupiona”. Organ pierwszej instancji decyzją z dnia 20 marca 1991 r. [...] odmówił zwrotu Stanisławowi i Jolancie Ś. części nieruchomości oznaczonej w rejestrze ewidencji gruntów m.K. [...] o powierzchni 742 m² położonej w K. przy ul. R. W wyniku odwołania Stanisława Ś. decyzją z dnia 16 maja 1991 r. [...] Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami (z upoważnienia Wojewody R.) uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Zdaniem organu odwoławczego, organ pierwszej instancji winien dokonać rozstrzygnięcia w formie decyzji orzekającej, że sporna nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej zbycie lub też nie jest niezbędna i wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Kierownik Urzędu Rejonowego w K. decyzją z dnia 5 lipca 1991 r. [...] stwierdził, że „działka [...] o powierzchni 742 m² objęta Księgą Wieczystą [...], położona w m.K. przy ul. R. ... jest niezbędna na cel, jaki został określony w akcie notarialnym [...] zawartym w Państwowym Biurze Notarialnym w K. w dniu 8.XI.1977 r.”. Decyzja ta uprawomocniła się. W dniu 28 lutego 1994 r. Stanisław Ś. wystąpił o wznowienie postępowania w przedmiocie zwrotu nieruchomości. Postanowieniem z dnia 24 maja 1994 r. [...] Kierownik Urzędu Rejonowego w K. wznowił postępowanie w sprawie zwrotu na rzecz małżeństwa Stanisława i Jolanty Ś części działki [...] położonej w K., zakończone decyzją ostateczną Kierownika Urzędu Rejonowego w K. [...] z dnia 5 lipca 1991 r. W związku ze wznowieniem postępowania Stanisław Ś. wnioskiem z dnia 10 marca 1994 r. wystąpił o uchylenie ostatecznej decyzji oraz o zwrot nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. W nawiązaniu do powyższego wniosku, Komendant Rejonowy PSP w K. w piśmie z dnia 27 czerwca 1994 r. [...] stwierdził, że sporna działka jest w znacznej części zagospodarowana i wykorzystywana jako teren do ćwiczeń sportowo-pożarni-

czych, zaś na pozostałej części znajdują się garaże wykorzystywane jako magazyny środków gaśniczych oraz sprzętu przeciwpożarowego. Organ I instancji, po wznowieniu postępowania, decyzją z dnia 29 lipca 1994 r. [...], odmówił uchylenia ostatecznej decyzji z dnia 5 maja 1991 r. [...], stwierdzającej, że działka [...] jest niezbędna na cel jaki został określony w akcie notarialnym, gdyż nie stwierdził nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nie znanych organowi, który wydał decyzję, umożliwiających uchylenie decyzji o odmowie zwrotu. W następstwie odwołania wniesionego przez Jolantę i Stanisława Ś. organ drugiej instancji - decyzją z dnia 12 września 1994 r. [...] - uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania z uwagi na niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.

Decyzją z dnia 27 grudnia 1994 r. [...] Zastępca Kierownika Urzędu Rejonowego w K. ponownie odmówił uchylenia decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. [...] z dnia 5 lipca 1991 r., a następnie organ drugiej instancji, decyzją z dnia 2 lutego 1995 r. [...] utrzymał w mocy tę decyzję, dzieląc argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę wnioskodawców Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 5 grudnia 1995 r. [...] uchylił decyzję Wojewody R. z dnia 2 lutego 1995 r. [...]. Sąd ten między innymi wskazał, że nastąpiło wznowienie postępowania w sprawie nie zakończonej ostateczną decyzją rozstrzygającą merytorycznie żądanie wnioskodawców, tj. żądanie zwrotu nieruchomości. Wojewoda R., w następstwie wyroku NSA, uchylił decyzję organu pierwszej instancji z dnia 27 grudnia 1994 r. [...] i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wskazano na konieczność rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji na podstawie art. 48 i 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Decyzją z dnia 27 marca 1996 r. [...] Kierownik Oddziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (działający z upoważnienia Kierownika Urzędu Rejonowego w K.) odmówił zwrotu Stanisławowi i Jolancie Ś. nieruchomości oznaczonej [...] o powierzchni 742 m² (objętej księgą wieczystą [...]). W następstwie rozpatrzenia odwołania Stanisława Ś. od powyższej decyzji, Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (działając z upoważnienia Wojewody R.) decyzją z dnia 25 lipca 1996 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy stwierdził, między innymi, że przepis art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieru-

chomości dotyczy tylko nieruchomości będącej we władaniu Skarbu Państwa lub gminy, nie dotyczy natomiast nieruchomości, na której został ustanowiony dla oznaczonego podmiotu tytuł prawny władania gruntem, w tym przypadku w postaci zarządu.

