

**I OSK 1584/13, Realizacja celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 1773549

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 5 marca 2015 r.**

**I OSK 1584/13**

**Realizacja celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej.**

**TEZA aktualna**

Nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji, a dopiero później jej przeznaczenie zmieniono. Późniejsze bowiem wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości czy też rozporządzanie nią, mające miejsce już po zrealizowaniu celu wywłaszczenia, nie mają znaczenia dla sprawy zwrotu nieruchomości.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztałek.

Sędziowie NSA: Joanna Banasiewicz, del. Janusz Furmanek (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 5 marca 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej W.S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Lu 28/13 w sprawie ze skargi W.S., W.S. i S.J. na decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia 31 stycznia 2012 r. nr (...) w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oddala skargę kasacyjną.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, po rozpoznaniu skargi W.S., W.S. i S.J. na decyzję Wojewody Lubelskiego z 31 stycznia 2012 r. (znak (...)) w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Decyzją z 27 kwietnia 2011 r. Starosta Włodawski odmówił zwrotu na rzecz spadkobierców J.S. - W.S., S.J. i W.S. wywłaszczonej nieruchomości oznaczonej jako działki: nr (...)/1 i nr (...)/3 o powierzchni ogólnej 0,5069 ha (poprzednio nr (...)/1 i nr (...)/1 - o powierzchni ogólnej 0,5773 ha) położone w (...)w gminie (...), objęte księgą wieczystą Nr (...)oraz zwrotu wypłaconego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Jako podstawę prawną Starosta Włodawski wskazał art. 136 ust. 3, art. 137 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 142 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

W odwołaniu od powyższej decyzji spadkobiercy J.S. wnieśli o jej uchylenie domagając się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Wskazali, że Ośrodek Związku Harcerstwa Polskiego (dalej: ZHP) w (...), został zlikwidowany, a teren za długi przekazany aktem notarialnym na rzecz Gminy (...). Poza tym Wojewoda stwierdził nieważność ostatecznej decyzji Starosty Włodawskiego z 17 listopada 2004 r. o umorzeniu postępowania w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oraz zwrotu wypłaconego odszkodowania, a mimo to Starosta Włodawski w dalszym ciągu odmawia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Wojewoda Lubelski decyzją z dnia 31 stycznia 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty Włodawskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. wskazując, że organ I instancji dokonał prawidłowej oceny całości zebranego materiału dowodowego w oparciu o aktualny stan prawny i uznał, że nie zachodzą przesłanki określone w art. 136 ust. 3 oraz w art. 137 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Organ odwoławczy podniósł, że ostateczną decyzją Naczelnika Gminy (...z 1 lutego 1979 r. zostały wywłaszczone działki oznaczone nr (...)/1 i (...)/3, o powierzchni 0,5069 ha (poprzednio jako działki: nr (...)/1 i nr (...)/1 o powierzchni ogólnej 0,5773 ha), będące własnością J.S. - z przeznaczeniem pod budowę ośrodka harcerskiego w (...). Wywłaszczenie nastąpiło zgodnie z zatwierdzonym planem realizacyjnym z dnia 23 września 1977 r. oraz decyzją Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w (...z 25 czerwca 1980 r. o pozwoleniu na budowę ośrodka harcerskiego. Następnie Naczelnik Gminy (...- decyzją z dnia 11 kwietnia 1988 r. - ustalił dla ZHP w (...opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki o nr: (...),(...i (... (przed scaleniem w ich skład wchodziły działki: nr (...)/1 i nr (...)/1, obecnie oznaczone jako działki nr (...)/1 i nr (...)/3, o powierzchni 0,5069 ha oraz działka nr (...)/5, o powierzchni 0,0603 ha odpowiadająca w części działce nr (...)/1).

Organ wskazał, że W.S.pismem z dnia 26 marca 1992 r. wystąpił o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pomimo, że ZHP w (...funkcjonował i organizował wypoczynek letni dla dzieci i młodzieży. Postępowanie odwoławcze zakończone zostało ostateczną decyzją Wojewody (...z dnia 20 marca 1997 r. Spadkobiercy J.S. od tej decyzji wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie, która została oddalona.

