

ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO MAJ-CZERWIEC 2012 ROKU

- **Wyrok z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie I OSK 747/11:**

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. Natomiast art. 137 tej ustawy stanowi, że 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.

Wyrokiem z dnia 22 maja 2012 r. wydanym w sprawie I OSK 747/11 Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Miasta Stołecznego W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 873/10 w sprawie ze skargi Miasta Stołecznego W. na decyzję Wojewody M. w przedmiocie zwrotu nieruchomości- oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

[...] należy stwierdzić, że zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 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. Natomiast art. 137 tej ustawy stanowi, że 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 analizowanym stanie faktycznym celem, dla którego została wywłaszczona nieruchomość, była budowa osiedla mieszkaniowego (U.), przy czym w planie realizacyjnym tego przedsięwzięcia - objęta decyzją o zwrocie nieruchomości - działka nr [...] przeznaczona była konkretnie pod budowę parkingu. Bezsprene przy tym, inwestor budujący w/w osiedle nie wybudował na przedmiotowym gruncie parkingu osiedlowego, gdyż parking, który w tym miejscu istnieje, powstał z inicjatywy Usługowej Spółdzielni Inwalidów "U." w W. (obecnie Usługowej Spółdzielni "U.).

Usługowa Spółdzielnia "U." w W. jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą i działa na własny rachunek. Z tego powodu inwestycja wybudowana przez ten podmiot, w postaci parkingu, nie może być utożsamiana z realizacją celu publicznego, który uzasadnia wywłaszczenie. Zatem, choć – w tym konkretnym przypadku – zarówno celem publicznym, jak i inwestycją zrealizowaną przez Spółdzielnię "U." był parking, nie oznaczało to – jak wywodził w skardze kasacyjnej jej autor - że (cyt.): "nie ma znaczenia fakt, kto wybudował przedmiotowy parking, ale istotne jest, że zgodnie z planem realizacyjnym był on przewidziany na przedmiotowej nieruchomości, został wybudowany i służy mieszkańcom osiedla zgodnie z celem wywłaszczenia". [...]W sprawie rozpatrywanej celem wywłaszczenia była budowa osiedla mieszkaniowego, wywłaszczenie zostało dokonane w 1975 r., zatem trzydzieści kilka lat temu. Przy tak znacznym upływie czasu, nie sposób twierdzić, że takie zadanie inwestycyjne nie zostało jeszcze ukończone, zwłaszcza – co było w sprawie istotne – iż już w 1998 r. podmiot komercyjny otrzymał zezwolenie budowlane na budowę na obszarze wywłaszczonym własnej inwestycji, którą zrealizował i która cały czas istnieje. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższe dowodzi niezbicie, że sporna działka już w 1998 r. stała się zbędną na cel, dla którego została wywłaszczona, co w konsekwencji prowadziło do obowiązku wydania orzeczenia o jej zwrocie.

- **Postanowienie z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie II OZ 475/12 :**

złożenie przez skarżących, już po wydaniu zaskarżonego zarządzenia, wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym oraz w konsekwencji przyznanie im prawa pomocy we wnioskowanym zakresie, nie ma wpływu na zgodność z prawem przedmiotowego zarządzenia. Przyznanie skarżącym prawa pomocy w w/w zakresie już po wydaniu zaskarżonego zarządzenia o wezwaniu do uiszczenia wpisu od skargi ma jednak ten skutek, że mimo pozostawania w obrocie prawnym tego zarządzenia skarżący nie ma obowiązku uiszczenia przedmiotowego wpisu.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2012 r. wydanym w sprawie II OZ 475/12 Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 2012 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zażalenia H. K. i Z.K. na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 153/12 w przedmiocie wezwania do uiszczenia wpisu sądowego w sprawie ze skargi na decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia [...] grudnia 2011 r., nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie anulowania zameldowania w miejscu pobytu stałego - postanowił oddalić zażalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 199 p.p.s.a., strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Natomiast zgodnie z art. 220 § 1 p.p.s.a. Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata. W tym przypadku przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania.

Oдноśnie podnoszonej w zażaleniu okoliczności wskazać należy, że złożenie przez skarżących, już po wydaniu zaskarżonego zarządzenia, wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym oraz w konsekwencji przyznanie im prawa pomocy we wnioskowanym zakresie, nie ma wpływu na zgodność z prawem przedmiotowego zarządzenia. Przyznanie skarżącym

prawa pomocy w w/w zakresie już po wydaniu zaskarżonego zarządzenia o wezwaniu do uiszczenia wpisu od skargi ma jednak ten skutek, że mimo pozostawania w obrocie prawnym tego zarządzenia skarżący nie ma obowiązku uiszczenia przedmiotowego wpisu.

