

Wyrok z dnia 4 czerwca 1998 r.

III RN 38/98

Rażąco narusza prawo decyzja wywłaszczeniowa, wydana bez wskazania podstawy prawnej i zawierająca orzeczenie o odszkodowaniu bez uzyskania opinii biegłego (art. 3 i 21 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jednolity tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 czerwca 1998 r. sprawy ze skargi Marii-Teresy P. i Stanisława W. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 31 stycznia 1995 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości i odszkodowaniu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 31 stycznia 1995 r. [...] odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w R. - Urzędu Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 1959 r. [...] o wywłaszczeniu na rzecz Państwa nieruchomości składającej się z działek nr 798/27 i 798/28 położonych w gminie M. i stanowiących współwłasność Stanisława W. i Marii Teresy P. oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Odwoławczej Komisji Wywłaszczeniowej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych z dnia 31 sierpnia 1960 r. [...]. W skardze

na tę decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 8 marca 1995 r. współwłaściciele zarzucili, że wywłaszczenie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, bowiem: po pierwsze - w postępowaniu wywłaszczeniowym pominięto wnioski stron o przyznanie nieruchomości zamiennej, mimo że w czasie prowadzonego postępowania wywłaszczeniowego - wbrew oświadczeniu organów wywłaszczeniowych - Skarb Państwa dysponował na terenie M. nieruchomościami zamiennymi; oraz po wtóre - skarżący zarzucili, że wywłączoną nieruchomość wadliwie zakwalifikowano jako użytkowaną rolniczo, pomimo że nie była ona w ten sposób użytkowana, a wedle ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego położona ona była w granicach terenów przeznaczonych pod zabudowę; w konsekwencji elaborat szacunkowy określający wartość wywłaszczanej nieruchomości sporządzony został przez osobę nie posiadającą ku temu stosownych uprawnień, bowiem sporządziła go osoba, która nie posiadała uprawnień do szacowania gruntów budowlanych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 13 października 1997 r. [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono w szczególności, że zaskarżona decyzja Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa jest prawidłowa, bowiem oparta została na dokumencie urzędowym - zaświadczeniu Inspektoratu do Spraw Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w M. z dnia 22 sierpnia 1957 r., z którego wynika, że w czasie prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego Skarb Państwa nie posiadał na terenie M. nieruchomości spełniających warunki nieruchomości zamiennej. Równocześnie, w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwalifikacja wywłaszczanej nieruchomości jako nieruchomości rolnej była zasadna, bowiem - stosownie do przepisów obowiązujących w dacie wydawania zaskarżonych decyzji - obowiązywała wówczas zasada orzekania o odszkodowaniu za grunt niezależnie od tego na jaki cel był on przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale z uwzględnieniem dotychczasowego przeznaczenia gruntu, określonego w ewidencji gruntów, a przedmiotowy grunt był w ewidencji gruntów zakwalifikowany jako grunt rolniczy i według informacji strony skarżącej stanowił nieużytek.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...], w której zarzucił rażące naruszenie art. 207 § 5 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)

oraz na podstawie art. 57 ust. 2 tej ustawy wniósł o uchylenie powyższego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że:

Po pierwsze - w niniejszej sprawie decyzja o wywłaszczeniu oraz o odszkodowaniu wydana została bez uprzedniego ustalenia, czy wystąpiły przesłanki wywłaszczenia określone w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70). W uzasadnieniu decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w R. z dnia 4 listopada 1959 r. napisano wprawdzie lakonicznie, że została ona podjęta „po stwierdzeniu dopuszczalności i zasadności wywłaszczenia”, ale bez bliższego wyjaśnienia przesłanek prawnych wywłaszczenia i bez powołania art. 3 ustawy. Tymczasem organ wywłaszczeniowy obowiązany był zbadać, czy zamierzenie inwestycyjne, które miało być realizowane na wywłaszczanym gruncie, odpowiada jednemu z celów wywłaszczenia, wymienionych w art. 3 powołanej ustawy. Wskazana wada decyzji uzasadnia więc zarzut rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA, skoro nie powołano nawet podstawy prawnej jej wydania.

