

**I OSK 335/17, Odmowa zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na rzecz Skarbu Państwa w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany przed zawarciem umowy cywilnoprawnej i kontynuowano działalność zgodną z pierwotnym przeznaczeniem nieruchomości. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 2639933

## **Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 1 sierpnia 2018 r.**

**I OSK 335/17**

### **Status:**

orzeczenie prawomocne

## **UZASADNIENIE**

### **Skład orzekający**

Przewodniczący:



Sędziowie: NSA



### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 1 sierpnia 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych B.J. i. F. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1201/15 w sprawie ze skarg R.S., B. J. i A. F. na decyzję Wojewody (...) z dnia (...) sierpnia 2015 r. nr (...) w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości oddala skargi kasacyjne.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 29 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1201/15 po rozpoznaniu sprawy ze skarg R. S., A. F. i B. J. na decyzję Wojewody (...) z (...) sierpnia 2015 r. znak (...) w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości, w punkcie pierwszym odrzucił skargę R. S., w punkcie

drugim zwrócił R. S. kwotę 200 złotych tytułem uiszczonego wpisu od skargi, w punkcie trzecim oddalił skargi A. F. i B. J.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przedstawił następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Starosta (...) decyzją z (...) kwietnia 2015 r., wydaną na podstawie art. 136 i art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), powoływanej dalej jako "u.g.n.", odmówił zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działka ewid. (...) obr. (...) na rzecz A. F., B. J., Z. K., R. S. i R. B. Organ wskazał w uzasadnieniu decyzji, że wnioskiem z (...) października 2002 r. A. F. wystąpił o zwrot ww. nieruchomości, stanowiącej uprzednio parcele gruntowe I.kat. (...) i I.kat. (...) gm. kat. (...), wskazując, że jest następcą prawnym dawnego właściciela S. T. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego z wnioskami o zwrot przedmiotowej nieruchomości wystąpili również: A. W., Z. K., R. B. i R. S.

Organ ustalił, że Kierownik Urzędu Rejonowego w (...) decyzją z (...) listopada 1995 r. orzekł o odmowie zwrotu nieruchomości położonej przy ul. (...), oznaczonej jako działka ewid. (...) obr. (...) w (...) części prawa własności na rzecz R. B., w (...) części prawa własności na rzecz Z. K. oraz (...) części prawa własności na rzecz A. F. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) z (...) stycznia 1996 r. nr (...). Wyrokiem z 27 kwietnia 2001 r. sygn. akt: II SA/Kr 276/01 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, oddalił skargę A. F. na decyzję Wojewody (...). Starosta (...) uznał, że pomiędzy ww. sprawą rozstrzygniętą ostatecznymi decyzjami Kierownika Urzędu Rejonowego w (...) a niniejszym postępowaniem nie zachodzi tożsamość spraw, gdyż zachodzi rozbieżność w sferze podmiotowej: uprzednio rozpoznany został wyłącznie wniosek o zwrot A. F., R. B., Z. K., w niniejszym postępowaniu natomiast przedmiotem rozpoznania jest wniosek pochodzący od wszystkich uprawnionych podmiotów.

Kolejno organ ustalił, że umową sprzedaży z (...) września 1960 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego Rep. Nr (...), Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...), nabyło od W. T., Z. K., R. T., A. B., nieruchomość opisaną w księdze wieczystej Kw (...), oznaczoną jako parcela budowlana I. kat. (...) gm. kat. (...) o pow. (...) ha, oraz opisaną w księdze wieczystej Kw (...), oznaczoną jako parcela gruntowa I. kat. (...) gm. kat. (...) o pow. (...) ha. Umowa została zawarta w trybie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.), powoływanej dalej jako "ustawa z 12 marca 1958 r."

Zgodnie z mapą do celów prawnych, przyjętą do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu (...) listopada 2014 r., parcela budowlana I. kat. (...) gm. kat. (...), podzieliła się na parcele: I. kat. (...), I. kat. (...), kat. (...); parcela budowlana I. kat. (...) podzieliła się na: parcele: I. kat. (...) i I. kat. (...); parcela gruntowa I. kat. (...) podzieliła się na parcele: I. kat. (...) i I. kat. (...). Parcele I. kat. (...) i I. kat. (...) odpowiadają działce ewidencyjnej nr (...) obr. (...).

Organ wskazał, że zarządzeniem Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z

(...) maja 1975 r. nr (...) Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) zostało połączone z przedsiębiorstwem państwowym Hotel "(...)" w (...), co znalazło potwierdzenie w zarządzeniu poprzez wskazanie: "Połączone przedsiębiorstwa prowadzone będą pod nazwą: przedsiębiorstwo państwowe "Hotel "(...)" w (...)." Zarządzeniem z (...) czerwca 1982 r. nr (...) Przewodniczący Głównego Komitetu Turystyki, utworzył Państwowe Przedsiębiorstwo "(...)" z siedzibą w W.,

w skład którego, zgodnie z załącznikiem do tego zarządzenia, weszło m.in.: Przedsiębiorstwo Państwowe "Hotel (...)" w (...). Następnie aktem przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę akcyjną z (...) grudnia 1990 r., sporządzonym w formie aktu notarialnego Rep. A nr (...), przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą "Państwowe Przedsiębiorstwo "(...)", przekształcone zostało w spółkę Skarbu Państwa. Zgodnie ze statutem utworzonej spółki: "Firma spółki brzmi "(...)" Spółka Akcyjna".

Organ ustalił, że w dniu wywłaszczenia, tj. na dzień (...) września 1960 r., właścicielami nieruchomości, oznaczonej jako działka ewid. (...), byli W. T., A. B., I. K., R. T. (później R. B. - akt małżeństwa nr (...)). Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w (...) z (...) kwietnia 1992 r. sygn. akt (...), ustalono, że spadek po W. T., na podstawie ustawy nabyli: S. T., A. B., R. B., Z. K. W oparciu o postanowienie Sądu Rejonowego w (...) z (...) kwietnia 2000 r. sygn. akt (...), ustalono, że spadek po A. B., na podstawie testamentu nabyli S. T. i A. W. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w (...) z (...) kwietnia 1992 r. sygn. akt (...), ustalono, że spadek po S. T. na podstawie testamentu nabyli R. S. i A. F. W oparciu o postanowienie Sądu Rejonowego w (...) z (...) kwietnia 2012 r. sygn. akt (...) ustalono, że spadek po A. W. na podstawie ustawy nabył syn R. S. w całości. Z umowy sprzedaży z (...) marca 2001 r. wynika natomiast, że A. W. sprzedała A. F. oraz B. J. cały swój udział w spadku po zmarłej A. B. wynoszący 1/2 części. Tym samym przeniosła na te podmioty roszczenie o zwrot nieruchomości. Ponadto organ I instancji stwierdził, że R. S. jest uprawniony do występowania z roszczeniem w niniejszej sprawie, w przypadku gdy swe prawa wywodzi od S. T.

Odnosnie do obecnego stanu prawnego działki objętej zwrotem, Starosta (...) ustalił, że na podstawie umowy dzierżawy z (...) kwietnia 2012 r. "(...)" S.A. wydzierżawił W. S. nieruchomość, oznaczoną jako działka ewid. (...) obr. (...). Zgodnie z umową najmu lokalu użytkowego z (...) sierpnia 2013 r. W. S., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą: "A." z siedzibą w (...), oddał w najem T. K., prowadzącej działalność pod nazwą "T.", z siedzibą w (...) lokal w budynku położonym przy ul. (...). Zgodnie z umowami najmu lokali użytkowych z (...) lipca 2012 r. i (...) grudnia 2014 r. W. S., prowadzący działalność gospodarczą oddał w najem kolejne lokale w tym budynku L. S.A. z siedzibą w G. oraz I. M., prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą: M. "(...)" z siedzibą w (...).

Starosta (...) wskazał, że w odniesieniu do nieruchomości, oznaczonej jako działka ewid. (...) obr. (...), toczy się przed Wojewodą (...) postępowanie uwłaszczeniowe, wszczęte (...) maja 2002 r. w sprawie stwierdzenia nabycia użytkowania wieczystego tej nieruchomości przez Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...), które to przedsiębiorstwo po przekształceniu weszło w skład "(...)" S.A.

Z odpisu zwykłego księgi wieczystej (...) wynika, że obecnie nieruchomość oznaczona jako działka ewid. nr (...) obr. (...) stanowi własność Skarbu Państwa - Przedsiębiorstwa Państwowego Hotel "(...)".

Na podstawie analizy wyszczególnionych w uzasadnieniu decyzji dokumentów organ I instancji stwierdził, że nabycie przez Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) umową z (...) września 1960 r. nieruchomości, oznaczonej jako parcela budowlana I. kat. (...) gm. kat. (...) oraz jako parcela gruntowa I. kat. (...) gm. kat. (...), miało na celu uregulowanie stanu prawnego oraz umożliwienie Przedsiębiorstwu Państwowemu Hotel "(...)" w (...) kontynuowania prowadzonej na tej nieruchomości działalności hotelowej. Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z 27 kwietnia 2001 r. sygn. akt: II SA/Kr 276/01.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności dokumentację archiwalną postępowania prowadzonego przed Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w (...) oraz protokół badania dokumentacji archiwalnej z (...) stycznia 2015 r. Starosta (...) stwierdził, że brak jest jakichkolwiek przesłanek za przyjęciem innego niż ustalony powyżej cel wywłaszczenia.

Oceniając kwestię realizacji celu wywłaszczenia nieruchomości organ podał, że w oparciu o odpis zupełny księgi wieczystej Kw (...) Sądu Rejonowego w (...), ustalono, że w dniu (...) czerwca 1962 r. ujawniono Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) jako właściciela nieruchomości, oznaczonej ówczasie jako parcela gruntowa I. kat. (...) gm. kat. (...).

W oparciu natomiast o odpis zupełny księgi wieczystej Kw (...) Sądu Rejonowego w (...), ustalono, że w dniu (...) czerwca 1962 r. ujawniono Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) jako właściciela tej nieruchomości.

