

I OSK 147/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-08-26
Data wpływu	2013-01-23
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Joanna Runge - Lissowska Miroslaw Gdesz Wieslaw Morys /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6181 Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę
Hasła tematyczne	Wywłaszczanie nieruchomości
Sygn. powiązane	II SA/Lu 590/12
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżony wyrok oraz decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 1974 nr 10 poz 64; art. 35 ust. 1 i 2, art. 36 ust. 1 i 2; Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości - tekst jednolity Dz.U. 2010 nr 102 poz 651; art. 124 ust 1, art. 128 ust. 4, art. 129 ust. 5 pkt 3, art. 216 ust 1, art. 233; Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 188; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wiesław Morys (spr.) sędzia NSA Joanna Runge-Lissowska sędzia del. WSA Miroslaw Gdesz Protokolant starszy asystent sędziego Rafał Kopania po rozpoznaniu w dniu 26 sierpnia 2014 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 października 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 590/12 w sprawie ze skargi M. G. na decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia [...] maja 2012 r. nr [...] w przedmiocie odmowy ustalenia odszkodowania z tytułu ograniczenia prawa własności nieruchomości 1. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta Miasta Chełm z dnia [...] czerwca 2011 r. nr [...], 2. zasądza od Wojewody Lubelskiego na rzecz M. G. kwotę 760 (siedemset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 590/12, oddalił skargę M. G. na decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia [...] maja 2012 r. w opisanym wyżej przedmiocie.

W jego uzasadnieniu przedstawił następujący stan faktyczny i prawny sprawy: ostateczną decyzją z dnia [...] grudnia 1979 r., nr [...], wydaną na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.), Prezydent Miasta Chełm udzielił Wojewódzkiej Dyrekcji Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Chełmie zezwolenia na zajęcie m.in. działki nr [...] o powierzchni 1,3046 ha z przeznaczeniem na budowę magistrali ciepłowniczej w Chełmie. Przedmiotowa działka stanowiła współwłasność W. P., W. W. (matki M. G.) i M. L. K. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Chełmie, sygn. akt [...], z dnia [...] października 1984 r. została zniesiona współwłasność nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...], a właścicielem tej nieruchomości stał się M. G.. Działka ta obecnie jest oznaczona numerem [...]. Prawo własności zostało ujawnione w księdze wieczystej Kw Nr [...] prowadzonej przez Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Chełmie. Decyzją organu I instancji z dnia [...] grudnia 1979 r. ograniczone zostało prawo własności tej nieruchomości w pasie 20 m od krawędzi wykopu w obie strony dla składowania ziem i materiałów, natomiast po zakończeniu realizacji inwestycji

w pasie 15 m od osi wykopu nie wolno było sadzić drzew oraz wznosić trwałych budynków i budowli. Zobowiązano ponadto wnioskodawcę inwestycji, tj. Wojewódzką Dyрекcję Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Chełmie do inwentaryzacji powstałych szkód w obecności właściciela nieruchomości oraz do wypłaty odszkodowania w ciągu 30 dni od dnia powstania szkody na podstawie szacunku biegłego i protokołu opisu nieruchomości ustalającego faktycznie poniesione straty. Inwestor zobowiązany był również do niezwłocznego zasypania i splantowania wykopów, nawiezenia ziemi humusowej oraz usunięcia wszelkiego zbędnego sprzętu i materiałów. Przed zajęciem części nieruchomości była ona wykorzystywana do produkcji warzyw pod folią oraz porośnięta krzewami owocowymi i drzewami. Wnioskiem z dnia 7 lutego 2011 r. M. G. zazażądał ustalenia odszkodowania w kwocie 171.368 zł z tytułu ograniczenia prawa własności nieruchomości położonej w Chełmie przy ul. [...], oznaczonej jako działka nr [...], o powierzchni 1,3046 ha. Dołączył doń sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego opinię dotyczącą oszacowania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Chełmie z części tej nieruchomości oraz wynagrodzenia za ustanowienie na rzecz tej spółki służebności przesyłu z uwagi na posadowiony kanał ciepłowniczy.

