

II SA/Łd 102/10 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

LEX nr 605657

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 30 marca 2010 r.

II SA/Łd 102/10

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Grzegorz Szkudlarek (spr.).

Sędziowie WSA: Sławomir Wojciechowski, Renata Kubot - Szustowska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 marca 2010 r. sprawy ze skargi K. R. i K. D. na decyzję Wojewody (...) z dnia (...) nr (...) w przedmiocie odmowy ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia części nieruchomości oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewoda (...) decyzją z dnia (...) roku, Nr (...), po rozpoznaniu odwołania K. R., utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta L. z dnia (...) roku, Nr (...) o odmowie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa części nieruchomości położonej w L., oznaczonej na mapie Nr (...) z dnia 28 kwietnia 1949 r. jako działka Nr ewid. (...) o powierzchni 0,4326 ha.

Jak wynika z dokumentów załączonych do akt administracyjnych, K. R. i K. D., spadkobiercy poprzednich właścicieli nieruchomości, wnieśli o ustalenie i wpłatę odszkodowania, gdyż działka Nr (...) została zajęta we wrześniu 2007 r. pod budowę dróg dojazdowych do ul. A. Obecnie powyższa działka oznaczona jest na planach geodezyjnych Nr (...). Metraż poszczególnych działek wykazany w wypisie z rejestru gruntów obejmuje również działkę o Nr (...).

Organ I instancji, po rozpoznaniu wniosku, decyzją z dnia (...) roku, na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), orzekł o odmowie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa części nieruchomości oznaczonej jako działka Nr (...) o pow. 0,4326 ha, z uwagi na przedawnienie roszczeń odszkodowawczych.

W odwołaniu K. R. wskazała, iż decyzja jest dla niej i innych spadkobierców krzywdząca.

Po rozpoznaniu odwołania Wojewoda (...) decyzją z dnia (...) roku utrzymał w mocy kwestionowane rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu organ wskazał, że orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej miasta L. z dnia (...) roku, na podstawie art. 3 § 1 i art. 22 § 1 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 września 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 86, poz. 776 ze zm.) oraz art. 1 i art. 2 dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. (Dz. U. R. P. Nr 20, poz. 138) w brzmieniu ustawy z dnia 30 grudnia 1949 r. (Dz. U. R. P. Nr 65, poz. 527), wywłaszczono na wniosek Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych, z przeznaczeniem na cele komunikacji

kolejowej, na rzecz Państwowego Przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" działki Nr (...) o pow. 4112 m² i Nr (...) o pow. 4326 m².

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945, do wywłaszczenia na podstawie niniejszego dekretu stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. - Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. R. P. Nr 86, poz. 776) w brzmieniu ustawy z dnia 30 marca 1939 r. (Dz. U. R. P. Nr 31, poz. 205) z zastrzeżeniami. Modyfikacja dotyczyła przede wszystkim wymogu zawiadomienia i doręczenia do rąk właściciela lub posiadacza nieruchomości w toku czynności wstępnych postępowania przygotowawczego i wywłaszczenia. Obowiązek ten został zastąpiony przez ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym oraz przez wywieszenie odpisu tych ogłoszeń w siedzibie właściwego zarządu gminnego lub miejskiego. Obwieszczenie o wydaniu orzeczeniu wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa m.in. nieruchomości położonej w L. z gruntów ukazowych wsi O., oznaczonej jako działki Nr (...) o pow. 4112 m² i Nr (...) o pow. 4326 m², opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej m. L. Nr 5 z dnia 1 marca 1951 r. pod pozycją 26.

Stosownie do treści art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 25), niezakończone ostatecznie postępowanie z wniosku o ustalenie odszkodowania w sprawach, wymienionych w art. 5 i 6, będzie prowadzone dalej na zasadach dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 197 i Nr 55, poz. 438) zarówno co do wysokości i trybu ustalenia odszkodowania, jak i co do sposobu wypłaty odszkodowania. Po myśli z art. 33 ust. 1 dekretu z 1949 r., wniosek o ustalenie odszkodowania każda ze stron może złożyć do prezydium wojewódzkiej rady narodowej po zgłoszeniu wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Wykonawca narodowych planów gospodarczych może zgłosić wniosek o ustalenie odszkodowania równocześnie z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Roszczenia odszkodowawcze przedawniają się po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się ostateczne w toku instancji (art. 39 dekretu z 1949 r.).