Organ uznał, że nieruchomość oznaczona aktualnie jako działka ewid. (...) obr. (...), została w terminie określonym art. 137 u.g.n., wykorzystana na cel wywłaszczenia. Ustalenie to oparł na aktach osobowych pracowników przedsiębiorstwa państwowego Hotel "(...)" w (...), protokole rozprawy administracyjnej z (...) września 1992 r., piśmie "(...)" S.A. z (...) września 1992 r., piśmie dyrektora "(...)" S.A. T. R. z (...) lutego 1995 r. oraz zeznaniach S. S. z (...) listopada 1995 r. Zgromadzony materiał dowodowy, potwierdza w ocenie organu fakt uregulowania stanu prawnego nieruchomości poprzez zawarcie umowy sprzedaży z 29 września 1960 r. i ujawnienie prawa własności przysługującego PP Hotel "(...)"

w (...) w treści właściwych dla nieruchomości ksiąg wieczystych, jak również okoliczność, że po nabyciu ww. nieruchomości Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) kontynuowało na tej nieruchomości prowadzenie działalności hotelowej zapoczątkowanej w 1954 r., co w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r. sygn. akt P 38/11, wyklucza możliwość zwrotu nieruchomości na rzecz wnioskodawców.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli A. F., działając osobiście i przez pełnomocnika L. C., oraz B. J. Skarżący zarzucili m.in. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego oraz art. 137 ust. 1 i art. 136 ust. 1 i 3 u.g.n. Odwołanie wniósł także R. S., co do którego Wojewoda (...) postanowieniem nr (...)

uznał, że zostało złożone z uchybieniem terminu.

Wojewoda (...) decyzją z (...) sierpnia 2015 r. nr (...) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ podzielił pogląd organu I instancji, że celem wywłaszczenia przedmiotowej nieruchomości była regulacja stanu prawnego gruntu zajętego przez Państwo (przedsiębiorstwo państwowe) już przed sporządzeniem umowy sprzedaży z (...) września 1960 r. pod budynek hotelu. Na to ustalenie wskazuje brak określenia w umowie sprzedaży z (...) września 1960 r. celu nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa i jedynie stwierdzenie, że "umowa niniejsza zawarta zostaje w trybie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70), jako następstwo wszczętej przez Państwo akcji wywłaszczeniowej, co do nieruchomości stanowiącej przedmiot tej umowy." Jak wynika z dokumentu pn. "Opis budynku Nr (...) stanu na dzień (...).IX. 1949 r.n, na przedmiotowej nieruchomości znajdował się już w tym czasie budynek przeznaczony na hotel i restaurację, którego opis stanu faktycznego znajduje się w załączniku Nr 1 pn. "A. Ogólny spis stanu faktycznego" z (...) lutego 1950 r., a w którym wskazano m.in. że część wykończona budynku obejmuje "4 pokoje na parterze, 15 pokoi na I piętrze, 16 pokoi na II piętrze i 13 pokoi na poddaszu". Z kolei z pisma Ministerstwa Finansów z (...) czerwca 1957 r. wynika, że nieruchomość przekazana została w zarząd i użytkowanie organów gospodarki komunalnej i pozostaje w użytkowaniu przedsiębiorstwa "(...)". Treść pisma W. T. z (...) października 1958 r. wskazuje natomiast, że na przedmiotowej nieruchomości znajdował się hotel.

Organ odwoławczy podkreślił, że z akt sprawy nie wynika, aby po dniu (...) września 1960 r. na przedmiotowej nieruchomości rozpoczęto lub zakończono prace, które mogłyby świadczyć o powstaniu dopiero po wywłaszczeniu nowego obiektu na nieruchomości. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych organ II instancji wskazał, że w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia faktycznie został zrealizowany na nieruchomości jeszcze przed zawarciem umowy o jej zbyciu na rzecz Skarbu Państwa, nie występuje stan, w którym można by uznać nieruchomość za zbędną na cel wywłaszczenia w rozumieniu art. 137 ust. 1 u.g.n.

Wojewoda (...) wyjaśnił, że odwrócenie skutków, jakie spowodowało nieprawidłowe - bo po faktycznej realizacji celu - wywłaszczenie w sferze prawa własności przedmiotowej nieruchomości, winno nastąpić w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa odbyło się bowiem na podstawie umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że ewentualne podważenie skutków prawnych dokonanej czynności prawnej musi się odbyć również w postępowaniu cywilnym.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu A. F. organ odwoławczy wskazał, że Starosta (...) prawidłowo przyjął, że nie zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), powoływanej dalej jako "k.p.a.", pomiędzy sprawą o zwrot nieruchomości wywłaszczonej a toczącym się przed Sądem Rejonowym w (...) postępowaniem o sygn. akt (...) o stwierdzenie nieważności umowy

sprzedaży z (...) września 1960 r. Rep. Nr (...). Dla poparcia swojego stanowiska organ odwołał się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 sierpnia 1993 r. sygn. akt I SA 481/83.

Odnosnie do zarzutów odwołania kwestionujących umowę sprzedaży z (...) września 1960 r. organ podkreślił, że ocenę ważności i skuteczności zdarzeń oraz czynności cywilnoprawnych dokonanych między stronami w formie umowy cywilnoprawnej ustawodawca zastrzegł do wyłącznej kompetencji sądów powszechnych. Strony postępowania nie przedstawiły natomiast dowodu, z którego wynikałoby, że ww. umowa, w sposób prawem przewidziany, tj. na podstawie prawomocnego wyroku sądu powszechnego, została wyeliminowana z obrotu prawnego. Oznacza to, że umowa ta nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne, które wiążą orzekające w sprawie organy administracji publicznej. Również żądanie uzupełnienia materiału dowodowego: "o oryginał

(w rozumieniu art. 65a k.p.a.) aktu notarialnego Rep. Nr (...) z (...) września 1960 r. z klauzulą prawomocności i wykonalności nadających temu aktowi charakter tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę egzekucji", nie zasługiwał - zdaniem organu - na uwzględnienie. Kwestia prawidłowości i skuteczności umowy sprzedaży nieruchomości z (...) września 1960 r. Rep. Nr (...) nie jest i nie może być bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia przez organy administracji publicznej. Podobnie kwestia wnioskowanych przez skarżących ustaleń, co do "prawomocności i wykonalności nadających temu aktowi charakter tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę egzekucji".

Odnosząc się do kolejnych zarzutów Wojewoda (...) wyjaśnił, że w sprawie nie zgromadzono: "dokumentów archiwalnych potwierdzających, iż celem wywłaszczenia miało być: (...) wykorzystanie nieruchomości na potrzeby Urzędu Bezpieczeństwa, czy też na potrzeby działalności wywiadowczej, kontrwywiadowczej, bądź na potrzeby budowy i organizacji miejsca kultu religijnego - urządzenia kaplicy (...)". Dokumentów takich nie przedstawił również podnoszący te zarzuty A. F. Prowadzenie natomiast ustaleń co do tego, w jaki sposób były wykorzystywane poszczególne pokoje hotelowe pozostaje poza zakresem rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu, że faktyczne pozbawienie właściciela władztwa nad nieruchomością nastąpiło już w 1939 r. organ odwoławczy uznał, że wobec ustalenia, że nabycie własności nieruchomości nastąpiło w 1960 r., jest on nieuzasadniony.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego "dopuszczenia do udziału w postępowaniu podmiotów nie będących stronami" Wojewoda (...) wyjaśnił, że uprawnienia strony w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przysługują również podmiotom, którym do nieruchomości wywłaszczonej przysługuje prawo użytkowania wieczystego oraz - na podstawie art. 138 u.g.n. - zarządcy nieruchomości, użytkownikowi, najemcy, dzierżawcy oraz osobie korzystającej z nieruchomości na podstawie umowy użyczenia. W aktach sprawy znajduje się umowa dzierżawy oraz umowy najmu/podnajmu lokalu użytkowego, zatem podmioty te są stronami przedmiotowego postępowania.

Odnosząc się do zarzutów odwołania B. J. Wojewoda wyjaśnił, że w sprawie nie zachodziła żadna z

przesłanek, która przemawiałaby za koniecznością przeprowadzenia rozprawy administracyjnej oraz dodatkowego przesłuchania stron postępowania.

Odnosnie do zarzutów dotyczących przedsiębiorstwa państwowego Hotel "(...)" w (...) organ odwoławczy wskazał, że zarządzeniem Ministra Kolei z (...) marca 1954 r. nr (...) utworzone zostało przedsiębiorstwo państwowe Hotel "(...)" w (...), które funkcjonowało do (...) maja 1975 r., czego dowodem jest zarządzenie nr (...) Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z (...) maja 1975 r.

A. F., B. J. oraz R. S. wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na powyższą decyzję Wojewody (...).

W odpowiedzi na skargi Wojewoda (...) wniósł o ich oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko w sprawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazanym na wstępie wyrokiem z 29 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1201/15 oddalił skargi B. J. i A. F., a skargę R. S. odrzucił.

