

Uchwała z dnia 25 stycznia 1996 r.
III AZP 31/95

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

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Magdaleny J., Katarzyny L.-L. i Piotra L. na decyzję Wojewody G. z dnia 31 sierpnia 1994 r. [...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 25 stycznia 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 12 lipca 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

1. Czy zwrotowi w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. Nr 30 z 1991 r., poz. 127 z późn. zm.) podlega każde wywłaszczone na nieruchomości prawo rzeczowe (art. 47 ust. 1 tej ustawy), a w szczególności czy takim zwróconym prawem może być użytkowanie wieczyste? w przypadku zaś pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie -

2. czy zwrotowi w trybie cytowanego wyżej art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami..., na zasadzie zwrotu użytkowania wieczystego, może ulec ustanowione w oparciu o art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326) użytkowanie działki gruntu jako prawo wieczyste - w sytuacji - kiedy wywłaszczenie nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst pierwotny - Dz. U. Nr 32, poz. 159), a zatem przed dniem w którym tak ustanowione prawo stosownie do art. 41 ostatniej z cytowanych ustaw oraz stosownie do postanowień wykonawczego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. Nr 15, poz. 67), mogło zostać przekształcone w prawo wieczystego użytkowania ?

p o d j a ł następującą uchwałę:

1. Z mocy 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.) zwrotowi jako prawo użytkowania wieczystego gruntu może

również podlegać wyłączone prawo odpłatnego użytkowania tego gruntu jako prawo wieczyste ustanowione na podstawie art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326);

2. odmówił odpowiedzi na pytanie pierwsze.

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

Zagadnienie prawne, które Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 211 k.p.a. wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego:

Zaskarżoną decyzją z dnia 31 sierpnia 1994 r., [...], Wojewoda G. utrzymał w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w G. z dnia 27 listopada 1993 r., [...], w której następcom prawnym zmarłych małżonków - Ireny i Władysława L. odmówiono zwrotu wyłączonej nieruchomości, położonej w S. przy ul. E.P. i stanowiącej według oznaczenia z daty wyłączenia działkę [...] o powierzchni 1191 m². Organy obu instancji uznały, że przedmiotem wyłączenia było prawo użytkowania wieczystego, podczas gdy w trybie art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) zwrot nieruchomości może nastąpić jedynie wówczas, kiedy wyłączenie polegało na odjęciu prawa własności.

Prawo użytkowania spornej nieruchomości Władysław L. uzyskał w 1957 r. w trybie dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326), którego przepis art. 3 ust. 2 przewidywał ustanowienie tzw. odpłatnego użytkowania działki ziemi jako prawa wieczystego. Na podstawie orzeczenia Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 9 października 1956 r. została następnie w dniu 1 marca 1957 r. zawarta pisemna umowa z zainteresowanym o ustanowieniu wspomnianego użytkowania jako prawa wieczystego, zobowiązująca nabywcę do ukończenia budowy domu w terminie do dnia 15 marca 195..r (końcowa cyfra roku nie została wpisana).

Władysław L. uzyskał pozwolenie budowlane, jednakże budowy domu nie ukończył, gdyż z wniosku Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 31 grudnia 1958 r. wszczęto wobec przedmiotowej (i sąsiednich) nieruchomości postępowanie wyłączeniowe w celu budowy hoteli i pensjonatów. W toku postępowania wyłączeniowego prowadzono rokowania zmierzające do dobrowolnego wyzbycia się przez Władysława L. prawa do nieruchomości. Ostatecznie w dniu 25 maja 1961 r. doszło do zawarcia dwóch umów notarialnych. W pierwszej, nazwanej "umową ugodową" [...], Irena i Władysław L. oraz

osoba reprezentująca Skarb Państwa rozwiązały "umowę wieczystej dzierżawy" spornej nieruchomości oraz ustaliły, że tytułem zwrotu nakładów poniesionych na budowę domu Władysław L. otrzyma przelewem na książeczkę PKO kwotę 373.700 zł po potrąceniu z niej należności podatkowych.

Natomiast drugą umową, nazwaną umową sprzedaży [...] i zawartą w trybie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132), przeniesiono na rzecz tychże samych osób - na zasadzie ustawowej wspólności małżeńskiej - własność czasową (na okres 50 lat) działki budowlanej o powierzchni 521 m² położonej w S. przy ul. K. i oznaczonej geodezyjnie [...]. Umowę tę poprzedziła decyzja Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 4 maja 1961 r. [...], która z powołaniem się na § 10 i 11 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 sierpnia 1957 r. w sprawie trybu dokonywania sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i innych nieruchomości (Dz. U. Nr 44, poz. 206 ze zm.) wskazywała Władysława L. jako kandydata na nabywcę opisanego działki, zaś w uzasadnieniu decyzji podano, że "powyższą parcelę przydziela się do sprzedaży w zamian za parcelę przy ul. E.P."