Zgodnie z treścią art. 9 ustawy z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r., terminy przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w sprawach, w których orzeczenie o wywłaszczeniu zostało wydane ostatecznie w toku instancji lub uprawomocniło się przed wejściem w życie niniejszej ustawy - zaczynają biec od daty wejścia w życie tej ustawy.

W stanie faktycznym sprawy, orzeczenie o wywłaszczeniu nieruchomości z dnia (...) roku stało się ostateczne w dniu 15 marca 1951 r.. Termin przedawnienia zaczął więc biec od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. od dnia 31 stycznia 1952 r.. W tej sytuacji roszczenie odszkodowawcze wynikające z powyższego orzeczenia uległo zatem przedawnieniu z dniem 31 stycznia 1955 r..

Przepisy dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.). Zgodnie z przepisami przejściowymi do ustawy z 1958 r., postępowanie wywłaszczeniowe wszczęte po wyzwoleniu, a w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy jeszcze nie zakończone, będzie prowadzone nadal według

dotychczasowych przepisów z odpowiednim zastosowaniem przepisów niniejszej ustawy dotyczących właściwości organów orzekających. Czynności dokonane w dotychczasowym postępowaniu pozostają w mocy, a odszkodowanie ustala się według zasad odszkodowania przewidzianych w ustawie z 1958 r., jeżeli wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nastąpiło po dniu 1 lipca 1956 r., a dotychczas nie ustalono odszkodowania. W pozostałych przypadkach odszkodowanie ustala się według przepisów dotychczasowych.

Postępowanie wywłaszczeniowe zostało wszczęte przed dniem 1 lipca 1956 r., a odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość nie zostało ustalone do chwili obecnej. Fakty te, zdaniem organu, wskazują jednoznacznie, że odszkodowanie za wywłączoną powinno być zostać ustalone wówczas według zasad przewidzianych w dekrety z dnia 26 kwietnia 1949 r.. Wobec tego jest oczywiste, że roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu z mocy art. 39 ust. 1 dekretu.

Ustosunkowując się do zarzutów odwołania, a w szczególności do kwestii wydania orzeczenia z dnia (...) roku z rażącym naruszeniem prawa, organ wskazał, że zagadnienie to nie może być przedmiotem tego postępowania. Do ewentualnego wyeliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa, może dojść w postępowaniu o stwierdzenie nieważności takiego aktu na podstawie jednej z przesłanek wynikającej z art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W oświadczeniu z dnia 10 stycznia 2008 r. Prezydent Miasta L. reprezentujący interes Skarbu Państwa stwierdził, iż nie zrzeka się korzystania z przysługującego mu stosownie do treści art. 39 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, zarzutu przedawnienia roszczeń dotyczących ustalenia i wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości.

W skardze na powyższą decyzję K. R. i K. D. wnieśli o jej uchylenie w całości. Zdaniem strony, w sprawie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 128 w zw. z art. 136 ust. 1 i art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez odmowę wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość w sytuacji gdy odszkodowanie to nie zostało nigdy wypłacone właścicielom, a cel wywłaszczenia nigdy nie został zrealizowany, a także zaniechanie zawiadomienia spadkobierców o tym, że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. W sprawie doszło także do uchybienia przepisom prawa procesowego, tj. art. 77 § 1 w zw. z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez uchylenie się od podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia sprawy, co poskutkowało wydaniem decyzji w oparciu o niepełny i nie w pełni rozpatrzony materiał dowodowy. W sprawie doszło także do naruszenia art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem organ przekroczył granice swobodnej oceny materiału dowodowego. Organ naruszył również art. 11 w zw. z art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż nie wyjaśnił stronie zasadności przesłanek, którymi się kierował. Z racji tego, że organ nie określił w decyzji stron postępowania naruszył zapis art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W motywach skargi strona opisała dotychczasowy przebieg postępowania wywodząc, że przepisy dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r., na podstawie którego doszło do wywłaszczenia, nie miały zastosowania do nieruchomości stanowiącej własność spadkodawców skarżących. W tej sytuacji, zdaniem strony, orzeczenie o wywłaszczeniu nieruchomości nie odnosi żadnych skutków prawnych, jest bezskuteczne. Tymczasem organ nie rozpatrzył w ogóle kwestii skuteczności

