

**I OSK 187/14 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2015-09-02
<b>Data wpływu</b>	2014-01-21
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Izabella Kulig - Maciszewska /przewodniczący/ Małgorzata Pocztarek /sprawozdawca/ Tamara Dziełakowska
<b>Symbol z opisem</b>	6182 Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane
<b>Hasła tematyczne</b>	Nieruchomości
<b>Sygn. powiązane</b>	II SA/Rz 731/13
<b>Skarżony organ</b>	Wojewoda
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 134 § 1, art. 141 § 4, art 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 7 i 77 k.p.a.; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący sędzia NSA Izabella Kulig-Maciszewska, Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek (spr.), Sędzia del. WSA Tamara Dziełakowska, Protokolant sekretarz sądowy Julia Chudzyńska, po rozpoznaniu w dniu 2 września 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Miasto [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 16 października 2013 r. sygn. akt II SA/Rz 731/13 w sprawie ze skargi Gminy Miasto [...] na decyzję Wojewody [...] z dnia 17 czerwca 2013 r. nr N[...] w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oddala skargę kasacyjną.

**Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 731/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, po rozpoznaniu skargi Gminy Miasto [...] na decyzję Wojewody [...]ego z dnia 17 czerwca 2013 r. nr N[...]w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w pkt I. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Starosty Powiatu [...] z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr [...]; w pkt II. stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku; oraz w pkt III. zasądził od Wojewody [...]ego na rzecz strony skarżącej Gminy Miasto [...] kwotę 440 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Starosta [...]decyzją z dnia 26 kwietnia 2013r., nr [...]orzekł o zwrocie na rzecz B.R. 3/4 oraz A.K. 1/4 nieruchomości oznaczonej jako działki nr [...], o pow. 0,2444 ha oraz nr [...], o pow. 0,1991 ha, obj. Kw nr [...]1, położonej w obr. 211 [...] – [...]oraz o zwrocie na rzecz Gminy Miasto [...] zwaloryzowanego odszkodowania za zwróconą nieruchomość w kwocie 3. 619 zł (słownie złotych: trzy tysiące sześćset dziewiętnaście) i umorzeniu postępowania w sprawie zwrotu działek nr [...]i nr [...]1 w stosunku do J.P. i R.W.. W decyzji stwierdzono, że stanowi podstawę ujawnienia nowego stanu prawnego ww. działek w księdze wieczystej i w ewidencji gruntów.

Pismem z dnia 13 maja 2013r. Gmina Miasto [...] reprezentowana przez radcę prawnego T.C. wniosła odwołanie od powyższej decyzji domagając się jej uchylenia w całości. Zarzucono organowi I instancji: błędne określenie terminu zwrotu odszkodowania poprzez połączenie z wykonalnością decyzji, co nie znajduje umocowania w przepisach prawa, błędne ustalenia dotyczące zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia oraz sprzeczne z prawem uwzględnienie cesji praw, która zaszła pomiędzy osobami uprawnionymi do zwrotu.

Decyzją z dnia 17 czerwca 2013r, nr [...], Wojewoda [...], działając na podstawie art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267), zwanej dalej k.p.a. oraz art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.), zwanej dalej "ustawą" uchylił decyzję Starosty [...] nr [...]z dnia 26 kwietnia 2013r. w części dotyczącej pkt II, w którym orzeczono o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania za zwracaną nieruchomość w kwocie 3. 619 zł oraz o terminie zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania i w tym zakresie orzekł o zwrocie na rzecz Gminy Miasta [...] zwaloryzowanego odszkodowania za zwracaną nieruchomość w kwocie 3. 619 zł w następujących wysokościach: B.R. – kwota 2. 714, 25 zł, A.K. - kwota 904, 75 zł.