Ponadto jak wskazał organ odwoławczy w aktach sprawy znajduje się akt notarialny z 16 września 1993 r. Rep. A (...), na podstawie którego Gmina (...joddała w użytkowanie wieczyste m.in. działkę nr (...)/2 oraz przekazała nieodpłatnie na własność znajdujące się na tej działce gruntu budynki i urządzenia na rzecz stowarzyszenia ZHP z siedzibą w Warszawie. Przedmiotowa nieruchomość przeznaczona była pod zabudowę budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład ośrodka wypoczynkowego rekreacji zamkniętej. Poza tym z akt sprawy wynikało, iż działka nr (...)/2 została podzielona na działki nr (...)/3 i nr (...)/4 będące w użytkowaniu wieczystym ZHP, które zostało przeniesione aktem notarialnym Rep. A. Nr (...z 20 grudnia 2001 r. na rzecz Gminy (...w zamian za zaległości podatkowe.

Jak ponadto wynika z akt sprawy, podczas oględzin nieruchomości w dniu 3 grudnia 2010 r. stwierdzono, że działki oznaczone nr (...)/1 i nr (...)/3 (odpowiadające przed scaleniem działce nr (...)/1), stanowią własność Gminy (...), granicząc od strony południowej z drogą publiczną (powiatową), są ogrodzone na całej szerokości siatką metalową na przęsłach, na cokole. Na

działkach tych znajdują się nieczynne słupy energetyczne. Przez całą działkę przebiega wodociąg gminny.

Starosta (...)w dniu 25 stycznia 2011 r. przeprowadził rozprawę administracyjną z udziałem stron, podczas której skarżący nie wnieśli nowych dowodów w sprawie, a W.S. podtrzymał swój wniosek, żądając zwrotu wywłaszczonej w 1979 r. nieruchomości, oznaczonej jako działki nr (...)1 i nr (...)1.

Z dokumentów zgromadzonych w sprawie wynika, że przedmiotowy pas gruntu, którego skarżący żądają zwrotu leży w obszarze działek o nr (...)1, (...)3 i (...)5, na których do chwili obecnej istnieją urządzenia infrastruktury technicznej, tj. wodociąg i kanalizacja. Na działkach nr (...)1 i nr (...)3 (poprzednio działka nr (...)1) urządzone jest boisko sportowe do gry w piłkę nożną i ręczną, bieżnię prostą, skocznnię uniwersalną oraz widownię ziemną. Biorąc pod uwagę powyższe organ odwoławczy uznał, że zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem. W świetle bowiem art. 136 ust. 3 ustawy, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do art. 137 stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jak wskazał organ, konstrukcja przesłanki materialnoprawnej przyjęta w art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądza, że do oceny zbędności nie można stosować zdarzeń przyszłych po realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, a podstawą tej oceny jest wyłącznie okoliczność faktycznego zrealizowania celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Z akt sprawy wynika, że realizacja celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu nastąpiła w terminie określonym w art. 137 ust. 1 ustawy i taki cel został zrealizowany na nieruchomości, co do której zgłoszono żądanie zwrotu. Natomiast zaprzestanie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie oznacza zbędności nieruchomości na ten cel. Wobec tego decyzja Starosty Włodawskiego została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i ze stanem faktycznym.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie W.S., S.J. i W.S. zarzucili, że organ administracji błędnie przyjął, iż cel określony w decyzji wywłaszczeniowej w terminie określonym w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomości został osiągnięty i w związku z tym odmówił zwrotu żądanej nieruchomości, czym naruszył art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Skarżący wskazali, że w treści decyzji wywłaszczeniowej z dnia 1 marca 1979 r. cel wywłaszczenia wyraźnie określono, jako budowa Ośrodka Harcerskiego ZHP i nie został on nigdy osiągnięty. Poza tym zarzucili naruszenie prawa materialnego, tj. art. 136 ust. 3 ustawy poprzez błędną wykładnię pojęcia cel wywłaszczenia jako przesłanki żądania zwrotu, wskazując jednocześnie, że cel ten musi być interpretowany bardzo ściśle. Podnieśli także, że organ naruszył przepisy postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., albowiem okoliczności sprawy nie zostały dostatecznie wyjaśnione. Zdaniem skarżących wyczerpujące zbadanie okoliczności sprawy wymagało powołania biegłego w celu ustalenia - co w dacie złożenia wniosku o zwrot - zostało wykonane i co znajduje się obecnie na spornych nieruchomościach.

Po rozpoznaniu powyższej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. oddalił skargę. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Sąd I instancji

wskazał na wstępie na treść przepisów art. 136 ust. 1 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Sądu meriti, regulacja ta oznacza, że pierwszym i podstawowym warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej zbędność na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu oceniana w dacie rozstrzygnięcia przez organ w przedmiocie żądania zwrotu. Istota "zbędności" polega na tym, że cel wywłaszczenia nie jest (i nie był) zrealizowany.