Sąd Wojewódzki przyjął ustalenia organów administracyjnych dotyczące zbycia przedmiotowej nieruchomości. Wyjaśnił, że obecny sposób korzystania z nieruchomości nie ma w sprawie znaczenia, gdyż dla ustalenia stanu "zbędności" wywłaszczonej nieruchomości badaniu podlega tylko sposób wykorzystywania nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia, w terminach określonych w art. 137 u.g.n. Wyjaśnił, że kwestie związane z wątpliwościami powstałymi na tym tle były przedmiotem rozważania Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 13 grudnia 2012 r. sygn. P 12/11 stwierdził, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W kwestii zaś terminów realizacji celu wywłaszczenia wynikających z art. 137 ust. 1 u.g.n. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r. sygn. P 38/11, gdzie Trybunał orzekł, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłączoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podzielił zasadność rozważań zawartych w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2014 r. sygn. akt I OSK 254/13, w którym przeprowadzona została analiza ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd I instancji podzielił zasadność stanowiska organów, że celem wywłaszczenia wnioskowanej do zwrotu nieruchomości było uregulowanie jej stanu prawnego oraz umożliwienie przedsiębiorstwu państwowemu Hotel "(...)" w (...) kontynuowania prowadzonej na niej działalności hotelowej. Wyjaśnił, że w przypadku, gdy umowa sprzedaży zawierana w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. określa ogólnie cel takiej sprzedaży (będącej w istocie formą wywłaszczenia), dla zrekonstruowania celu wywłaszczenia i jego realizacji należy dokonać porównania wykorzystania danej nieruchomości z przeznaczeniem szczegółowo

opisanym w decyzjach lub innych aktach powiązanych z umową sprzedaży. Wskazał, że ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego wynika, że postanowieniem Sądu Grodzkiego w (...) z (...) czerwca 1948 r. sygn. (...) przywrócono posiadanie przedmiotowej nieruchomości F. T., pod warunkiem zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa przez złożenie do depozytu sądowego określonej kwoty. Jak wynika z protokołu z (...) listopada 1958 r. (k. 4025 akt administracyjnych) spisano w obecności ówczesnych współwłaścicieli nieruchomości, przedstawicieli instytucji państwowych oraz dyrektora Hotelu (...) w (...), F. T. nie złożył wymaganej kwoty do depozytu, w związku z powyższym nieruchomość nie została mu wydana. F. T. zabezpieczył natomiast roszczenia ustanawiając hipotekę na przedmiotowej nieruchomości. Sąd wskazał na znajdujące się w aktach sprawy postanowienie sądu powiatowego z (...) marca 1953 r. o ustanowieniu na nieruchomości hipoteki przymusowej kaucyjnej na rzecz Skarbu Państwa celem zabezpieczenia roszczeń z tytułu nakładów dokonanych na nieruchomości.

Sąd wskazał, że z ustaleń organów administracyjnych niewątpliwie wynika, że w dniu podpisania umowy z (...) września 1960 r. nieruchomość była w posiadaniu Hotelu "(...)" w (...). Na początku lat 50-tych nieruchomość ta pozostawała w zarządzie i użytkowaniu Zarządu Miejskiego w (...), następnie zaś - jak wynika z pisma z (...) stycznia 1952 r. - Ministerstwo Gospodarki Komunalnej wyraziło zgodę na wyłączenie spod zarządu nieruchomości komunalnych nieruchomości (określanej jako "D.") i przekazanie jej w bezpośredni zarząd i użytkowanie Centrali Zarządu Przedsiębiorstw Usługowych "(...)".

Zarządzeniem Ministra Kolei z (...) grudnia 1951 r. (k. 4005 akt administracyjnych) utworzono przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą "Przedsiębiorstwo (...) (...)". Zgodnie z § 2 pkt 2 tego zarządzenia przedsiębiorstwo mogło tworzyć za zgodą Ministra Kolei oddziały terenowe obsługi zagranicznej oraz hotele. Przedmiotem działalności przedsiębiorstwa była obsługa ruchu zagranicznego i prowadzenie hoteli reprezentacyjnych wraz z zakładami gastronomicznymi (§ 3). Zgodnie z załącznikiem do ww. zarządzenia wśród hoteli przydzielonych do prowadzenia powołanemu przedsiębiorstwu znajdował się hotel "(...)" w budowie położony przy ul. (...) w (...). W piśmie Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z (...) marca 1952 r. do Ministerstwa Kolei poinformowano, że nieruchomość położona przy ul. (...) w (...) winna być przekazana w zarząd i użytkowanie Przedsiębiorstwa (...) (...)", a nie C.Z.P.U. "(...)".

Sąd wskazał na pozyskane przez Starostę (...) pisma kierowane przez W. T. do różnych instytucji państwowych w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości. Zdaniem Sądu analiza tych pism nie pozostawia wątpliwości, że ówcześni współwłaściciele nieruchomości nie posiadali środków finansowych na uregulowanie roszczeń Skarbu Państwa z tytułu poczynionych na nieruchomości nakładów, stąd byli zainteresowani załatwieniem sprawy poprzez przekazanie praw majątkowych do nieruchomości za jednorazowym odszkodowaniem. Organ wskazał tu na pisma z: (...) października 1958 r. (k. 4031), (...) listopada 1958 r. (k. 4026), (...) listopada 1958 r. (k. 4024), (...) stycznia 1959 r. (k. 82, tom XVI), (...) czerwca 1959 r. (k. 4017), (...) listopada 1959 r. (k. 86, tom XVI) oraz (...) marca 1960 r. (k. 4018), w których akcentowano chęć polubownego załatwienia sprawy poprzez zawarcie stosownej umowy cywilnoprawnej. Ostatecznie za obopólną zgodą podjęto decyzję, że umowa zostanie zawarta w trybie art. 6

ustawy z 12 marca 1958 r.

W ocenie Sądu także stan zagospodarowania i użytkowania budynku określonego mianem "D." w latach 50-tych, ustalony przez organy orzekające w sprawie, nie pozostawia wątpliwości. Dodatkowo Sąd wskazał, że okoliczność, że budynek był wykorzystywany jako hotel była oczywista również dla W. T., który m.in. w piśmie z (...) października 1958 r. wnosił o przyznanie odszkodowania za nieruchomość zajętą "pod Hotel "(...)" w (...). Ponadto (...) listopada 1958 r. miała miejsce rozprawa w sprawie odszkodowania z udziałem W. T., z której protokół został spisany właśnie w Hotelu "(...)".

O tym, że działalność hotelowa była kontynuowana po zawarciu umowy z (...) września 1960 r. świadczą dokumenty powstałe po tej dacie, a mianowicie: projekt techniczny z kosztorysem oświetlenia zadaszenia hotel "(...)" (...) ul. (...) z (...) listopada 1960 r., przy czym projekt został sporządzony na zlecenie z (...) lipca 1960 r. (a więc przed zawarciem umowy), ekspertyza dotycząca rozwiązania komunikacyjnego w układzie dróg i chodników pomiędzy Spółdzielczym Domem Handlowym, a budynkiem hotelu "(...)" wraz z kosztorysem z (...) sierpnia 1964 r., dokumentacja dotycząca pracowników hotelu w latach 60-tych. Fakt urządzenia i eksploatacji na przedmiotowej nieruchomości hotelu potwierdza treść pisma dyrektora "(...)" S.A. T. R. z (...) lutego 1995 r. (karta akt 4003), w którym stwierdzono: "po wybudowaniu na zajętej nieruchomości hotelu "(...)" i podjęciu jego eksploatacji w latach 1954 i 1955 b. P.P. "(...)", zasadniczo nie napotymano na przeszkody ze strony współwłaścicieli w użytkowaniu nieruchomości. Celem zawieranej transakcji była niewątpliwie chęć uregulowania prawa Przedsiębiorstwa do gruntu i cel ten został osiągnięty."

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zaznaczył, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 kwietnia 2001 r. sygn. akt II SA/Kr 276/01 wskazywał, że w chwili zawarcia umowy z (...) września 1960 r. Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) prowadziło już w budynkach nabywanej nieruchomości działalność hotelową po uprzednim rozbudowaniu w tym celu tych budynków. Sąd wskazał, że wbrew twierdzeniom zawartym w skardze A. F., organy nie uznały, aby powyższa ocena miała charakter wiążący w niniejszej sprawie. Przytoczenie powyższego orzeczenia miało na celu jedynie potwierdzenie dokonanych na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustaleń faktycznych.

Reasumując Sąd I instancji stwierdził, że przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało, że cel wywłaszczenia faktycznie został zrealizowany przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz że działalność hotelowa była kontynuowana przez następne kilkadziesiąt lat. Nie występuje zatem stan, w którym można by uznać nieruchomość za zbędną na cel wywłaszczenia, co warunkowałoby jej zwrot w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n. na rzecz spadkobierców poprzednich właścicieli. Sąd uznał ponadto, że słuszne jest stanowisko organu odwoławczego, że chociaż zawarcie umowy sprzedaży, już po faktycznej realizacji celu wywłaszczenia, należy ocenić jako nieprawidłowe, to odwrócenie skutków, jakie owo wywłaszczenie spowodowało w sferze prawa własności nieruchomości, winno nastąpić w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Przeniesienie własności

nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa odbyło się bowiem na podstawie umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że ewentualne podważenie skutków prawnych dokonanej czynności prawnej musi się odbyć również w postępowaniu cywilnym. Ani organy administracji publicznej prowadzące postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ani sąd administracyjny nie są uprawnione do badania zgodności z prawem zawartej umowy. Sąd zauważył przy tym, że wnioskodawcy w przedmiotowej sprawie wszczęli postępowanie cywilne o stwierdzenie nieważności umowy z (...) września 1960 r. Skoro jednak, pomimo kwestionowania ważności umowy, wybrali tryb postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości na drodze administracyjnej, to - ponieważ na przedmiotowej nieruchomości powstał hotel, który funkcjonował również po zawarciu umowy - nie można mówić, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w umowie.

W związku z powyższym wszelkie zarzuty kwestionujące wiarygodność samej umowy z (...) września 1960 r. oraz innych dokumentów wytworzonych na potrzeby zawarcia tej umowy, czy też niespełnienia warunków formalnych określonych w ustawie z 12 marca 1958 r. wymaganych do zawarcia umowy, nie mogą zostać uwzględnione. Odpis ww. umowy, który znajduje się na karcie 1405 akt administracyjnych, został potwierdzony przez Sąd Rejonowy w (...), V Wydział Ksiąg Wieczystych za zgodność z dokumentem znajdującym się w księdze wieczystej nr (...) pod pozycją nr (...). Także pozostałe pozyskane przez organ I instancji dokumenty, w ocenie Sądu, są miarodajne dla dokonania ustaleń faktycznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyjaśnił ponadto, że z art. 7 i art. 77 k.p.a. jak również pozostałych przepisów k.p.a. nie wynika, aby istniała ustawowa gradacja dowodów, stąd nieuprawniony jest zarzut braku dokumentów urzędowych, na podstawie których został ustalony stan faktyczny.

