

Wyrok z dnia 25 stycznia 1996 r.
III ARN 59/95

Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określone w 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.) mają również zastosowanie do zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca),
Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Marii i Ryszarda M. na decyzję Wojewody O. z dnia 31 maja 1993 r. [...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 1994 r., [...]

1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego,

2) u c h y l i ł zaskarżoną decyzję Wojewody O. z dnia 31 maja 1993 r. [...] i zasądził od Wojewody O. na rzecz skarżących Marii i Ryszarda M. kwotę 5 (pięć) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Administracyjnym.

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

Decyzją z dnia 6 kwietnia 1993 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w O. orzekł o zwrocie poprzednim użytkownikom wieczystym ich działki [...] o powierzchni 202 m², stanowiącej część nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów 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.). Według ustaleń tego organu przedmiotowa działka stała się "zbędną na cel określony przy wywłaszczeniu".

Od decyzji tej odwołał się Prezydent Miasta O. zarzucając, że obowiązujące przepisy przewidują zwrot wywłaszczonej nieruchomości jedynie na rzecz ich byłych właścicieli oraz, że: "zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego Osiedla M. cel wywłaszczenia nie uległ zmianie".

Wojewoda O., decyzją z dnia 31 maja 1993 r. uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie w pierwszej instancji. Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że Wojewoda O. podzielił zarzut odwołania dotyczący wykładni art. 69 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.). Skoro - wywodzi Wojewoda O. - w powołanym przepisie stanowi się o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości na wniosek właściciela lub jego następcy prawnego, to trzeba to rozumieć dosłownie i nie rozszerzać tej regulacji w kierunku zwracania również użytkownika wieczystego. Przemawia za tym także treść art. 75 ustawy, który do użytkowania wieczystego nakazuje stosować odpowiednio przepisy art. 70-74, a więc nie odsyła do art. 69. Po wywłaszczeniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa prawo to wygasa i nie mogłoby być przywrócone. W tej sytuacji Wojewoda O. uznał, że zachodzi podstawa do umorzenia postępowania w sprawie bez potrzeby wyjaśniania drugiego z zarzutów odwołania.

Rozpatrujący sprawę na skutek skargi byłych użytkowników wieczystych Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 14 listopada 1994 r., [...] oddalił tę skargę. Zdaniem NSA organ odwoławczy trafnie ustalił zakres zastosowania art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W przeciwieństwie do prawa własności, prawo użytkowania wieczystego wygasa przy wywłaszczeniu, a własność gruntu nadal przysługuje Państwu. Oznacza to, że chociażby pozostająca wcześniej w użytkowaniu wieczystym nieruchomość już po jej wywłaszczeniu stała się zbędną na cel w nim oznaczony (w konkretnym przypadku - pod budownictwo rodzinne oraz ulicę) - to dawnym użytkownikom wieczystym nie przysługuje żądanie zwrotu tej nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił we wniesionej rewizji nadzwyczajnej, że zaskarżony wyrok rażąco narusza art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości a ponadto pozostaje w sprzeczności z art. 1 i 7 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), co uzasadnia uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej, jako zaskarżającej wyrok naruszający interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpatrywanej sprawie chodzi o ocenę zasadności żądania zwrotu części nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów 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.). Jednakże w świetle art 69 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie budziło wątpliwości to, że normatywne ujęcie przesłanek zwrotu nieruchomości, zostało określone dla nieruchomości wywłaszczonych (art. 69 ust. 1) oraz że jest ono

takie same dla przypadków przejęcia nieruchomości, o których mowa w ust. 4. Tak więc ujawnione w sprawie kontrowersyjne zagadnienie dotyczy wprowadzenia stanu faktycznego, o którym mowa w art. 69 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ale wynika wprost z interpretacji jej art. 69 ust. 1.