W następstwie skargi Jolanty i Stanisława Ś. Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, wyrokiem z dnia 28 kwietnia 1997 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu podniesiono w szczególności, że organy obu instancji błędnie uznały, iż fakt oddania wywłaszczonej nieruchomości w zarząd Komendzie Wojewódzkiej Straży Pożarnej w R. stanowi negatywną przesłankę zwrotu wywłaszczonej, a zbędnej nieruchomości. Wywłaszczenie jest specyficzną instytucją prawną, za pomocą której państwo w sposób władczy wkracza w sferę indywidualnych praw podmiotowych. Ustawodawca regulując instytucję wywłaszczenia nieruchomości ustalił jednocześnie gwarancję, że wywłaszczona nieruchomość będzie wykorzystywana wyłącznie zgodnie z celem, na który wywłaszczenia dokonano. Gwarancją tą jest instytucja zwrotu nieruchomości. Zasadę tę ustanawiał już art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 74 ze zm.). Zasada ta uległa wzmocnieniu po wejściu w życie ustawy z 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Zmiana ta nadała art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nową treść, akcentującą to, że nieruchomość objęta wywłaszczeniem nie może być użyta na cele inne niż uzasadniające wywłaszczenie, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w przepisie art. 74 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. z powodu braku zgody poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego. Pewne ograniczenie tej zasady zawarte było w art. 74 ust. 1 zdanie 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r.; nieruchomość nie podlegała zwrotowi wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidywał przeznaczenie tej nieruchomości na cele uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego, skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego oraz infrastruktury społecznej i technicznej. W następstwie dalszych zmian ustawy z 29 kwietnia 1985 r. wspomniane ograniczenie zostało wyeliminowane i w obecnym przepisie art. 68 ust. 1 (po zastosowaniu nowej ciągłej numeracji artykułów) przewiduje się jedynie, że objęta wywłaszczeniem nieruchomość lub jej część podlega zwrotowi poprzedniemu właści-

cielowi lub jego następcy prawnemu na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prokurator Generalny stwierdza, iż Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjął, że zwrot nieruchomości uzależniony jest od 3 przesłanek: 1. wywłaszczenia gruntu, 2. wniosku o zwrot złożonego przez poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego, 3. zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Kwestionuje natomiast pogląd, że organy obu instancji błędnie uznały, że fakt oddania wywłaszczonej nieruchomości w zarząd Komendzie Wojewódzkiej Straży Pożarnej w R. stanowi negatywną przesłankę w zwrocie wywłaszczonej, a zbędnej nieruchomości. Zdaniem Prokuratora Generalnego według dominującego poglądu, dopóki na wywłaszczonej nieruchomości ustanowione jest prawo na rzecz osoby trzeciej, dopóty jej zwrot nie jest dopuszczalny. W tym kontekście odwołał się on do wyroku z dnia 12 maja 1994 r., III ARN 22/94, w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „organ administracji rządowej orzekając o zwrocie nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) powinien zbadać nie tylko przesłanki zwrotu nieruchomości, określone w tym przepisie, ale także aktualny w chwili orzekania stan prawny nieruchomości powstały po wywłaszczeniu i rozważyć, czy nie stanowi przeszkody do zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi” (OSNAPIUS 1994 nr 7, poz. 108). W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono między innymi, że nie jest dopuszczalne wydawanie decyzji o zwrocie nieruchomości, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają taką nieruchomością (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III AZP 13/93, wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1991 r., SA/Ka 60/91, OSP 1993 nr 7-8 poz. 147), w szczególności zaś wtedy, gdy na nieruchomości tej zostało ustanowione użytkowanie wieczyste (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93). Gdy Skarb Państwa lub gmina nie włada nieruchomością, której jest właścicielem, właściwy organ nie może bez uprzedniego rozwiązania umów użytkowania wieczystego bądź wygaszenia prawa zarządu lub użytkowania odebrać gruntu lub budynków dotychczasowemu użytkownikowi i wydać decyzji o ich zwrocie poprzedniemu właścicielowi, choćby uznał, że stały się one zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Naczelny Sąd Administracyjny reprezentuje jednakże pogląd, że podjęcie decyzji o zwrocie nieruchomości nie jest uzależnione od stwierdzenia wygaśnięcia za-