W uzasadnieniu organ II instancji wskazał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie tylko częściowo. W całości podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez organ I instancji, a także uznał za zasadną argumentację prawną wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wskazał, że problematykę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości reguluje treść art. 136 ust. 3 ustawy, który stanowi, iż nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela, jeżeli stosownie do art. 137 stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Wymieniony art. 137 ust. 1 zawiera dwie normatywne przesłanki zbędności nieruchomości, a mianowicie pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia, albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Z kolei art. 216 wymienionej ustawy poszerza zakres stosowania wyżej wymienionego przepisu do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule, w tym między innymi, przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r., nr 18, poz. 94 ze zm.).

W tym trybie, na podstawie aktu notarialnego nr [...]z dnia 13 maja 1971r., W.W. zbył na rzecz Skarbu Państwa działki nr [...]oraz [...]/1 położone w gm. kat. [...]. Z treści tego aktu notarialnego wynika, iż ww. działki niezbędne były Skarbowi Państwa w związku z budową stopnia wodnego i zalewu na rzece [...]w [...], zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej wydanej przez Wydział Budownictwa Urbanistyki i Architektury Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w [...]z dnia 8 listopada 1967r., nr [...]. Ponadto na podstawie aktu notarialnego nr Rep A. [...]z dnia 21 lutego 1972r., W.W. zbył na rzecz Skarbu Państwa działkę nr [...]położoną w [...], obr. [...]. Z treści tego aktu notarialnego wynika, iż ww. działka niezbędna była Skarbowi Państwa w związku z budową zalewu na rzece [...]w [...], zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej wydaną przez Wydział Budownictwa Urbanistyki i Architektury Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w [...]z dnia 8 września 1967r., nr B[...]. Działka nr [...]odpowiada aktualnie istniejącej działce nr [...]w obr. [...] - [...], natomiast działki [...]/1 i [...]/1 odpowiadają aktualnie istniejącej działce nr [...]/1 w obr. [...] - [...].

Wnioskodawcy udokumentowali, iż są osobami uprawnionymi do występowania o zwrot przedmiotowej nieruchomości. Zgodnie z treścią postanowienia Sądu Rejonowego w [...]z dnia 13 października 2001r., sygn. akt I Ns [...]o stwierdzeniu nabycia spadku po W.W. spadek po nim nabyli: J.P. w 2/4 cz. oraz A.K. i R.W. po 2/4 cz. każde. Zgodnie z treścią postanowienia Sądu Rejonowego w [...]z dnia 7 marca 2013r., sygn. akt I Ns [...]o stwierdzeniu nabycia spadku po J.P. spadek po niej nabył B.R. w całości. Oświadczeniem z dnia 8 kwietnia 2013r. złożonym w Starostwie Powiatowym w [...]R.W. dokonał cesji uprawnień do ubiegania się o zwrot działek nr [...]i nr [...]/1 na rzecz B.R..

Jako uzasadnienie dokonania zwrotu Starosta [...] wskazał, że na przedmiotowych działkach nie zrealizowano celu związanego z ich wywłaszczeniem. Kwestią istotną dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy było więc ustalenie czy w stosunku do działek nr [...]i nr [...]1 zachodzą przesłanki określone w treści art. 137 ust. 1 ustawy. Celem wywłaszczenia była budowa stopnia wodnego i zalewu na rzece [...]. Organ odwoławczy podzielił wnioski organu I instancji sprowadzające się do stwierdzenia, iż na działkach nr [...]i nr [...]1 cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Oględziny przeprowadzone przez organ I instancji w dniu 12 grudnia 2012r. wykazały, iż działka nr [...]1 stanowi teren porośnięty chwastami, ostrężynami i krzakami. Działka nr [...] stanowi natomiast teren trawiasty z samosiejkami olchy i wierzby, jest częściowo zalana wodą (nie stanowi jednak części zalewu na rzece Wisłok, który znajduje się w znacznej odległości od przedmiotowej działki). Na żadnej z ww. działek nie stwierdzono istnienia jakichkolwiek obiektów lub urządzeń, które mogłyby świadczyć o budowie zalewu lub stopnia wodnego na rzece [...]. Biorąc pod uwagę fakt, że celem wywłaszczenia była budowa stopnia wodnego i zalewu na rzece Wisłok, należy stwierdzić, iż aktualny stan zagospodarowania ww. działek nie pozostawia wątpliwości, iż cel ten nie został zrealizowany. Powyższa argumentacja uzasadnia, iż nieruchomość podlegająca zwrotowi nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, a tym samym powinna podlegać zwrotowi. Nie budzi także wątpliwości fakt, iż okres który upłynął od momentu uzyskania waloru ostateczności przez decyzje wywłaszczeniowe znacznie przekracza wskazany w treści art. 137 ustawy czas 10 lat. Wszystko to uzasadnia stwierdzenie, iż działki nr [...]i nr [...]1 należy uznać za zbędne na cel wywłaszczenia. Tym samym zarzuty odnoszące się do realizacji na wywłaszczonej nieruchomości celu wywłaszczenia należy uznać za nieuzasadnione.