W ocenie Sądu I instancji na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut skarżącej B. J. dotyczący naruszenia art. 77 § 1 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności nieustalenie dokładnej daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji celu wywłaszczenia oraz nieustalenie daty oraz faktu zatwierdzenia planów gospodarczych dla przedsiębiorstwa państwowego hotel "(...)". Sąd podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 1 października 2014 r. sygn. I OSK 254/13, że w sprawach dotyczących stanów faktycznych sprzed 1998 r. nawet realizacja celu wywłaszczenia po upływie terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. nie uzasadnia przyjęcia, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ponadto przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, że cel wywłaszczenia został zrealizowany przed zawarciem umowy z (...) września 1960 r.

Sąd Wojewódzki podzielił stanowisko Wojewody (...), że nie było podstaw do zawieszenia postępowania przed organem I instancji z uwagi na zagadnienie wstępne, jakim jest zakończenie postępowania przed sądem cywilnym w sprawie stwierdzenia nieważności umowy z (...) września 1960 r. W sprawie nie zaistniały również podstawy do wyłączenia pracownika organu, czy też samego organu I instancji, albowiem skarżący nie wykazał, aby zaistniały podstawy wyłączenia określone w art. 24 lub art. 25 k.p.a.

Sąd w pełni podzielił stanowisko organu II instancji wyrażone w tym zakresie.

W kwestii zarzutu nieuwzględnienia przez organy okoliczności, że do faktycznego pozbawienia właściciela władztwa nad nieruchomością doszło w 1939 r. "na cele niemieckiego okupanta związane z likwidacją narodu polskiego", Sąd Wojewódzki wskazał, że Sąd Grodzki w (...) w dniu (...) czerwca 1948 r. sygn. (...) wydał postanowienie restytucyjne, mocą którego przywrócono posiadanie przedmiotowej nieruchomości F. T., pod warunkiem zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa przez złożenie do depozytu sądowego określonej kwoty. Ponadto, jak wynika z bogatej korespondencji pomiędzy spadkobiercami F. T. a instytucjami państwowymi, prawo własności współwłaścicieli nieruchomości nie było kwestionowane. Za niezasadny Sąd uznał zarzut zawarty w piśmie A. F. z (...) stycznia 2016 r. dotyczący pominięcia w sprawie spadkobierców F. T. - J. T. i S. T. Wyjaśnił, że w aktach administracyjnych znajduje się postanowienie Sądu Powiatowego w (...) z (...) czerwca 1956 r. sygn. akt (...) o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłym w dniu (...) lutego 1954 r. F. T. Wśród spadkobierców nie został wymieniony F. T. (syn F.), natomiast do spadku po zmarłym dopuszczono dzieci zmarłego syna J. T. - R. T. i I. T.

Sąd Wojewódzki oddalił ponadto wnioski dowodowe skarżących wskazując, że zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), powoływanej dalej jako "p.p.s.a.", sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy. Wyjaśnił, że orzekanie "na podstawie akt sprawy" oznacza, że sąd przy ocenie legalności decyzji bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają i które legły u podstaw zaskarżonego aktu. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania, na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia. W art. 106 § 3 p.p.s.a. dopuszczono przeprowadzenie przez sąd z urzędu lub na wniosek strony dowodu uzupełniającego z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w czasie. Zacytowana regulacja ma jednak charakter wyjątkowy i w niniejszej sprawie Sąd nie stwierdził potrzeby przeprowadzania dodatkowych dowodów. Zaznaczył, że wnioski dowodowe skarżących stanowią powtórzenie licznych wniosków dowodowych znajdujących się w aktach administracyjnych. Część wnioskowanych dokumentów znajduje się w aktach w uwierzytelnionych kserokopiach, jak np. umowa z (...) września 1960 r. Końcowo Sąd I instancji podniósł, że organy obu instancji przeprowadziły szczegółowe i wyczerpujące postępowanie dowodowe, a zgromadzony materiał dowodowy był wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

B. J. i A. F. wnieśli od powyższego wyroku skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

B. J., reprezentowana przez adwokata R. M., zaskarżyła wyrok w zakresie punktu III i zarzuciła mu:

1) naruszenie art. 136 ust. 1 i 3 u.g.n. w związku z art. 216 u.g.n. w związku z art. 3 ust. 1 ustawy 12 marca 1958 r. poprzez ich błędną interpretację, będącą konsekwencją nieprawidłowego ustalenia, że w sytuacji realizacji celu wywłaszczenia przed datą wywłaszczenia - brak jest możliwości zwrotu wywłaszczonej

nieruchomości, co stanowi naruszenie prawa materialnego, o którym mowa w art. 174 "ust. 1 " pkt 1 p.p.s.a.;

2) naruszenie art. 137 ust.1 u.g.n. w związku z art. 216 u.g.n. polegające na niezasadnym niezastosowaniu tych przepisów mimo zrealizowania ustawowych przesłanek zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, co stanowi naruszenie prawa materialnego, o którym mowa w art. 174 "ust. 1" pkt 1 p.p.s.a.;

3) naruszenie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., poprzez niezawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego do czasu rozpoznania sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w (...) o sygn. akt (...) w przedmiocie uzgodnienia treści księgi wieczystej poprzez stwierdzenie nieważności umowy zawartej w formie aktu notarialnego, w oparciu o którą nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości objętej postępowaniem, a także naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez nieuchylenie zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania (zaniechanie obligatoryjnego zawieszenia postępowania), mającym istotny wpływ na wynik sprawy, o którym mowa w art. 174 "ust. 1" pkt 2 p.p.s.a.

Skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania ewentualnie o uwzględnienie skargi kasacyjnej, uchylenie zaskarżonego wyroku, rozpoznanie wniesionej w sprawie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody (...) z (...) sierpnia 2015 r. nr (...).

A. F., reprezentowany przez radcę prawnego M. M., zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w zakresie oddalenia swojej skargi i zarzucił mu naruszenie:

I. Prawa materialnego poprzez błędną wykładnię/niewłaściwe zastosowanie:

- błędną wykładnię art. 3 ust. 1 w związku z art. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. na skutek bezzasadnego uznania, że wywłaszczenie nastąpiło ze spełnieniem pozytywnej przesłanki wywłaszczenia określonej w powyższym przepisie, tj. że nieruchomość jest niezbędna ubiegającemu się o wywłaszczenie na cele użyteczności publicznej wobec tego, że w konkretnym przypadku w omawianym stanie faktycznym - fakty ustalone przez organy administracyjne wskazują, że przedmiotem działalności przedsiębiorstwa ubiegającego się o wywłaszczenie było tworzenie terenowych oddziałów obsługi zagranicznej w formie obsługi ruchu zagranicznego, a cel taki nie jest celem użyteczności publicznej bowiem skierowany jest do ograniczonego kręgu adresatów (cel taki nie stanowi "bieżącego i nieprzerwanego zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych), a w konsekwencji

- błędne niezastosowanie art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 w związku z art. 216 u.g.n. polegające na przyjęciu, że w świetle przywołanych przepisów skarżącym nie przysługuje zwrot wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy nie budzące wątpliwości ustalenia faktyczne świadczą o niezrealizowaniu celu wywłaszczenia jako celu użyteczności publicznej, a w konsekwencji pozbawienie prawa skarżącego do zwrotu nieruchomości;

- błędne zastosowanie art. 137 ust. 1 u.g.n., które polegało na błędnej wykładni tego przepisu i

bezzasadnym przyjęciu, że rzeczywistym celem nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości było uregulowanie stanu prawnego tej nieruchomości i prowadzenie na niej dotychczasowej działalności hotelowej, w sytuacji, gdy wywłaszczenie zawsze prowadzi do zmiany stanu prawnego nieruchomości i w żadnym razie nie może być utożsamiane z celem wywłaszczenia, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

#### I. naruszenie prawa procesowego:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi, mimo rażącego naruszenia przez Wojewodę (...) art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez błędne ustalenie przedmiotu wywłaszczenia i uznanie, że w skład nieruchomości podlegających wywłaszczeniu wchodzi jedynie
  - budynek narożny, przeznaczony pod obsługę ruchu turystycznego zagranicznego w sytuacji, gdy z zebranego materiału dowodnego wynika, że w skład obszaru podlegającego wywłaszczeniu, zlokalizowanego na parcelach podlegających wywłaszczeniu, wchodził budynek narożny, dostępny od ul. (...) i ul. (...), a także części niezagospodarowanej nieruchomości gruntowej znajdującej się w części południowo - wschodniej, a także budynek gospodarczy zlokalizowany w części północno - wschodniej dostępny od strony ul. (...) (figurujący pod adresem ul. (...)) - funkcjonujący jako budynek gospodarczy (ok. 80 m<sup>2</sup> - na wcześniejszym etapie postępowania nazywany przez skarżącego "chlewnia");
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi, mimo rażącego naruszenia przez Wojewodę (...) art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. i błędne ustalenie, że cel wywłaszczenia został zrealizowany na całym obszarze podlegającym wywłaszczeniu w sytuacji, gdy zlokalizowany w części północno - wschodniej budynek gospodarczy, a także część niezagospodarowanej nieruchomości gruntowej znajdującej się w części południowo - wschodniej nigdy nie była wykorzystywana na cele działalności obsługi ruchu zagranicznego ani nie miała charakteru towarzyszącego dokonaniu wywłaszczenia;
- art. 134 i art. 135 p.p.s.a. poprzez błędne oznaczenie granic i przedmiotu sprawy i przyjęcie, że gdy sprawa toczy się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości oznacza, że wobec skarżącego może zapaść jedynie orzeczenie o zwrocie całości przedmiotu wywłaszczenia w sytuacji, gdy z akt sprawy wynika, że zwrot może dotyczyć także części;

w konsekwencji powyższych naruszeń:

