

I OSK 36/13, Osiągnięcie celu wywłaszczenia przed złożeniem wniosku o zwrot a dopuszczalność zwrotu nieruchomości. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 2006646

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 1 sierpnia 2014 r.

I OSK 36/13

Osiągnięcie celu wywłaszczenia przed złożeniem wniosku o zwrot a dopuszczalność zwrotu nieruchomości.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Przyjmuje się, iż w przypadku pomyślnej realizacji celu wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku nie jest możliwy zwrot nieruchomości niezależnie od terminu, kiedy ta realizacja nastąpiła.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Monika Nowicka.

Sędziowie: NSA Małgorzata Borowiec, del. WSA Czesława Nowak-Kolczyńska (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 1 sierpnia 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Miasta P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 553/12 w sprawie ze skargi A. K. na decyzję Wojewody M. z dnia (...) stycznia 2012 r. nr (...) w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę,
2. zasądza od A. K. na rzecz Gminy Miasta P. kwotę (...) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 3 października 2012 r. uchylił decyzję Wojewody M. z dnia (...) stycznia 2012 r. wraz z poprzedzającą ją decyzją Starosty S. z dnia (...) listopada 2011 r. w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Sąd za podstawę rozstrzygnięcia przyjął następujący stan faktyczny i prawny.

Nieruchomość gruntowa położona w P., oznaczona jako działka nr (...) o pow. (...) ha stanowiła własność H. P. Umową z dnia (...) października 1974 r., zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr (...), nieruchomość ta została, na wniosek Zakładów w P., nabyta na rzecz Skarbu Państwa w trybie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.) w związku z przeznaczeniem jej pod budowę kombinatu sportowego. Do aktu notarialnego przedłożono decyzję Prezydium Miejskiej Rady Narodowej Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury w P. z dnia (...) grudnia 1969 r., nr (...) o lokalizacji szczegółowej kombinatu sportowego oraz pismo Urzędu Miejskiego w P. Wydziału Gospodarki Komunalnej, Przestrzennej i Ochrony Środowiska z (...) sierpnia 1974 r. stwierdzające, że ważność decyzji o lokalizacji szczegółowej została przedłużona do dnia (...) sierpnia 1976 r. Obecnie na ową nieruchomość składają się części działek o nr (...) i (...), o pow. (...) ha, stanowiące własność Gminy P. oraz część działki nr (...) stanowiącej własność województwa m. Niniejsze postępowanie prowadzone jest w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność Gminy P. Wnioskiem z (...) lutego 2011 r. A. K. wystąpiła do Prezydenta Miasta P. o zwrot przedmiotowej nieruchomości. Zgodnie z postanowieniami Sądów Rejonowych w W. i w P. spadkobierczynią po byłej właścicielce nieruchomości H. P. została W. G. (postanowienie z (...) grudnia 1997 r. Sądu Rejonowego dla W., w sprawie o sygn. akt (...)), a po W. G. - A. K. (postanowienie Sądu Rejonowego w P. z (...) stycznia 1999 r., w sprawie o sygn. akt (...)). Przedmiotową nieruchomość Gmina P., jako właściciel, przeznaczyła pod budowę hali widowiskowo - sportowej. Decyzją z (...) stycznia 2007 r., nr (...) Prezydent Miasta P. ustalił warunki zabudowy dla inwestycji p.n. Budowa hali sportowo - widowiskowej z pełnym programem funkcjonalnym na około (...) miejsc widzów wraz z infrastrukturą techniczną: wodociąg, kanalizacja sanitarna i deszczowa, energia elektryczna, sieć ciepłna, teletechniczna, oświetlenie terenu, drogi jezdne, powierzchnie utwardzone piesze, zjazdy z ulic: (...), B., Ł., parkingami oraz zagospodarowaniem terenu wokół hali na działkach obejmujących także przedmiotową nieruchomość tj m.in. działki nr (...) w P. Decyzja ta została zmieniona decyzją z dnia (...) sierpnia 2008 r., nr (...).

Decyzją Prezydenta Miasta P. z dnia (...) października 2008 r., nr (...), zatwierdzono projekt budowlany i udzielono Gminie P. pozwolenia na budowę hali sportowo - widowiskowej z pełnym programem funkcjonalnym i infrastrukturą techniczną. Obiekt ten został oddany do użytku na podstawie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia (...) listopada 2010 r., nr (...), a budowa obiektu zakończyła się w 2010 r.