Odnosząc się do zarzutu polegającego na sprzecznym z prawem uwzględnieniu przez organ I instancji cesji praw, która zaszła pomiędzy osobami uprawnionymi do zwrotu organ wskazał, że oświadczeniem z dnia 8 kwietnia 2013r. złożonym w Starostwie Powiatowym w [...]R.W. dokonał cesji uprawnień do ubiegania się o zwrot działek nr [...]i nr [...]1 na rzecz B.R. a cesja praw dokonana została między spadkobiercami właściciela wywłaszczonej nieruchomości, a więc osobami uprawnionymi do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy. Tym samym nie doszło do wprowadzenia do kręgu uprawnionych osoby, której prawo do uzyskania zwrotu nieruchomości nie wynikałoby z norm ustawowych. W powyższej czynności prawnej jako strona nie występuje osoba trzecia, na rzecz której nie może być przeniesione uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przysługujące poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy. Tym samym brak podstaw do uwzględnienia zarzutu dotyczącego cesji praw.

Organ II instancji uwzględnił zarzut Gminy Miasto [...] dotyczący ustalenia terminu zwrotu wypłaconego odszkodowania, określonego w zaskarżonej decyzji na "dwa miesiące od daty wykonalności decyzji". W ocenie organu odwoławczego zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów art. 142 w zw. z art. 130 § 1 k.p.a. oraz w zw. z art. 9 ustawy. Przepis art. 142 ustawy stanowi, że o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w drodze decyzji. Z kolei z przepisu art. 9 tej ustawy wynika, że w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i art. 132 ust. 1a, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Powyższe uregulowania znajdują zastosowanie w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji. W przypadku gdyby nie wniesiono odwołania od decyzji organu I instancji, decyzja staje się wykonalna po upływie terminu do wniesienia odwołania (art. 130 § 1 k.p.a.). Oba przytoczone powyżej

przepisy, dotyczące wykonalności decyzji nie dają organowi I instancji swobody w ustalaniu terminu wykonania decyzji, ściśle określając ten termin. Dlatego też zasadny jest wniosek, iż wszelkie rozstrzygnięcia sprowadzające się do dowolnego określenia terminu zwrotu odszkodowania naruszają ww. przepisy.

Niewątpliwie przytoczone uregulowanie zawarte w art. 9 ustawy ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, gdyż przepisy art. 136-142 tej ustawy, a stanowiące podstawę prawną zaskarżonej decyzji zamieszczone są w Rozdziale 6 Działu III ustawy. Oznacza to więc, że zgodnie z treścią art. 142 ust. 1 ustawy decyzja administracyjna winna orzekać o zwrocie wyłączonej nieruchomości, zwrocie odszkodowania oraz o terminach zwrotu określonych zgodnie z art. 9 ustawy oraz art. 130 § 1 k.p.a. Tego ostatniego wymogu nie spełnia decyzja organu I instancji w pkt II (dot. terminu zapłaty zwaloryzowanego odszkodowania).

Gmina Miasto [...] złożyła skargę na ww. decyzję organu II instancji zaskarżając ją w całości i wnosząc o stwierdzenie jej nieważności decyzji oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych;

Zaskarżonej decyzji zarzuciła:

1. rażące naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 kpa poprzez brak rozstrzygnięcia co do całości sprawy;
2. naruszenie art. 136 ust. 3 ustawy w zw. z art. 509 kc;
3. naruszenie art. 7, art. 77 k.p.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy.