- **Wyrok z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie I OSK 829/11:**

skierowanie decyzji w stosunku do zmarłej osoby musi być zawsze kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art.156 § 1 pkt.2 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2012 r. wydanym w sprawie I OSK 829/11 Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 6 czerwca 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Miasta Stołecznego Warszawy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2011 r. sygn. akt I SA/Wa 370/10 w sprawie ze skarg Gminy Miasta Stołecznego Warszawy i [...] Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej "[...]" w W. na decyzję Ministra Infrastruktury z dnia [...] grudnia 2009 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej 1. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, 2. zasądził od Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz Gminy Miasta Stołecznego Warszawy kwotę 380 (trzysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie z uwagi na trafność podniesionego w niej zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 145 § 1 pkt 2 P.p.s.a. Autor skargi kasacyjnej trafnie przy tym zauważył, że WSA w Warszawie w toku postępowania sądowego ustalił, że L. S., spadkobierca jednego ze współwłaścicieli przedmiotowej nieruchomości zmarł w dniu [...] marca 2003 r., a zatem kilka lat przed wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej. Dysponując takimi informacjami, Sąd

I instancji zobowiązany był zastosować instytucję przewidzianą w powołanym przepisie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a nie oddalić skargę. Zarówno zaskarżona doń decyzja nadzorcza Ministra Infrastruktury z dnia [...] grudnia 2009 r. jak i poprzedzająca ją decyzja Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] grudnia 2008 r. zostały bowiem skierowane do nieżyjącej od kilku lat osoby. Taka sytuacja wielokrotnie była rozważana w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym jednolicie przyjmowano, że skierowanie decyzji w stosunku do zmarłej osoby musi być zawsze kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art.156 § 1 pkt.2 k.p.a.(wyroki NSA z dnia 14 listopada 2001 r., I SA 2462/99, z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01 (niepubl.), z dnia 11 marca 2008 r., I OSK 1959/06 (niepubl.) czy z dnia 30 września 2009 r., I OSK 1429/08 (LEX nr 595138).

Oceny tej nie zmienia fakt, że kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisu, który stwierdzałby wprost, że osoba zmarła nie może być stroną w sprawie, gdyż wynika to z samej konstrukcji pojęcia strony (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1996, s. 183) i jej zdolności prawnej, którą ocenia się według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 k.p.a.). Zdolność prawna osoby fizycznej ustaje z chwilą jej śmierci.[.....]. Na taką kwalifikację omawianej wady decyzji nie ma wpływu to, czy organ wiedział o śmierci strony postępowania oraz czy jego niewiedza była zawiniona czy też nie. Powołany przepis w ogóle nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością decyzji.

Zauważyć również należy, że sądowa kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji powinna przebiegać w określonej kolejności. W pierwszej kolejności należy ocenić zaskarżoną decyzję i postępowanie, które ją poprzedziło, z punktu widzenia wad powodujących nieważność decyzji. Przyjęcie takiej kolejności badania zgodności z prawem uzasadnione jest tym, że ustalenie którejkolwiek z wad decyzji powodujących stwierdzenie jej nieważności czyni dalszą kontrolę zbędną.

- **Wyrok z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie I OSK 954/11:**

plan zagospodarowania przestrzennego, obowiązujący na danym obszarze jest na tym obszarze prawem powszechnie obowiązującym. Nie jest zatem możliwe, aby jego treść mogła być modyfikowana lub odczytywana przez pryzmat treści jakiegokolwiek umowy cywilnej.