wywłaszczenia. W orzeczeniu o wywłaszczeniu z dnia (...) roku wskazano jako cel wywłaszczenia budowę linii kolejowej. Jednakże stronom nie odebrano nieruchomości i przez 57 lat od wydania orzeczenia o wywłaszczeniu nie podjęto działań związanych z realizacją celu wywłaszczenia. Właściciele nieruchomości, jak i ich spadkobiercy użytkowali nieruchomość do 2007 r. kiedy to została ona zajęta pod budowę nowej drogi, a zatem w innym celu niż cel wywłaszczenia. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., wywłaszczona nieruchomość może być wykorzystana na inny cel niż cel wywłaszczenia tylko gdy poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy nie złożą wniosku o jej zwrot. Zgodnie z przepisem art. 136 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ powinien zawiadomić o zamiarze wykorzystania nieruchomości na inny cel, niż cel wywłaszczenia. Organ nie skierował do strony takiego zawiadomienia. Fakt, że stronie skarżącej nie przyznano odszkodowania narusza podstawowe zasady ustrojowe państwa prawnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, iż sąd bada legalność zaskarżonego rozstrzygnięcia pod kątem jego zgodności z prawem materialnym określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Stosownie do uregulowania art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w razie nieuwzględnienia skargi, sąd skargę oddala.

Oceniając legalność zaskarżonej decyzji Sąd zważył, że organy prawidłowo przeprowadziły postępowanie dowodowe, ustaliły stan faktyczny i wydały rozstrzygnięcia odpowiadające zebranym dowodom.

Bezspornie, z dokumentów załączonych do akt administracyjnych wynika, że do wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa doszło na mocy orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia (...) roku. Wywłaszczenia nieruchomości dokonano z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. Nr 86, poz. 776 ze zm.) i dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 grudnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 527). Zawiadomienie i doręczenie orzeczenia zastępowane było przez ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wywieszenie odpisu tego orzeczenia w siedzibie właściwego zarządu gminnego lub miejskiego. Orzeczenie został opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 1 marca 1951 r., zatem stało się ostateczne z dniem 15 marca 1951 r..

Z akt administracyjnych wynika także, iż spadkobiercy ówczesnych właścicieli nieruchomości, a w chwili obecnej skarżący, wystąpili z wnioskiem o wypłatę odszkodowania za wywłaszczenie w dniu 15 października 2007 r..

W ustalonym stanie faktycznym organy obu instancji zgodnie uznały, że roszczenie o wypłatę odszkodowania, przedawniło się. W ocenie składu orzekającego, rozstrzygnięcie takie jest prawidłowe. Zasadnie organy powołały się na treść art. 38a dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającą powyższy dekret (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Zgodnie z tym przepisem, roszczenia odszkodowawcze przedawniają się po upływie trzech lat od dnia, w którym orzeczenie o wywłaszczeniu stało się ostateczne w toku instancji. Przy czym, terminy przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w sprawach, w których orzeczenie o wywłaszczeniu zostało wydane ostatecznie w toku instancji lub uprawomocniło się przed wejściem w życie niniejszej ustawy - zaczynają biec od daty wejścia w życie tej ustawy (art. 9 ww. ustawy z 1951 r.). Ustawa z 1951 r., po myśli przepisu art. 14 ustawy, weszła w życie z dniem ogłoszenia, czyli z dniem 31 stycznia 1952 r.. Z treści tych zapisów, organy prawidłowo wywiodły, że roszczenia odszkodowawcze przedawniły się z dniem 31 stycznia 1955 r.. Tymczasem jak już wskazywano, wniosek o wypłatę odszkodowania został złożony przez spadkobierców poprzedniego właściciela nieruchomości w roku 2007. Bezsprzecznie wniosek ten został złożony po przedawnieniu się roszczenia o wypłatę odszkodowania.