Starosta S. wspomnianą decyzją z (...) listopada 2011 r., na podstawie art. 136 i art. 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), powoływanej dalej jako u.g.n., odmówił A. K. zwrotu wywłaszczonej nieruchomości położonej w P. przy placu C. P., oznaczonej w momencie wywłaszczenia, jako działka nr (...) o powierzchni (...) ha, a stanowiącej obecnie część działek nr (...) o powierzchni (...) ha.

Organ pierwszej instancji uznał, że cel na realizację którego Skarb Państwa nabył nieruchomość został zrealizowany, poprzez wybudowanie dużego obiektu hali widowiskowo - sportowej "O." wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Część działki nr (...) zabudowana jest

budynkiem hali "O." - od strony wschodniej obiektu, wokół budynku położony jest szeroki pierścień pieszo - jezdny. Ponadto na przedmiotowych działkach znajdują się kable energetyczne zasilające latarnie oświetlające teren wokół hali, sieć energetyczna zasilająca halę, sieć wodociągowa, gazociąg, kanalizacja sanitarna i deszczowa, ciągi piesze, trawniki, nasadzenia roślinne. Hala sportowa z infrastrukturą techniczną, ciągami pieszymi, trawnikami stanowi jeden spójny kompleks. Infrastruktura techniczna znajdująca się na części dawnej nieruchomości (...), obecnie części działek nr (...) i (...) obsługuje halę sportowo - widowiskową oraz zagospodarowane tereny wokół hali. Jest to infrastruktura, która pozwala realizować hali sportowo - widowiskowej cele, które miał dawniej realizować kombinat sportowy. Zdaniem Starosty S. nie do przyjęcia jest pogląd, że nieruchomość staje się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w sytuacji, gdy cel ten został zrealizowany, ale po upływie terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Tym samym zlokalizowana na częściach ww. działek odpowiadających części dawnej nieruchomości nr (...) hala sportowo - widowiskowa oraz infrastruktura techniczna, która jest infrastrukturą niezbędną dla działalności hali sportowo-widowiskowej uniemożliwia zwrot nieruchomości, gdyż bez niej cel analogiczny z celem wywłaszczenia nie mógłby funkcjonować. Nadto podniesiono, iż wniosek o zwrot nieruchomości złożony został w 2011 r., a więc już po wybudowaniu obiektu sportowego.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła A. K. zarzucając organowi naruszenie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i procedury administracyjnej.

Wojewoda M. decyzją z (...) stycznia 2012 r. nr (...) utrzymał w mocy zakwestionowaną decyzję. Organ odwoławczy wyjaśnił, iż wprawdzie w terminach określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. niezrealizowano celu wywłaszczenia, jednakże cel ten - a więc wybudowanie obiektu sportowego - został zrealizowany w latach 2007 - 2010 r. Podzielił przy tym stanowisko Starosty, że Hala "O.", jako wielofunkcyjna hala sportowo-widowiskowa wraz z infrastrukturą towarzyszącą realizuje cele kombinatu sportowego (obiektu sportowego), umożliwia bowiem rozgrywanie zawodów w różnych dyscyplinach sportu tj.: piłka ręczna, siatkówka, koszykówka, umożliwia też prowadzenie zajęć treningowych sportowcom różnych dyscyplin, które miał realizować wspomniany kombinat. Infrastruktura techniczna znajdująca się na części dawnej nieruchomości oznaczonej nr działki (...), a obecnie części działek (...) i (...) obsługuje halę sportowo-widowiskową "O." oraz zagospodarowane tereny wokół hali. Jest to infrastruktura pozwalająca realizować hali sportowo - widowiskowej cele, które uprzednio miał realizować kombinat sportowy. Wskazał, analogicznie jak organ pierwszej instancji, iż nie do przyjęcia jest pogląd o zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany, choć miało to miejsce z uchybieniem terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Podzielił również ocenę Starosty, że wniosek o zwrot nieruchomości został złożony dopiero w 2011 r., a więc już po wybudowaniu obiektu sportowego wraz z infrastrukturą techniczną. Odnosząc się zaś do kwestii możliwości zwrotu części nieruchomości, jeśli nie można zwrócić całości, Wojewoda zauważył, że przede wszystkim strona wniosowała o zwrot całości nieruchomości, a poza tym obecne zagospodarowanie nieruchomości stanowi kompleks infrastruktury technicznej i towarzyszącej niezbędnej do obsługi hali. Z powyższych względów uznał rozstrzygnięcie Starosty za prawidłowe.