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2012 r. wydanym w sprawie I OSK 954/11 Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 czerwca 2012 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej A. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 1000/10 w sprawie ze skargi A. S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia [...] lipca 2010 r. nr [...] w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 1. uchylił zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i decyzję Prezydenta Miasta C. z dnia [...] kwietnia 2010 r., nr [...], 2. zasądził od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. na rzecz A. S. kwotę [...] złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania za obie instancje.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

[...] postępowanie kasacyjne w niniejszej sprawie polegało wyłącznie na badaniu zasadności podstaw kasacyjnych, przytoczonych w skardze kasacyjnej. Podstawy te sprowadzały się zaś do zarzutu naruszenia prawa materialnego w postaci art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 z późn. zm.) przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że nie jest możliwe przekształcenie prawa wieczystego użytkowania na nieruchomości w prawo własności, w sytuacji nieruchomości ta - zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jest przeznaczona m. in. pod zabudowę mieszkaniową.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 w/w ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa (...), w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. zaskarżonej decyzji, osoby fizyczne

będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przez nieruchomość rolną rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne. Wprawdzie zatem powyższy przepis nie zawierał postanowień, które precyzyjnie wskazywałyby, w jaki sposób miało nastąpić ustalenie, czy dana, niezabudowana nieruchomość została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową lub pod garaże, jednak w treści w/w regulacji znajdowało się odesłanie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu (lub decyzji o warunkach zabudowy). Te zatem akty były przede wszystkim miarodajne dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że plan zagospodarowania przestrzennego, obowiązujący na danym obszarze jest na tym obszarze prawem powszechnie obowiązującym. Nie jest zatem możliwe, aby jego treść mogła być modyfikowana lub odczytywana przez pryzmat treści jakiegokolwiek umowy cywilnej.

[...] skoro zatem obie nieruchomości, pozostające w użytkowaniu wieczystym A. S., znajdowały się na terenie objętym miejscowym ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta C., zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 1 lipca 2004 r. Nr XXII/430/2004, który dla tego terenu przewidywał m. in. zabudowę wielorodzinną mieszkaniową (MW), to nie było podstaw do twierdzenia, że - z uwagi na treść pierwotnej umowy z dnia [...] listopada 1999 r. o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste - nie było możliwe dokonanie przekształcenia przysługującego skarżącemu kasacyjnie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Przepis art. 1 ust. 1 w/w ustawy z 2005 r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 9 października 2011 r. nie stanowił bowiem, że przeznaczenie nieruchomości na cele mieszkaniowe musi mieć charakter wyłączny. Wbrew także stanowisku Sądu Wojewódzkiego, intencją ustawodawcy w tym

przypadku było objęcie procesem przekształceń jak najszerszej grupy użytkowników wieczystych będących osobami fizycznymi (vide: uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych ustaw). O intencjach ustawodawcy świadczy też pośrednio, nawiasem mówiąc, kolejna nowelizacja omawianej ustawy, która jeszcze bardziej rozszerzyła zakres rodzajów nieruchomości, co do których użytkownik wieczysty może wystąpić z roszczeniem o przekształcenie jego dotychczasowego prawa w prawo własności (vide: ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 187, poz. 110).

Należy przyjąć zatem, że dopiero w przypadku, gdyby dana nieruchomość nie była objęta w dniu [...] października 2005 r. planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to - dla oceny jej przeznaczenia - należałoby uwzględnić cel, na który nieruchomość ta została oddana w użytkowanie wieczyste. W sytuacji natomiast, gdy w dniu [...] października 2005 r. istniał i obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania terenu na którym znajdowały się przedmiotowe nieruchomości, wyłącznie ten plan rozstrzygał o ich przeznaczeniu. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, z uwagi na fakt, że od daty wydania zaskarżonej decyzji, to jest od dnia [...] lipca 2010 r. nastąpiło kilka nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa (...), organy winny mieć na uwadze powyższą ocenę prawną, z tym, że oczywiście o tyle, o ile będzie ona zachowywała nadal aktualność.

- **Wyrok z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie I OSK 950/11:**

Art. 4 ust. 7 w związku z art. 4 ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz 1459 ze zm.) nakłada na wojewodę obowiązek wydania zarządzenia w sprawie zasad udzielania bonifikat, , które jest aktem o charakterze ogólnym.

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2012 r. wydanym w sprawie I OSK 950/11 Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 czerwca 2012 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 936/10 w sprawie ze skargi A. W. i Ł. W. na decyzję Wojewody Ś. z dnia [...] czerwca 2010 r. nr [...] w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oddalił skargę kasacyjną.

Jedną z tez zawartych w przedmiotowym rozstrzygnięciu było wskazanie przez Naczelny Sąd Administracyjny, że Art. 4 ust. 7 w związku z art. 4 ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz 1459 ze zm.) nakłada na wojewodę obowiązek wydania zarządzenia w sprawie zasad udzielania bonifikat, , które jest aktem o charakterze ogólnym.