

**Wyrok z dnia 18 października 1995 r.**  
**III ARN 42/95**

**Zawieszenie postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości  
wywłaszczonej do czasu wygaszenia prawa zarządu  
przysługującego państwowej jednostce organizacyjnej na tej  
nieruchomości jest dopuszczalne.**

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam  
Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Jadwiga  
Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza  
Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 18 października 1995 r.  
sprawy ze skargi Komendy Rejonowej Państwowej Straży Pożarnej  
w S. na decyzję Wojewody T. z dnia 3 grudnia 1993 r., [....] w  
przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na skutek  
rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku  
Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w  
Rzeszowie z dnia 13 stycznia 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Tadeusz B. w dniu 10 grudnia 1991 r. wystąpił do Urzędu  
Rejonowego w S. o zwrot nieruchomości położonej w S. przy  
ul.C. o powierzchni 1106 m<sup>2</sup>, która w 1984 r. została  
wywłaszczona na cele [...] Spółdzielni Mieszkaniowej.  
Wnioskodawca twierdził, że wywłaszczona nieruchomość nie  
została wykorzystana na cele wywłaszczeniowe, ale przekazano  
ją Państwowej Straży Pożarnej, która dewastując grunty  
uprawne, przystosowała je do swoich potrzeb. W związku z tym  
wnioskodawca żądał ponadto odszkodowania i przywrócenia  
gruntów do stanu poprzedniego deklarując ze swej strony zwrot  
działki zamiennej, którą otrzymał w związku z wywłaszczeniem.

Decyzją z dnia 19 kwietnia 1993 r. Kierownik Urzędu  
Rejonowego w S. orzekł zgodnie z wnioskiem o zwrocie  
przedmiotowej nieruchomości na rzecz wnioskodawcy i jego żony  
oraz o obowiązku zwrotu przez wnioskodawcę nieruchomości o po-  
wierzchni 594 m<sup>2</sup>, położonej w S. przy ul. D., którą otrzymał on  
w użytkowanie wieczyste, jako działkę zamienną za wywłaszczoną  
nieruchomość. Wbrew natomiast wnioskowi - w decyzji tej  
postanowiono, że wnioskodawcy nie przysługuje odszkodowanie z  
tytułu zwrotu nieruchomości wywłaszczonej. Decyzja ta nie  
rozstrzygała także o żądaniu przywrócenia zwróconej  
nieruchomości do stanu poprzedniego. Zgodnie z twierdzeniem  
wnioskodawcy organ I instancji ustalił, że przedmiotowa nie-  
ruchomość stała się zbędna dla celów wywłaszczenia, tj. na  
potrzeby [...] Spółdzielni Mieszkaniowej, oraz, że na

podstawie decyzji Naczelnika Miasta S. z dnia 30 września 1987 r., została przekazana Komendzie Rejonowej Straży Pożarnej w S. w zarząd na czas nieokreślony pod budowę placu gospodarczo - ćwiczebnego, co odpowiadało decyzji Wojewody T. z dnia 15 kwietnia 1987 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych na zarządzanych przez siebie działkach, zgodnie z ich przeznaczeniem, wybudowała urządzenia ćwiczeniowe takie jak, wspinalnia, boisko sportowe i równoważnia wraz z rozbiegiem. Wartość tych nakładów w świetle opinii biegłego, przewyższa straty wartości zwracanej działki oraz zwaloryzowanego odszkodowania. Ponadto, stosownie do powołanych w decyzji przepisów, nieruchomości wyłączonej podlegała zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu zwrotu.

Od powyższej decyzji odwołania wnieśli wnioskodawca oraz Komenda Rejonowa Państwowej Straży Pożarnej.

Wnioskodawca podniósł, że wobec wybudowania na jego działce trwałych urządzeń, mógłby on ją wykorzystywać tylko w połowie i w związku z tym wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz rozstrzygnięcie o zwrocie tylko części nie zagospodarowanej nieruchomości bez obowiązku zwrotu działki zamiennej.

Z kolei Komenda Rejonowa Państwowej Straży Pożarnej zarzuciła, że zaskarżona decyzja pozostaje w sprzeczności z zakresem prawidłowo ustalonego zarządu, który wykonuje zgodnie z odpowiednimi decyzjami. Wnosiła o uchylenie tej decyzji podnosząc w szczególności, że wobec prawidłowo wykonywanego zarządu nie powinna być teraz pozbawiona tej nieruchomości, a zwłaszcza bez zwrotu poniesionych nakładów.

Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego w T., bez rozpoznania odwołań, zwrócił sprawę Kierownikowi Urzędu rejonowego w S. z sugestią rozważenia możliwości uwzględnienia tych odwołań w trybie art. 132 k.p.a., a zwłaszcza ażeby doprowadzić do zawarcia ugody.

