

Wyrok z dnia 6 lipca 2001 r.

III RN 116/00

Nie zachodzi stan rzeczy osądzonej, gdy właściciel wystąpił o zwrot wywłaszczonej nieruchomości opierając żądanie na podstawie art. 216 w związku z art. 136 ust. 3 i art. 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), jeżeli wcześniej wystąpił z żądaniem zwrotu tej samej nieruchomości, ale na innej podstawie (art. 69 ust. 1 i 3 poprzednio obowiązującej 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.).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 lipca 2001 r. sprawy ze skargi Cecylii J. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości stanowiącej działkę [...], na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1999 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

Kierownik Urzędu Rejonowego w T. decyzją z dnia 26 października 1992 r. odmówił Cecylii J. zwrotu nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta T. z dnia 8 czerwca 1979 r. w sprawie ustalenia terenu budowlanego w T.K. i jego podziale na normatywne działki budowlane, która stanowi obecnie część działki [...]. Decyzja ta została następnie utrzymana w mocy decyzją Wojewody T. z dnia 30 grudnia 1992 r. Skargę Cecylii J. na tę decyzję Wo-

Wojewody T. oddalił Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyrokiem z dnia 1 grudnia 1993 r. [...]. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ponieważ sporna działka w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została na urządzenie terenów zieleni parkowej i nie stała się zbędna na cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu, to nie ma w tym wypadku zastosowania 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.).

Po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), Cecylia J. ponownie wystąpiła w dniu 27 stycznia 1998 r. do Wojewody T. z wnioskiem o zwrot wyżej wymienionej nieruchomości. Wszczęte w tej sprawie postępowanie Wojewoda T. umorzył wydaną na podstawie art. 105 § 1 KPA decyzją z dnia 17 sierpnia 1998 r. W uzasadnieniu tej decyzji Wojewoda T. stwierdził, że: po pierwsze – przedmiotowa działka jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oznaczona symbolem ZP (tzn. jako przeznaczona na tereny zieleni parkowej – parki, skwery, zieleńce), a w czasie wizji lokalnej stwierdzono, że znajduje się na niej boisko sportowe trawiaste oraz plac zabaw z karuzelami i huśtawkami; oraz po drugie – postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu tej działki zostało już uprzednio zakończone prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 1 grudnia 1993 r. [...] i nie zaistniały nowe przesłanki uzasadniające wydanie ponownej decyzji w przedmiotowej sprawie. W wyniku odwołania Cecylii J. od powyższej decyzji Wojewody T., w którym wskazywała ona na uzasadniającą uchylenie poprzednich rozstrzygnięć zmianę stanu prawnego, która nastąpiła z dniem 1 stycznia 1998 r. w związku z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz na fakt, że w chwili złożenia przez nią wniosku o zwrot nieruchomości nie była ona zagospodarowana, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 26 listopada 1998 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody T. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazał na sformułowaną w art. 16 KPA zasadę trwałości decyzji administracyjnych oraz na to, że nie uległ zmianie stan faktyczny w sprawie, który uzasadniałby zmianę uprzedniego rozstrzygnięcia, a ponadto pomimo zmiany stanu prawnego istnieje ciągłość regulacji prawnej w kwestii zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia. W skardze na powyższą decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Cecylia J. zarzuciła w szczególności: po

pierwsze – naruszenie art. 6, art. 7 i art. 9 KPA – wobec braku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy oraz nieinformowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych w toku prowadzonego przez organ administracyjny postępowania wyjaśniającego; oraz po drugie – naruszenie art. 145 § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 5 KPA wobec nieuwzględnienia nowych okoliczności prawnych i faktycznych uzasadniających ponowne rozpoznanie sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 listopada 1999 r. [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 listopada 1998 r. oraz utrzymana przez nią w mocy decyzja Wojewody T. z dnia 17 września 1998 r. nie naruszają prawa. W obu wymienionych decyzjach organy administracyjne trafnie przyjęły, że sprawa zwrotu nieruchomości Cecylii J. została już prawomocnie rozstrzygnięta decyzją Wojewody Tarnowskiego z dnia 30 grudnia 1992 r., a skarga na tę decyzję została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 1 grudnia 1993 r. [...]. Powtórne rozpoznanie powyższej sprawy naruszałoby zasadę trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 KPA) i prowadziłoby tym samym do wydania decyzji dotkniętej wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 KPA. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto w uzasadnieniu tego wyroku, że: „(...) pod rządami przepisu art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami (...) zwrotowi podlegały nie tylko nieruchomości wyłączone, lecz także na podstawie ust. 4 tego artykułu nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. Nr 27, 216 ze zm.) oraz 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 ze zm.), a także nieruchomości wyłączone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również grunty wyłączone na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. W nowym stanie prawnym art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21. 08. 1997 r. stanowi tylko o obowiązku zwrotu nieruchomości wyłączonych. Jednakże przepis art. 216 ustawy odsyła do innych form i podstaw odjęcia własności. (...) Tak więc nowy stan prawny jest taki sam, jak ten po rządami którego została wydana decyzja z dnia 30 grudnia 1992 r. i odnosi się także do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach bu-