- błędne niezastosowanie art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 w związku z art. 216 u.g.n. polegające na przyjęciu, że skarżącemu nie przysługuje zwrot części wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, w której nawet po założeniu, że cel wywłaszczenia został zrealizowany co do budynku frontowego kamienicy narożnej (ul. (...)), to nie został zrealizowany na pozostałym obszarze nieruchomości; wskazuje to, że skarżącemu przysługuje zwrot części nieruchomości, gdzie cel wywłaszczenia nie został zrealizowany;
- art. 106 § 3 w związku z art. 133 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na nieprzeprowadzeniu przez Sąd uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów, mimo iż istniały podstawy prawne do przeprowadzenia takiego postępowania dowodowego, polegające na sygnalizowanych przez skarżącego

brakach w postępowaniu przed organami obu instancji, a Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wyjaśnił merytorycznych przesłanek, jakimi kierował się nie dopuszczając dowodu uzupełniającego z tych dokumentów, a jedynie wskazał, że Skarżący składa dowody w celu przedłużenia postępowania dowodowego;

- art. 106 § 3 p.p.s.a. przez niezasadne oddalenie wniosku dowodowego uzupełniającego dowodu z dokumentów, którego przeprowadzenie było uzasadnione, tj. było niezbędne dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości co do niespełnienia przez podmiot, na rzecz którego doszło do wywłaszczenia realizacji celu wywłaszczenia;

- art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez wydanie wyroku i zamknięcie rozprawy przedwcześnie i bezpodstawnie uznanie sprawy za dostatecznie wyjaśnioną;

- art. 133 § 1 p.p.s.a. polegające na wydaniu wyroku nieuwzględniającego skargi i wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji, na podstawie dokumentu nieznajdującego się w aktach sprawy, stanowiącego podstawę do wydania zaskarżonej decyzji i przesłanego do Sądu, tj. na podstawie aktu notarialnego z 29 września 1960 r., co czyni uzasadnione twierdzenie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekł na podstawie innych dokumentów niż akta sprawy;

- art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. poprzez całkowite pominięcie zakresem orzekania decyzji wniosku Skarżącego co do możliwego zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości;

- art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na przedstawieniu stanu sprawy niezgodnie ze stanem rzeczywistym, poprzez uznanie, że cel wywłaszczenia zrealizowany został na całości nieruchomości;

- art. 141 § 4 i art. 135 p.p.s.a. wyrażającym się w zaniechaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia wyroku, tj. niewskazaniu w przedmiotowej sprawie dlaczego doszło do założenia ksiąg wieczystych i wpisu prawa własności właścicieli wywłaszczonych po dacie zawarcia umowy w formie aktu notarialnego w sytuacji, gdy z treści umowy zawartej w formie aktu notarialnego w dniu (...) września 1960 r. wynika, że strony do opisu przedmiotu wywłaszczenia i przysługujących im praw posługiwały się oznaczeniem ksiąg wieczystych i wpisów powstałych po dacie zawarcia umowy,

- art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak pełnego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia przejawiający się w braku wyczerpującego ustosunkowania się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do zarzutów Skarżącego, a takie naruszenie przez Sąd i instancji przepisów mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż wskazuje, że Sąd Wojewódzki pominął podczas rozpoznawania sprawy niektóre z podniesionych w skardze okoliczności uzasadniających uchylenie zaskarżonej decyzji, a gdyby okoliczności te nie zostały pominięte, rozstrzygnięcie wydane w sprawie mogłoby być odmienne; a w konsekwencji:

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie i oddalenie skargi oraz naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie zasady in dubio pro reo w

sytuacji, gdy z niejasnego stanu faktycznego, licznych błędów przy prowadzeniu postępowania przez organy na przestrzeni 14 lat postępowania, Sąd przyjmuje rozstrzygnięcie wątpliwości w sprawie na niekorzyść skarżących.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W piśmie z (...) kwietnia 2016 r. A. F. uzupełnił skargę kasacyjną podnosząc zarzuty:

1) naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie de lege lata art. 4 ust. 4 w związku z art. 136 ust. 3 u.g.n. polegające na przyjęciu, że w świetle powołanych przepisów postępowanie administracyjne toczy się wobec wszystkich stron jako uprawnionych podmiotów w sytuacji, gdy zgodnie z odpisem księgi wieczystej nr (...) właścicielem działki nr (...) obr. (...) jest Skarb Państwa - Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel (...), a postępowanie przed organami obu instancji toczyło się bez udziału statio fisci Skarbu Państwa;

naruszenie prawa procesowego:

- art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na przedstawieniu stanu sprawy niezgodnie ze stanem rzeczywistym, poprzez uznanie, że "Zdaniem sądu postępowanie toczyło się z udziałem wszystkich uprawnionych osób", co pozostaje w sprzeczności z ujawnionym w aktach postępowania wypisem dotyczącym prawa własności nieruchomości, gdzie zgodnie z odpisem księgi wieczystej nr (...) właścicielem działki nr (...) jest Skarb Państwa - Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel (...), a postępowanie przed organami I i II instancji toczyło się bez udziału stado fisci Skarbu Państwa, bo za takie nie sposób uznać następcę prawnego po przedsiębiorstwie państwowym - Hotel (...) S.A. ani tym bardziej jakąkolwiek inną stronę postępowania;

- art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. polegające na tym, że Sąd I instancji w wyniku niewłaściwej kontroli działalności administracji publicznej nie zastosował środka określonego w ustawie: art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w sytuacji, gdy dokonanie takich ustaleń, że postępowanie nie toczyło się wobec wszystkich koniecznych stron postępowania mogło zostać dokonane na podstawie akt postępowania, co było wadą kwalifikowaną, o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Jednocześnie skarżący kasacyjnie zmienił zakres zaskarżenia w ten sposób, że zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 29 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1201/15 w całości.

W pismach z (...) lipca 2016 r. A. F. i R. S. poparli skargę kasacyjną B. J., wnosząc o potraktowanie jej jako ich stanowiska w sprawie. Podnieśli, że przedmiot postępowania po dawnym właścicielu wywłaszczonej nieruchomości nie został dotychczas określony oraz że przed Sądem Rejonowym w (...) toczy się postępowanie o ustalenie masy spadkowej oraz wszystkich ustawowych spadkobierców. Wnieśli o przeprowadzenie dowodu z postanowienia Sądu Okręgowego w (...) z (...) czerwca 2016 r. sygn. akt (...).

Uczestnik postępowania W. S., reprezentowany przez adwokata A. S., w piśmie z (...) lipca 2016 r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej B. J. oraz zasądzenie od niej na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W piśmie z (...) października 2016 r. W. S., reprezentowany przez adwokata A. S., wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej A. F. oraz zasądzenie na jego rzecz od A. F. zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

A. F. w piśmie z (...) lipca 2016 r. wniósł replikę na odpowiedź na skargę kasacyjną W. S. wnosząc o jej odrzucenie z uwagi na okoliczność, że W. S. nie jest stroną niniejszego postępowania.

We wniosku z (...) listopada 2016 r. A. F. wniósł o odrzucenie odpowiedzi W. S. na skargę kasacyjną, wskazując, że nie jest on stroną niniejszego postępowania.

W toku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym A. F. złożył szereg pism procesowych zawierających wnioski, w tym o uchylenie zaskarżonego wyroku, o zawieszenie postępowania z uwagi na wznowienie przez Wojewodę (...) postępowania w przedmiocie zwrotu nieruchomości, o wskazanie organu właściwego do wywłaszczenia nieruchomości na dobro publiczne "po niemieckim przedsiębiorstwie państwowym", o weryfikację stron postępowania w tym również o "dopuszczenie osoby zmarłej F. T. do udziału w postępowaniu" oraz wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodów z:

- 1) "wyciągu aktu zejścia F. T." z dnia (...) lutego 1954 r. nr (...); (pismo z (...) grudnia 2017 r.; karta 4538 akt sądowych);
- 2) "Sądu Rejonowego V Wydział Sąd Gospodarczy w (...) sygn. akt (...) i (...)" (pismo z (...) grudnia 2017 r.; karta 4538 akt sądowych);
- 3) wykazu przedsiębiorstw Ministra Finansów "wykaz numerów rejestrowych od nr (...)-(...)";
- 4) postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 listopada 2016 r., sygn. akt VII SA/wa 24/14;
- 5) wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z (...) października 2015 r. (...) (karta 5163 akt sądowych);
- 6) wyroku WSA w Krakowie z 24 lutego 2015 r. II SA/Kr 1586/15 (karta 5169 akt sądowych);
- 7) ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej;
- 8) postanowienia Wojewody (...) z (...) kwietnia 2016 r. nr (...) o wznowieniu postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją Wojewody (...) z (...) sierpnia 2015 r. nr (...).

W licznych pismach procesowych skarżący występował również o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z "zapytaniem prawnym dotyczącym zagadnienia czy za Skarb Państwa w postępowaniu administracyjnym może występować osoba fiz./prawna oraz czy dalsze respektowanie decyzji niemieckiego okupanta wzywającej do nienawiści rasowej jest zgodne z prawem", a także czy "dalsze respektowanie decyzji niemieckiego okupanta (Rządu Generalnego Gubernatorstwa - I Wydział u Głównego Spraw Wewnętrznych) wzywającej do nienawiści rasowej jest zgodne z prawem".

W piśmie z (...) czerwca 2018 r. (karta 5104 akt sądowych) skarżący zwrócił się "o usunięcie naruszenia prawa poprzez wydanie postanowienia art. 165 p.p.s.a. i ustalenie nieważności decyzji celu Rządu Generalnego Gubernatorstwa wzywającej do nienawiści rasowej (antysemityzmu) na terenie miasta (...) i o wywłaszczeniu nieruchomości przez postanowienia Wojewody (...) z (...) kwietnia 2018 r. (...)".

W pismach z (...) lipca 2018 r. oraz z (...) lipca 2018 r. A. F. uzupełnił swoje stanowisko w sprawie wnosząc jednocześnie, "aby Sąd zwrócił akta organowi I instancji celem ponownego rozpatrzenia sprawy" oraz wskazując, że w jego ocenie brak jest w aktach oryginalnego dokumentu, a akt notarialny nr (...) został sfalszowany.