Po drugie - ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość nastąpiło również z rażącym naruszeniem art. 21 powołanej ustawy. Przepis ten stanowił bowiem, że: „Odszkodowanie ustala się na podstawie wyników rozprawy po wysłuchaniu na niej opinii biegłych powołanych przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Opinia biegłych powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie”. Natomiast akta administracyjne w niniejszej sprawie wyraźnie wskazują, że organ wywłaszczeniowy w ogóle nie powołał biegłego w sprawie, natomiast znajdująca się w aktach sprawy „ocena wartości i wysokość odszkodowania za nieruchomość” sporządzona została na zlecenie podmiotu ubiegającego się o wywłaszczenie nieruchomości, tj. Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Hurtu Spożywczego w R. Następnie w nawiązaniu do tej opinii, organ wywłaszczeniowy orzekł o wysokości odszkodowania za wywłączaną nieruchomość. Co więcej, w uzasadnieniu decyzji wywłaszczeniowej Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w R. znalazło się stwierdzenie, że odszkodowanie przyznano w oparciu o zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 5 kwietnia 1958 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. Nr 24, poz. 143 ze zm.). Tymczasem w niniejszej sprawie zarządzenie to nie mogło stanowić podstawy prawnej przy ustalaniu wysokości odszkodowania za wywłączaną nieruchomość, ponieważ zostało ono wydane na podstawie upoważ-

nienia zawartego w art. 5 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. 17, poz. 71), a nie na podstawie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70), który w rozpoznawanej sprawie stanowił podstawę prawną decyzji wywłaszczeniowej, wywłaszczenie było dopuszczalne: „jeżeli wywłaszczana nieruchomość była ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędną na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych”. Oznaczało to, że właściwy organ podejmując rozstrzygnięcie w sprawie wywłaszczeniowej obowiązany był ustalić, czy spełniona została przynajmniej jedna z trzech określonych w powyższym przepisie materialnoprawnych przesłanek wywłaszczenia nieruchomości, a następnie w decyzji wywłaszczeniowej powinien powołać i odpowiednio uzasadnić stosowną podstawę prawną jej wydania (art. 20 ustawy o zasadach wywłaszczania nieruchomości oraz art. 75 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, które obowiązywało do dnia 31 grudnia 1960 r., a następnie - od dnia 1 stycznia 1961 r. - odpowiednio art. 107 KPA). Przy czym, w wypadku orzeczenia o wywłaszczeniu nieruchomości, organ wywłaszczeniowy obowiązany był orzec o należnym wywłaszczanemu odszkodowaniu, które należało ustalić na podstawie wyników rozprawy i po wysłuchaniu opinii powołanego w tym celu biegłego, która powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie (art. 21 ustawy o zasadach i wywłaszczaniu nieruchomości).

Tymczasem w obu decyzjach wywłaszczeniowych wydanych w rozpoznawanej sprawie, zarówno w decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w R. - Urzędu Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 1959 r. [...], jak i w utrzymującej ją w mocy decyzji Odwoławczej Komisji Wywłaszczeniowej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych z dnia 31 sierpnia 1960 r. [...], ani nie został powołany art. 3 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, ani też w

uzasadnieniu tych decyzji właściwe organy w ogóle nie dokonały ustalenia, która spośród wymienionych w tym przepisie przesłanek materialnoprawnych stanowiła w danym wypadku podstawę wyłączenia. Ponadto, orzekając o odszkodowaniu z tytułu wyłączenia, organ wyłączeniowy, wbrew bezwzględnie obowiązującemu w tym zakresie przepisowi art. 21 ustawy o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości, w ogóle nie powołał biegłego, a tym samym ani nie mógł zostać spełniony warunek ustawowy, aby opinia biegłego zawierała szczegółowe uzasadnienie, ani też nie mogło dojść do wysłuchania biegłego na rozprawie. Wynika stąd, że obie wymienione wyżej decyzje, zarówno w części dotyczącej rozstrzygnięcia o wyłączeniu, jak i w części dotyczącej odszkodowania, wydane zostały z rażącym naruszeniem zarówno przepisów prawa materialnego, jak i bezwzględnie obowiązujących przepisów prawno-proceduralnych odnoszących się do zasad i trybu postępowania wyłączeniowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) w związku z art. 393¹³ § 1 KPC orzekł, jak w sentencji.

=====