Powyższą decyzję A. K. zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając jej naruszenie:

- art. 136 ust. 1 i 3 oraz art. 137 § 1 u.g.n. (powinno być "137 ust. 1 u.g.n.") i art. 7, 8, 77 § 1 oraz 80 k.p.a., poprzez niezebranie dowodów i niedokonanie w skarżonej decyzji ustaleń, na jaki konkretny cel nieruchomości została wywłaszczona, aby ustalić, czy nastąpiła przesłanka zbędności, jak i poprzez nieustosunkowanie się do twierdzeń zawartych w odwołaniu uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy;

- art. 136 § 3 zdanie 1 w zw. z art. 137 § 1 u.g.n. (powinno być "art. 136 ust. 3 zdanie 1 w zw. z art. 137 ust. 1 u.g.n."), poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że realizacja celu wywłaszczeniowego może nastąpić w dowolnym okresie czasu licząc od daty ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, aby w dacie zwrotu nieruchomości uznać, że cel został zrealizowany, podczas gdy zbędność musi istnieć w dacie orzekania o zwrocie w tym sensie, że w tej dacie musi upłynąć termin 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, gdy nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu oraz termin 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, gdy cel ten nie został zrealizowany;

- art. 137 ust. 2 ustawy oraz art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., poprzez niezebranie dowodów i niedokonanie w skarżonej decyzji ustaleń, czy cel wywłaszczenia rzekomo zrealizowany, został zrealizowany na całej działce (...), czy też na części i jeżeli na części to niewskazanie powierzchni i granic nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia, z jednoczesnym poprzestaniem przez organ drugiej instancji na ustaleniach organu pierwszej instancji, co stanowiło naruszenie art. 15 k.p.a.;

- art. 137 ust. 2 u.g.n., przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że zwrot części nieruchomości jest uzależniony od złożenia wniosku w tym zakresie, niezależnie od wniosku o zwrot całości nieruchomości, podczas gdy wniosek o zwrot całości nieruchomości zawiera w sobie wniosek o zwrot chociaż jej części oraz poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że zwrot części nieruchomości uzależniony jest od możliwości jej samodzielnego zagospodarowania, podczas gdy jest uzależniony od stwierdzenia zaistnienia którejkolwiek z przesłanek z art. 137 ust. 1 u.g.n.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda M. wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wskazanego na wstępie wyroku z dnia 3 października 2012 r. wyjaśnił, że podstawą uzyskania zwrotu nieruchomości przez jej dawnych właścicieli jest ustalenie, że inwestycji, która legła u podstaw wywłaszczenia nie rozpoczęto w ciągu siedmiu lat od wywłaszczenia, bądź wprawdzie zaczęto ją realizować, ale nie została ona ukończona pomimo upływu 10 lat od wywłaszczenia. Wobec tego zaistnienie stanu faktycznego objętego hipotezą norm prawnych wynikających z art. 136 i art. 137 u.g.n., przy jednoczesnym braku zaistnienia negatywnej przesłanki zwrotu nieruchomości określonej w art. 229 u.g.n. (a więc sprzedaży przed 1 stycznia 1998 r. nieruchomości albo ustanowienia na niej prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i ujawnienia go w księdze wieczystej), oraz braku wyłączenia

nieruchomości z powszechnego obrotu ze względu na sposób jej zagospodarowania (np. w następstwie urządzenia na niej drogi publicznej) prowadzić musi każdorazowo do uwzględnienia wniosku dawnych właścicieli (ich spadkobierców).

Sąd ustalił, że poza sporem pozostaje fakt, że nieruchomość położona w P., oznaczona jako działka nr (...) o pow. (...) ha (obejmująca obecnie teren części działek nr (...) i nr (...)), umową z (...) października 1974 r. zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr (...) nabyta została, na wniosek Zakładów w P., na rzecz Skarbu Państwa w trybie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.), w związku z przeznaczeniem jej pod budowę kombinatu sportowego. Poza sporem pozostaje również fakt, że realizacja tego celu w okresach, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. na wywłaszczonej nieruchomości nie została sfinalizowana, ani nawet rozpoczęta.