W uzasadnieniu podała, że zaskarżona decyzja narusza prawo. W zakresie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. jest to naruszenie rażące albowiem skoro zaskarżono tą część decyzji, która orzekała o zwrocie nieruchomości to w decyzji II instancji powinno się znaleźć rozstrzygnięcie także co do tego punktu. Organ odwoławczy natomiast orzekł tylko o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania. Organ II instancji powinien orzekać merytorycznie w takim zakresie w jakim była wydana decyzja (jeżeli przyjąć przeważającą w orzecznictwie koncepcję, iż odwołanie obejmuje zawsze całość decyzji) albo w przynajmniej takim zakresie w jakim nastąpiło odwołanie (jeśli przyjąć koncepcję, iż można odwołać się od części decyzji, a pozostała staje się ostateczna). Wynika to z natury środka zaskarżenia, jakim jest odwołanie. Skuteczne wniesienie odwołania powoduje, że sprawa jest rozpatrywana jeszcze raz, w jej pełnym zakresie przedmiotowym, a nie w zakresie wynikającym z ustaleń czy ocen organu I Instancji (jak wynika z lektury uzasadnienia decyzji Wojewody, organ ten zajął się sprawą w całym jej zakresie, i temu zakresowi powinna odpowiadać też sentencja jego decyzji). Konsekwencją władczego rozstrzygnięcia organu II instancji winien być więc akt, który orzeka co do całej objętej odwołaniem decyzji. Brak w sentencji decyzji rozstrzygnięcia organu odwoławczego w części nieuchylonej decyzji pierwszoinstancyjnej jest w ogóle brakiem orzeczenia w zakresie, który był objęty postępowaniem administracyjnym.

Skarżąca podtrzymała zarzuty odwołania odnośnie braku dostatecznego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w zakresie realizacji celu wyłączenia. Organ nie wyjaśnił czy teren objęty wnioskiem o zwrot jest terenem zalewowym rzeki [...].

Niedopuszczalne było również orzeczenie o zwrocie na rzecz tylko kilku spośród spadkobierców W.W.. W uchwale z dnia 18.04.1996 r. sygn. akt III CZP 29/96 nie chodzi tyle bowiem o to, iż niedopuszczalny jest przelew na rzecz osoby trzeciej spoza kręgu spadkobierców (jak chciałby to widzieć organ II instancji) ale o to, iż roszczenie o zwrot w ogóle nie jest wierzytelnością ("...uprawnienie do żądania zwrotu wyłączonej

nieruchomości nie jest wierzytelnością w ścisłym znaczeniu tego słowa, i to nie tylko z tego względu, że nie wynika ono bezpośrednio z prawa zobowiązań...").

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie z przyczyn podniesionych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Sąd I instancji uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Sąd I instancji podniósł, że stosownie do art. 137 ust. 1 ustawy nieruchomości 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, albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

Zdaniem Sądu, analiza materiału dowodowego, a w szczególności przeprowadzone oględziny bezspornie wykazały, że cel na który zostały wywłaszczone nieruchomości nie został na nich zrealizowany. Potwierdza to również treść pisma Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w [...] z dnia 2 listopada 2009r., że zbiornik wodny "[...]" nie jest związany z zalewem na rzece [...]. Z tych przyczyn Sąd za nieuzasadniony uznał zarzut dotyczący niewyjaśnienia wszystkich okoliczności w zakresie stwierdzenia, że nieruchomości stała się zbędna na cel wywłaszczenia.

Za zasadny natomiast Sąd I instancji uznał zarzut dotyczący uznania za dopuszczalną cesję uprawnień do zwracanych nieruchomości między spadkobiercami, gdyż nie polega to na wprowadzeniu osoby trzeciej spoza kręgu stron postępowania.

Wyjaśnił, że zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zawrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.

