

**Wyrok z dnia 29 marca 1994 r.
III ARN 7/94**

Wobec wynikającego z 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.) obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu na jego wniosek, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie jest dopuszczalna późniejsza zmiana tego celu lub określenie go przy użyciu takich zwrotów o charakterze ogólnym, że możliwe byłoby dowolne jego rozumienie.

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski (sprawozdawca),
Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy przy udziale prokuratora Janiny Antosiewicz, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 1994 r. sprawy ze skargi Haliny K. na decyzję Wojewody Koszalińskiego z dnia 30 listopada 1992 r. [...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 8 czerwca 1993 r.

u c h y l i ł zaskarżony wyrok; u c h y l i ł decyzję Wojewody Koszalińskiego z dnia 30 listopada 1992 r. [...]

U z a s a d n i e

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 21 stycznia 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 8 czerwca 1993 r. [...], wydanego w sprawie ze skargi Haliny K. na decyzję Wojewody Koszalińskiego z dnia 30 listopada 1992 r. [...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie 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) oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę Haliny K. na decyzję Wojewody Koszalińskiego utrzymującą w mocy decyzję kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 21 października 1992 r., którą odmówiono zwrotu wyłączonej w 1978 r. nieruchomości.

Nieruchomość ta położona jest w K. [...]. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje - także obecnie - na tej nieruchomości zabudowę mieszkaniową wysokiej intensywności z usługami i strefą szkolnictwa oraz ogólnomiejskie usługi kultury.

W tej sytuacji, zdaniem organów obu instancji i składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieruchomość nie zmieniła swego przeznaczenia i nie stała się zbędna na cel określony w decyzji wyłączeniowej.

Sąd nadto podkreślił trudności z realizacją tego rodzaju inwestycji oraz niemożność przywrócenia nieruchomości jej pierwotnego - rolniczego - charakteru.

Zdaniem rewidującego, z tym poglądem nie sposób się zgodzić, tym bardziej, że odbiega on od ukształtowanej już od wielu lat linii orzecznictwa w tego rodzaju sprawach. Zgodnie z poglądem Ministra Sprawiedliwości przeznaczenie nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego na określony cel nie stanowi jeszcze przesłanki do orzekania o jej wyłączeniu i w związku z tym nie może stanowić samostojnej podstawy do odmowy zwrotu wyłączonej nieruchomości. Podstawowym dowodem dla uznania, że nieruchomość jest niezbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu może być tylko decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99). Dopiero taka decyzja konkretyzuje zadania planowe nie tylko co do miejsca, lecz także w określonym czasie (por. wyrok z 2 marca 1987 r. IV SA 970/86, ONSA 1987 z. 1 poz. 21 i wiele innych). Takiej decyzji w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości nie było. Stwierdzenie, że - mimo to - jest ona niezbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu, co stanowiło przesłankę odmowy zwrotu nieruchomości jej byłemu właścicielowi, rażąco narusza art. 69 ust. 1 cyt. ustawy.

Przepis ten miał na celu przywrócenie prawa własności byłym właścicielom w sytuacjach, w których - jak się okazało - wyłączenie nie było potrzebne. Minister Sprawiedliwości wywodzi, iż rozpatrywana sprawa jest dobitnym przykładem pochoptego działania organów administracyjnych, które przez 15 lat nie potrafiły właściwie zagospoda-

rować odebranej skarżącej nieruchomości. Bliżej niesprecyzowane zapewnienie Wiceprezydenta Miasta K., że "w najbliższych latach nastąpić ma rozpoczęcie realizacji zadań określonych w planie [...]", nie zmienia faktu, że wywłaszczenie nieruchomości, stanowiącej najdalej idącą ingerencję w prawo własności, było co najmniej przedwczesne. Wedle poglądu rewidującego odmowę zwrotu nieruchomości należy w tych warunkach uznać nie tylko za naruszenie wynikającego z art. 69 cyt. ustawy prawa byłego właściciela do odzyskania nieruchomości, lecz także - w państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska - za naruszenie interesu tego Państwa, w którym ochrona prawa własności ma rangę konstytucyjną (art. 7 Konstytucji).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizję nadzwyczajną należy uznać za uzasadnioną, a argumenty w niej zawarte - za przekonujące. Trafnie powołuje się rewidujący na argumenty płynące z przepisu art. 7 Konstytucji, którym to przepisem zagwarantowano ochronę własności osobistej obywateli, wprowadzając równocześnie zasadę, iż wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko w interesie publicznym i za słusznym odszkodowaniem. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w sprawie III ARN 33/93, w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa właściwe jest stosowanie takiej jego wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji. Zgodnie zatem z tymi zasadami, przepis art. 69 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości powinien być traktowany jako ustalający ogólną zasadę powinności zwrotu niegdyś wywłaszczonych, a do dziś nie zagospodarowanych nieruchomości. Wskazuje na to wyraźnie kategoriyczny zwrot "nieruchomość wywłaszczona [...] podlega zwrotowi". Nie podlega zaś zwrotowi tylko wówczas, gdy jest w dalszym ciągu niezbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, co oznacza, że możliwość manewrowania przez administrację określanie tego celu, jego ogólnikowość lub zmienność nie byłaby zgodna z wyraźnymi intencjami ustawodawcy. Należy tu również uwzględnić wnioski płynące ze stanowiska Sądu Najwyższego w sprawie III ARN 49/93, w której wyraźnie stwierdzono, iż w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym, co oznacza, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, że bezwzględnie wymaga on ograniczenia uprawnień indywidualnych

obywateli, a już szczególnie wówczas, gdy sprawa dotyczy chronionego przez Konstytucję prawa własności.

W świetle powyższych zasad zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być utrzymany w mocy. Nieruchomość, której zwrotu odmówiła skarżącej lokalna administracja, nie została wykorzystana przez kilkanaście lat. Plany jej zagospodarowania można - w świetle materiału zawartego w aktach sprawy - uznać za mało konkretne, przyszłe i niepewne. Argument zawarty w oświadczeniu pełnomocnika Wojewody Koszalińskiego złożonym na rozprawie (również w aktach sprawy), iż przesłanka "zbędności", jako ocenna, nie może być przedmiotem rewizji nadzwyczajnej, nie jest przekonujący. W świetle wskazanych wyżej przepisów prawa i zasad ustalonych w orzecznictwie obowiązkiem administracji jest pozytywne i przekonujące udowodnienie, iż wyłączonego nieruchomości jest w dalszym ciągu niewątpliwie niezbędna dla realizacji celów publicznych. Okoliczność ta podlega rygorystycznej kontroli sądowej. Jeśli zaś taki dowód nie będzie przeprowadzony (co właśnie ma miejsce w niniejszej sprawie), lub zostanie uznany przez sąd za nieprzekonujący, wówczas zgodnie z zasadą przepisu art. 69 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy o gospodarce gruntami, odpowiednia nieruchomość po prostu podlega zwrotowi. Dyskutowane być mogą natomiast szczegółowe warunki tego zwrotu.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====