Przy piśmie z (...) lipca 2018 r. A. F. nadesłał kopię pisma Prokuratury Rejonowej w (...) z (...) września 2015 r. informującego, że prokurator Prokuratury Rejonowej w (...) z dniem (...) sierpnia 2015 r. postanowił uchylić postanowienie Komendy Powiatowej Policji o odmowie wszczęcia dochodzenia z (...) lipca 2015 r. w sprawie przekroczenia uprawnień i poświadczenia nieprawdy przez pracownika Referatu Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa w (...), poprzez potwierdzenie za zgodność z oryginałem kserokopii aktu notarialnego Rep. (...) z (...) września 1960 r. nie dysponując pierwotnym dokumentem.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 p.p.s.a., należy zatem ograniczyć się do zarzutów wskazanych w podstawie skargi kasacyjnej. Związanie granicami skargi kasacyjnej oznacza natomiast związanie wskazanymi w niej podstawami zaskarżenia oraz wnioskiem.

Skargi kasacyjne nie mają usprawiedliwionych podstaw.

W niniejszej sprawie skarżący w podstawach skarg kasacyjnych powołali się zarówno na pkt 1 art. 174 p.p.s.a., jak i na pkt 2 tego przepisu prawa. W takich przypadkach, co do zasady, w pierwszej kolejności badaniu podlegają zarzuty naruszenia prawa procesowego, co wynika z celowościowej wykładni art. 188 p.p.s.a. W sytuacji, gdy postawiony w skardze kasacyjnej zarzut procesowy jest w istocie konsekwencją zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego uzasadnione jest dokonanie jego oceny w ramach analizy tych właśnie zarzutów (materialnych).

W skargach kasacyjnych wskazano na podstawę kasacyjną, określoną w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 136 ust. 1 i 3 oraz niewłaściwe zastosowanie art. 137 ust. 1 w związku z art. 216 u.g.n.

Błędna wykładnia polega na mylnym zrozumieniu treści przepisu, natomiast niewłaściwe zastosowanie polega na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada (bądź nie odpowiada) hipotezie określonej normy prawnej (wyroki NSA z: 5 stycznia 2012 r. II OSK 1852/10 i 20 lipca 2011 r. II

FSK 335/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). W rozpoznawanej sprawie zarzucono Sądowi I instancji naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię poprzez uznanie, że brak jest możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji zrealizowania celu wywłaszczenia przed datą wywłaszczenia. Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego podnoszone w skardze kasacyjnej B. J. sprowadza się zaś w istocie do wadliwej subsumcji ustalonego przez organy administracyjne stanu faktycznego pod normy prawne określone w art. 136 ust. 1 i 3 oraz art. 137 ust. 1 u.g.n. lub pominięcia obowiązującego przepisu. Zaskarżonym wyrokiem Sąd I instancji zaakceptował stanowisko organów obu instancji, które przyjęły, że w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia faktycznie został zrealizowany przed zawarciem umowy o zbyciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, to nie występuje stan, w którym można nieruchomość uznać za zbędną na cel wywłaszczenia, co warunkowałoby zwrot nieruchomości w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n, na rzecz spadkobierców poprzedniego właściciela nieruchomości.

Nie jest sporna okoliczność, że nieruchomość opisana w księdze wieczystej Kw (...), oznaczona jako parcela budowlana I.kat (...) gm. kat. (...) o pow. (...) ha oraz nieruchomość opisana w księdze wieczystej Kw (...) oznaczona jako parcela budowlana I.kat (...) gm. kat. (...) o pow. (...) ha, została nabyta przez Skarb Państwa od W. T., Z. K., R. T. i A. B. aktem notarialnym nr rep. (...) w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Nie jest też kwestionowany fakt, że w dniu zawierania umowy na nieruchomości był posadowiony budynek przeznaczony na hotel i restaurację.

W chwili zawarcia umowy z (...) września 1960 r. Przedsiębiorstwo Państwowe Hotel "(...)" w (...) prowadziło już w budynkach nabywanej nieruchomości działalność hotelową i działalność ta była kontynuowana przez kilkadziesiąt lat.

W tych okolicznościach sprawy Sąd I instancji uznał, że żądanie zwrotu nie może być uwzględnione i ocena ta jest prawidłowa. W niniejszej sprawie żądanie zwrotu zgłoszone zostało w trybie administracyjnym i dotyczy nieruchomości, której własność została nabyta przez Skarb Państwa na podstawie umowy sprzedaży przewidzianej w art. 6 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. Nieruchomości nabyte w ten sposób przez Skarb Państwa traktowane są równoznacznie z nieruchomościami wywłaszczonymi na podstawie indywidualnych decyzji wywłaszczeniowych. Znalazło to wyraz w art. 216 ust. 1 u.g.n., na mocy którego przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

Stosownie do art. 136 ust. 3 u.g.n. podstawową materialnoprawną przesłanką zwrotu nieruchomości jest zbędność tej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W art. 137 ust. 1 u.g.n. ustawodawca sformułował legalną definicję stanu zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis ten zawiera dwie odrębne normy prawne, zgodnie z którymi nieruchomość uznaje się za zbędną, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia (pkt 1) albo pomimo upływu 10 lat od

dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel wywłaszczenia nie został zrealizowany (pkt 2).

Ustalając sens powyższych przepisów, należy uwzględnić ich ratio legis w powiązaniu z ogólnymi celami instytucji wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości oraz całym porządkiem prawnym. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie jej niewykorzystania na cel wskazany jako podstawa wywłaszczenia jest uznawany za zasadę o randze konstytucyjnej. Nienależyte wykorzystanie nieruchomości pozbawia wywłaszczenie oparcia konstytucyjnego, bo m.in. nie pozwala mówić o jego niezbędności. Wskazuje się też, że instytucja zwrotu nieruchomości, w swoim założeniu, stanowi jedną z ustawowych gwarancji, że wywłaszczona nieruchomość zostanie wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia (por. J. Parchomiuk, Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości; Samorząd Terytorialny z 2008 r. nr 1-2 str. 139; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 28 stycznia 2011 r. sygn. I OSK 481/10, 25 marca 2011 r. sygn. akt I OSK 777/10 i 20 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 948/11).

Przy analizie omawianych przepisów należy też mieć na uwadze, że sformułowanie przez ustawodawcę definicji zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej nakłada na organy administracji obowiązek jej ścisłej wykładni, bez możliwości dokonywania jakichkolwiek odstępstw od treści zawartej w art. 137 u.g.n. (por. wyroki NSA z: 22 sierpnia 2003 r. sygn. I SA 2622/01 i 25 marca 2011 r. sygn. akt I OSK 777/10). W konsekwencji stosując w ramach wykładni art. 137 ust. 1 u.g.n. regułę argumentum a contrario, dochodzi się do wniosku, że nieruchomość należy uznać - w ujęciu prawnym - za niezbędną na cel wywłaszczenia w każdej innej sytuacji niż określone w tym przepisie (por. Komentarz Ustawa o gospodarce nieruchomościami; J. Jaworski, A. Pruszczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin Wydawnictwo C. H. Beck Warszawa 2009 str. 925).

Wobec powyższego zasadne było stanowisko organów administracji, które w okolicznościach rozpatrywanej sprawy odmówiły zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. Sąd Wojewódzki, uznając zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem, słusznie uznał, że zrealizowanie celu wywłaszczenia przed zawarciem umowy zbycia nieruchomości nie mogło oznaczać, że stała się ona zbędna, chociaż w umowie nie określono precyzyjnie celu.

Skoro stan faktyczny ustalony w sprawie nie przystawał do unormowania z art. 137 ust. 1 u.g.n., to uzasadnione było w konsekwencji stanowisko, że nie została spełniona przesłanka zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Właściwa wykładnia art. 137 ust. 1 u.g.n. nie pozwala na wnioskowanie, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w umowie, jeżeli już w dacie jej zawarcia prace związane z celem wywłaszczenia były zrealizowane. Przepisy art. 137 ust. 1 u.g.n. w sposób ścisły określają przesłanki pozwalające uznać, że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Oznacza to, że wszystkie inne sytuacje, które nie mieszczą się w tej regulacji, nie mogą stanowić podstawy do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a właśnie z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Norma prawna

zawarta w art. 136 i 137 u.g.n. jest dostosowana do modelu normującego wywłaszczenie dokonywane na podstawie ważnych decyzji bądź umów, u podstaw których leżała zasada, że wywłaszczenie jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy cele publiczne nie mogły być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie właściciela prawa do nieruchomości.

Wskazać również należy, że w wyrokach sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażono pogląd, że wywłaszczenie może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy określone cele inwestycyjne, na których potrzeby nieruchomość miałyby być wywłaszczona, nie zostały jeszcze zrealizowane (por. T. Woś Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych, z. NSA 2010, nr 5-6, str. 457 i powołane tam orzecznictwo oraz: wyroki NSA z: 15 kwietnia 1992 r. sygn. IV SA 112/92 i 13 sierpnia 2009 r. sygn. akt I OSK 1134/08). W okolicznościach zaś zrealizowania inwestycji odjęcie własności nieruchomości nie mogło nastąpić w trybie postępowania administracyjnego, a jedynie w drodze umowy cywilnoprawnej.

W niniejszej sprawie doszło do odstąpienia przedmiotowej nieruchomości przez dawnych właścicieli na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego - co prawda na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r. - w trybie wywłaszczeniowym. To faktycznie umowa służyła celowi przeniesienia własności nieruchomości, na której nabywca przed jej zawarciem wybudował budynek hotelowy. W rezultacie takiego stanu rzeczy spadkobiercy sprzedawców nie mogą oczekiwać, że ich roszczenia w zakresie zwrotu nieruchomości mogą znaleźć oparcie w przepisach art. 136 i art. 137 u.g.n. Brak jest podstaw do przyjęcia, że wola sprzedającego była zdeterminowana przymusem biorącym się ze wszczęcia postępowania administracyjnego, gdyż takie postępowanie administracyjne się nie toczyło.