Na działce przy ul. K. został wzniesiony dom mieszkalny, przy czym z zawiadomienia organu budowlanego z dnia 1 kwietnia 1992 r. [...] "o oddaniu obiektu budowlanego do użytku" wynika, że wspomniany dom został nadbudowany i powiększony w ten sposób o jeden lokal mieszkalny. Dla nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta [...], w której jako wieczystych użytkowników gruntu i właścicieli budynku na zasadach ustawowej wspólności małżeńskiej wpisano Władysława i Irenę L. w 2/3 części oraz Macieja L. i Katarzynę L.-L. w 1/3 części.

Z kolei sporna nieruchomość przy ul. E.P. została skomunalizowana i stanowi własność Gminy S. Po połączeniu z innymi nieruchomościami, działka otrzymała oznaczenie geodezyjne [...]. Dla działki tej, o łącznej powierzchni 8589 m² prowadzona jest księga wieczysta [...].

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ocena legalności zaskarżonej decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności zwrotu wyłączonego prawa użytkowania wieczystego. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest tym bardziej konieczne, że stała się ona przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 3 maja 1989 r., IV SA 1015/88, (ONSA 1989 nr 1 poz. 41), wydanym pod rządem pierwotnego tekstu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wyłączone prawo użytkowania wieczystego wygasa, więc jego przywrócenie w trybie art. 74 ust. 1 powołanej ustawy, stanowiącego o zwrocie wyłączonej nieruchomości, nie jest możliwe. Poza tym Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na art. 81 ustawy,

który wśród przepisów stosowanych odpowiednio wobec użytkownika wieczystego, zarządu oraz użytkownika nie wymieniał art. 74 ust. 1 ustawy, stanowiącego materialnoprawną przesłankę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił wreszcie uwagę, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz. U. Nr 47, poz. 243) nie przewidywało takich rozliczeń z tytułu zwrotu użytkownika wieczystego.

Przeciwny pogląd został natomiast sformułowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 1995 r., IV SA 1713/93. Uznając, że w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zwrot prawa użytkownika wieczystego jest dopuszczalny, Naczelny Sąd Administracyjny poddał krytycznej ocenie przesłanki, które stanowiły oparcie dla wyroku z dnia 3 maja 1989 r. W pierwszej kolejności Sąd porównał przepisy art. 47 ust. 1 oraz art. 69 ust. 1 ustawy i doszedł do wniosku, że oba obejmują wszystkie prawa rzeczowe na nieruchomościach, mogące być przedmiotem wywłaszczenia. Jeżeli bowiem pierwszy z przepisów określa wszystko co może być wywłaszczone, a drugi nie ogranicza przedmiotu zwrotu, to odnosi się również do wszystkich wywłaszczonych praw, nie tylko do odjętego prawa własności. Z kolei ograniczony zakres przepisów wymienionych w art. 75 ustawy Sąd wytłumaczył z powołaniem się na szczególny przedmiot tej regulacji.

W konkluzji swoich wywodów Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w powołanym wyroku, że decyzja o zwrocie wieczystego użytkownika nie kreuje tego prawa, tylko jest aktem o charakterze restytucji. Wygaśnięcie użytkownika wieczystego z momentem ostateczności decyzji wywłaszczeniowej nie może być zatem argumentem wykluczającym restytucję tego prawa w trybie art. 69 ust. 1 ustawy. Poza tym Sąd powołał się na racje natury społeczno-gospodarczej, przemawiające przeciw pozbawieniu wieczystych użytkowników dobrodziejstwa, jakie stwarza instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Pozostawałoby to zresztą w sprzeczności z art. 1 przepisów konstytucyjnych, odwołującym się do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie przedstawiającym niniejsze zagadnienie prawne przychylił się do stanowiska wyrażonego w drugim z omawianych wyroków. Poza argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu tego wyroku, Sąd zadający pytanie prawne podniósł, że celem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w trybie art. 69 ust. 1 ustawy jest swoista kasacja decyzji wywłaszczeniowej. W zwrocie mieści się bowiem dezaprobata dla wywłaszczenia, jako pochoptego albo przynajmniej przedwczesnego. Zwrot nieruchomości jest zatem przywróceniem (restytucją) stanu prawnego istniejącego przed wywłaszczeniem, który to skutek - jeśli pominąć kwestię rozliczeń z art. 69 ust. 2 ustawy - można by też uzyskać przez stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej w trybie art. 156 i k.p.

a.