Sąd I instancji wskazał, że w przedmiotowej sprawie został już wcześniej wydany wyrok z dnia 19 marca 1998 r., sygn. akt II SA/Lu 466/97 i - stosownie do art. 153 ustawy p.p.s.a. - ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w tym orzeczeniu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że działki będące przedmiotem wywłaszczenia zostały zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji Naczelnika Gminy (...z 1 lutego 1979 r. Ponadto - jak wskazał ówczesnie Sąd - w aktach sprawy znajduje się również decyzja Wojewody (...z 23 września 1977 r. zatwierdzająca plan realizacyjny zagospodarowania terenu ośrodka ZHP położonego w (...gmina (...), a także decyzja o pozwoleniu na budowę z 25 czerwca 1980 r. Wojewody (...). Wobec powyższego, zdaniem Sądu I instancji, zarzut dotyczący niezrealizowania celu wywłaszczenia, który był przedmiotem kontroli i oceny prawnej dokonanej przez Sąd w poprzednim wyroku, także w tej sprawie nie może zostać uwzględniony.

Sąd meriti nie podzielił także stanowiska skarżących, że przeznaczenie nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji - już po wcześniejszym zrealizowaniu tego celu - świadczy o zbędności nieruchomości w rozumieniu art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Sądu I instancji, nie można bowiem mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji, a dopiero później jej przeznaczenie zmieniono. Późniejsze wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości czy też rozporządzanie nią, mające miejsce już po zrealizowaniu celu wywłaszczenia, nie mają znaczenia dla sprawy zwrotu nieruchomości - w tym zakresie Sąd meriti powołał się na szereg wyroków sądów administracyjnych. Wskazał także, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11 orzekł, że art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że nie można mówić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość została prawidłowo wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele, włączając w to rozporządzenia tą nieruchomością na rzecz osób trzecich (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, dzierżawę lub w trwałe zarząd).

Zdaniem Sądu I instancji, konstrukcja przesłanki materialnoprawnej przyjęta w art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądza, że do oceny zbędności nie można stosować zdarzeń przyszłych po realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, a podstawą tej oceny jest wyłącznie okoliczność faktycznego zrealizowania

celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia, która wyprowadza zbędność nieruchomości ze zdarzeń przyszłych, które nastąpiły po zrealizowaniu celu wywłaszczenia.

Reasumując, Sąd meriti wskazał, że z akt sprawy i z wyroku z 19 marca 1998 r., sygn. akt II SA/Lu 466/97 wynika, że realizacja celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu nastąpiła w terminie określonym w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami i taki cel został zrealizowany na nieruchomości, co do której zgłoszono żądanie zwrotu. Zaprzestanie wykorzystania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub jego modyfikacja - zdaniem Sądu meriti - nie oznacza zbędności nieruchomości. Do takiej oceny nie daje podstaw przyjęta w art. 137 ust. 1 powołanej ustawy przesłanka zbędności.

W skardze kasacyjnej pełnomocnik W.S., W.S. i S..J. zaskarżył powyższy wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 141 § 1 pkt 4 ustawy p.p.s.a., polegającego na przedstawieniu stanu sprawy niezgodnie ze stanem rzeczywistym; art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi mimo naruszenia przez organy administracji art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy i zaakceptowanie takiego stanu przez Sąd I instancji. Zarzucił także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez błędną ich wykładnię sprowadzającą się do uznania, iż działki nr (...)/1 i (...)/3 o powierzchni ogólnej 0,5069 nie stały się niezbędne na cel wywłaszczenia, a więc nie mogą podlegać zwrotowi na rzecz wnioskodawców, a także naruszenie art. 137 ust. 2 powołanej ustawy przez jego niezastosowanie.

W związku z powyższym pełnomocnik skarżącego wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera zarzutów usprawiedliwiających uchylenie zaskarżonego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny, jak stanowi art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) (dalej: ustawa p.p.s.a.), rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym i procesowym w granicach skargi kasacyjnej. Dokonując tej kontroli, Sąd nie jest uprawniony do badania ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia, wykraczającej poza ramy wyznaczone zarzutami skargi kasacyjnej. Oznacza to zatem, że zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Nie dopatrzwszy się w niniejszej sprawie okoliczności uzasadniających nieważność postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do oceny zarzutów skargi kasacyjnej.