Sąd uznał, iż zrealizowanie na wywłaszczonej nieruchomości celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej, ale po upływie terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n., nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej jej zwrot pierwotnym właścicielom (ich następcom prawnym). WSA dodał, że kwestia daty złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez następcę prawnego dawnej właścicielki, nie ma w niniejszej sprawie wpływu na ocenę jego zasadności. Nie można, bowiem przyjąć, że w niniejszej sprawie zaistniał skutek przewidziany w art. 136 ust. 5 u.g.n., a więc wygaśnięcia uprawnienia do żądania zwrotu nieruchomości, z uwagi na niezłożenie w tym przedmiocie wniosku w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu. Aby mógł rozpocząć bieg ten termin, o zamiarze przeznaczenia nieruchomości na inny cel i możliwości jej zwrotu właściwe organy - przez które, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy oraz województwa, rozumieć należy organy wykonawcze tych jednostek samorządowych (por. art. 4 pkt 9 u.g.n.) - winny zawiadomić wszystkich współwłaścicieli lub ich spadkobierców. Wynika to wprost z art. 136 ust. 2 powołanej ustawy, w którym ustanowiono obowiązek informowania o powyższych okolicznościach "poprzedniego właściciela lub spadkobiercę". Organ wykonawczy Gminy P. będący właścicielem działek nr (...) i (...), obowiązku określonego w art. 136 ust. 2 u.g.n. w ogóle nie wykonał. Skoro zatem nie doszło do skutecznego poinformowania osoby uprawnionej przez właściwy organ o zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia i możliwości ubiegania się o jej zwrot, to przy zgłaszaniu w tym przedmiocie stosownego żądania, skarżąca nie była ograniczona jakimkolwiek terminem, co oznacza, że mogła go złożyć w dowolnym czasie. Sąd podsumował, że mając zaś na względzie to, że w niniejszej sprawie cel, na jaki wywłaszczono nieruchomość nie został zrealizowany w terminach określonych w art. 137 ust. 1, odmowa zwrotu tej nieruchomości, w sposób oczywisty narusza art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 powołanej wyżej ustawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Miasto P., zarzucając:

- naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj. art. 137 ust. 1 u.g.n., poprzez uznanie, iż skoro cel, na jaki wywłaszczono nieruchomość nie został zrealizowany w terminach przewidzianych tym przepisem, to stanowi to przesłankę do orzeczenia o zwrocie nieruchomości na rzecz następców prawnych pierwotnych właścicieli;

- naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj. art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzez uznanie, iż A. K., następca prawny pierwotnych właścicieli, może skutecznie ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, mimo, iż nieruchomość ta nie stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Wskazując na powyższe, Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie w przypadku, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany, to zwrot nieruchomości nie jest możliwy bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła. Dodano, że cel, na realizację którego Skarb Państwa nabył nieruchomość od poprzedników wnioskodawczyni, został zrealizowany poprzez wybudowanie dużego obiektu hali widowiskowo-sportowej "O." wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Hala "O." jako wielofunkcyjna hala sportowo-widowiskowa wraz z infrastrukturą, z całą pewnością realizuje cele kombinatu (obektu) sportowego, umożliwiając rozgrywanie zawodów w różnych dyscyplinach i prowadzenie zajęć treningowych sportowcom. Bez wpływu na wynik sprawy pozostaje okoliczność, iż cel wywłaszczenia został zrealizowany w latach 2007 - 2010 tj. po upływie wielu lat licząc od daty podjęcia decyzji o wywłaszczeniu. Istotne jest to, że w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji grunt objęty treścią decyzji o wywłaszczeniu został wykorzystany zgodnie z celem określonym w tej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. - zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania, która w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zawarte w niej podstawy kasacyjne. Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten uprawniony jest jedynie do zbadania, czy podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty w rzeczywistości zaistniały.

Skarga kasacyjna wskazuje jedynie na naruszenie prawa materialnego przywołując obie jego postacie, to jest, błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 137 ust. 1 i 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Stosownie do treści przepisu art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 137 ust. 1 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli: pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu (pkt 1) albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (pkt 2).

