



Sygn. akt III CSK 391/06

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lutego 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Marian Kocon

Protokolant Bożena Nowicka

w sprawie z powództwa K. P. i J. W.

następcy prawnego powódki A. W.

przeciwko Akademii [...] i Skarbowi Państwa-Prezydentowi Miasta K.

o ustalenie,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 9 lutego 2007 r.,

na rozprawie

skarg kasacyjnych powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 9 listopada 2005 r.,

1. Oddała obie skargi kasacyjne i odstępuje od obciążenia powodów kosztami postępowania kasacyjnego;

2. Przyznaje od Skarbu Państwa (Sąd Okręgowy w K.) na rzecz adwokata P. Z. prowadzącego Kancelarię Adwokacką 1200

zł tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu powodowi.

Uzasadnienie

W sprawie wniesionej przeciwko Akademii i Skarbowi Państwa Prezydentowi m. K. powodowie [...] wnieśli o ustalenie, że pozwana Akademia nie nabyła przed dniem 1 I 1998 r. prawa użytkowania wieczystego części obecnej działki nr 125 obr. 5 jedn. ewid. K. utworzonej z parceli katastralnej I kat. 312/52 oraz tej części obecnej działki nr 333/2 obręb 5, jedn. ewid. K., która została utworzona z dawnej parceli katastralnej I kat. 312/51.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 7.05.2003 r. uwzględnił powództwo i ustalił, że orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m. K. z dnia 29.05.1971 r. została wywłaszczona m.in. należąca do powodów parcela katastralna 312/11 o pow. 2.040 m². Przekazano ją w zarząd i użytkowanie Akademii [...]. Cel wywłaszczenia został określony w uzasadnieniu orzeczenia jako „związany z budową II etapu Miasteczka Studenckiego”, zgodnie z decyzją wydaną na rzecz Akademii o lokalizacji szczegółowej nr 36/69 przez Wydział Budownictwa, Urbanizacji i Architektury Prezydium Rady Narodowej m. K. z dnia 14.04.1969 r. W tej decyzji lokalizacyjnej na parceli powodów przewidziano wykonanie terenowych urządzeń sportowych na potrzeby II etapu budowy Miasteczka Studenckiego.

Parcela 312/01 podzielona została na parcele 312/51 i 312/52, przy czym ta pierwsza wspólnie z innymi parcelami katastralnymi utworzyła działkę ewidencyjną o obecnym numerze 332/2, zaś parcela nr 312/52 weszła w skład działki ewidencyjnej oznaczonej obecnie nr 125.

Ustalono, że ostatecznie budowa II etapu Miasteczka Studenckiego nie została w pełni zrealizowana, ponieważ nie umieszczono jej w wieloletnim narodowym planie gospodarczym na lata 1971-75. W szczególności nie zrealizowano zaprojektowanych na parceli powodów obiektów sportowych. Zarówno te obiekty, jak i całość projektu o nazwie „II etap budowy Miasteczka Studenckiego” nie mogą już zostać zrealizowane, gdyż decyzja lokalizacyjna 36/69 utraciła swą moc. Według ustaleń Sądu ostateczną decyzją Wojewody M. z dnia 24.04.2002 r. odmówiono powodom zwrotu części działki nr 125 odpowiadającej parceli nr 312/52, powstałej z parceli 312/11, z powołaniem się na treść art. 229 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przyczyną tej

odmowy było nabycie przez Akademię [...] przed wejściem w życie tej ustawy, czyli przed 1.01.1998 r. prawa użytkowania wieczystego tej działki, co zgodnie z powołanym przepisem uniemożliwią zwrot działki poprzednim właścicielem.

