

**Wyrok z dnia 7 lutego 1995 r.
III ARN 82/94**

**Zbędność na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu należy oceniać,
uwzględniając sposób korzystania z wywłaszczonej nieruchomości.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz,
Janusz Łętowski, Jerzy Kwaśniewski, Maria Mańkowska (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 7 lutego 1995 r. sprawy ze skargi Ryszardy K. na decyzję Wojewody L. z dnia 28 czerwca 1993 r. [...] w przedmiocie zwrotu nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 24 maja 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Miejscowy plan zagospodarowania terenu, zatwierdzony zarządzeniem [...] Naczelnika Powiatu L. z dnia 4 lutego 1974 r. i ogłoszony w Dzienniku Urzędowym WRN w L. [...] z dnia 12 marca 1974 r. przewidywał drogę - ulicę W.P. o szerokości 10 m, przechodzącą przez działkę Ryszardy K. W podaniu z dnia 3 kwietnia 1978 r. Ryszarda K. wносиła o likwidację zaprojektowanej na jej działce ulicy W. P. i prośbę swą ponowiła w piśmie z 12 marca 1991 roku, gdyż nadal użytkuje ten teren.

Naczelnik miasta Ś., decyzją z 21 kwietnia 1978 r., wydaną na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192) oraz w związku ze swym zarządzeniem Nr 4 z dnia 28 lutego 1976 r. w sprawie ustalenia terenu budowlanego budownictwa jednorodzinne i jego podziale na działki położone w Ś. dzielnica A., stwierdził, że grunt położony w Ś. dzielnica A. o pow. 1900 m² oznaczony Nr 1227, 1226, 1225, oz.1224, oz. 1218 i oz.1235 na mapie terenu budowlanego, objęty w Państwowym Biurze Notarialnym w L. księgą wieczystą [...], stanowiący własność Ryszardy K. przeszedł, z mocy prawa, na własność Skarbu Państwa celem realizacji jednorodzinne budownictwa mieszkaniowe.

Kierownik Urzędu Rejonowe w L. odmówił zwrotu na rzecz Ryszardy K. nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa i decyzja ta z dnia 26 kwietnia 1993 r., utrzymana została w mocy decyzją Wojewody L. z dnia 28 czerwca 1993 r. W motywach decyzji organów administracji obu instancji przyjęto, że przedmiotowa nieruchomość zgodnie z wtórnikiem operatu geodezyjnego z dnia 29 stycznia 1977 r., zapisanego pod [...] w planie zagospodarowania przestrzennego, była przewidziana pod ulicę w momencie wywłaszczenia tej nieruchomości. Do chwili obecnej sporna nieruchomość wprawdzie pozostaje w użytkowaniu poprzedniej właścicielki, jednakże

nieruchomość ta nie stała się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, tj. planowaną ulicę. Fakt ten został potwierdzony uchwałami Rady miasta Ś. [...] z dnia 26 września 1991 r. oraz [...] z dnia 28 maja 1992 r.

Odmienny pogląd reprezentuje Ryszarda K., która w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego twierdzi, że wywłaszczenie to stało się zbędne dla potrzeb miasta Ś., a zmiana celu wywłaszczenia wynika niedwuznacznie z pisma Burmistrza Ś. z dnia 4 marca 1991 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 maja 1994 r. oddalił skargę, uznając że cel wywłaszczenia nie uległ zmianie. Przedmiotowa działka w dacie wydania decyzji wywłaszczeniowej, została przeznaczona pod jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe, w tym jej część, zgodnie z operatem geodezyjnym, została przeznaczona pod ulicę. W planach zagospodarowania przestrzennego na przedmiotowym terenie wykazana jest droga, łącząca ulicę W.P. i S. Pod tą drogą przewidziana jest budowa kanału sanitarnego, istnieje plan realizacyjny i pozwolenie na budowę tego kanału. Jak wynika z pisma Burmistrza Miasta Ś. z dnia 9 marca 1993 r. przystępuje się do prac na spornej działce, po wykonaniu już dużej części kanału na innym terenie. W tej sytuacji - zdaniem Sądu - nie można mówić o zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej.