Przepis ten jednoznacznie określa osoby uprawnione, które mogą wystąpić z wnioskiem o zwrot nieruchomości, a w orzecznictwie ukształtował się niebudzący żadnych wątpliwości pogląd, że taki wniosek ma pochodzić od właściciela, czy współwłaścicieli, albo od wszystkich spadkobierców. Konsekwencją powyższego jest fakt, że wnioskodawcom przysługuje z mocy art. 28 k.p.a. przymiot strony postępowania i automatycznie wnioskodawcy stają się adresatami decyzji wydanej w sprawie o zwrot nieruchomości. Przywołany przepis, ani żaden inny ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje żadnych przekształceń podmiotowych, czy też możliwości scedowania swoich uprawnień na współwłaścicieli czy spadkobierców. Zauważyć również wypada, że na etapie złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie powstaje prawo zbywalne w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

W prawie publicznym generalnie obowiązującą regułą jest, że uprawnienia i obowiązki mają charakter osobisty. Od tej reguły art. 30 § 4 k.p.a. wprowadza wyjątek stanowiąc "W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni". Po zakończeniu postępowania administracyjnego nie wygasa reguła następstwa prawnego, które należy wyprowadzić z regulacji materialnoprawnej prawa administracyjnego w związku z

przepisami prawa cywilnego (wyrok NSA z 10.02.2011 r. sygn. akt I OSK 329/08 LEX nr 515989).

W ocenie Sądu I instancji, konsekwencją błędnego zastosowania reguły wynikającej z art. 30 § 4 k.p.a. jest umorzenie postępowania administracyjnego w stosunku J.P., która zmarła 22 grudnia 2012 r., czyli przed wydaniem przez organ I instancji decyzji. Znajdujące się w aktach postanowienie Sądu Rejonowego w [...]Wydział I Cywilny z dnia 7 marca 2013 r. sygn. akt I Ns [...]stwierdzają, że spadek po J.P. w całości nabył na podstawie testamentu jej wnuk B.R.. Skoro doszło do następstwa prawnego w wyniku spadkobrania w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a., to zbędnym było umarzenie postępowania w stosunku do J.P., która w dacie wydania decyzji przez organ I instancji nie żyła. Zatem organ naruszył przepis art. 105 k.p.a. Stanowisko to zaakceptował również organ II instancji.

Natomiast, zdaniem Sądu, uznając za dopuszczalną cesję praw pomiędzy osobami, które złożyły wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości organy obydwu instancji naruszyły przepis prawa materialnego to jest art. 136 ust. 3 ustawy oraz art. 105 § 1 k.p.a. umarzając postępowanie administracyjne w stosunku do Romana Woźniaka, gdy nie istniały ku temu przesłanki określone tym przepisem.

Sąd I instancji podkreślił, że nie zaistniały warunki do uwzględnienia wniosku pełnomocnika skarżącej Gminy Miasto [...] o stwierdzenie nieważności decyzji, z tej przyczyny, że decyzja reformatoryjna wydana w trybie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w przypadku, gdy odwołanie dotyczy całej decyzji I instancji, a organ II instancji uchyla tylko część sentencji decyzji i w tym zakresie winna również zawierać rozstrzygnięcie co do pozostałej części decyzji, czyli że w pozostałym zakresie decyzję utrzymuje w mocy, gdyż tylko takie orzeczenie potwierdza rozpoznanie sprawy administracyjnej w toku instancji w całości.

Sąd I instancji uznał, że stwierdzone naruszenia prawa materialnego i procesowego dawały podstawę do uchylenia decyzji obydwu instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) w zw. z art. 135 P.p.s.a..

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Miasto [...], zaskarżając go w całości zarzuciła mu naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj.