Niewątpliwie wydanie decyzji wywłaszczeniowej bądź zawarcie umowy w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia został już zrealizowany naruszał stosowne przepisy prawa. Jednak, jak słusznie zauważył Sąd Wojewódzki, przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa odbyło się nie w drodze decyzji administracyjnej, lecz na podstawie umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że ewentualne podważenie skutków prawnych dokonanej czynności prawnej musi się odbyć w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego zawarte w skardze kasacyjnej A. F. dotyczące naruszenia art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 oraz art. 216 u.g.n. przez błędne zastosowanie w istocie odnoszą się do ustaleń stanu faktycznego przyjętego przez Sąd I instancji za podstawę wyrokowania. Wskazują bowiem, że nieprawidłowo Sąd I instancji nie przyjął ustaleń faktycznych, które niewątpliwie świadczą o niezrealizowaniu celu wywłaszczenia oraz że Sąd Wojewódzki błędnie przyjął jako prawidłowe ustalenia organów co do celu wywłaszczenia. Podnoszenie takich zarzutów w oparciu o podstawy wymienione w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. nie jest skuteczne w przypadkach, gdy strona chce zakwestionować wadliwe, jej zdaniem, ustalenia stanu faktycznego. Wykazywanie naruszenia prawa materialnego nie polega bowiem na kwestionowaniu przez stronę ustaleń w zakresie okoliczności sprawy. Próba zwalczenia ustaleń

faktycznych, uznanych za prawidłowe w zaskarżonym skargą kasacyjną wyroku, nie może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego. Może być ona skuteczna tylko w ramach drugiej podstawy kasacyjnej zawartej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. (zob. np. wyroki NSA z: 13 lutego 2009 r., I OSK 414/08, 29 kwietnia 2014 r. (II OSK 2887/12, LEX nr 1575609; 13 maja 2014 r., I GSK 482/12, LEX nr 1480810; 11 lipca 2017 r., II FSK 1633/15, LEX nr 2328441, i II FSK 1690/15, LEX nr 2328437).

Odnosząc się do naruszenia art. 3 ust. 1 w związku z art. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. wskazać trzeba ponownie, że niniejsze postępowanie administracyjne toczyło się w trybie art. 136 i art. 137 u.g.n. W sprawie tej organy w ogóle nie stosowały przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Ani zatem organy, ani Sąd I instancji nie mogły naruszyć w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przepisów, których nie stosowały. Z uzasadnienia tego zarzutu zawartego w złożonej skardze kasacyjnej A. F. wynika, że skarżący kasacyjnie chciałby de facto, aby w sprawie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej Sąd dokonał oceny prawidłowości samego wywłaszczenia. Prawidłowo tę kwestę wyjaśnił Sąd I instancji. Zgodnie z jego stanowiskiem w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie może być badana prawidłowość samego wywłaszczenia. Sąd I instancji zasadnie też wyjaśnił, że w rozpatrywanej sprawie przejęcie spornej nieruchomości nastąpiło na podstawie czynności cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego. Sąd administracyjny nie jest zaś uprawniony do badania prawidłowości zawartych aktów notarialnych, których legalność i prawidłowość może podlegać kontroli jedynie w trybie postępowania cywilnego.

Podnoszona w ramach podstaw kasacyjnych naruszenia prawa materialnego argumentacja dotycząca celu wywłaszczenia, kwestionowania jego charakteru jako publicznego, nie może mieć znaczenia w sprawie o zwrot nieruchomości. Prawidłowo Sąd I instancji i organ administracyjny wyjaśniły, że chociaż zawarcie w przedmiotowej sprawie umowy sprzedaży, już po faktycznej realizacji celu wywłaszczenia, należy ocenić jako nieprawidłowe, to odwrócenie skutków, jakie owo nieprawidłowe wywłaszczenie spowodowało w sferze prawa własności przedmiotowej nieruchomości, winno nastąpić w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa odbyło się bowiem na podstawie umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że ewentualne podważenie skutków prawnych dokonanej czynności prawnej musi się odbyć również w postępowaniu cywilnym. Ani organy administracji publicznej prowadzące postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ani sąd administracyjny nie są uprawnione do badania zgodności z prawem zawartej umowy. Stąd również argumentacja skarżących zmierzająca do wykazania, że umowa ta jest nieważna nie może odnieść zamierzonego skutku. Do czasu bowiem pozostawania w obrocie prawnym ww. umowy ani sądy administracyjne ani organy administracyjne nie mogą pomijać treści tej umowy i jej skutków prawnych.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie przez Wojewodę (...) art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. przez błędne ustalenie przedmiotu wywłaszczenia i uznanie, że w skład nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu wchodzi

jedynie budynek narożny, przeznaczony do ruchu turystycznego zagranicznego, w sytuacji nieruchomości podlegająca wywłaszczeniu obejmowała także grunt nieruchomości niezagospodarowanej położonej w części południowo-wschodniej, a także budynek gospodarczy zlokalizowany w części północno-wschodniej (ok. 80 m<sup>2</sup>), niewykorzystywane na cele działalności obsługi ruchu turystycznego ani nie mające charakteru towarzyszącego wywłaszczeniu - wskazać należy, że zarzut ten, wobec wyrażonego powyżej poglądu nie może mieć znaczenia w sprawie. Skoro bowiem w dniu nabycia nieruchomości cel nabycia był zrealizowany, to umowa z (...) września 1960 r. została zawarta nie w celu budowy hotelu, ale w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości, jak prawidłowo przyjął to Sąd pierwszej instancji. Uregulowanie stosunków własnościowych przedmiotowej nieruchomości dotyczyło zatem całej nabywanej nieruchomości łącznie z infrastrukturą gospodarczą, która się na niej znajdowała, według stanu faktycznego istniejącym w chwili zawarcia umowy. Ponadto przedmiotem niniejszej sprawy o zwrot nieruchomości jest nieruchomość położona w (...) oznaczona nr ewidencyjnym (...) obr (...), która powstała z parceli I. kat. (...) i I. kat (...) i która jest zabudowana budynkiem hotelu.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a., przypomnieć należy, że stosownie do tego przepisu uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a ponadto, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji - wskazania co do dalszego postępowania. Treść przytoczonego przepisu reguluje instytucję o porządkowym charakterze. Czynność procesowa sporządzenia pisemnego uzasadnienia, dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy, ma bowiem sprawozdawczy charakter - streszcza przebieg przeprowadzonego przed sądem administracyjnym postępowania i prezentuje stanowisko sądu, jakie ten zajął w sporze zaistniałym między stronami. Mając na uwadze charakter tej czynności procesowej, stwierdzić należy, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. będzie skuteczny wtedy, gdy wadliwość uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia jest tego rodzaju, że nie pozwala na kontrolę kasacyjną tego orzeczenia. W niniejszej sprawie z taką sytuacją nie mamy do czynienia. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymagania określone w powołanym przepisie, a wyrażona w nim ocena prawna jest czytelna i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności Sąd przedstawił stan faktyczny sprawy, zarzuty skargi, stanowiska stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie. Z uzasadnienia wyroku jasno wynika, czym kierował się Sąd oddalając skargi.

Przechodząc do kolejnego zarzutu skargi kasacyjnej naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. wskazać należy, że jest on również niezasadny. Zgodnie z tym przepisem sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach. Do naruszenia tego przepisu doszłoby również wówczas, gdyby Sąd pierwszej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten, który jest zawarty w aktach sprawy. Podstawę orzekania Sądu pierwszej instancji stanowił materiał zgromadzony przez organy obu instancji w toku całego postępowania. Natomiast skarżący, stawiając zarzut naruszenia tego przepisu

wskazuje na wydanie wyroku na podstawie dokumentu nieznajdującego się w aktach sprawy, tj. umowy z (...) września 1960 r. Przeczy temu zarzutowi materiał dokumentacyjny zgromadzony w aktach sprawy. Odpis umowy z (...) września 1960 r. który znajduje się na k. 1405 akt administracyjnych został potwierdzony przez Sąd Rejonowy w (...), V Wydział Ksiąg Wieczystych za zgodność z dokumentem znajdującym się w księdze wieczystej nr (...) pod pozycją nr (...). Podobnie wszelkie zarzuty podnoszone w toku postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego, kwestionujące wiarygodność samej umowy z (...) września 1960 r. oraz innych dokumentów wytworzonych na potrzeby zawarcia tej umowy, czy też niespełnienia warunków formalnych określonych w ustawie z 12 marca 1958 r. wymaganych do zawarcia umowy, nie mogą zostać uwzględnione jako nie mające znaczenia w sprawie zwrotu nieruchomości.

Naruszenie art. 133 § 1 p.p.s.a. może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący wykaże konkretne zdarzenia wynikające z akt sprawy, których Sąd I instancji nie uwzględnił oraz ich wpływ na wynik sprawy. Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła, gdyż w skardze kasacyjnej nie wykazano, jakie znajdujące się w aktach sprawy dowody, mające istotne znaczenie w sprawie, nie zostały przez Sąd I instancji uwzględnione.

Nie są zasadne również zarzuty naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. stawiane samodzielnie i w powiązaniu z art. 133 § 1 oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. Jak wynika z akt sprawy w toku postępowania przed sądem administracyjnym skarżący wnieśli szereg wniosków o przeprowadzenie dowodów z wyszczególnionych w pismach dokumentów, wskazując jednocześnie, że przeprowadzenie dowodu winno zostać poprzedzone wezwaniem sądowym do właściwych organów o przedłożenie na potrzeby postępowania sądowego powołanych dokumentów. Sąd oddalił wszystkie wnioski dowodowe (protokół rozprawy k - 746-747 akt sądowych). W art. 106 § 3 p.p.s.a. dopuszczono możliwość przeprowadzenia przez sąd z urzędu lub na wniosek strony dowodu uzupełniającego z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w czasie. Prawidłowe jest stanowisko Sadu I instancji, że zacytowana norma prawna ma jednak charakter wyjątkowy i prawidłowa też jest ocena Sądu, że w niniejszej sprawie nie ma potrzeby przeprowadzania dodatkowych dowodów. Tak jak zauważył to Sąd i instancji wnioski dowodowe skarżących stanowią powtórzenie licznych wniosków dowodowych znajdujących się w aktach administracyjnych. Część wnioskowanych dokumentów znajduje się w aktach w uwierzytelnionych kserokopiach jak np. potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia umowy z (...) września 1960 r., natomiast w większości dokumenty te, a raczej ich brak, ma uwiarygodnić tezę skarżących o nieprawidłowościach wyłączenia. Powyższa okoliczność nie stanowi jednak przedmiotu rozpoznania w niniejszym postępowaniu. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Sądu I instancji, że organy obu instancji przeprowadziły szczegółowe i wyczerpujące postępowanie dowodowe, a zgromadzony materiał dowodowy był wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie.