Zagadnienie to sprowadza się do pytania o zakres przedmiotowy prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - czy dotyczy on - jak przyjęli Wojewoda O. oraz Naczelny Sąd Administracyjny - wyłącznie wywłaszczenia z prawa własności, czy - jak przyjmuje Rzecznik Praw Obywatelskich - także wywłaszczenia z prawa użytkowania wieczystego.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym sprawę niniejszą podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

Na tle argumentów, które były przedstawiane należało w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na brzmienie przepisu - czy tekst ten rzeczywiście jednoznacznie przemawia za prawem żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ograniczonym do przypadku wywłaszczenia prawa własności. Miałoby na to wskazywać określenie podmiotu uprawnionego do żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (jej części) jako: "poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego". Istotnie wyrażenie "poprzedni właściciel" może wskazywać na osobę, której poprzednio, tj. przed wywłaszczeniem, przysługiwało prawo własności do nieruchomości wywłaszczonej. Jeżeli jest oczywiste, że o właścicielu w takim rozumieniu chodzi w art. 69 ust. 1 ustawy, to jednak mogą nasuwać się wątpliwości, czy w pojęciu tym nie mieszczą się ponadto inne podmioty, do których poprzednio należały inne prawa do nieruchomości niż prawo własności. Wątpliwości te wynikają z analizy kontekstu, w jakim omawiane tu wyrażenie zostało użyte bezpośrednio w przepisie art. 69 ust.1 oraz w innych przepisach rozdziału 6 ustawy poświęconego wywłaszczaniu nieruchomości. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że według art. 69 ust.1 ustawy "na rzecz poprzedniego właściciela" podlega zwrotowi "nieruchomość wywłaszczona lub jej część". Z kolei żeby właściwie odczytać treść pojęcia "nieruchomość wywłaszczona" nie powinno się pomijać przepisów, w których zakres tego pojęcia został zdefiniowany. W pierwszym przepisie rozdziału 6 ustawy, w którym została wyrażona zasada konieczności wywłaszczenia dla zrealizowania celu publicznego, stanowiąca ogólną podstawę procedury wywłaszczeniowej (art. 46 ust. 1) mówi się o wywłaszczeniu jako o sposobie ograniczenia lub odjęcia prawa własności do nieruchomości. Natomiast w art. 47 ust. 1 ustawy, zakres "wywłaszczenia nieruchomości" został zdefiniowany szerzej, gdyż zgodnie z tym przepisem - polega ono nie tylko na odjęciu lub ograniczeniu prawa własności, ale także innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Jeżeli i w art. 47 ust. 4 ustawa formułuje zasadę postępowania z nieruchomością wywłaszczoną, że nie może być ona użyta na inny cel, niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, to z

pewnością chodzi tu o cały możliwy zakres wywłaszczenia, o którym jest mowa w ust. 1 tego przepisu. Oznacza to, że "nieruchomość wywłaszczona" jest pojęciem, które może odnosić się np. do odjęcia, a nawet tylko ograniczenia innego niż własność prawa rzeczowego na nieruchomości. Nie ma uzasadnionych powodów do przyjmowania, że w art. 69 ust. 1 ustawy, przedmiot jego unormowania, będący "nieruchomością wywłaszczoną" ma inną treść, niż ta, którą to wyrażenie zdefiniowano w art. 47 ustawy. Trzeba podkreślić, że ustawodawca użył tego wyrażenia konsekwentnie. Gdyby bowiem chodziło o ograniczenie obowiązku zwrotu "na rzecz poprzedniego właściciela" tylko w zakresie odjętego prawa własności, to przepis powinien wprost tak stanowić. Należy także pamiętać o funkcjonalnym powiązaniu norm wyrażonych art. w 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 ustawy. Pierwszy z tych przepisów ustanawia zasadę ograniczonego zakresu korzystania z nieruchomości wywłaszczonej (zdefiniowanej w ust. 1 tego przepisu) i określa granice tego ograniczenia przez odesłanie do art. 69 ustawy. Stanowi bowiem, że: "nieruchomość wywłaszczana nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 ustawy z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego". Takie konsekwentne określenie w jednolity sposób, z jednej strony statusu Skarbu Państwa (gminy) jako nabywcy w drodze wywłaszczenia określonego prawa na nieruchomości, a z drugiej statusu osoby, której to prawo zostało odjęte, odpowiada wymogom niezbędnej spójności przepisów rozdziału 6 ustawy i ich celom najogólniej wyrażonym we wspomnianej wyżej zasadzie ograniczenia wywłaszczenia i jego skutków do niezbędnej konieczności (art. 46 ust. 1 i ust. 2). Brak byłoby tej spójności funkcjonalnej gdyby przyjmować, że ograniczenie korzystania z nieruchomości wywłaszczonej nie obejmuje przypadków odjęcia innego niż własność prawa rzeczowego na nieruchomości, np. prawa użytkowania wieczystego, lub że nieruchomość wywłaszczona podlega zwrotowi tylko w zakresie odjętego w drodze wywłaszczenia prawa własności, a np. odjęte prawo użytkowania wieczystego, nawet zbędne dla celów wywłaszczenia już nie będzie mogło być zwrócone.