Decyzją z dnia [...] czerwca 2011 r., nr [...] Prezydent Miasta Chełm odmówił ustalenia wnioskowanego odszkodowania nie znajdując podstaw prawnych dla uwzględnienia tego żądania.

W odwołaniu od tej decyzji M. G. wniósł o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, zarzucając naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 K.p.a.

Wojewoda Lubelski, utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji, w motywach następnie zaskarżonej decyzji z dnia [...] maja 2012 r. wskazał, że wbrew zarzutom odwołania nie została naruszona zasada prawdy obiektywnej. Organ ten podjął niezbędne kroki dla wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, występując m.in. z pismami do wskazanych w uzasadnieniu decyzji jednostek w celu zebrania archiwalnych dokumentów. Zdaniem Wojewody zarzut naruszenia przepisów art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. nie znalazł potwierdzenia, gdyż strony prawidłowo zostały powiadomione o terminie rozprawy administracyjnej i miały możliwość zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Organ pierwszej instancji w dniu 7 czerwca 2011 r. dokonał oględzin przedmiotowej nieruchomości z udziałem stron, a w dniu 27 czerwca 2011 r. przeprowadził rozprawę administracyjną również z udziałem stron. Z treści protokołu rozprawy wynika, że M. G. posiada wiedzę na temat sposobu ustalenia odszkodowania za szkody powstałe w związku z budową ciepłociągu. Potwierdził, że wypłacone zostało odszkodowanie za zniszczone drzewa i krzewy, a po zakończeniu budowy wykonano rekultywację powierzchni gruntu. W toku rozprawy pełnomocnicy Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Chełmie okazali do wglądu projekt zmiany trasy ciepłociągu opracowanej według sugestii M. G. Stwierdzili, że budynki gospodarcze, szklarnia oraz nasadzenia drzew i krzewów posadowione zostały w pasie 15 m, co było niedopuszczalne na mocy decyzji o zezwoleniu na budowę magistrali ciepłowniczej. Wojewoda Lubelski nie podzielił również zarzutu skarżącego, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 107 § 3 K.p.a. poprzez niewskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Stwierdził, że unormowania zawarte w przepisach art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości służyły i służą zarówno ochronie prawa własności przed samowolnymi działaniami jednostek, które posiadały zezwolenia na lokalizację inwestycji, jak też usunięciu przeszkód spowodowanych negatywnym stanowiskiem właściciela sprzeciwiającego się

udostępnieniu nieruchomości dla realizacji tych inwestycji. Konieczność uzyskania zezwolenia nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek podporządkowania się decyzji administracyjnej. Zdaniem organu II instancji, wbrew twierdzeniu odwołującego się, nie doszło do bezprawnego pozbawienia władztwa nad nieruchomością. Z uzupełnionego przez pełnomocnika Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Chełmie materiału dowodowego wynika, że sieć ciepłownicza przebiegająca przez nieruchomość M. G. została wyłączona z użytkowania w dniu 7 listopada 2011 r. Zgodnie z dyspozycją art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i art. 124 - 126. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy z 1958 r. stanowił, iż odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 strony ustalają na podstawie wzajemnego porozumienia, w razie sporu wysokość odszkodowania ustalał na wniosek zainteresowanej strony prezydent miasta. Odszkodowanie za straty w zasiewach, uprawach i plonach powinno być ustalone w przeciągu 30 dni od daty zgłoszenia wniosku o odszkodowanie. Roszczenie o takie odszkodowanie przedawniało się z upływem 3 lat od powstania szkody. Z wyżej przedstawionych ustaleń wynika, że były właściciel przedmiotowej nieruchomości otrzymał takie odszkodowanie. W ocenie Wojewody Lubelskiego, słusznie też organ pierwszej instancji uznał, iż wnioskodawcy nie przysługuje roszczenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Dalej podał, iż Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt I A Ca 1095/05, wyraził pogląd, że odrębność uregulowania, publicznoprawny charakter ograniczenia własności oraz to, że przepisy ustaw nie przyznają w takim wypadku wynagrodzenia, przemawiają za tym, że wynagrodzenie nie przysługuje z tego tytułu. Właściciel ma jedynie prawo do odszkodowania, które powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. W tak ustalonym stanie prawnym nie ma, w ocenie Wojewody Lubelskiego, wątpliwości, że roszczenia skarżącego o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kwocie 146.267 zł oraz o wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu w kwocie 25.119 zł nie mogą zostać uwzględnione.