Sąd Okręgowy uwzględniając powództwo uznał, że powodowie mają interes prawny w domaganiu się ustalenia, że pozwana Akademia nie nabyła użytkowania wieczystego przed dniem 1.01.1998 r., gdyż takie ustalenie umożliwi im wznowienie starań o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Zdaniem tego Sądu prawidłowa wykładnia art. 182 ustawy z dnia 12.09.1996 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 63, poz. 385 ze zm.) jest taka, że nabycie na podstawie tego przepisu prawa użytkowania wieczystego do gruntu państwowego, pozostającego w dacie wejścia w życie ustawy w zarządzie uczelni wyższej, było możliwe tylko wtedy, gdy grunt ten był wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem, na jaki został wywłaszczony. Skoro zaś pozwana Akademia wykorzystywała tę nieruchomość niezgodnie z celem określonym w decyzji wywłaszczeniowej, to nie mogła nabyć użytkowania wieczystego, gdyż zgodnie z art. 182 ust. 2 tej ustawy nabycie tego prawa przez uczelnię nie może naruszać praw osób trzecich. W tej zaś sprawie naruszono prawo powodów do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W wyniku apelacji pozwanych Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23.09.2003 r. zmienił go i oddalił powództwo. U podstaw tego rozstrzygnięcia legło stwierdzenie, że art. 182 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowiącego, że przepisy ust. 1 „nie naruszają praw osób trzecich” oznacza jedynie, iż nie pozbawia osób trzecich możliwości dochodzenia swoich praw. W konsekwencji uznano, że grunt państwowy pozostający w zarządzie uczelni w dniu wejścia w życie tej ustawy staje się przedmiotem użytkowania wieczystego tej uczelni także w sytuacji, gdy przed wejściem w życie ustawy zostały spełnione przesłanki zwrotu nieruchomości jej byłemu właścicielowi jako zbędnej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Pogląd ten zakwestionował Sąd Najwyższy, który w uwzględnieniu kasacji powodów wyrokiem z dnia 13.01.2005 r. uchylił zaskarżone orzeczenie i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy stwierdził jednoznacznie, że uwłaszczenie uczelni na podstawie art. 182 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie może odbyć się kosztem właściciela, któremu przysługuje prawo zwrotu wywłaszczonej niegdyś nieruchomości, gdy stała się ona

zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, przy czym realizacja właścicielskiego prawa do zwrotu ma pierwszeństwo przed uwłaszczeniem.

Przy ponownym rozpoznania sprawy Sąd Apelacyjny ponownie zmienił wyrok Sądu Okręgowego i powództwo oddalił wyrokiem z dnia 9.11.2005 r. W uzasadnieniu podniesiono, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy w dacie złożenia przez powodów wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości spełnione były przesłanki z art. 69 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Sąd ten przyjął, że w procesie o ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c., w tym postępowaniu należy samodzielnie ustalić przesłanki z art. 69 ustawy z 29.04.1985 r., przy czym wobec zmiany stanu prawnego (uchylenie ustawy z dnia 29.04.1985 r. przez ustawę z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz uchylenie art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) sąd powszechny nie jest związany treścią wyroku NSA –z dnia 12.05.1997 r. III SA Kr .../96 w którym przyjęto, że cel na jaki nieruchomość została wywłaszczona nie został zrealizowany. Wskazano, że zbędność nieruchomości w znaczeniu prawnym oznacza utratę mocy decyzji lokalizacyjnej i taka sytuacja w sprawie wystąpiła. Natomiast zbędność nieruchomości w sensie faktycznym oznacza, że cel nie został zrealizowany mimo utraty ważności decyzji, przy czym Sąd ten uznał, że dopuszczalne są odstępstwa od planu realizacji inwestycji, o ile nie są to zmiany jakościowe, a odpowiadają celowi wywłaszczenia. Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie, skoro na spornej działce nie miały być wzniesione obiekty kubaturowe, lecz przeznaczono ją na terenowe urządzenia sportowe i zieleń. Pozwana zagospodarowała tę działkę urządzając ciągi piesze, parkingi samochodowe i tereny zielone. Została więc urządzona infrastruktura towarzysząca miasteczku studenckiemu, funkcjonalnie z nim powiązana i stanowiąca integralną część kompleksu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli powodowie. W skardze kasacyjnej powoda H. P. zarzucono naruszenie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości przez jego błędną wykładnię, art. 170 w związku z art. 171 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 316 § 1, i 379 pkt 3 k.p.c., art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 316