Przy takiej argumentacji widać wyraźnie wadliwość tezy wyroku z dnia 3 maja 1989 r., że po wygaśnięciu wywłaszczonego użytkownika wieczystego niedopuszczalne byłoby jego przywrócenie w drodze zwrotu prawa. W ślad za tym należałoby bowiem przyjąć, że niedopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji orzekającej o wywłaszczeniu użytkownika wieczystego, gdyż decyzja taka wywołuje zawsze nieodwracalne skutki prawne. Jeżeli więc decyzja wywłaszczeniowa jest dotknięta wadami z art. 156 § 1 k.p.a. to stosownie do art. 158 § 2 k.p.a. można by jedynie stwierdzić wydanie jej z naruszeniem prawa. Takiej tezy zaakceptować jednak nie sposób, co powinno też ostatecznie eliminować argument o wygasaniu wywłaszczonego prawa wieczystego użytkownika.

W dalszej części uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego Sąd zwrócił uwagę na konstrukcyjne założenia instytucji użytkownika wieczystego, która niezależnie od ustawowych zmian miała zawsze u swych podstaw względy natury ideologicznej, tzn. lęk przed reprivatyzacją i podniesioną do rangi konstytucyjnej zasadę prymatu własności państwowej nad własnością prywatną. Zdaniem Sądu nie chodzi tu nawet o krytykę systemu prawa PRL i zbyt ostrożnych prób odchodzenia od użytkownika wieczystego w ostatnim pięcioleciu, ale o to, że dopiero na tle ideologicznych przesłanek omawianej instytucji jawi się bardzo rozległy zakres jej praktycznego zastosowania. Jeśli zatem wykładnia art. 69 ust. 1 ustawy ma pozostawać w zgodzie z art. 1 przepisów konstytucyjnych, to musi mieć na względzie fakt, że wywłaszczenia użytkownika wieczystego nie były przypadkami jednostkowymi, więc i odmowa zwrotu wywłaszczonego prawa pomimo spełnienia warunków z tego przepisu, dotykałaby szerokiego kręgu obywateli.

Drugie z postawionych pytań prawnych zostało natomiast podyktowane datą, w jakiej nastąpiło wywłaszczenie. Inna sprawa, że Sąd nie dostrzega żadnej przekonującej argumentacji, która wyłączenie zwrotu wywłaszczonego ograniczonego prawa rzeczowego uzasadniałaby faktem, że dana instytucja prawna dziś już nie istnieje. Sąd prezentuje zatem konsekwentnie stanowisko, że gdyby wywłaszczone prawo istniało po wejściu w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), to uległoby przekształceniu w użytkowanie wieczyste, więc podlega dziś zwrotowi jako użytkowanie wieczyste, a przesłanki przekształcenia byłyby jedynie procesem myślowym, wykazanym w uzasadnieniu decyzji administracyjnej w przedmiocie zwrotu.

Przeciwko takiemu potraktowaniu przekształcenia wywłaszczonego prawa może zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawiać tylko przypadek, kiedy zwrotowi podlega nieruchomości skomunalizowana, jak to jest w przedmiotowej sprawie. Gmina zostałaby bowiem wyłączona z władczego rozstrzygnięcia w sprawie jej mienia nieruchomego, choć zasada jest, że jeśli przepis szczególny nie stanowi ina-

czej, to w rozdziale kompetencji między administracją rządową i samorządową decyduje prawo własności do nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sposób, w jaki Naczelny Sąd Administracyjny sformułował zagadnienie prawne, przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 § 1 k.p.c. (w zw. z art. 211 k.p.a.) jest wadliwy. Zagadnienie prawne budzące wątpliwości ma bowiem powstać przy rozpoznawaniu określonej skargi, a jego rozstrzygnięcie ma być niezbędne dla załatwienia danej sprawy. Tymczasem zagadnienie prawne objęte pierwszym pytaniem ma abstrakcyjnie ogólny charakter i zmierza do wyjaśnienia wszystkich wątpliwości, jakie mogłyby dla praktyki powstać na tle zakresu zastosowania 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.), powoływanej dalej jako ustawa. Nie jest to więc pytanie o jakim mowa w art. 391 § 1 k.p.c., tylko w art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48), lecz przedstawianie takich pytań nie mieści się w kompetencji sądów rozpoznających konkretną skargę.