Skargę na powyższą decyzję wniósł M. G., zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 77 § 1 oraz art. 80 K.p.a. przez bezpodstawne przyjęcie, iż otrzymał odszkodowanie, którego dotyczył wniosek. Bowiem domagał się w nim odszkodowania z tytułu ograniczenia prawa własności, które spowodowało zmniejszenie wartości nieruchomości. W związku z powyższym skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz o zasądzenie kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że dyspozycji art. 129 ust. 5 oraz art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie tej ustawy, a zatem do spraw, w których przed tą datą wydano decyzję o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, o wywłaszczeniu nieruchomości, albo przejęto nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa bez ustalenia odszkodowania. Skoro obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., a żaden jej przepis (w tym art. 216 ust. 1) nie rozszerzył zakresu obowiązywania art. 129 ust. 5 oraz art. 128 ust. 4 na stany faktyczne zaistniałe pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw, to w zakresie ustalania odszkodowań ma ona zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych zaistniałych od dnia 1 stycznia 1998 r. (tak

m.in. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 9 sierpnia 2006 r., II SA/Rz 260/06, ONSAiWSA 2007, Nr 4, poz. 92). Potwierdzeniem powyższej tezy jest treść uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1421 z 12 marca 2003 r., str. 79), którą do art. 129 tej ustawy dodano ustęp 5. Wynika z niego bowiem jednoznacznie, że intencją ustawodawcy nie było objęcie tą regulacją spraw, w których ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wywłaszczenie, względnie nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło przed dniem 1 stycznia 1998 r. Sąd I instancji uznał zatem, że w związku z tym, iż sposób korzystania z należącej do skarżącego nieruchomości został ograniczony na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, a obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera przepisu, który upoważniałby do ustalenia odszkodowania z tego tytułu, organy administracji zasadnie odmówiły uwzględnienia opisanego wyżej żądania. Sąd meriti podniósł również, powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 849/10, że roszczenie odszkodowawcze w związku z ograniczeniem prawa do nieruchomości ma charakter cywilistyczny, zatem wszelkiego rodzaju administracyjne formy działania w tym aspekcie powinny być traktowane jako przypadki szczególne, wymagające wykładni zawężającej. Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w oparciu o dyspozycję art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270) – dalej: P.p.s.a., skargę oddalił.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł M. G., zaskarżając go w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego w sposób mający wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez błędną wykładnię tego przepisu polegającą na tym, że w zaskarżonym wyroku Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że przepis powyższy nie ma zastosowania do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie tej ustawy, podczas gdy z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że przepis ten ma zastosowanie również do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy,

2. art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez:

a) błędną wykładnię tego przepisu polegającą na tym, że w zaskarżonym wyroku Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że przepis powyższy nie ma zastosowania do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie tej ustawy, podczas gdy z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że przepis ten ma zastosowanie również do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy;

b) błędne uznanie, że roszczenie odszkodowawcze w związku z ograniczeniem prawa do nieruchomości ma charakter cywilnoprawny, podczas gdy z najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że nie ma charakteru cywilnoprawnego, a użyty w ustawie termin "odszkodowanie" jest tylko językowo zbieżny z takim samym określeniem z Kodeksu cywilnego.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi poprzez jej uwzględnienie w całości i wydanie orzeczenia ustalającego odszkodowanie z tytułu

ograniczenia prawa własności nieruchomości oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik skarżącego, powołując się na orzecznictwo i poglądy doktryny podkreślił, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie w dniu wskazanym w jej art. 242, a zgodnie z art. 233 oznaczało to bezpośrednie stosowanie od dnia 1 stycznia 1998 r. jej przepisów do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie, a niezakończonych przed tym dniem decyzją ostateczną, a także (wobec braku przepisów przejściowych) stosowanie nowych przepisów do innych spraw uregulowanych wcześniej w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Oznacza to, jego zdaniem, iż wbrew stanowisku Sądu I Instancji, brak odpowiednich przepisów przejściowych nie wyklucza stosowania przepisów obecnej ustawy do stanów faktycznych, które wystąpiły pod rządami ustawy z dnia 12 marca 1958 r., a odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma charakteru cywilnoprawnego. Dlatego wyrok ten uważał za wadliwy.