Decyzją z dnia 9 września 1993 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w S., na podstawie art. 132 § 1 k.p.a. uchylił swą decyzję z dnia 19 kwietnia 1993 r. i odmówił zwrotu Tadeuszowi i Elżbiecie B. przedmiotowej nieruchomości. W uzasadnieniu wskazano, że w świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wyłączonej nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 315) nie jest dopuszczalne uwzględnienie wniosku o zwrot części wyłączonej nieruchomości z pozostawieniem właścicielowi nieruchomości zamiennej, którą otrzymał on w związku z wyłączeniem.

Od wyżej wymienionych decyzji z dnia 9 września 1993 r. odwołał się Tadeusz B. wnosząc o rozstrzygnięcie sprawy poprzez zwrot na jego rzecz części nieruchomości wyłączonej bez rozliczeń ewentualnie "przywrócenie mocy treści decyzji z 19 kwietnia 1993 r."

Decyzją z dnia 3 grudnia 1993 r. Wojewoda T. uchylił w

całości decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w S. z dnia 9 września 1993 r., oraz utrzymał w mocy decyzję tego organu z dnia 19 kwietnia 1993 r. W decyzji tej Wojewoda powołał się na rozpoznanie wszystkich odwołań wniesionych od obu wyżej powołanych decyzji organu I instancji i stwierdził, że tylko pierwsza z tych decyzji odpowiada prawu, natomiast druga z nich (z dnia 9 września 1993 r.) została wydana z naruszeniem art. 132 k.p.a. a także "podstawowych zasad k.p.a.", gdyż organ pierwszej instancji nie miał podstawy prawnej do uchylenia wydanej przez siebie decyzji skoro nie uwzględnił w ten sposób w całości wniesionych odwołań.

W skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Komendę Rejonową Państwowej Straży Pożarnej w S., skarżąca zarzuciła, że orzeczenie o zwrocie nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela narusza prawo do zarządu przysługujące Straży Pożarnej. Ponadto podniesiono w tej skardze, że Komenda Rejonowa PSP wykorzystuje przedmiotową działkę w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców S., co oznacza pośrednią realizację celu wyłączenia.

Wyrokiem z dnia 13 stycznia 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że niezależnie od zarzutów skargi istotne znaczenie ma to, iż Urząd Rejonowy nie dysponuje faktycznie przedmiotową nieruchomością, gdyż znajduje się ona we władaniu Komendy Państwowej Straży Pożarnej na podstawie udzielonego jej we właściwym trybie zarządu. Taki aktualny stan prawny nieruchomości stwarza przeszkodę zwrotu tej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi na podstawie art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił dwa, jego zdaniem zasadnicze, aspekty rozpatrywanego stanu faktycznego. Po pierwsze, że stosownie do art. 33 ust. 3 powołanej ustawy, państwowa jednostka organizacyjna, w ramach sprawowanego zarządu nieruchomością, może korzystać z tej nieruchomości, dokonywać w niej zmian oraz wznosić budowle, a nawet przenieść zarząd na inną jednostkę. Prawo zarządu podlega ujawnieniu w księgach wieczystych i korzysta z ochrony. Po drugie, w konsekwencji wskazanych atrybutów wynikających z prawa zarządu nieruchomością, należy przyjąć, że dopóki ono trwa nie uzyskuje aktualności możliwość zwrotu zarządzanej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi.

Naczelny Sąd Administracyjny objął swym wyrokiem uchylenie zaskarżonej decyzji a także poprzedzającej ją decyzji organu I instancji "aby uniknąć jakiegokolwiek niejasności co do zakresu obowiązywania wydanych uprzednio decyzji przez Urząd Rejonowy".

W rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku Minister Sprawiedliwości zarzucił przede wszystkim rażące naruszenie

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.).