1) art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez uchylenie się od rozstrzygnięcia sprawy w jej granicach tj. brak ustosunkowania się do kwestii podniesionej w skardze administracyjnej oraz na rozprawie o tym, iż sentencja decyzji organu II instancji w sprawie o zwrot powinna zawierać rozstrzygnięcie co do całej sprawy o zwrot tj. zarówno o zwrocie nieruchomości jak i zwrocie odszkodowania;

2) art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez niewskazanie w uzasadnieniu pełnej podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia, a także brak jednoznacznych wskazań co do dalszego postępowania, co uniemożliwia organom ponowne prawidłowe rozpoznanie sprawy administracyjnej;

3) Art. 145 § 1 pkt 1 lit c) P.p.s.a. w zw. z art. 7 i 77 K.p.a., poprzez uznanie za nieuzasadniony zarzut dotyczący nie wyjaśnienia wszystkich okoliczności w zakresie stwierdzenia, że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia.

W konkluzji skargi kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że Sąd I instancji nie wypowiedział się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku czy uznaje zarzut naruszenia art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. za uzasadniony chociażby w takim stopniu by uchylić z tego powodu decyzję Wojewody. Sąd powiedział tylko, że nie zaistniały warunki do uwzględnienia wniosku pełnomocnika skarżącej Gminy o stwierdzenie nieważności decyzji z tej przyczyny, tłumacząc to niejednorodnością orzecznictwa. Brak wypowiedzi Sądu w tej kwestii w zestawieniu z treścią wskazań co do dalszego postępowania powoduje poważną wątpliwość jaki będzie zakres związania oceną prawną sądu wynikający z art. 153 P.p.s.a.. Z tego względu naruszenie art. 134 § 1 P.p.s.a. mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Następnie skarżąca podkreśliła, że uchylając decyzję Wojewody [...] jego Sąd wskazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że podstawą prawną uwzględnienia skargi był art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) P.p.s.a.. O ile można się domyśleć, iż pod lit. a) kryje się naruszenie art. 136 ust. 3 ugn, to Sąd w uzasadnieniu nie wskazał, czy art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. został przez Wojewodę naruszony a zatem czy mieści się w podstawie uwzględnienia skargi wskazanej jako art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a. Sąd stwierdził tylko, iż "nie zaistniały warunki do uwzględnienia wniosku pełnomocnika skarżącej Gminy Miasto [...] o stwierdzenie nieważności decyzji" co uzasadniono niejednorodnością orzecznictwa. Nie wiadomo jednak czy Sąd w ogóle uznał zarzut naruszenia art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. za uzasadniony chociażby w takim stopniu, by był to obok naruszenia art. 105 K.p.a. powód do uchylenia decyzji. Powoduje to, iż uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia ponieważ nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Ponadto, Sąd nie wskazał jak powinno wyglądać orzeczenie organu II instancji zgodne z art. 138 § 1 i 2 K.p.a. w przypadku gdy organ ten dopatruje się wady jedynie w zakresie orzeknięcia o zwrocie odszkodowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 P.p.s.a.). NSA jako sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna wniesiona przez Gminę Miasto [...] nie mogła zostać uwzględniona, chociaż niektóre podniesione w niej zarzuty naruszenia prawa – art. 141 § 4 P.p.s.a. oraz art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c P.p.s.a. w zw. z art. 7 K.p.a. i art. 77 § 1 K.p.a. są trafne.

Przepis art. 134 § 1 P.p.s.a. stanowi, że Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że Sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem (art. 1 § 2 P.u.s.a.) zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności organu administracji publicznej. Sąd może więc uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w tym piśmie procesowym, jak również stwierdzić np. nieważność zaskarżonego aktu, mimo że skarżący wnosił o jego uchylenie. Rozstrzygnięcie "w granicach danej sprawy" oznacza, że Sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Na tle komentowanego przepisu szczególnego znaczenia nabiera więc zagadnienie tożsamości sprawy administracyjnej. Należy w związku z tym zauważyć, że zgodnie z powszechnym stanowiskiem doktryny (por. B. Adamiak, glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., I SA/Gd 654/96, OSP 1999, z. 1, s.

51) na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, a zatem przy ustalaniu tożsamości sprawy należy badać te właśnie elementy. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej.