Uczestnik postępowania - Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej spółka z o. o. w Chełmie - postulował oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania, dowodząc niezasadności podniesionych w niej zarzutów.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwioną podstawę i dlatego odniosła skutek. Na wstępie należy jednak wyjaśnić, że stosownie do brzmienia art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania, która zachodzi w wypadkach określonych w § 2 tego przepisu. Podstaw nieważnościowych w niniejszej sprawie nie stwierdzono. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną, zostały określone w art. 174 P.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 tej ustawy przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Błędna wykładnia oznacza nieprawidłowe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, czyli mylne rozumienie określonej normy prawnej, natomiast niewłaściwe zastosowanie to dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego, czyli wadliwe uznanie, że stan faktyczny sprawy odpowiada hipotezie określonej normy prawnej. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 P.p.s.a. - naruszenie przepisów postępowania - może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w tym wypadku ustawa wymaga, aby skarżący nadto wykazał istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

Skarga kasacyjna rozpoznawana w niniejszej sprawie powołała się wyłącznie na podstawę naruszenia prawa materialnego, a przytoczone na jej poparcie zarzuty okazały się trafne. Wniosek o ustalenie odszkodowania M. G. złożył w dniu 7 lutego 2011 r., a więc pod rządami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zasadniczo zatem na gruncie jej przepisów należało poszukiwać oparcia materialnoprawnego dla tego żądania. Wywodzone ono zostało ze skutków decyzji z dnia [...] grudnia 1979 r. zezwalającej na zajęcie jego działki i ograniczającej jego prawo własności poprzez umieszczenie tamże magistrali ciepłowniczej i zakaz określonego zachowania się względem niej. Podstawę prawną stanowiły

przepisy art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że przepis art. 35 ust. 1 tej ustawy odpowiada w swej treści (przynajmniej w istotnym dla sprawy zakresie) przepisowi art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 394/08, LEX nr 491553). W takim wypadku przepisy obu przywołanych ustaw przewidują odszkodowanie za: straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 (p. art. 36 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.), albo szkody powstałe wskutek zdarzeń, o jakich mowa w art. 120 i 124-126 (p. art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. rozróżniała w ramach odszkodowania za straty (a więc już nie za utracone korzyści, bo stratami jest tu rzeczywiście poniesiony uszczerbek majątkowy), odszkodowanie za straty w zasiewach, uprawach i plonach, które winno być ustalone w przeciągu 30 dni od zgłoszenia wniosku o odszkodowanie, a roszczenie to przedawniało się z upływem 3 lat od powstania szkody. Poza sporem jest, że skarżący kasacyjnie takie odszkodowanie otrzymał i nie jest ono przedmiotem niniejszej sprawy. Natomiast domaga się odszkodowania obejmującego "wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości", "ustanowienie służebności przesyłu", "utrata wartości nieruchomości". Nazewnictwo to nawiązuje do instytucji prawnych w ujęciu cywilistycznym, wszak nie może ono determinować charakteru żądania, bo po pierwsze kierując sprawę na drogę postępowania administracyjnego winien on się liczyć ze sposobem ustalenia odszkodowania właściwym na tym gruncie, po wtóre w postępowaniu administracyjnym sformułowania te nie mają znaczenia, bo właściwą treść nadaje im organ orzekający. Trzeba też wyrazić pogląd, że w ujęciu cywilistycznym nie doszło do bezumownego korzystania z nieruchomości, skoro wydania została ostateczna decyzja administracyjna sankcjonująca ten stan, a służebności formalnie nie ustanowiono, zresztą nie w postępowaniu administracyjnym wypadałoby dochodzić ewentualnych roszczeń z tego tytułu. Pozostając jednak na gruncie tego postępowania, godzi się wskazać, że treść żądania należało rozważyć poprzez pryzmat przesłanek z art. 128 ust. 4 obowiązującej w dacie wszczęcia postępowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje odszkodowanie odpowiadające wartości poniesionych szkód (a więc w pełnym zakresie rzeczywistych strat i utraconych korzyści) oraz wartości odpowiadającej zmniejszeniu wartości nieruchomości. Poza sporem jest, że takiego odszkodowania skarżący kasacyjnie nie otrzymał (ale też go nie żądał wcześniej). Niepodobna przeto twierdzić, że w sprawie zostało wszczęte postępowanie przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co skutkowałoby zastosowaniem jej przepisów na mocy art. 233. W przepisie tym chodzi o postępowanie w sprawie administracyjnej w znaczeniu procesowym, skoro mowa jest o wydaniu decyzji ostatecznej. Brak jest też innych przepisów przejściowych, na mocy których można byłoby zastosować normę z art. 128 ust. 4 tej ustawy. W szczególności, z uwagi na zakres regulacji dotyczącej wyłącznie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, nie sposób odwołać się do przepisu art. 216, pomijając nawet tę okoliczność, że w ust. 1 obejmuje on wyłącznie art. 6 i art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