§ 1 i art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 386 § 1 k.p.c. Wskazując na powyższe powód ten wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do powołanego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W skardze kasacyjnej powódki A. W. zarzucono naruszenie tych samych przepisów, a nadto art. 398²⁰ k.p.c. i wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Rozpoznając ponownie sprawę Sąd Apelacyjny, realizując zalecenia zamieszczone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13.01.2005 r. uznał, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy w dacie złożenia przez powodów wniosku o zwrot wyłączonej nieruchomości istniały przesłanki z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości. Ustalenie tego i oceny prawnej Sąd Apelacyjny dokonał samodzielnie przyjmując, że nie jest związany wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.05.1997 r., a nadto że nie nastąpiły jakościowe zmiany w realizacji inwestycji, co doprowadziło do wyrażenia stanowiska, iż cel wyłączenia został zrealizowany, a tym samym brak podstaw do uwzględnienia żądania powodów opartego o art. 189 k.p.c. W skargach kasacyjnych obu powodów podniesiono w zasadzie identyczne zarzuty, co uzasadnia potrzeby łącznego ich rozważenia. W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zarzuty te dotyczą naruszenia:

- art. 170 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270) w związku z art. 171 tej ustawy, art. 316 § 1 i 379 pkt 3 k.p.c. przez to, że Sąd Apelacyjny ponownie rozstrzygał o przesłance zbędności na cel wyłączenia, mimo, że zostało to prawomocnie rozstrzygnięte w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r., co skutkuje nieważnością postępowania;
- art. 170 i 171 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez ich niezastosowanie z tego względu, iż po wejściu w życie z dniem 1.01.1998 r. ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce

nieruchomościami ocena prawna wyrażona przez NSA w wyroku z dnia 12.05.1997 r. stała się bezprzedmiotowa;

- art. 30 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) przez jego zastosowanie mimo, że o dacie orzekania przez Sąd Apelacyjny przepis ten już nie obowiązywał;
- art. 386 § 1 k.p.c. przez dokonanie zmiany wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy mimo, że nie zostały spełnione przesłanki do wydania orzeczenia reformatoryjnego;
- art. 398²⁰ k.p.c. przez to, że Sąd Apelacyjny nie honorował oceny prawnej wyrażonej przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13.01.2005 r.

2. Podejmując rozważenie tych zarzutów należy wstępnie uporządkować chronologicznie bezsporne fakty. Decyzja o wywłaszczeniu została wydana w dniu 27.05.1971 r., a więc pod rządem ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), a zatem przepisy tej ustawy są miarodajne dla dokonania oceny prawnej w niniejszej sprawie. Wniosek o zwrot nieruchomości objętej wywłaszczeniem powodowie złożyli w dniu 27.04.1991 r. twierdząc, że jest ona zbędna na cel wywłaszczenia. Pierwsza decyzja o odmowie zwrotu została wydana 18.01.1994 r., którą NSA uchylił wyrokiem z dnia 21.03.1995 r.; druga decyzja o odmowie zwrotu została wydana w dniu 11.03.1996 r. i także ta decyzja została uchylona wyrokiem Sądu Administracyjnego z dnia 12.05.1997 r. II SA Kr .../96. Uchylając decyzję o odmowie zwrotu NSA stwierdził m.in. w uzasadnieniu, że działka I. kat. 312/11 miała zostać wykorzystana przez inwestora pod budowę obiektów sportowych z zielenią osłaniającą te obiekty; projektowane obiekty sportowe nie zostały zrealizowane, zaś zagospodarowanie działki nastąpiło w ten sposób, że jest ona porośnięta drzewami, wykonano betonowe dróżki (ciągi piesze) oraz parking na samochody osobowe dla pracowników i mieszkańców hotelu studenckiego. W konsekwencji uznano, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Należy przy tym zauważyć, że w wyroku tym Sąd Administracyjny stwierdził, że okoliczność iż pozwana w niniejszej sprawie Akademia uzyskała z mocy prawa z dniem 27.09.1990 r. użytkowanie wieczyste na podstawie art. 182 ustawy z dnia

12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 15, poz. 385 ze zm.) samo przez się nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku o zwrot. Kolejna decyzja o odmowie zwrotu została wydana w dniu 20.03.2002 r., którą utrzymał w mocy Wojewoda M. decyzją z dnia 24.04.2002 r. zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17.02.2005 r. II SA/Kr .../02 oddalił skargę powodów. U podstaw takiego rozstrzygnięcia legło to, że z dniem 1.01.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2613 z późn. zm.). Z tego Wojewódzki Sąd Administracyjny wyprowadził dwa wnioski;: po pierwsze, przestała wiązać z dniem 1.01.1998 r. ocena prawna w zakresie zwrotu przedmiotowej nieruchomości dokonana w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r.; po wtóre art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi bezwzględną przeszkodę uwzględnienia wniosku o zwrot nieruchomości. Dopiero w tym kontekście należy odnieść się do zarzutów zawartych w skargach kasacyjnych powodów, którego istota sprowadza się do twierdzenia, że Sąd Apelacyjny był związany oceną prawną zawartą w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r. odnośnie do spełnienia przesłanek z art. 69 ustawy z dnia 29.04.1985 r. - na podstawie art. 170 i 171 ustawy Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnym i art. 365 k.p.c. - a tym samym nie był władny dokonywać ustaleń i samodzielnej oceny prawnej, a czyniąc to spowodował nieważność postępowania.