Na wstępie należy podkreślić, iż sądy administracyjne, stosownie do art. 178 ust. 1

Konstytucji RP, zobligowane są do dokonywania wykładni przepisów ustaw w zgodzie z Konstytucją. Oznacza to, że obowiązkiem sądu jest zastosowanie takich dyrektyw interpretacyjnych, które pozwolą na rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej w taki sposób, by w jak najszerszym zakresie uwzględnione zostały wartości konstytucyjne. Stanowisko sądu pierwszej instancji oparte zostało na występującym w doktrynie oraz w orzecznictwie sądów poglądzie, zgodnie z którym - w świetle art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n. - nieruchomości nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia tylko wówczas, kiedy realizacja celu, na który została wywłaszczona została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia (vide: T. Woś, Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2010, s. 358-360; E. Mzyk, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. G. Bieniek, Warszawa 2007, s. 478 i n.; G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2006, s. 858 i wyroki NSA z: 1 października 2010 r., I OSK 1612/09, LEX nr 745102 oraz z 2 czerwca 2011 r., I OSK 1125/10, LEX nr 1082567).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie nie podziela tego poglądu lecz opowiada się za poglądem opierającym się na wykładni prokonstytucyjnej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym poglądem nie da się pogodzić z zasadą stabilności porządku prawnego sytuacji, gdy w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, w której to sprawie wywłaszczenie miało miejsce kilkadziesiąt lat przed wszczęciem postępowania o zwrot, ustalenie, że cel wywłaszczenia został zrealizowany, ale po upływie wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. terminów 7 i 10 lat, powodowałoby konieczność wydania decyzji o zwrocie, mimo że nieruchomości jest wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia (vide: wyroki NSA z: 7 lipca 2011 r., I OSK 514/11, LEX nr 1082774; 3 listopada 2011 r., I OSK 1924/10, LEX nr 1149269; 30 listopada 2011 r., I OSK 2098/10, LEX nr 1149305; 14 lutego 2013 r., I OSK 1832/11, LEX nr 1356977; 24 kwietnia 2014 r., I OSK 2502/12, dostępny na www.nsa.gov.pl).

Wskazać przy tym należy, iż zasada zwrotu nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cele publiczne tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich przypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Zasada ta jest z kolei konsekwencją wyjątkowego i szczególnego charakteru instytucji wywłaszczenia, które powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można realizować za pomocą innych środków prawnych. W konsekwencji pierwszym i podstawowym warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej obiektywnie stwierdzona zbędność dla realizacji celu wywłaszczenia. Tym samym jeśli cel wywłaszczenia został zrealizowany to zwrot nie jest możliwy bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła, albowiem istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem celów wywłaszczenia i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Oba wymienione w art. 137 ust. 1 ustawy kryteria zbędności opierają

się na założeniu wygaśnięcia celu wywłaszczenia. Może to nastąpić z powodu zaniechania określonego zadania inwestycyjnego, bądź też z jakiegokolwiek innej przyczyny. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie wystąpiła, gdyż, co jest bezsporne, cel wywłaszczenia został zrealizowany, choć po upływie terminów z art. 137 ust. 1 u.g.n.

Podkreślenia wymaga, że zastosowanie przepisów art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n., w takim rozumieniu, jakie przyjął sąd pierwszej instancji prowadziłoby do pogorszenia sytuacji prawnej Gminy Miasta P., która mogła zasadnie oczekiwać, że nie będą kwestionowane stosunki prawne ukształtowane pod rządami dawnych przepisów określających zasady zagospodarowywania wywłaszczonej nieruchomości. Albowiem przepisy obowiązujące w dacie wywłaszczenia nieruchomości, w tym art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.) oraz później obowiązujący art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), a także art. 137 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 22 września 2004 r. (przed zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw) stanowiąc o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie zakładały żadnych ograniczeń czasowych co do terminu realizacji inwestycji.

Mając zatem na uwadze wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasady pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wskazać należy, że wspomniane przepisy u.g.n. nie mogą dotyczyć sytuacji prawnych ostatecznie ukształtowanych na gruncie dawnego prawa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że o istnieniu ostatecznie ukształtowanej sytuacji prawnej można mówić również wtedy, gdy wywłaszczenie nieruchomości nastąpiło przed wejściem w życie wspomnianej zmiany art. 137 ust. 1 u.g.n., dokonanej ustawą nowelizacyjną, to jest przed 22 września 2004 r., a cel wywłaszczenia został zrealizowany po tej dacie oraz po upływie ww. terminów.

Problematyka terminów z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 13 marca 2014 r., w sprawie o sygn. akt P 38/11 (Dz. U. z 2014 r. poz. 376) rozstrzygał kwestię wstecznego działania art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., w sytuacji gdy cel wywłaszczenia zrealizowano przed 22 września 2004 r., ale też zawarł uwagi ogólniejsze. Wskazał, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że w literalnej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nacisk należy położyć w pierwszej mierze na ustaleniu przesłanki "cel wywłaszczenia nie został zrealizowany", a dopiero na drugim etapie i w razie niespełnienia pierwszej przesłanki - na ustaleniu, czy celu nie zrealizowano "pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna".