Wyrok powyższy zaskarżył Minister Sprawiedliwości w drodze rewizji nadzwyczajnej, zarzucając rażące naruszenie art. 207 § 5 k.p.a. oraz art. 69 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127) oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Rewidujący podniósł, że w ramach regulacji zawartej w art. 69 ust.1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, obowiązek zwrotu nieruchomości następuje nie tylko w przypadku jakościowej zmiany, lecz także w przypadku modyfikacji inwestycji, aczkolwiek zbliżonej, to jednakże nie mieszczącej się w celu określonym w decyzji wywłaszczeniowej. Poza tym przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na określony cel nie stanowi jeszcze wystarczającej przesłanki do orzeczenia o jej wywłaszczeniu i w związku z tym nie może także stanowić samoistnej podstawy - zwłaszcza od dnia 5 grudnia 1990 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustaw o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) - do odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Podstawowym dowodem do uznania, że nieruchomość jest niezbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, może być tylko decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, o której mowa w przepisach art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99). Dopiero bowiem taka decyzja konkretyzuje zadania planowe nie tylko co do miejsca, lecz także w określonym czasie.

Na tle materiału aktowego, przede wszystkim z ustaleń faktycznych zawartych w decyzjach organów administracji obu instancji, zdaje się wynikać, że zarówno w dacie złożenia przez skarżącą wniosku o zwrot nieruchomości, jak i w dacie orzekania o zwrocie tej nieruchomości, takiej ważnej decyzji o ustaleniu lokalizacji w odniesieniu do

przedmiotowej nieruchomości nie było. Nie stwierdzono ponadto, aby w odniesieniu do tej nieruchomości zostały wydane decyzje budowlane w przedmiocie realizacji określonego w decyzji o przejęciu tej nieruchomości celu w postaci budownictwa mieszkaniowego jednorodzinne. Nie zostało w sprawie ponadto ustalone i rozważone, czy projektowana budowa ulicy oraz kanału sanitarnego na przedmiotowej nieruchomości mieszczą się w celu decyzji "wywłaszczeniowej", tzn. czy tego rodzaju obiekty mają stanowić infrastrukturę zabudowy jednorodzinnej, czy też mają to być inwestycje typowo miejskie. Twierdzenie zatem, że przedmiotowa nieruchomość jest w dalszym ciągu niezbędna na cel określony w decyzji o przejęciu, nie znajduje oparcia w art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 powołanej ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona. Przepis 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.) stanowi, że nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela (...) na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Słusznie podkreśla Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej, że zmiana tego przepisu dokonana ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), obowiązująca od dnia 5 grudnia 1990 r., a polegająca na zamianie wyrazów "uzasadniający wywłaszczenie" na "określony w decyzji wywłaszczeniowej" wydatniej podkreśliła, że przepis ten ma na celu przywrócenie prawa własności poprzednim właścicielom w sytuacjach, w których wywłaszczenie nie było potrzebne w czasie dokonania tej czynności, względnie stało się zbędne po dokonanych wywłaszczeniach. Cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie może bowiem ulegać następczym zmianom ani modyfikacjom, jeżeli o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wystąpił poprzedni właściciel. Wynika to wprost z dyspozycji art. 47 ust. 4 omawianej ustawy, który w takiej sytuacji, nie zezwala na użycie nieruchomości wywłaszczonej na inne cele, niż określone w decyzji o wywłaszczeniu.

W rozpoznawanej sprawie - przez około 16 lat przedmiotowa nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu i pozostaje przez cały czas w posiadaniu skarżącej. W aktach sprawy znajduje się pismo Burmistrza miasta Ś. z dnia 4 marca 1991 r. skierowane do skarżącej, że Urząd Miasta nie dąży do wybudowania ulicy przebiegającej przez sporną działkę, chce jedynie dokończyć budowę kanalizacji sanitarnej, którą zaprojektowano częściowo na tej działce. Stanowi to zmianę planu przestrzennego osiedla A. i fakt ten przyznał Burmistrz miasta Ś. w piśmie z dnia 24 czerwca 1991 r. Ponadto, jak wynika z pisma posła na Sejm RP T.L. z lutego 1993 r., Urząd Miejski w Ś. poinformował Urząd Rejonowy w L., iż obecnie wywłaszczona sporna działka nie jest potrzebna drogownictwu.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy, nie może również ująć uwadze, że na rozprawie w Urzędzie Rejonowym w dniu 11 marca 1993 r. przedstawiciel miasta Ś. oświadczył, że sporna nieruchomość jest potrzebna obecnie jedynie pod ciąg pieszy o szerokości 6 m, wyrażono więc zgodę na zwrot skarżącej, przedmiotowej działki w

części o szerokości 4 m wzdłuż działki (str. 1 i 2 uzasadnienia decyzji Urzędu Rejonowego w L. z dnia 26 kwietnia 1993 r.).