Ten pogląd nie jest uzasadniony. Art. 170 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który obowiązywał zarówno w dacie orzekania w sprawie przez Sąd Najwyższy (13.01.2005 r.), jak i ponownie przez Sąd Apelacyjny (9.11.2005 r.) stanowi, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Natomiast art. 171 tej ustawy stanowi, że wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Przepisy te są odpowiednikiem art. 365 i 366 k.p.c. W związku z tym należy przypomnieć podstawowe reguły obowiązujące przy wykładni i stosowaniu tych przepisów (odpowiednio art. 170 i art. 171 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Po pierwsze, moc wiążąca wyroku dotyczy związania treścią jego sentencji, a nie uzasadnienia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.01.2000 r.

II CKN 655/98, niepubl.; wyrok SN z dnia 23.05.2002 r. IV CKN 1073/00, niepublik.). Po drugie, z powagi rzeczy osądzonej korzystają orzeczenia sądowe, które rozstrzygają o istocie stosunku prawnego, stwarzając określoną sytuację prawną. Chodzi więc o orzeczenia, które kończą postępowanie w sprawie i rozstrzygają o istocie stosunku prawnego. Po trzecie, powaga rzeczy osądzonej występuje w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, określonym wydanym wyrokiem. Odnosząc te reguły okoliczności niniejszej sprawy należy stwierdzić, że:

Po pierwsze, wyrok NSA z dnia 12.05.1997 r. nie kończył postępowania w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, lecz zaskarżoną decyzją uchylił i sprawa była nadal przedmiotem postępowania administracyjnego. Taki charakter ma dopiero wyrok WSA z dnia 17.02.2005 r. Po drugie, związanie o którym stanowi art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczy sentencji orzeczenia, a nie oceny prawnej dokonanej w uzasadnieniu. Należy to odróżnić, a wyraźnie wskazuje na to art. 153 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi, że „ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażane w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia”. Treść tego przepisu jest jednoznaczna i nie daje podstaw do tego, aby utrzymywać, iż ocena prawna wyrażona przez sąd w orzeczeniu wiązała inne sądy bądź ten sąd w innej sprawie. Z tego też względu Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.02.2005 r. orzekając ponownie w sprawie o zwrot nieruchomości musiał wskazać przyczyny, dla których nie respektował treści art. 153 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W każdym jednak razie nie dotyczy to sądu powszechnego rozpoznającego zresztą inną sprawę. Po trzecie jest oczywiste, że zakres podmiotowy i przedmiotowy sprawy niniejszej i sprawy rozpoznawanej przez NSA z dnia 12.05.1997 r. jest odmienny.

Z tych względów chybione są zarzuty naruszenia art. 170 i 171 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a przywołanie przez Sąd Apelacyjny art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie miała żadnego znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie są też uwzględnione pozostałe dwa zarzuty dotyczące naruszenia art. 398²⁰ k.p.c. oraz art. 386 § 1 k.p.c. Odnosnie naruszenia art. 398²⁰ k.p.c. stwierdzić należy, że nie