Z tych względów Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie i zajął się jedynie analizą szczegółowego zagadnienia prawnego przedstawionego w drugim pytaniu. Wprawdzie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało ono uzależnione od pozytywnej odpowiedzi na pierwsze z pytań, ale dla rozstrzygnięcia sprawy miarodajne i wystarczające jest drugie pytanie, przy czym jego sformułowanie wyraża w pełni samodzielny i wystarczająco skonkretyzowany problem prawny.

Analizowana ustawa stanowi w art. 47 ust. 1, że wywłaszczenie nieruchomości polega na odjęciu lub ograniczeniu w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Innymi słowy, wywłaszczenie nieruchomości obejmuje nie tylko odjęcie prawa własności, ale także ograniczonego prawa rzeczowego, w tym prawa użytkowania wieczystego. O dopuszczalności wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego stanowi zresztą *expressis verbis* art. 26 ust. 4 ustawy, będący skądinąd zbędnym powtórzeniem ogólnej regulacji z jej art. 47 ust. 1. Zamieszczenie przepisu art. 26 ust. 4 w rozdziale 3 ustawy (o sprzedaży lub oddawaniu w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę, najem i użyczenie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy), zamiast w rozdziale 6 (o wywłaszczaniu nieruchomości) jest też wadliwe pod względem systematycznym i błędnie sugeruje, że wywłaszczenie użytkowania wieczystego mogłoby się opierać na innych przesłankach niż określone w art. 46 i następnych ustawy.

Przepis art. 69 ust. 1 ustawy postanawia z kolei, że

nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Stylizacja cyt. przepisu mogłaby zatem wskazywać, że w zakresie jego zastosowania mieści się jedynie zwrot prawa własności. Taką sugestią trzeba jednak odrzucić, zwłaszcza w świetle art. 47 ust. 4 ustawy. Otóż przepis ten zakazuje użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie art. 69 ustawy z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego. Przytoczony zakaz stanowi część składową art. 4 ustawy, a więc przepisu, który w ust. 1 szeroko określił ramy wywłaszczenia nieruchomości, jako odjęcie lub ograniczenie własności lub innego prawa rzeczowego. Nieruchomość wywłaszczona w rozumieniu ust. 4 tego przepisu to zatem nieruchomość, na której - zgodnie z przepisem ust. 1 - odjęto lub ograniczono własność lub inne prawo rzeczowe. W tak ukształtowanym zakresie wywłaszczenia obowiązuje zakaz użycia nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji wywłaszczeniowej. Taki zakres wywłaszczenia obejmuje też odesłanie w art. 47 ust. 4 ustawy do zwrotu nieruchomości w trybie jej art. 69. We wspomnianym trybie następuje więc nie tylko zwrot prawa własności, ale także przywrócenie innych praw rzeczowych na nieruchomości.

W literaturze prawniczej również uważa się, że skoro wywłaszczenie może także polegać na odjęciu innego prawa rzeczowego niż własność oraz na ograniczeniu własności i innego prawa rzeczowego, to należy przyjąć, iż instytucja zwrotu stwarza możliwość przywrócenia także innego prawa rzeczowego niż własność, tudzież możliwość zniesienia ograniczeń praw rzeczowych, jeżeli utrzymywanie takiego stanu rzeczy stało się zbędne z punktu widzenia celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej. Przepisy ustawy dotyczą bowiem z reguły każdej możliwej postaci wywłaszczenia, choć generalnie mówią o wywłaszczaniu nieruchomości (własności) (por. E. Drozd. Ź Truskiewicz: Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań-Kluczbork 1994, s. 168).

W szerokim zakresie zastosowania art. 69 ust. 1 ustawy mieści się w szczególności przywrócenie wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego. Sąd Najwyższy podziela więc tezę i motywy uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 1995 r., IV SA 1713/93. W wyroku tym zakwestionowano wcześniejszy pogląd tegoż Sądu, wyrażony w wyroku z dnia 3 maja 1989 r. (IV SA 1015/88 - ONSA 1989 nr 1 poz. 41), że nie jest możliwe przywrócenie prawa użytkowania wieczystego wygasłego wskutek jego wywłaszczenia i trafnie podniesiono, iż decyzja o zwrocie użytkowania wieczystego nie kreuje tego prawa, tylko przywraca prawo wcześniej powstałe na podstawie umowy i na określonych w niej warunkach, stanowiąc

zarazem podstawę wpisu prawa do księgi wieczystej.