Według Ministra Sprawiedliwości Naczelny Sąd Administracyjny bezzasadnie wyinterpretował z treści powołanego przepisu, dodatkowo, w tym przepisie nie przewidziany, warunek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu jej właścicielowi. Wprowadzony przepisem ustawy obowiązek zwrotu nieruchomości (jej części) wywłaszczonej, a nie użytej na cel wywłaszczenia, jako wynikający z przepisu powszechnie obowiązującego, określa również powinności organów państwowych lub samorządu terytorialnego wobec byłych właścicieli (ich następców prawnych) takich nieruchomości. Naruszenie tej powinności przez organ reprezentujący Skarb Państwa lub gminę przez dokonanie obrotu nieruchomością, do której prawa zostały zastrzeżone przepisem ustawy byłemu właścicielowi nieruchomości (jego następcy prawnemu), bez jego zgody, jest działaniem niezgodnym z prawem, naruszającym ustawowo chronione interesy obywatela. Skutki prawne działania opartego na nieprzestrzeganiu powszechnie obowiązującego prawa nie mogą mieć pierwszeństwa wobec praw wynikających z ustawy. Kolidowałyby to jednoznacznie z konstytucyjną zasadą państwa prawa, o której mowa w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Powoływanie się przez Sąd Administracyjny na niemożliwość zastosowania w rozpatrywanej sprawie art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ze względu na przekazanie działki w zarząd - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - jest niedopuszczalną formą ograniczenia praw byłego właściciela nieruchomości wywłaszczonej, a nie użytej na cel wywłaszczenia, nie znajdującą uzasadnienia w treści wymienionego przepisu. Stosunki prawne, będące podstawą obrotu nieruchomością w ramach praw rzeczowych, rzeczowych ograniczonych lub stosunków zobowiązaniowych, oparte są przede wszystkim na prawie cywilnym, chociaż częściowo także na rozstrzygnięciach administracyjnoprawnych. Kształtowanie i istnienie tych stosunków powinno następować przy pełnym respektowaniu chronionych praw właścicieli nieruchomości, określonych np. w art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ww. ustawy, w zdaniu zapewniającym nienaruszalność praw osób trzecich przy stosowaniu tego przepisu. Ochrona wskazanych restytucyjnych praw obywateli zagwarantowanych ustawą oznacza zarówno obowiązek uwzględnienia tych przepisów przy kształtowaniu stosunków prawnych, dotyczących nieruchomości, jak też dokonanie zmian tych stosunków, jeżeli wymienione prawa restytucyjne nie zostały uwzględnione. Prawa te mogą być ograniczone jedynie wtedy, gdy wynika to z jednoznacznie sformułowanego przepisu ustawy. W państwie prawa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych) ograniczenie tych praw nie może być dokonywane w drodze wykładni prawa. Oddanie omawianej nieruchomości w

zarząd nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej. Jest wiele przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które umożliwiają zmianę lub wygaśnięcie takiej decyzji, jeżeli jest to konieczne dla zrealizowania ww. praw restytucyjnych.

Z przedstawionych powodów rewidujący uznał, że zaskarżony wyrok narusza w sposób rażący przepis art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a biorąc ten przepis łącznie z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych - narusza on również interes Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto powołano w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia przez zaskarżony wyrok przepisów, dotyczących odwołań w związku z uchybieniami decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z nie kwestionowanych w rewizji nadzwyczajnej ustaleń organów administracyjnych I i II instancji oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że nieruchomość, o którą w sprawie chodzi została wywłaszczona w 1984 r. z przeznaczeniem na potrzeby [...] Spółdzielni Mieszkaniowej związane z realizacją określonej inwestycji z zakresu spółdzielczego budownictwa wielorodzinnego. Następnie, gdy okazało się, że wywłaszczona nieruchomość, na wskazane w decyzji wywłaszczeniowej cele stała się zbędna, została ona - decyzją Naczelnika Miasta S. z dnia 30 września 1987 r. - przekazana Komendzie Rejonowej Straży Pożarnych w S. w zarząd na czas nieokreślony z przeznaczeniem pod budowę placu gospodarczo-ćwiczeniowego. Od tamtej pory Komenda Rejonowa Straży Pożarnych w S., na zasadzie zarządu, posiada przedmiotową nieruchomość, poczyniła na niej odpowiednie nakłady i korzysta z niej zgodnie z celem zarządu.

Po wystąpieniu poprzedniego właściciela wywłaszczonej nieruchomości o jej zwrot, rozpoznające tę sprawę organy administracji państwowej przyjęły - przynajmniej co do zasady - że zachodzą wszystkie wymagane 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.), warunki zwrotu, pomijając w tej ocenie fakt oddania przedmiotowej nieruchomości w zarząd.

Jeżeli natomiast chodzi o stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, to z uzasadnienia zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku wynika, iż Sąd ten nie kwestionuje ustaleń dotyczących obu wynikających z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. warunków zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, tj. że stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu oraz, że poprzedni właściciel miał w związku z tym prawo wystąpić z wnioskiem o jej zwrot. Tym natomiast co różni stanowisko Sądu Administracyjnego od stanowiska wyrażonego w zaskarżonej decyzji administracyjnej orzekającej o zwrocie nieruchomości jest ocena obecnego stanu faktycznego i prawnego tej nieruchomości wiążącego się ze sprawowaniem

zarządu przez uprawnioną do tego jednostkę organizacyjną Straży Pożarnych. NSA uważa, że: "prawo, które aktualnie służy skarżącej Komendzie jest przeszkodą do orzekania o zwrocie i póki ono trwa, nieruchomości nie może podlegać zwrotowi".