downictwa jednorodzinne. Nowa ustawa nie zawiera jednakże przepisów szczególnych, pozwalających na prowadzenie postępowań zakończonych przed jej wejściem w życie odmową zwrotu nieruchomości, wydaną na podstawie art. 69 ustawy z dnia 29. 04. 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Uwzględniając powyższe uregulowania prawne oraz brak podstaw do przyjęcia, że nastąpiła zmiana stanu faktycznego – wbrew twierdzeniom skargi – nie było podstaw do ponownego prowadzenia postępowania w tej sprawie”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1999 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 105 § 1 KPA, art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 i art. 77 § 1 KPA w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i art. 27 ust. 1 ustawy o NSA, a w konsekwencji na podstawie art. 58 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że: po pierwsze – Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie w rozpoznawanej sprawie nie wziął pod uwagę, iż „zasadniczo zmieniły się same przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. (...). Poprzednio obowiązujące rozwiązania nie zawierały odpowiednika obecnego art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (...) Art. 136 ust. 3 nowej ustawy (...) i art. 137 ust. 1 definiujący pojęcie zbędności, nie są tożsame z poprzednio obowiązującym art. 69 ust. 1 i wobec tego uzasadnione jest stwierdzenie, że doszło do zasadniczej zmiany stanu prawnego w tym zakresie (...). W nowym stanie prawnym o zbędności nieruchomości przesądza art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie wyłącznie ocena dokonana przez organ, oparta na ustaleniach wynikających w zasadzie z oceny stanu faktycznego, w jakim znajdowała się nieruchomość w dniu złożenia wniosku o zwrot”, po drugie – w tej sytuacji, w rewizji nadzwyczajnej wyrażony został pogląd prawny, że: „(...) w sprawie nie występuje stan rzeczy osądzonej. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego art. 199 § 1 pkt 2 i art. 366 KPC, które z uwagi na treść art. 59 ustawy o NSA powinno być wykorzystane w sprawie, wynika, iż o powadze rzeczy osądzonej decyduje tożsamość roszczenia i stron. Tożsamość roszczenia zachodzi tylko wówczas, gdy identyczne są nie tylko przedmiot, ale i podstawa sporu (postanowienie SN z dnia 9 czerwca 1971 r., sygn. II CZ 59/71 – OSNC 1971 z. 12,

poz. 226). W sprawie niniejszej występuje tylko tożsamość stron postępowania, brak natomiast tożsamości roszczenia z uwagi na zmianę stanu prawnego”, po trzeciej - w rewizji nadzwyczajnej podniesiony został także zarzut naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 KPA, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny „dokonał własnych ustaleń co do faktycznego stanu zagospodarowania nieruchomości – co jest istotną kwestią sporną między stronami, a w dotychczasowym postępowaniu administracyjnym niewyjaśnioną wszechstronnie”.

Pełnomocnik skarżącej wniósł o uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej, a ponadto dodatkowo zwrócił uwagę, że przedmiotem roszczenia skarżącej w niniejszym postępowaniu jest inna nieruchomość (działka gruntu), aniżeli nieruchomość (działka gruntu), która była przedmiotem uprzedniego postępowania, zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 1 grudnia 1993 r. [...].

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia rewizją nadzwyczajną oraz jej podstaw (art. 393¹¹ § 1 KPC w związku z 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.). Trafny okazał się zarzut rewizji nadzwyczajnej, że wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do stwierdzenia stanu rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*). W danym wypadku nie można bowiem zasadnie mówić o tożsamości roszczenia strony skarżącej z roszczeniem, które pomiędzy tymi samymi stronami było uprzednio przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu zakończonym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 1 grudnia 1993 r. [...], skoro wobec zmiany stanu prawnego (utrata mocy obowiązującej przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) w rozpoznawanej sprawie roszczenie strony skarżącej opierało się na przepisach art. 216 w związku z art. 136 ust. 3 i art. 137 ustawy o gospodarce

nieruchomościami, a nie – jak uprzednio – na podstawie art. 69 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami.

Nie jest natomiast zasadny podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut rażącego naruszenia przez Naczelny Sąd Administracyjny przepisów art. 7 i art. 77 § 1 KPA w związku z art. 52 ust. 2 i art. 59 ustawy o NSA, ponieważ – wbrew temu zarzutowi – Sąd nie dokonywał w toku postępowania własnych ustaleń co do okoliczności faktycznych stanowiących przedmiot sporu pomiędzy stronami.

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. 393¹³ § 1 KPC w związku 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.) orzekł, jak w sentencji.

=====