jest uprawnione twierdzenie wnoszącego skargę kasacyjną, jakoby Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13.01.2005 r. przesądził, iż z mocy art. 365 § 1 k.p.c. sąd cywilny był związany oceną prawną wyrażoną w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r. i w konsekwencji nie jest dopuszczalne samodzielne badanie przez sąd w niniejszej sprawie spełnienia przesłanek do żądania zwrotu nieruchomości, a w szczególności, iż nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Przywołanie przez Sąd Najwyższy przepisu art. 365 § 1 k.p.c. w związku z art. 57 i 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nastąpiło w kontekście wskazania na niekonsekwencje w poprzednim wyroku Sądu Apelacyjnego odnośnie uprawnienia do badania, czy nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. W każdym razie Sąd Apelacyjny badając tę okoliczność samodzielnie nie naruszył art. 398²⁰ k.p.c. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 386 § 1 k.p.c. należy podnieść, że zdaniem wnoszących skargę kasacyjną Sąd Apelacyjny nie mógł orzec w sprawie merytorycznie, gdy ustalał okoliczność zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia na dzień złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a nie na dzień uwłaszczenia pozwanej Akademii. Zasadności tego zarzutu nie sposób podzielić jeśli zważyć, że uwłaszczenie pozwanej z mocy prawa nastąpiło z dniem 27.09.1990 r., zaś wniosek o zwrot został złożony w dniu 27.04.1991 r. Jeśli więc Sąd Apelacyjny badał stan nieruchomości na dzień 27.04.1991 r. z punktu widzenia jej zagospodarowania zgodnie z celem wywłaszczenia, to nie sposób przyjąć, aby odbiegał on od stanu, jaki istniał 7 miesięcy wcześniej. Zresztą dla rozstrzygnięcia sporu istotny jest stan nieruchomości w obu datach.

Reasumując nie można uznać za usprawiedliwione przedstawione w obu skargach kasacyjnych zarzuty naruszenia wskazanych przepisów postępowania. W szczególności chybiony jest zarzut jakoby Sąd Apelacyjny związany był oceną prawną zawartą w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r. w odniesieniu do zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia. Jak to bowiem wynika z art. 153 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi taka ocena wiąże tylko sąd oraz organ administracji państwowej w tej sprawie, a przecież we wskazanym wyroku uchylono zaskarżoną decyzję. Ani art. 153 tej ustawy, ani art. 170 i 171 ustawy nie dają żadnych podstaw do twierdzenia, że Sąd Apelacyjny związany był oceną

prawną zawartą w uzasadnieniu sądu administracyjnego uchylającego decyzję o odmowie zwrotu nieruchomości.

3. Przechodząc do zarzutu naruszenia prawa materialnego należy zauważyć, że w istocie sprowadza się on do zarzutu naruszenia art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, przy czym chodzi o błędną wykładnię tego przepisu, a w szczególności przyjęcie wykładni rozszerzającej. Zgodnie z art. 69 ust. 1 powołanej ustawy 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. Przepis ten nie precyzował, kiedy nieruchomość była zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nastąpiło to dopiero w art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, obowiązującej od 1.01.1998 r. Według tego przepisu decydują alternatywnie dwie okoliczności. Po pierwsze, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu. Po drugie, jeżeli pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Nie ma oczywiście podstaw prawnych, aby obecnie dokonywać wykładni art. 69 ustawy z 1985 r. przy zastosowaniu treści art. 137 ust. 1 u.g.n., czy to w drodze analogii, czy to odpowiedniego stosowania. Przepis art. 69 ust. 1 ustawy w 1985 r. był przedmiotem licznych orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których na tle konkretnych stanów faktycznych wskazywano bardziej ogólne bądź szczegółowe kryteria przydatne dla oceny zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia określony w decyzji o wywłaszczeniu. Generalnie biorąc zbędność na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu oceniano przez pryzmat sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości. Za decydujące kryterium tej oceny przyjmowano posiadanie przez władającego gruntem ważnej decyzji o lokalizacji inwestycji. W związku z oceną zbędności pojawiło się także pytanie o możliwe odstępstwa od inwestycji, której realizację uzasadniało wywłaszczenie danej nieruchomości lub jej części. Problem ten miał duże znaczenie w kontekście możliwości zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli ta część stała się zbędna na cele określone w decyzji