Skoro zatem podstawowym warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej zbędność na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, to ocenę zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia należy w pierwszej kolejności odnieść do okoliczności realizacji celu wywłaszczenia. Tym samym terminy 7 i 10 lat należy traktować jako dopełnienie przesłanki zbędności, a organ rozpatrujący żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jedynie w

sytuacji, gdy ta nie została jeszcze wykorzystana na cel wywłaszczenia, winien ustalić, czy upłynęły już ww. terminy i w razie dokonania pozytywnego ustalenia wydać decyzję o zwrocie, w przeciwnym razie - o odmowie zwrotu. Wtedy to bowiem do oceny czy dana nieruchomości stała się zbędna na cel wywłaszczenia konieczne jest zbadanie przesłanek zawartych w art. 137 ust. 1. Jednakże w sytuacji gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany, to zwrot nie jest możliwy bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła. Przy czym ocenę realizacji celu wywłaszczenia należy dokonywać na dzień złożenia wniosku o jej zwrot. Przyjmuje się, iż w przypadku pomyślnej realizacji celu wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku nie jest możliwy zwrot nieruchomości niezależnie od terminu, kiedy ta realizacja nastąpiła. Skoro nieruchomości wywłaszczona przed 27 maja 1990 r. została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a zanim to się stało byli właściciele nieruchomości nie złożyli wniosku o zwrot nieruchomości, to prawo byłego właściciela lub jego spadkobierców do żądania zwrotu wygasło z chwilą skutecznej realizacji inwestycji (por. wyroki NSA z: 6 grudnia 2006 r., I OSK 193/06, LEX nr 291163; 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 514/11, LEX nr 1082774; 3 listopada 2011 r., I OSK 1924/10, LEX nr 1149269; 30 listopada 2011 r., I OSK 2098/10, LEX nr 1149305).

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że wykładnia art. 137 ust. 1 u.g.n., dokonana przez Sąd Wojewódzki, była wadliwa.

W rozpatrywanej bowiem sprawie, przejęcie spornej nieruchomości nastąpiło w dniu 7 października 1974 r. (data umowy sprzedaży opartej na przepisach art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości). Z niespornych zaś ustaleń wynikało, że celem wywłaszczenia była budowa kombinatu sportowego. Przedmiotową nieruchomości Gmina Miasto P., jako właściciel, przeznaczyła pod budowę hali widowiskowo - sportowej, którą zrealizowano w latach 2007-2010 r., a wniosek o zwrot nieruchomości został złożony w 2011 r. Zatem cel wywłaszczenia został zrealizowany przed złożeniem wniosku, a w rezultacie nie zaistniały w rozpatrywanej sprawie przesłanki zwrotu przejętej nieruchomości. Tym samym, zasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził istnienie podstaw do wydania orzeczenia reformatoryjnego. Zgodnie bowiem z art. 188 p.p.s.a., jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. Przepis ten udziela sądowi odwoławczemu możliwości wydania orzeczenia reformatoryjnego. Nie dochodzi zatem do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA (zob. Borkowski G. Glosa do uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, LEX nr 524941).

Chociaż w sprawie niniejszej, żądanie zawarte w skardze kasacyjnej ograniczało się do wniosku o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnym w Warszawie do ponownego rozpoznania, nie było przeszkody do uchylenia tego wyroku i rozpoznania skargi. Albowiem wyrażona w art. 183 § 1 p.p.s.a. zasada związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej nie obejmuje, związania tego Sądu wnioskami skargi kasacyjnej co do sposobu wzruszenia zaskarżonego wyroku (wyrok NSA z dnia 19 maja 2005 r., OSK 1514/04, LEX nr 166673).

Wobec powyższego, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, na mocy art. 188 p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a., uznając iż zaskarżona decyzja Wojewody M. nie narusza prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął o kosztach postępowania, które wobec treści wyroku, obejmują jedynie koszty postępowania kasacyjnego, w myśl art. 203 pkt 2 p.p.s.a. (w tym wpis od skargi kasacyjnej i wynagrodzenie pełnomocnika, ustalone zgodnie z przepisem art. 205 § 2 p.p.s.a.).