Podobnie za chybiony należy uznać zarzut naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. Niewątpliwie Sąd, nie będąc

związany granicami skargi, zobowiązany był do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podnoszonych w skardze. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z tego przepisu Sąd I instancji uczynił przedmiotem swych rozważań i ocen wszystkie aspekty skargi i dokonał oceny zgodności z prawem, w tym art. 136 ust. 3 i art. 137 u.g.n., zaskarżonego aktu administracyjnego. Odnosnie zaś do zarzucanego naruszenia art. 135 p.p.s.a. wskazać należy, że przepis ten ma zastosowanie gdy Sąd stosując przewidziane ustawą środki w stosunku do zaskarżonego aktu, dostrzeże możliwość końcowego załatwienia sprawy poprzez wzruszenie także innych aktów wydanych w granicach sprawy. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie miała miejsca, bowiem Sąd I instancji nie wzruszył zaskarżonego aktu. Zatem nie mógł stosować wymienionego przepisu.

Nie można też podzielić zasadności zarzutu naruszenia art. 125 § 1 pkt 1 i art. 145 § 1 pkt 1 "ust" c (prawidłowo "lit.") w związku z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Rację ma Sąd I instancji, że nie było podstaw do zawieszenia postępowania przed organem I instancji z uwagi na zagadnienie wstępne jakim jest zakończenie postępowania przed sądem cywilnym w sprawie uzgodnienia księgi wieczystej poprzez stwierdzenie nieważności umowy zawartej w formie aktu notarialnego Dla zawieszenia postępowania na podstawie określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. konieczne jest stwierdzenie, że bez uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez inny organ lub sąd wydanie decyzji nie byłoby możliwe. W niniejszej sprawie taki związek nie zachodził, a argumentacja Sądu I instancji w tym zakresie jest zasadna.

Odnosząc się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. wskazać należy, że przepis ten nie odnosi się do argumentów powołanych na uzasadnienie wskazanych podstaw kasacyjnych, a związanych z oceną ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę wyroku. Przepisy art. 3 p.p.s.a. wyznaczają zakres przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego. Naruszenie art. 3 § 1 p.p.s.a. ma miejsce w sytuacji, gdy sąd uchyla się od obowiązku wykonania kontroli, o której mowa w tym przepisie. Przepis ten nie określa jednak wzorca, według którego kontrola ta ma być wykonana. Okoliczność, że autor skargi kasacyjnej nie zgadza się z wynikiem kontroli sądowej, nie oznacza naruszenia tego przepisu. Z tego względu zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 3 § 1 p.p.s.a. uznać należy za chybiony. Zarzuty skargi kasacyjnej uzupełnione w piśmie z 26 kwietnia 2016 r., wniesionym w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej, a dotyczące naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie "de lege lata" art. 4 ust. 4 w związku z art. 136 ust. 3 u.g.n. oraz naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a., art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. koncentrują się na wytknięciu Sądowi I instancji prowadzenia postępowania i akceptacji prowadzenia postępowania administracyjnego bez udziału statio fisci Skarbu Państwa, bo za takie skarżący kasacyjnie nie uznaje następcy prawnego po przedsiębiorstwie państwowym - Hotel (...) S.A. ani innej strony postępowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych niekwestowany jest pogląd, że zarzut

dotyczący udziału danej osoby w postępowaniu administracyjnym nie może być skutecznie podnoszony przez inne osoby (wyroki NSA z: 11 września 2011 r. sygn. akt II OSK 913/11, 7 kwietnia 2009 r. sygn. akt II OSK 451/08, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Należy przypomnieć, że art. 147 k.p.a. zd. 2 jednoznacznie stanowi, iż wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu) następuje tylko na żądanie strony. Skoro wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyny wskazanej w tym przepisie następuje tylko na żądanie strony, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, to tym samym uchylenie zaskarżonej decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. jest możliwe jedynie wówczas, gdy na zarzut taki powołuje się ta strona, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym. Sąd administracyjny nie jest natomiast władny uchylić decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., jeśli na naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego z przyczyny, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., powołuje się strona, która brała udział w tym postępowaniu. Zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące braku udziału w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją innych osób należało uznać za nieskuteczne.

Zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) oraz art. 151 p.p.s.a. jest o tyle nieskuteczny, że Sąd I instancji nie mógł łącznie naruszyć tych przepisów, tak jak to zarzucono w ramach zarzutu skargi kasacyjnej A. F. Pierwsza z wspomnianych norm prawnych przewiduje uchylenie zaskarżonej decyzji na skutek naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a) lub naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c). Druga zaś stanowi podstawę do oddalenia skargi. Są to zatem przeciwstawne unormowania prawne. Zatem można by jedynie zarzucać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uchybił przepisowi art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. nie uwzględniając skarg pomimo występowania w toku postępowania zwrotowego uchybień prawa materialnego i procesowego, albo też zarzucać naruszenie art. 151 p.p.s.a. poprzez błędne oddalenie skargi.

Podnoszone przez skarżącego kasacyjnie A. F. argumenty dotyczące postanowienia Sądu Okręgowego w (...) z (...) czerwca 2016 r. sygn. akt (...) (...) w sprawie ustalenia następstwa prawnego po dawnym właścicielu wywłaszczonej nieruchomości oraz postanowienia Prokuratury Rejonowej w (...) z (...) sierpnia 2015 r. o uchyleniu postanowienia Komendy Powiatowej Policji z (...) lipca 2015 r. o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie przekroczenia uprawnień i poświadczenia nieprawdy przez pracownika Referatu Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa w (...), poprzez potwierdzenie za zgodność z oryginałem kserokopii aktu notarialnego Rep. (...) z (...) września 1960 r. nie dysponując pierwotnym dokumentem, nie mają wpływu na toczącą się sprawę sądową przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Okoliczności wskazane przez skarżącego kasacyjnie, w razie ich potwierdzenia stosownymi orzeczeniami sądowymi i administracyjnymi, mogą stanowić przesłankę wznowieniową postępowania administracyjnego. Ponadto, jak wynika z akt sądowych sprawy, zostało wydane postanowienie Wojewody (...) z (...) kwietnia 2016 r. nr (...) o wznowieniu postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją Wojewody (...) z (...)

sierpnia 2015 r. nr (...). Z akt tych wynika również, że wniosek o zawieszenie postępowania sądowego z tej przyczyny został oddalony postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1201/15 (k 1675 akt sądowych).

Jeśli chodzi zaś o stanowiska i żądania skarżącego kasacyjnie zawarte w licznych pismach składanych do akt postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie można przypisać im waloru wniosków dowodowych określonych w art. 106 § 3 p.p.s.a. Dokumenty, co do których skarżący kasacyjnie wnosił o przeprowadzenie dowodów, w rzeczywistości albo znajdują się już w aktach sprawy i były objęte oceną Sądu I instancji albo nie dotyczą sprawy zwrotu przedmiotowej nieruchomości, albo są to wnioski, które niejednokrotnie prezentowane były przez skarżącego w toku postępowania administracyjnego i sądowego i do których organy administracyjne i Sąd I instancji odniosły się w zaskarżonych orzeczeniach, albo też są to dowody niedopuszczalne, tj. wniosek o przeprowadzenie dowodu z tekstu ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Z art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że celem postępowania dowodowego nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przez sąd administracyjny będzie dopuszczalne wtedy, gdy wnioskowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu i pozwoli wyjaśnić istotne wątpliwości, pod warunkiem, że wątpliwości takie istnieją.

Nie jest dopuszczalny również, jako niezrozumiały, wniosek skarżącego kasacyjnie A. F. o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu administracyjnym.

Wobec powyższego skargi kasacyjne, jako pozbawione usprawiedliwionych podstaw, podlegały oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Odnosząc się do wniosku W. S. o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego wskazać należy, że w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stronami wnoszącymi skargi kasacyjne byli B. J. i A. F., natomiast W. S. w związku z jego rolą w postępowaniu przed Sądem I instancji pełnił w postępowaniu kasacyjnym rolę uczestnika postępowania, któremu, zgodnie z przepisami p.p.s.a. zwrot kosztów postępowania nie przysługuje. Jak wynika z przepisów tej ustawy dotyczących zwrotu kosztów jedynym podmiotem, od którego Sąd I instancji może zasądzić koszty postępowania, jest organ. Nie może być nim skarżący w razie oddalenia skargi ani też inny uczestnik postępowania w razie uwzględnienia lub oddalenia skargi. W postępowaniu przed Sądem II instancji ustawodawca wprowadził zasadę finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania. W przypadku oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną jest obowiązana zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez organ - jeżeli skargą kasacyjną zaskarżono wyrok Sądu I instancji oddalający skargę lub skarżącego - jeżeli skargą kasacyjną zaskarżono wyrok Sądu I instancji uwzględniający skargę (art. 204 p.p.s.a.).

Ustawodawca celowo jednak nie uregulował konieczności zwrotu kosztów postępowania na rzecz

uczestnika postępowania kasacyjnego, nawet jeśli ten przed Sądem I instancji był stroną skarżącą, odsyłając w tej kwestii do, wynikającej z art. 199 p.p.s.a. zasady ponoszenia przez strony kosztów ich udziału w sprawie. Zwrot kosztów postępowania jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wynika to wprost z przepisu, a we wszystkich innych sytuacjach obowiązuje zasada ponoszenia kosztów postępowania. Wszelka nadinterpretacja tej zasady poprzez stosowanie wykładni celowościowej jest niedopuszczalna (vide: B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, wyd. 2, Lexis Nexis, Warszawa 2009).