Niemniej jednak należało dostrzec przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wedle którego starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji publicznej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w tej sprawie przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma zastosowanie zarówno do sytuacji pozbawienia praw do nieruchomości na skutek wywłaszczenia, jak i ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 120 i art. 124 - 126 tej ustawy, gdyż odszkodowanie, o jakim w nim mowa wynikać może zarówno z przepisu art. 128 ust. 1, jak i art. 128 ust. 4 tej ustawy. Co prawda ustawa rozróżnia pozbawienie praw (art. 129

ust. 5 pkt 3), wyłączenie (art. 128 ust. 1), zdarzenia, o których mowa w art. 120 i 124 - 126 (art. 128 ust. 4), wreszcie ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1), wszak nie kolidują one tu ze sobą, a sformułowanie "pozbawienie praw" nie oznacza tylko całkowitego wyzucia z prawa własności, a mieści w sobie również ograniczenie wynikających zeń uprawnień. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 1 (zawartego w rozdziale "Wyłączenie nieruchomości") tej ustawy należy kwalifikować jako jeden ze sposobów wyłączenia, szczególnie na gruncie obecnych rozważań. W poprzednim stanie prawnym uznawano podobnie, dowodząc, że umieszczenie przepisu art. 35 ustawy z 12 marca 1958 r. w rozdziale 5 "Szczególny tryb wyłączenia" nakazywało uznanie go za przepis szczególny w stosunku do przepisów regulujących wyłączenie polegające na całkowitym odjęciu prawa własności (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2008r., sygn. akt I OSK 954/07, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wątpliwość wynikająca z uregulowania w art. 129 ust. 5 pkt 1 omawianej ustawy kwestii odszkodowania z tytułu ograniczenia praw na podstawie art. 124 - 126, należy rozwiać stwierdzeniem, iż dotyczy on tylko tych wymienionych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, natomiast przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 innych przypadków, skoro nie ogranicza jego zastosowania. Należy do tego zakresu sytuacja występująca w niniejszej sprawie, w której – mimo obowiązku ustalenia odszkodowania z tytułu pozbawienia praw (tu ograniczenia prawa własności) – tego nie uczyniono. Godzi się bowiem opowiedzieć za koniecznością przestrzegania, wynikającego z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, uprawnienia i obowiązku wypłaty odszkodowania za nie tylko wyłączenie, ale i inne wypadki ograniczenia prawa własności, bo w każdym z nich dochodzi do naruszenia, chronionej przepisem art. 21 ust. 1 tego aktu, własności. Jeżeli zatem zarówno poprzednia ustawa, pod rządami której ograniczono prawo własności skarżącego kasacyjnie, jaką przywołać można z racji reguły nakazującej stosowanie przepisów obowiązujących w dniu zdarzenia, którego dotyczą, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II CSK 457/06, LEX nr 339717, chociaż dopuścił stosowanie art. 124 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości objętych decyzją wydaną w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.), jak i obecna ustawa, przewidując odszkodowanie z tego tytułu, to niepodobna bronić poglądu o jego nieprzysługiwaniu. Podobne stanowisko zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do odszkodowania za wyłączenie w trybie ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192) – p. wyrok z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 397/11, wyrok z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1111/08, publ. jw.). Obecny skład tego Sądu je podziela, nie znajdując podstaw do przyjęcia odmiennego stanowiska zaprezentowanego w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 624/11, jak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Rz 260/06 (publ. jw.). Stosowanie tzw. nowych przepisów do tzw. starych stanów faktycznych jest różnorodnie ujmowane w orzecznictwie i doktrynie. Wszak obecny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego opowiada się za dopuszczalnością zastosowania w niniejszej sprawie aktualnie obowiązującej ustawy do stanu faktycznego sprzed jej wejścia w życie. Objęte nią uprawnienie nie zostało bowiem skonsumowane wcześniej, w szczególności sprawa nie została załatwiona w taki sposób, który wykluczałby tę możliwość (ostateczną decyzją). Nowa ustawa może ingerować w dawniej powstałe stosunki prawne, przy czym tylko skutki zdarzeń prawnych ocenia się na podstawie norm obowiązujących z daty zdarzenia (p. S. Grzybowski w: Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1978 r., str. 65-66). W uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że nowa ustawa, w braku przepisów przejściowych, ma zastosowanie do stanów aktualnych, ale i zdarzeń wcześniej powstałych, jeśli nadal trwają, a bezpośrednio stosowanie nowych przepisów przede wszystkim odnosi się do zastanych w dniu wejścia ich w życie stosunków