W świetle art. 174 powołanej ustawy, skargę kasacyjną można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie

(ust. 1), a ponadto przez naruszenie przepisów postępowania, jeśli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (ust. 2).

W sytuacji przytoczenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, w pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zasadniczo ostatnio wymieniony zarzut. Dopiero bowiem po przesądzeniu, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym zachowano prawidłowy tok procedury, nie uchybiając jej przepisom w stopniu, który mógłby wpłynąć na wynik sprawy, można przejść - w granicach określonych w skardze kasacyjnej - do ocen o charakterze prawnomaterialnym. Przechodząc do analizy postawionych zarzutów skargi kasacyjnej, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia prawa procesowego - art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a. Wyjaśnić w związku z tym należy, że przepis ten, ma charakter formalny i określa niezbędne elementy, jakie powinno zawierać uzasadnienie wyroku, a mianowicie: zwięzłe przedstawienie stanu sprawy; zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie; a jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a. zasadniczo w sytuacji, gdy sporządzone jest sposób uniemożliwiający instancyjną kontrolę zaskarżonego wyroku, którego adresatem jest również Naczelny Sąd Administracyjny (por. np.: wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1620/10; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt I FSK 1002/11), a w szczególności, jeżeli nie zawiera stanowiska odnośnie stanu faktycznego, czy prawnego przyjętego, jako podstawa zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. uchwała 7 sędziów NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09).

Stawiając zarzut w tym zakresie skarżący kasacyjnie wskazuje, iż Sąd I instancji nie przedstawił wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, nie zbadał kompleksowo stanu faktycznego na spornym gruncie, w szczególności co do ustalenia precyzyjnej daty w jakiej miałyby dojść do zrealizowania na spornym gruncie faktycznego celu wywłaszczenia.

Nie odnosząc się w tym miejscu szerzej do kwestii zrealizowania na spornym gruncie celu wywłaszczenia - o czym mowa będzie później w kontekście kolejnych zarzutów skargi kasacyjnej - zauważyć należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się powszechnie, że okoliczność, iż w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie odniesiono się merytorycznie do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze, czy też nie przedstawiono pogłębionych rozważań w tym zakresie może stanowić naruszenie art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a., ale tylko w sytuacji wykazania wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. W analizowanej sprawie nie sposób natomiast wywieść, że mamy do czynienia z taką sytuacją. Po pierwsze nie wykazał tego w sposób jednoznaczny sam skarżący, co było jego obowiązkiem w ramach zarzutów skargi kasacyjnej. Uzasadnienie skargi kasacyjnej w tej mierze charakteryzuje się dużą ogólnikowością stawianych tez i nie zawiera merytorycznych argumentów mogących podważyć stanowisko Sądu I instancji. Ponadto nawet w przypadku uznania tego zarzutu i uchylenia zaskarżanego wyroku nie można byłoby oczekiwać innego rozstrzygnięcia, o ile chodzi o kwestie spełniania przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zasadnie bowiem Sąd I instancji stwierdził, że nie było prawnych możliwości

do takiego rozstrzygnięcia.

Konfrontując zatem treść art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a. oraz wskazany kierunek jego wykładni z treścią uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu I instancji, według Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma podstaw, aby uznać, że uzasadnienie to nie spełnia określonych tym przepisem minimalnych wymogów poprawności, w stopniu w jakim uniemożliwiałyby instancyjną kontrolę zaskarżonego wyroku, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a. nie ma usprawiedliwionych podstaw. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy p.p.s.a., który to zarzut skarżący kasacyjnie powiązał z naruszeniem przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., wskazać należy, że brzmienie tego przepisu (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, co do tego, że obejmuje on wyłącznie przypadki, w których gdyby nie naruszono przepisów postępowania, to najprawdopodobniej zapadłaby decyzja o innej treści. Można zatem zarzucić Sądowi I instancji naruszenie wyżej wymienionego przepisu tylko wówczas, gdy Sąd ten stwierdził naruszenie przepisów prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mimo to Sąd ten nie spełnił dyspozycji tej normy prawnej i nie uchylił zaskarżonej decyzji. Jeżeli zatem z wyroku wynika, że Sąd I instancji nie dopatrył się naruszenia przepisów, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to uznać należy, że rozstrzygnięcie jest zgodne z dyspozycją stosowanej przez Sąd meriti normy prawnej.

W cenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowo Sąd meriti oddalił skargę uznając m.in., iż nie doszło do naruszenia przepisów postępowania administracyjnego. Trafnie przy tym wskazał WSA w Lublinie, analizując spełnienie przesłanki celu wywłaszczenia, że w tym zakresie jest on związany oceną prawną wyrażoną w wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 marca 1998 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 466/97, w którym Sąd ten oddalił skargę W.S., W.S. i S.J. w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działki o nr (...)/1, nr (...)/2 i nr (...)/3 położonych w miejscowości (...) gmina (...). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że działki będące przedmiotem wywłaszczenia zostały zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji Naczelnika Gminy (...) z dnia 1 lutego 1979 r. (nr (...)). Ponadto - jak wskazał Sąd - w aktach sprawy znajduje się również decyzja Wojewody (...) z 23 września 1977 r. zatwierdzająca plan realizacyjny zagospodarowania terenu ośrodka ZHP położonego w (...) gmina (...), a także decyzja o pozwoleniu na budowę z 25 czerwca 1980 r. Wojewody (...).

Dodatkowo, jedynie na marginesie, podnieść można, że w aktach administracyjnych sprawy znajdują się także inne dokumenty potwierdzające fakt wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji o wywłaszczeniu. Wskazać w tym zakresie można w pierwszym rzędzie na - wskazywany przez Sąd meriti - plan realizacyjny z 23 września 1977 r. oraz decyzję Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w (...) z 25 czerwca 1980 r. o pozwoleniu na budowę ośrodka harcerskiego. Ponadto wskazać należy na protokoły odbiorów końcowych z przekazania naniesień na spornej nieruchomości, potwierdzające fakt wybudowania na spornych nieruchomościach obiektów zgodnych z generalnym celem wywłaszczenia. Także z pism Komendy Hufca ZHP w (...) z 1993 r. wynika, że na spornych terenach wybudowano obiekty zgodne z celem wywłaszczenia, a sama ich budowa miała miejsce na początku lat 80.

Z tych względów uznać należało, że nie doszło również do naruszeń wskazanych w skardze

kasacyjnej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. jest całkowicie bezpodstawny i jako taki nie zasługuje na uwzględnienie.

Przechodząc w dalszej kolejności do oceny zarzutu naruszenia przepisu prawa materialnego, tj. art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, i ten zarzut nie może zostać uznany za zasadny.

W świetle art. 136 ust. 3 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami "Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137 stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (...)". Przepis art. 136 ust. 3 cyt. ustawy ustanawia przesłankę materialnoprawną podstawy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, przy czym odsyła do materialnej regulacji określenia zbędności przyjętej w art. 137. Według art. 137 ust. 1 tej ustawy "Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany".

W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko zaprezentowane przez Sąd I instancji. Zgodzić się przede wszystkim należy, na co zwrócono już uwagę powyżej w ramach niniejszego uzasadnienia, że Sąd I instancji rozstrzygający w tej materii związany był wcześniejszym orzeczeniem WSA w Lublinie, w którym przesądzono, iż działki będące przedmiotem wywłaszczenia zostały zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczania.

Ponadto, w pełni trafnie stwierdził Sąd meriti i wykazał to w swoim uzasadnieniu, które w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje jako swoje, że nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji, a dopiero później jej przeznaczenie zmieniono. Późniejsze bowiem wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości czy też rozporządzanie nią, mające miejsce już po zrealizowaniu celu wywłaszczenia, nie mają znaczenia dla sprawy zwrotu nieruchomości (por.m.in. wyrok NSA z 20 lutego 2001 r., sygn. akt I SA 2139/99; z 23 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 2140/97).

Trafnie też wskazał Sąd I instancji na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, w którym orzekł on, że art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, że nie można mówić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość została prawidłowo wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele, włączając w to rozporządzenia tą nieruchomością na rzecz osób trzecich (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, dzierżawę lub w trwałe zarząd).



Reasumując, konstrukcja przesłanki materialnoprawnej przyjęta w art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądza, że do oceny zbędności nie można stosować zdarzeń przyszłych po realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, a podstawą tej oceny jest wyłącznie okoliczność faktycznego zrealizowania celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia, która wyprowadza zbędność nieruchomości ze zdarzeń przyszłych, które nastąpiły po zrealizowaniu celu wywłaszczenia (por. wyrok NSA z 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 471/09).

Mając na względzie wszystkie powyższe rozważania Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę kasacyjną oddalił.