o wywłaszczeniu. W ówczesnej judykaturze wyraźnie opowiedziano się za dopuszczalnością odstępstwa pod warunkiem, że nie są to zmiany jakościowe. Najbardziej znamienym przykładem może być uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 27.01.1988 r. III AZP 11/87 (OSNCP 1988 nr 11, poz. 149, w której stwierdzono, że przez zmianę celu należy rozumieć jakościową zmianę lokalizacji inwestycji wymienionej w decyzji wywłaszczeniowej i konkretyzującej cel wywłaszczenia, a nie tylko modyfikację lokalizacji inwestycji mieszczącą się w celu uzasadniającym wywłaszczenie lub w celu bardzo zbliżonym, czyli modyfikacji nie zmieniającej charakteru celu wywłaszczenia. Przykładowo o jakościowej zmianie nie sposób mówić w sytuacji gdy nieruchomości wywłaszczona została w celu budowy osiedli, a nastąpiło jej użycie na budowę urządzeń infrastruktury osiedla (wyrok NSA z dnia 3.11.1987 IV SA 372/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 76). Podobnie należy ocenić budowę szpitala zamiast zamierzonego ośrodka zdrowia. Ten kierunek orzecznictwa zachował aktualność, szczególnie wówczas, gdy chodzi o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości. Gdyby bowiem o zbędności orzekać wyłącznie przez pryzmat zakresu inwestycji określonego w decyzji o wywłaszczeniu czy w decyzji lokalizacji inwestycji, wówczas jakakolwiek nowa inwestycja o nieco odmiennym charakterze na nieruchomości wywłaszczonej byłaby wykluczona. To ograniczałoby często prawidłowe zagospodarowanie terenu. Zbędność należy więc ocenić przez pryzmat charakteru inwestycji, z powodu której doszło do wywłaszczenia i charakteru inwestycji, która ma być zrealizowana lub została zrealizowana miast zamierzonej lub też obok niej.

Odnosząc te uwagi do okoliczności sprawy stwierdzić należy że decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości z dnia 29.05.1971 r. objęła kilkadziesiąt działek, w tym sporną działkę powodów, przy czym cel wywłaszczenia został określony bardzo ogólnie „budowa II etapu Miasteczka Studenckiego” zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej 36/69. Zgodnie z tą decyzją miało nastąpić zagospodarowanie terenu wg załączonej koncepcji zagospodarowania terenu, którą graficznie przedstawia tzw. mapa sytuacyjno-wysokościowa. Z tych dokumentów wynika, że budowa miała obejmować dwa hotele asystenckie, stołówkę, klub, pracownię – kreślarnię, przychodnię zdrowia, terenowe urządzenia sportowe oraz parkingi i miejsca postojowe. Ustalono bezspornie, że

z planowanych obiektów nie zrealizowano pracowni – kreślarni, stołówki i klubu, resztę obiektów pobudowano. Ustalono też, że na spornej działce nie miały być wzniesione obiekty kubaturowe, lecz terenowe urządzenia sportowe i zieleń. Zamiast tego wykonano ciągi piesze, parkingi i tereny zielone. To stwierdzono podczas oględzin nieruchomości w toku postępowania administracyjnego dokonanych 17.01.1996 r. do czego odwołano się w wyroku NSA z dnia 12.05.1997 r. W tym orzeczeniu przyjęto, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany na działce powodów, bowiem nie wybudowano terenowych urządzeń sportowych. Nie kwestionując tego ustalenia, nie sposób zgodzić się z wysnutymi wnioskami. Przecież nie można pominąć faktu, że przedmiotem wywłaszczenia było kilkadziesiąt nieruchomości, a cel wywłaszczenia jaka budowa II etapu „Miasteczka Studenckiego” został zarówno w decyzji o wywłaszczeniu, jak i w decyzji lokalizacji szczegółowej określony do wszystkich nieruchomości i co ważniejsze został zrealizowany. Jeżeli wg tzw. mapy wysokościowej na spornej działce miały być pobudowane terenowe urządzenia sportowe i zieleń a powstały ciągi komunikacyjne, miejsca postojowe i zieleń, to przecież w obu przypadkach chodzi o infrastrukturę podstawowej inwestycji, która jako miasteczko studenckie została zrealizowana. Infrastruktura w tej, czy innej postaci jest funkcjonalnie związana z inwestycją podstawową. Jeśli więc zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia ocenić przez pryzmat charakteru inwestycji zamierzonej i zrealizowanej, to nie sposób uznać tej zbędności wówczas, gdy na spornej działce zaplanowano infrastrukturę, która została zrealizowana z tym jedynie, iż zmiana elementów infrastruktury w postaci terenowych urządzeń sportowych wybudowano ciągi komunikacyjne i miejsca postojowe, przy zachowaniu zieleni. Nie jest to zmiana jakościowa celu wywłaszczenia.

Z tych względów skargi kasacyjne podlegały oddaleniu (art. 398⁴ k.p.c.).

jc