W tych warunkach, przekonywujące stają się zarzuty skarżącej podniesione w piśmie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 1993 r., że w okresie ostatnich lat zmieniły się wszystkie okoliczności, mogące uzasadniać wywłaszczenie, które obecnie stało się zbędne dla gospodarki Miasta Ś. Okoliczności te nie zostały ocenione przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak jest również jakiegokolwiek potwierdzenia w aktach sprawy przyjętego przez ten Sąd ustalenia, że skarżąca odmówiła rozpatrzenia sprawy w aspekcie częściowego zwrotu działki.

Przedmiotowa działka Nr 754 (dawniej 1218) w dacie wydania decyzji wywłaszczeniowej została przeznaczona pod jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe, w tym jej część zgodnie z operatem geodezyjnym, została przeznaczona na ulicę. Obecnie chodzi jedynie o wybudowanie na spornej działce kolektora sanitarnego, co może oznaczać zmianę celu, dla którego działka podlegała wywłaszczeniu.

W orzecznictwie Sądu Administracyjnego prezentowana jest konsekwentnie zasada, iż zbędność nieruchomości na cel, który uzasadniał wywłaszczenie, musi być oceniana na podstawie tych samych kryteriów, co jej niezbędność określona w postępowaniu wywłaszczeniowym (por. wyrok NSA z dnia 21 października 1991 r. IV SA 914/91 i wyrok NSA z 22 października 1993 r. SA/Kr. 477/93).

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że jedną z gwarancji ustawowych, że odjęte prawo własności na rzecz Skarbu Państwa zostanie wykorzystane zgodnie z celem wywłaszczenia, jest instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel uzasadniający jej wywłaszczenie.

Zbędność na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu należy zatem oceniać przez pryzmat sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości, bowiem cel decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości powinien być identyczny ze sposobem dalszego korzystania z tej nieruchomości.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1988 r., III AZP 11/87 stwierdzono, że istotne znaczenie ma kwestia odstępstwa od inwestycji, której realizacja legła u podstaw wywłaszczenia danej nieruchomości. Chodzi o to, żeby ewentualne zmiany jakościowe miały ten sam charakter inwestycji zamierzonej, jak i realizowanej.

Również w wyroku z dnia 29 marca 1994 r. III ARN 7/94 (OSNAPiUS Nr 1 poz. 3) Sąd Najwyższy uznał, że nie jest dopuszczalna zmiana celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. powinien być traktowany jako ustalający ogólną zasadę powinności zwrotu nieruchomości niegdyś wywłaszczonych, a do dziś nie zagospodarowanych. Wskazuje na to wyraźnie kategoryczny zwrot "nieruchomość wywłaszczona (...) podlega zwrotowi". Nie podlega zaś zwrotowi tylko wówczas, gdy jest w dalszym ciągu niezbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, co oznacza, że możliwość manewrowania przez administrację określeniem tego celu, jego ogólnikowość lub zmienność nie byłaby zgodna z wyraźnymi intencjami ustawodawcy.

Sąd Najwyższy, w obecnym składzie, podziela powyższe poglądy. W takiej sytuacji, odmowa zwrotu przedmiotowej nieruchomości tylko w oparciu o ustalenie zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bez uwzględnienia dokonanych w nim zmian i ich konfrontacji z tożsamością celu określonego w decyzji o

wywłaszczeniu nieruchomości i brak realizacji tego celu - narusza nie tylko art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., to znaczy prawo poprzedniej właścicielki do odzyskania spornej działki, ale również narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa prawa, w którym ochrona prawa własności ma rangę konstytucyjną (art. 7 Konstytucji RP). Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy będzie to wymagać dokonania nowych ustaleń i rozważenia w/w okoliczności, czy nie oznaczają one zmiany celu omawianego wywłaszczenia.

Z tych względów i na mocy art. 422 § 2 k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.

=====