

Wyrok z dnia 8 lipca 2004 r., IV CK 520/03

Artykuł 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) nie wyłącza prawa właściciela nieruchomości do żądania, na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie z niej przez gminę bez tytułu prawnego.

Sędzia SN Filomena Barczewska (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Iwona Koper (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Adama S. przeciwko Miastu B. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 lipca 2004 r. kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 lutego 2003 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 9 maja 2002 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy oddalił powództwo o zapłatę kwoty 80 000 zł, której powód Adam S. domagał się z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przez pozwanego – Miasto B. w okresie od dnia 18 października 1998 r. do dnia 31 grudnia 1998 r. z nieruchomości zajętej pod drogę publiczną.

Sąd ustalił, że Wiktoria L. była właścicielką działki o obszarze, 0,1318 ha, wykorzystywanej jako odcinek ulicy S. w B. W dniu 14 września 1998 r. udziały w tej nieruchomości darowała powodowi w 3/4 częściach i Mirosławowi S. w 1/4 części. Decyzją z dnia 31 grudnia 1999 r. Wojewoda K.-P. na podstawie art. 73 ust. 1-4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej:

"p.w.r.a.") stwierdził przejście z mocy prawa na własność Gminy B. z dniem 1 stycznia 1999 r. działki nr 93 za odszkodowaniem. Odszkodowane miało być ustalone i wypłacone ze środków finansowych Gminy B. na wniosek właściciela złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Prezydent miasta Bydgoszczy decyzją z dnia 9 lipca 2001 r. ustalił odszkodowanie w wysokości 78 900 zł, które w stosownej części zostało powodowi wypłacone.

W dokonanej ocenie prawnej powyższych ustaleń Sąd Okręgowy przyjął, że do przedmiotowej nieruchomości zastosowany został właściwy tryb przejęcia działki i ustalenia odszkodowania, przy czym powód, uzyskując odszkodowanie na podstawie art. 73 ust. 4 p.w.r.a., wykorzystał już przysługujące mu uprawnienia także w zakresie odszkodowania, o jakie mógłby się ubiegać z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Z powołaniem się na pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 601/00 (OSNC 2002, nr 2, poz. 27) oraz na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 2, poz. 60) wskazał, że art. 73 p.w.r.a od początku był przewidziany jako szczególne uregulowanie, wyłączające możliwości poszukiwania rekompensaty byłych właścicieli nieruchomości zajętych przez drogi publiczne na podstawie innych przepisów, w tym kodeksu cywilnego. Dodatkowo stwierdził, że w razie braku takiej regulacji szczególnej powód mógłby dochodzić wynagrodzenia na podstawie art. 224 i 225 k.c., nie zaś zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia na podstawie art. 405 k.c.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który rozpoznawał sprawę na skutek apelacji powoda, podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji i ich ocenę prawną, podtrzymując w zakresie wykładni art. 73 ust. 1 i 4 p.w.r.a. pogląd odnośnie do szczególnego charakteru zawartej w nim regulacji. W konsekwencji za nieuzasadniony uznał podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 73 p.w.r.a. przez jego błędną wykładnię.

W kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego powód przytoczył obie ustawowe podstawy, zarzucając naruszenie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., wyrażające się brakiem wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku, któremu towarzyszyło zaniechanie ustosunkowania się do zarzutów apelacji i wyjaśnienia dlaczego zarzuty te uznane zostały za nieuzasadnione, oraz naruszenie art. 73 p.w.r.a., polegające na przypisaniu mu treści normatywnej, której nie zawiera.

Domagał się uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz wyroku Sądu Okręgowego i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Na podstawie art. 73 ust. 1 i 2 p.w.r.a., nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem, które wypłaca właścicielowi gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi – lub Skarb Państwa w odniesieniu do pozostałych dróg. W myśl pierwotnego brzmienia art. 73 ust. 4 p.w.r.a., odszkodowanie miało być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie. Ostatecznie jednak ustawa taka nie została wydana, natomiast do art. 73 ust. 4 p.w.r.a. wprowadzony został z dniem 15 lutego 2000 r. tekst, zmieniający jego treść, zgodnie z którym odszkodowanie będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., przy czym po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Artykuł 73 p.w.r.a., sankcjonujący „faktyczne wyłączenie” nieruchomości wcześniej zajętych pod drogi publiczne, jest przepisem incydentalnym i wyjątkowym. Nakazuje to stosowanie reguły jego ścisłej wykładni, tak by osiągnięty na jej podstawie rezultat nie prowadził do rozszerzenia zakresu przedmiotowego, wynikającego z treści i celu zawartego w nim unormowania. Jego treść traktuje o pozbawieniu właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne za odszkodowaniem, które stanowi ekwiwalent za odebrane prawo własności i uwłaszczenie nimi gmin i Skarbu Państwa. Przedmiot jego regulacji nie obejmuje kwestii wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie przez gminę lub Skarb Państwa z zajętych nieruchomości. Brak także postanowienia o wyłączeniu stosowania przepisów kodeksu cywilnego, stanowiących podstawę przyznania właścicielowi wynagrodzenia za korzystanie z jego nieruchomości. Odmienny w stosunku do tych przepisów przedmiot regulacji art. 73 p.w.r.a. nie pozwala równocześnie na przyjęcie, że mamy do czynienia z tzw. derogacją milczącą, w której przypadku o wyłączeniu stosowania przepisów kodeksu cywilnego rozstrzygałaby reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*.

Wyłączenie takie nie wynika także z celu unormowania art. 73 p.w.r.a., którym było zrealizowanie zasady wynikającej z art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), ustanawiającego zasadę, że drogi publiczne stanowią własność publiczną, oraz doprowadzenie istniejących stanów faktycznych do stanu zgodności z prawem przez objęcie aktem generalnym o skutkach cywilnych odjęcia własności zajętych nieruchomości. Nie można przy tym pomijać, że dyrektywy wykładni celowościowej nakazują uwzględniać w procesie ustalania znaczenia normy także jej kontekst aksjologiczny. Ustalając znaczenie normy należy więc brać pod uwagę – czego poniechał Sąd Apelacyjny – powszechnie akceptowane zasady słuszności i sprawiedliwości.

Wbrew przekonaniu wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przyjęta przez Sąd Apelacyjny wykładnia nie znajduje wsparcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., P/99, który – przeciwnie – podkreślił, że uznanie konstytucyjności przyjętego w art. 73 ust. 1 p.w.r.a. mechanizmu wywłaszczenia *ex lege*, w żadnym wypadku nie może oznaczać akceptacji i aprobaty dla zaistniałego w przeszłości postępowania organów państwa, którego efektem stało się „faktyczne wywłaszczenie” nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Tym samym absolutnie nieuprawnione byłoby stwierdzenie, że art. 73 ust. 1 p.w.r.a. automatycznie niejako sanuje naruszenie przepisów prawa, których częstokroć dopuszczano się zajmując określone nieruchomości (bądź ich części).

Powyższe rozważania, uwzględniające także argumenty polemiki podjętej w piśmiennictwie przedmiotu z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., prowadzą do przeciwnej konkluzji niż w nim sformułowana. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, art. 73 p.w.r.a. nie wyłącza prawa właściciela nieruchomości do żądania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie z niej przez gminę bez tytułu prawnego.

Mając to na względzie orzeczono, jak sentencji (art. 393¹³ § 1 w związku z art. 108 § 2 k.p.c., art. 391 § 1 i art. 393¹⁹ k.p.c.).