Dla skuteczności zarzutu kasacyjnego opartego na przepisie art. 134 § 1 P.p.s.a., w skardze kasacyjnej należy wykazać, iż Sąd pierwszej instancji rozpoznając skargę dokonał oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy (w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym) lub z przekroczeniem granic danej sprawy, albo też że w okolicznościach tej sprawy Sąd powinien był wyjść poza granice określone zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną, a tego nie uczynił, i że owo zaniechanie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy ( por. wyrok NSA z dnia 6 listopada 2014r. I FSK 1674/13 LEX nr 1590728 ). O naruszeniu przepisu art. 134 § 1 P.p.s.a. można byłoby mówić, gdyby Sąd wykroczył poza granice sprawy, w której skarga została wniesiona lub gdyby - mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku - nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym popełniono uchybienia na tyle istotne, a przy tym oczywiste, że bez względu na treść zarzutów Sąd nie powinien był przechodzić nad nimi do porządku ( por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014r. II GSK 1764/12 LEX nr 1595978 ).

Autor skargi kasacyjnej uzasadnia zarzut naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. nieodniesieniem się przez Sąd pierwszej instancji do zarzutu skargi dotyczącego nieprawidłowości w sentencji decyzji organu odwoławczego. Wymieniony przepis nie mógł być w ten sposób naruszony. Sąd pierwszej instancji nie przekroczył bowiem granic sprawy poddanej jego kontroli, a co najwyżej nie odniósł się w pełnym zakresie do wszystkich zarzutów skargi – art. 141 § 4 P.p.s.a. Istotnie ma rację skarżący kasacyjnie, że Sąd I instancji nie wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czy w jego ocenie zaskarżona decyzja narusza art. 138 § 1 pkt. 2 K.p.a. Powyższe uchybienie nie miało jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części. Osnowa decyzji, wydana na tej podstawie prawnej, składa się zatem z dwóch części: w pierwszej organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i określa zakres tego uchylenia – w całości lub w części, zaś w drugiej organ odwoławczy w tym samym zakresie rozstrzyga sprawę co do istoty albo umarza postępowanie pierwszej instancji. W przypadku, gdy organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję w części, może orzec co do istoty sprawy tylko w tej części albo tylko w tej części umorzyć postępowanie. Organ odwoławczy nie jest natomiast obowiązany, a jedynie uprawniony, do stwierdzenia w sentencji decyzji, że w pozostałej (nieuchylonej) części utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy. Jeżeli zatem organ odwoławczy nie skorzysta z tego uprawnienia, to sytuacja prawna strony jest określona decyzją organu odwoławczego w części, w której uchylił on zaskarżoną decyzję i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy oraz decyzją organu pierwszej instancji w części nieuchylonej przez organ odwoławczy. W rozpoznawanej sprawie organ odwoławczy w sposób niebudzący wątpliwości oznaczył, w jakim zakresie uchylił zaskarżoną decyzję i w tym zakresie orzekł co do istoty. Nie ulega więc wątpliwości, że w pozostałej, nieuchylonej części ( gdyby nie doszło do uchylenia obu decyzji przez Sąd pierwszej instancji ) decyzja organu pierwszej instancji byłaby wiążąca i wywoływała skutki prawne. Powyższa wykładnia nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ( por. wyrok NSA z 7 lutego 2012 r. II GSK 1531/10, wyrok NSA z dnia 25 marca 2014r. I OSK 399/13 ).

Należy podkreślić, że uzasadnienie decyzji stanowi jej integralną część i decyzję należy odczytywać tak jak wynika z jej sentencji oraz uzasadnienia łącznie. W niniejszej sprawie z



uzasadnienia zaskarżonej decyzji w sposób niewątpliwy wynika, że w ocenie organu odwoławczego zwrot wywłaszczonej nieruchomości był uzasadniony, a w tej sytuacji zakres rozstrzygnięcia organu drugiej instancji nie może budzić żadnych wątpliwości.

Stosownie do art. 30 § 4 k.p.a. w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni.