Wobec zarzutów rewizji nadzwyczajnej upatrujących w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadniczego pogwałcenia prawa właściciela wywłaszczonej nieruchomości do jej zwrotu, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu - należy zauważyć, że rewidujący nie dostrzegł, powołanych powyżej dwóch osobnych aspektów stanowiska NSA. Jeden z nich - to nie kwestionowane przez ten Sąd przesłanki prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, a drugi - to dostrzeżenie przeszkody w realizacji tego prawa, ale przeszkody jedynie "aktualnej", wynikającej z istniejącego faktycznie stanu rzeczy, który może ulec zmianie.

Należało w związku z tym rozważyć, czy rzeczywiście, jak twierdzi i argumentuje rewidujący, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza prawo, a nawet interes Rzeczypospolitej Polskiej, bo pozbawia ochrony właściciela wywłaszczonej nieruchomości, który ma prawo do zwrotu tej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cele wywłaszczenia.

Sąd Najwyższy nie podzielił tak daleko idących zarzutów rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, gdyż wbrew nim, zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozbawia ani nawet nie ogranicza w istotny sposób prawa wnioskodawców do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Na tle wniosku o zwrot nieruchomości oraz znajdujących się w aktach sprawy wielu wystąpień wnioskodawcy, w których precyzował on swe warunki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jest oczywiste, iż zmierza on do tego, ażeby odzyskać nie tylko prawo własności przedmiotowej nieruchomości, ale także jej posiadanie, przy czym, wobec konkretnego stanu faktycznego tej nieruchomości, uzależnia swe zasadnicze żądanie od tego, czy i w jakim zakresie zostaną usunięte urządzenia pobudowane przez zarządzającą nieruchomością jednostkę organizacyjną Straży Pożarnych.

W tej sytuacji nie można uważać za wadliwe, co do zasady, zwrócenie uwagi przez Naczelną Sąd Administracyjny na istotne w sprawie, a pominięte w zaskarżonej decyzji administracyjnej okoliczności faktyczne. Zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok NSA ma charakter kasacyjny, nie kończy postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ani też nie przesądza o takim kierunku dalszego rozpoznawania tej sprawy przez właściwe organy administracyjne, który byłby - jak uważa rewidujący - sprzeczny z interesem właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Z tego punktu widzenia, tj. patrząc na przewidywalny tok postępowania administracyjnego w sprawie, który będzie odpowiedni do oceny prawnej wyrażonej w wyroku NSA (art. 209 k.p.a.) można nawet uważać, że będzie to postępowanie w ramach którego, w większym stopniu niż w postępowaniu poprzedzającym zaskarżony wyrok, będą mogły być uwzględnione uzasadnione

wnioski właścicieli wywłaszczonej nieruchomości.

Naczelnym Sąd Administracyjny oprócz cytowanych wyżej wskazań dotyczących tymczasowego charakteru przeszkody do zwrotu nieruchomości właścicielom ze względu na przysługujące Straży Pożarnej prawo zarządu, stwierdza ponadto w uzasadnieniu swego wyroku, że: "o ile prawo w powyższym rozumieniu przestanie przysługiwać Komendzie, wtedy dopiero powyższe rozważania utracą swoją aktualność".

Chociaż można mieć zastrzeżenia co do lakoniczności tej wypowiedzi, a zwłaszcza co do braku rozwinięcia przez NSA zasad przyszłego postępowania w stosunku do postępowania o zakończenie (wygaśnięcie) zarządu przedmiotową nieruchomością - to jednak nie jest wadliwe w konkretnych okolicznościach sprawy, zasadnicze założenie zaskarżonego wyroku polegające na tym, ażeby jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy o zwrot nieruchomości doszło do ułożenia stosunków pomiędzy aktualnym właścicielem nieruchomości a jej zarządcą dotyczących ustania tego zarządu i przygotowania w ten sposób jej zwrotu poprzedniemu właścicielowi na podstawie art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jeżeli rozstrzygnięcie sprawy o zwrot nieruchomości stało się w tych warunkach zależne od wcześniejszego rozstrzygnięcia o zakończeniu zarządu tej nieruchomości, to do wykorzystania w razie potrzeby pozostanie ewentualnie instytucja zawieszenia postępowania na czas potrzebny do uregulowania sprawy zarządu w sposób umożliwiający uzasadniony wniosek poprzedniego właściciela nieruchomości o jej zwrot (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Jeżeli zaś chodzi o zarzut rewizji nadzwyczajnej o naruszeniu przez zaskarżony wyrok: "przepisów dotyczących odwołań w związku z uchybieniami decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a.", to jest on o tyle niezasadny, że zaskarżony wyrok rozstrzyga o uchyleniu wskazanej decyzji, wydanej z naruszeniem art. 132 k.p.a.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutu rewizji nadzwyczajnej co do rażącego naruszenia przez zaskarżony wyrok art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej i orzekł w myśl art. 421 § 1 k.p.c.

=====