rzędu. Natomiast wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości uzasadniać będzie stwierdzenie wygaśnięcia, jako bezprzedmiotowej, decyzji o oddaniu w zarząd. W rewizji nadzwyczajnej w związku z tezą o wygaśnięciu zarządu podnosi się, że zgodnie z treścią art. 35 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. wygaśnięcie zarządu następuje: 1. w razie upływu czasu, na jaki zarząd został ustanowiony; 2. jeżeli nieruchomość lub jej część stała się zbędna dotychczasowemu zarządcy; 3. w przypadku wykonywania zarządu niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki; 4. jeżeli ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiają wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Wśród przyczyn wygaśnięcia zarządu nie wymienia się decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. Naczelny Sąd Administracyjny wprowadził więc w zaskarżonym wyroku nową przesłankę wygaśnięcia zarządu, nie znaną obowiązującemu prawu, czym dopuścił się obrazy art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż - aczkolwiek zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygającego w niniejszej sprawie, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza przepis art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - to jednak naruszenie to, uwzględniając całokształt rozstrzyganej sprawy nie zasługuje na to, by oceniać je jako rażące. Za trafny należy bowiem uznać pogląd wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w myśl którego, gdy Skarb Państwa lub gmina nie włada nieruchomością, której jest właścicielem, właściwy organ nie może bez uprzedniego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego bądź wygaszenia prawa zarządu lub użytkowania odebrać gruntu lub budynków dotychczasowemu użytkownikowi i wydać decyzji o zwrocie poprzedniemu właścicielowi, choćby uznał, że stały się one zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie można jednakże - z uwagi na podstawę rewizji nadzwyczajnej - pominąć tego, iż regulacja art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. nie była jednoznaczna oraz że w związku z tym przepis ten był w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego odczytywany inaczej, jak również inaczej interpretowano go nieraz w literaturze przedmiotu, na co powołał się między innymi NSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku (wskazując pracę T. Wosia: Wy-

właszczenie nieruchomości i jej zwrot, Poznań - Kluczbork 1995, s. 189-190). Należy przy tym zauważyć, że wykładnia art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. przyjmowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego i słusznie akceptowana przez Prokuratora Generalnego, oparta jest głównie na przesłankach natury językowo-logicznej, systemowej i konstrukcyjnej (dotyczących ustawowej konstrukcji „zarządu”), a w mniejszym stopniu uwzględnia racje natury celowościowej i funkcjonalnej. Również ta okoliczność nie może być pominięta przy ocenie, czy wyrok NSA uchylający zaskarżoną decyzję o utrzymaniu w mocy decyzji odmawiającej zwrotu nieruchomości narusza prawo w sposób rażący. Jest to tym bardziej uzasadnione, jeżeli zważyć na zmiany, jakie w ostatnim czasie nastąpiły w obowiązującym prawie, które wyraźniej uświadamiają jakie cele obecnie stawia sobie ustawodawca i co nie może być pomijane, jeżeli dopuszcza się w pewnym zakresie stosowanie również tzw. dynamicznej wykładni prawa. W myśl art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), która weszła w życie 1 stycznia 1998 r., poprzedni właściciel lub jego następca prawny mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zgodnie zaś z art. 138 tej ustawy jeżeli nieruchomość lub jej część podlegająca zwrotowi została oddana w trwały zarząd lub została obciążona prawem użytkowania, prawa te wygasają z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. W takim przypadku (art. 90 ust. 2 ustawy) właściwy organ zwraca jednostce organizacyjnej poniesione nakłady na nieruchomość. W nowym stanie prawnym nie może budzić żadnych wątpliwości, że decyzja o zwrocie nieruchomości automatycznie pociąga za sobą wygaśnięcie prawa trwałego zarządu na nieruchomości. Mając na względzie również wnioski wypływające z tego unormowania prawnego Sąd Najwyższy jest zdania, iż uchybienie jakiego dopuścił się w zaskarżonym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny nie zasługuje, by kwalifikować je jako rażące naruszenie prawa.

Z powyższych względów na podstawie art. 393¹² KPC. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

N o t k a

Powołane w uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego zostały opublikowane - **uchwała z dnia 23 września 1993 r., III AZP 13/93 w Orzecznictwie Sądów Apelacyjnych 1994 r. nr 10, s. 71,**

a uchwała z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93 w Przeglądzie Ustawodawstwa Gospodarczego 1994 r. nr 7-8, s. 31.

=====