W tym zakresie, co już wskazywano, stanowisko organów orzekających jest prawidłowe i nie może być skutecznie kontestowane.

W treści skargi strona skarżąca podnosiła, że wywłaszczenie nieruchomości było przeprowadzone z naruszeniem przepisów prawa. Zdaniem strony, do zaistniałego stanu faktycznego nie miały zastosowania przepisy dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków ziemskich na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945. Ustosunkowując się do tych zarzutów należy wskazać, że mają one na celu kwestionowanie prawidłowości wywłaszczenia, a zatem kontestują orzeczenie o wywłaszczeniu z 1951 r.. Argumenty te jako takie nie mogą być skutecznie podniesione w toku postępowania wszczętego wnioskiem o wypłatę odszkodowania za wywłaszczenie. Tezy te mogą stanowić argumentację wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji - orzeczenia o wywłaszczeniu. Podobnie, poza wpływem na rozstrzygnięcie pozostaje kwestia bezprawności odebrania nieruchomości w świetle tego, że ówcześni właściciele nieruchomości, jak i ich spadkobiercy użytkowali grunty przez ponad 50 lat.

Strona skarżąca zwróciła uwagę także na fakt, że nieruchomość została wywłaszczona z przeznaczeniem na budowę linii kolejowej. Tymczasem, nieruchomość została przeznaczona na zupełnie inny cel, czyli pod budowę drogi. W tym zakresie strona powołała się na instytucję zbytności nieruchomości na cel wywłaszczenia uregulowaną w art. 136 i 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Odnosząc się do tej kwestii wskazać należy, że zagadnienie to pozostaje poza przedmiotem postępowania, którym w niniejszej sprawie jest ocena czy stronie skarżącej przysługuje odszkodowanie za wywłaszczenie. Niemniej jednak należy podkreślić, iż zgodnie z przepisem art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy rozdziału 6 działu III ustawy (w tym m.in. art. 136 i 137 ustawy) stosuje się do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie enumeratywnie wymienionych aktów prawnych. Powołany przepis ma szczególny i wyjątkowy charakter oraz zawiera rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości w trybie i

na zasadach nie mieszczących się w pojęciu wyłączenia sensu stricto, i które nie mogłyby być zwrócone na podstawie art. 136 i nast. tej ustawy (por. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 2008 r., II SA/Lu 272/08, Lex Nr 518034). Wśród aktów wymienionych w cytowanym przepisie nie ma rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wyłączeniowym i dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wyłączeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945 r.. Wynika z tego, że nie ma prawnej możliwości zastosowania zapisów powołanych przez stronę norm prawnych do stanu faktycznego sprawy. Nadto wskazać należy, że uregulowania przepisu art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie zwrotu nieruchomości wyłączonych lub przejętych czy też nabytych przez Skarb Państwa w szczególnym trybie mają charakter wyczerpujący i nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu na inne przypadki utraty własności (por. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 marca 2008 r., II SA/Lu 796/07, Lex Nr 496235; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 stycznia 2008 r., II SA/Bk 825/07, Lex Nr 480467 i inne).

W konkluzji skargi strona wskazywała także na uchybienie art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż wbrew wymogom tego przepisu organ nie określił w decyzji II instancji stron postępowania. Odnosząc się do tej kwestii Sąd chciałby wyjaśnić, że nawet jeżeli sentencja rzeczonyj decyzji nie precyzowała stron postępowania, a jedynie wskazywała osobę, która wniosła odwołanie, to z uzasadnienia tejże decyzji wynika kto jest stroną postępowania. W uzasadnieniu organ określił kto był właścicielem nieruchomości w momencie wyłączenia, jak i opisał późniejsze zmiany własnościowe na skutek spadkobrania. W końcu organ wskazał osoby, których wniosek o wypłatę odszkodowania zainicjował postępowanie. Z tego powodu Sąd nie podzielił także tych argumentów skargi. Reasumując powyższe rozważania, Sąd uznał działanie organów administracji w sprawie za zgodne z regulacją prawa materialnego. Skład orzekający nie dopatrył się naruszenia przepisów procedury w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Wobec czego, na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł o oddaleniu skargi.