prawnych. Rozróżnić bowiem należy retrospektywność (nowe przepisy regulują też stany wcześniejsze, ale otwarte, w toku, niezakończone ostatecznie) oraz retroaktywność przepisów (oddziaływanie wsteczne na stany wcześniejsze, lecz zamknięte, czyli zakończone - załatwione). Oznacza to konieczność ustalenia odszkodowania wedle reguł uwzględniających obecnie obowiązujące przepisy (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach z dnia: 19 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/GI 582/12, 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/GI 938/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 374/12, publ. jw.). Ten kierunek wykładni obecny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełni podziela. Nietrafny jest zatem pogląd o braku materialnoprawnych podstaw do rozpatrzenia żądania odszkodowania.

Trzeba również dodać, że generalnie prawo administracyjne nie przewiduje instytucji przedawnienia, jakie jest zasadą w prawie cywilnym. Tylko wówczas, gdy przepisy wyraźnie to regulują przedawnienie na gruncie prawa administracyjnego istnieje. Przeto brak jest podstaw do konstruowania przedawnienia żądania zgłoszonego w niniejszej sprawie, które nie dotyczy przedawniającego się roszczenia sprecyzowanego w trybie art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Charakter dochodzonego prawa nie wykazuje przy tym cech cywilistycznych (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 460/08, publ. jw.), skoro poddane zostało kognicji organów administracyjnych i na podstawie przepisów prawa administracyjnego jest realizowane. Zatem jakkolwiek ma charakter majątkowy, to podlega jego regułom.

Z wyłożonych powodów zarzuty skargi kasacyjnej okazały się trafne. Ponieważ doszło do naruszenia prawa materialnego Naczelny Sąd Administracyjny władny był po uchyleniu zaskarżonego wyroku rozpoznać skargę. Uczyniwszy to doszedł do przekonania, że także zapadłe w sprawie decyzje naruszają prawo materialne w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, i dlatego je uchylił. Rozpatrując sprawę właściwy organ ustalił zakres żądania, a następnie wysokość odszkodowania na podstawie obowiązujących przepisów i stosownych dowodów, po czym wydał odpowiedniej treści rozstrzygnięcie.

Co mając na względzie, na zasadzie art. 188, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 193 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w punkcie 1 sentencji niniejszego wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania oparte zostało o przepisy art. 203 pkt 1 i art. 200 w związku z art. 193 P.p.s.a. Na koszty te składają się: 200 zł wpisu od skargi, 100 zł opłaty za sporządzenie uzasadnienia wyroku, 100 zł wpisu od skargi kasacyjnej oraz 360 zł z tytułu opłat za czynności adwokackie za obie instancje (§ 18 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.). Nie uwzględniono opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, gdyż w sprawach załatwianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami złożenie dokumentu pełnomocnictwa nie podlega opłacie skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.).