W wyroku z dnia 26 stycznia 1995 r. przekonywująco rozprawiono się też z wcześniejszym poglądem tegoż Sądu, że przepis o zwrocie nieruchomości nie ma zastosowania do zwrotu wyłączonego użytkownika wieczystego, gdyż według art. 81 ustawy (obecnie art. 75) do użytkownika wieczystego mają odpowiednie zastosowanie art. 75-80 ustawy (obecnie art. 70-74), a zatem bez przepisu art. 74 (obecnie art. 69) o zwrocie nieruchomości. Tymczasem postanowienie art. 75 ustawy o odpowiednim stosowaniu jej art. 70-74 do użytkownika wieczystego, zarządu i użytkownika oznacza rzeczywiście tylko tyle, że nieruchomości obciążone tymi prawami zostają jak własność poddane reżimowi określone w art. 70-74 ustawy, a więc że na takich nieruchomościach mogą być zakładane i przeprowadzane urządzenia określone w art. 70 ustawy, zaś użytkownikowi wieczystemu, zarządcy i użytkownikowi przysługuje odszkodowanie z art. 74 ustawy. Ewentualne odesłanie przez art. 75 ustawy do odpowiedniego stosowania przepisów o wyłączeniu oraz o zwrocie nieruchomości byłoby zbędne, skoro wyłączenie i zwrot odnoszą się również do praw rzeczowych innych niż własność.

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1989 r. powoływało się wreszcie na fakt, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wyłączonych nieruchomości (Dz. U. Nr 47, poz. 243) nie określało zasad rozliczeń z użytkownikiem wieczystym, lecz jedynie z właścicielem nieruchomości. Wprawdzie taką samą sytuację prawną stwarza identycznie zatytułowane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 315 ze zm.), ale nie jest to argument mogący przemawiać przeciwko szerokiemu pojmowaniu zakresu zastosowania art. 69 ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 57 ustawy odszkodowanie za wyłączenie prawa użytkownika wieczystego ustala się jak za grunt stanowiący przedmiot własności. Tę ogólną regułę ustawową należałoby więc stosować przy rozliczaniu zwrotu wyłączzonego użytkownika wieczystego.

Przedstawioną wyżej wykładnię art. 69 ust. 1 ustawy można by dodatkowo wspierać racjami społeczno-politycznej natury. Nie chodzi w tym wypadku o argument tak mocno eksponowany przez Sąd zadający pytanie prawne, że skoro w warunkach ustrojowych PRL nabywanie przez obywateli prawa własności gruntów państwowych było z ideologicznych względów właściwie niedopuszczalne, to zakres zwrotu wyłączzonego użytkownika wieczystego musi być odpowiednio szeroki. W ustroju gospodarki rynkowej nie ma już bowiem przeszkód do zbywania gruntów państwowych lub samorządowych, a mimo to instytucja użytkownika wieczystego pozostaje nadal bardzo żywotna. Nie wszystkich wszakże stać na zakup gruntu, a poza tym Skarb Państwa i gminy bardziej sobie cenią stałe wpływy z opłat za użytkowanie wieczyste, niż jednorazowy przychód ze sprzedaży gruntu.

Poza sporem jest jednakże fakt, że użytkowanie wieczyste pozostaje prawu własności najbliższe, dając uprawnionemu w szczególności własność wzniesionych na gruncie budynków lub innych urządzeń. Jeśli zatem zgodnie z art. 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), Rzeczypospolita Polska chroni własność, zaś wywłaszczenie dopuszcza wyłącznie na cele publiczne, to podobnie powinno być chronione użytkowanie wieczyste, a więc m.in. zwracane w razie, gdy jego wywłaszczenie stało się zbędne.

To co wyżej powiedziano o zasadach zwrotu wywłaszczonego użytkowania wieczystego, ma zdaniem Sądu Najwyższego zastosowanie również do zwrotu wywłaszczonych uprawnień, które dla użytkowania wieczystego były prawnym poprzednikiem. Dotyczy to m.in. odpłatnego użytkowania działki gruntu jako prawa wieczystego w rozumieniu art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326). Zgodnie bowiem z art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), a także § 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. Nr 15, poz. 67), prawo użytkowania jako prawo wieczyste stało się prawem wieczystego użytkowania. Jeżeli więc po wywłaszczeniu prawa odpłatnego użytkowania działki gruntu jako prawa wieczystego, zaktualizowały się przesłanki do żądania jego zwrotu, to zwrot następuje na zasadach przewidzianych w art. 69 ust. 1 ustawy dla zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego, przy czym żądaniu takiego zwrotu nie sprzeciwia się pochodne przejście spornej nieruchomości na własność gminy.

Z wyżej podanych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści wskazanej w sentencji.

=====