W wyniku semantycznej i funkcjonalnej analizy wskazanych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości należało, nasuwające się wątpliwości co do zakresu restytucji praw do nieruchomości odjętych w drodze wywłaszczenia, rozstrzygnąć zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 7 Przepisów Konstytucyjnych). Zgodzić się przy tym należy z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich, który podkreślił w rewizji nadzwyczajnej podobieństwo między prawem własności a prawem użytkowania wieczystego, zwłaszcza w zakresie sposobu korzystania z przedmiotu tych praw. Z tych powodów można uważać, że jeżeli w art. 69 ust. 1 ustawy mowa jest o poprzednim właścicielu, to w

ten sposób w ogólnej formule wskazana (bez zwięzienia kręgu uprawnionych podmiotów) osobę, której poprzednio przysługiwało odjęte w drodze wyłączenia prawo i która w specyficznym stylu tej wypowiedzi była poprzednio właścicielem mienia (w tym np. użytkownika wieczystego), które jej odjęto.

Sąd Najwyższy nie podzielił ponadto argumentu Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż nie jest możliwe "zwrócenie" użytkownika wieczystego, które na skutek wyłączenia przeszło na rzecz Skarbu Państwa i w konsekwencji wygasło. W argumentach tym w sposób nieuzasadniony ogranicza się zwrot nieruchomości wyłączonej, o którym mowa w art. 69 ust. 1 i ust. 2 ustawy do sytuacji faktycznego zwrotu przedmiotu i przeniesienia rzeczy lub prawa, które w związku z tym musiałyby istnieć przed podjęciem decyzji: "o zwrocie nieruchomości". Tymczasem celem tej regulacji jest restytucja odjętego w drodze wyłączenia prawa (art. 47 ust. 1), gdyż odjęte w ten sposób prawo przestało być potrzebne na cel określony w decyzji o wyłączeniu (art. 69 ust. 1). Jeżeli odjęte zostało prawo użytkownika wieczystego, to jego "zwrot" w rozumieniu "zwrotu nieruchomości", o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy, będzie polegał na przywróceniu poprzedniemu użytkownikowi wieczystemu konkretnie przysługującego prawa, które mu zostało odjęte.

Nie jest także zasadne wywodzenie z art. 75 ustawy przeszkody dla objęcia zakresem zastosowania art. 69 ust. 1 restytucji użytkownika wieczystego. W art. 75 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości została określona zasada odpowiedniego zastosowania m.in. do użytkownika wieczystego specyficznych regulacji z art. 70-74 ustawy dotyczących czasowego zajmowania nieruchomości na określone cele. Tego rodzaju odesłanie nie było potrzebne ani w zakresie przepisu art. 47 ani art. 69 ustawy, gdyż przepisy te - jak to wyżej wyjaśniono - mają bezpośrednie, a nie tylko odpowiednie zastosowanie do użytkownika wieczystego.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną, dzieląc jej zarzuty rażącego naruszenia w zaskarżonym wyroku art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 207 § 2 pkt 1 oraz art. 211 k.p.c. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji wydanej z naruszeniem powołanego wyżej przepisu ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości.

=====