Jak wynika z akt sprawy B.R. jest spadkobiercą po J.P., która zmarła przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji. W takiej sytuacji z mocy ustawy wstąpił on w prawa spadkodawczyni. Następca prawny wstępuje do postępowania na miejsce dotychczasowej strony, w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. w takim stadium, w jakim postępowanie to znajduje się w chwili jego zgłoszenia się, co w szczególności oznacza, iż wszystkie czynności procesowe dokonane przed zaistnieniem następstwa przez organ lub poprzednika prawnego pozostają ważne (wiążące) i nie muszą być powtarzane. Jeżeli zaś jakaś czynność zdziałana przez poprzednika ma charakter odwoalny, to, zgodnie z ogólną zasadą dyspozycyjności, następca prawny może ją zmienić lub odwołać na takich zasadach, jak strona postępowania. Śmierć J.P. nie spowodowała bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., gdyż w dalszym ciągu istniała strona postępowania ( w jej miejsce wstąpił B.R. ) i sprawa administracyjna podlegająca załatwieniu w drodze decyzji. Tylko w przypadku gdyby postępowanie toczyło się w sprawie praw lub obowiązków osobistych, które nie przechodzą na spadkobierców, bo są związane np. z określoną osobą oraz jej kwalifikacjami osobistymi, śmierć strony dawałaby podstawę do umorzenia postępowania (B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego s. 436).

Sytuacja taka nie miała jednak miejsca w rozpoznawanej sprawie, ponieważ zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. z 2015r., poz. 782 ze zm. ) 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. Powołany przepis nie tylko wskazuje na dziedziczny charakter roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, ale zawiera także zamknięty katalog podmiotów, którym przysługuje prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Są to poprzedni właściciel lub jego spadkobierca. Żadna inna osoba nie może skorzystać z prawa określonego w art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bezpośrednie wskazanie osób, którym przysługuje roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyklucza możliwość przejścia roszczenia na inne osoby. Słusznie zatem Sąd I instancji uznał, że niedopuszczalna jest cesja praw pomiędzy osobami, które złożyły wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Należy podkreślić, że roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest uprawnieniem podmiotowym ściśle powiązane z wywłaszczeniem. Obecnie obowiązujące przepisy wykluczają możliwość przenoszenia roszczenia o zwrot nieruchomości w drodze sukcesji generalnej innej niż spadkobranie ( E. Bończak – Kucharczyk ustawa o gospodarce nieruchomościami komentarz wyd. 2 Lex Warszawa 2013 str. 792 ).

Oznacza to, że organy administracji publicznej jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji wydając obie decyzje naruszyły prawo umarżając postępowanie w stosunku do J.P.; i T.W.. Skutkowało to nieprawidłowym rozstrzygnięciem w zakresie oznaczenia podmiotów, którym należy zwrot, wysokości zwracanych części oraz wysokości należnej do zwrotu ceny sprzedaży.

Uzasadniony jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c P.p.s.a. i art. 7, art. 77 K.p.a. dotyczący niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, jednak pomimo częściowo błędnego uzasadnienia wyroku zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dla ustalenia czy cel wyłączenia został zrealizowany nie jest wystarczające dokonanie oględzin nieruchomości, w oparciu o które stwierdzono, że nie znajdują się na niej urządzenia i inne obiekty świadczące o budowie zalewu i stopnia wodnego. Uzasadnione wydaje się sprawdzenie w oparciu o parametry wynikające z dokumentów związanych z budową zbiornika (zalewu), czy w sytuacji maksymalnego spiętrzenia wody, wyłączona nieruchomość znajdzie się w polu jej oddziaływania. W takim bowiem przypadku nieruchomość stanowiłaby integralnie związaną z zalewem część zbiornika wodnego.

W kontekście powyższego podnoszona w skardze kasacyjnej kwestia ustalenia w sprawie, czy wnioskowane do zwrotu działki znajdują się pod wodą przy maksymalnym poziomie piętrzenia wody ma istotne znaczenie w sprawie i powinna zostać wyjaśniona przez organ administracji w toku jej ponownego rozpoznania.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.