

Podważenie ustaleń dokonanych przez organ administracji, a przyjętych przez sąd pierwszej instancji jako podstawa oceny legalności zaskarżonej decyzji

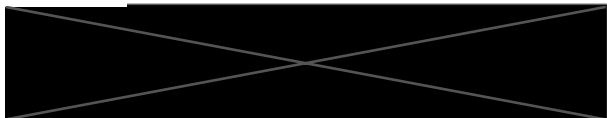
Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 28 lipca 2011 r.
I OSK 1342/10

Teza

1. "Stan sprawy", o którym mowa w art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) należy rozumieć nie tylko jako zwięzłe przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przez organami administracji, ale także jako wyodrębniony element stanu faktycznego przyjętego przez sąd. Ta część uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego nie powinna łączyć się jednak z oceną pod względem zgodności z prawem. Ocena prawna ustaleń faktycznych z punktu widzenia ich zgodności z właściwymi przepisami postępowania administracyjnego dokonywana jest już w ramach wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, które obejmuje wskazania zastosowanych przepisów prawnych oraz wyjaśnienie przyjętego przez sąd sposobu ich wykładni i zastosowania.

2. Zarzucenie w skardze kasacyjnej naruszenia art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzie w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c tej ustawy, lecz bez powiązania z przepisami postępowania administracyjnego uznać należy za niewystarczające.

Skład sądu



Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 lipca 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej N.L., J.W., T.G., E.R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 1515/09 w sprawie ze skargi N.L., J.W., T.G., E.R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia (...) lipca 2009 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 marca 2010 r. akt I SA/Wa 1515/09 po rozpoznaniu sprawy ze skargi N.L., J.W., T.G. i E.R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 15 lipca 2009 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji: 1. uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia (...) kwietnia 2009 r. Nr (...) - obie w częściach orzekających o gruncie związanym z lokalami mieszkalnymi nr 10, 11, 20 w budynku położonym w W. przy ul. (...) w pozostałej części oddalił skargę; 3. stwierdził, że zaskarżona decyzja w części opisaną w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

Prezydium Rady Narodowej W. orzeczeniem administracyjnym z dnia (...) stycznia 1955 r. Nr (...), skierowanym do Wydziału Finansowego Terenowego Oddziału Likwidacyjnego, odmówiło ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. (...) - z uwagi na niezłożenie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej.

N.L., J.W., T.G. i E.R. - następcy prawni dawnych współwłaścicieli nieruchomości - wystąpili z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. orzeczenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia (...) lutego 2002 r. Nr (...) utrzymało w mocy własną decyzję z dnia (...) czerwca 2001 r. Nr (...) o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r. Nr (...).

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi J.I.W. i N.L., wyrokiem z dnia (...) listopada 2003 r. sygn. akt I SA 752/02, uchylił obie zaskarżone decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., gdyż organ nie ustalił wszystkich następców prawnych L.M. B., J.B., J.W., a zatem wszystkich stron postępowania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją z dnia (...) kwietnia 2009 r. Nr (...) stwierdziło, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r. Nr (...) - w części gruntu związanego z lokalami mieszkalnymi 10, 11, 20 zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże w tej części nie można stwierdzić jej nieważności ze względu na fakt, iż wywołało ono nieodwracalne skutki prawne, natomiast w pozostałej części stwierdziło nieważność ww. orzeczenia.

W uzasadnieniu decyzji podało, że z akt sprawy wynika, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r. zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., zgodnie z którym organ winien był przyznać właścicielom dotychczasowym prawo własności czasowej obecnie prawo użytkowania wieczystego, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (obecnie planu zagospodarowania przestrzennego). Aby dokonać tego ustalenia organ powinien odnieść swoje rozważania do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie podejmowania orzeczenia.

Tymczasem z uzasadnienia orzeczenia administracyjnego wynika, że nie odniesiono się do ustaleń planu, lecz do faktu niezłożenia przez byłego właściciela nieruchomości wniosku dekretowego i na tej podstawie odmówiono przyznania prawa własności czasowej do gruntu. Podkreśliło, że w świetle art. 7 ust. 1 i 2 ww. dekretu jedną z przesłanek warunkujących przyznanie dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu - było złożenie stosowanego wniosku w przepisanej ustawą terminie przez dotychczasowego właściciela gruntu, lub jego prawnych następców, będących w posiadaniu gruntu lub osobę reprezentującą właściciela. W niniejszej sprawie wniosek o przyznanie własności czasowej nie został złożony przez żaden z ww. podmiotów. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że wniosku takiego nie ma w aktach sprawy, nie figuruje on w rejestrze wpływu wniosków dekretowych, nie ma również jakichkolwiek innych dowodów świadczących, iż został on złożony, np. dowodu uiszczenia opłaty od wniosku. O jego braku świadczy także treść kwestionowanego orzeczenia z dnia (...) stycznia 1955 r. Ponadto wskazało, że pismem z dnia 11 marca 2009 r. po raz kolejny zwróciło się do pełnomocnika wnioskodawców o okazanie posiadanych dokumentów dotyczących niniejszej sprawy w tym m.in. wniosku o przyznanie własności czasowej). Pełnomocnik nie przedstawił żądanych dowodów ani nie uprawdopodobnił okoliczności potwierdzających fakt złożenia wniosku. Stwierdziło także, iż z akt zgromadzonych w sprawie nie wynika, aby taki wniosek został złożony przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny, który to organ nie był upoważniony do występowania w charakterze osób reprezentujących prawa dotychczasowych właścicieli gruntów warszawskich.

W konsekwencji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uznało, że skoro mimo braku stosownego wniosku - postępowanie administracyjne zostało wszczęte i sprawa została rozpoznana, to orzeczenie administracyjne z dnia 25 stycznia 1955 r. zostało wydane bez dostatecznych podstaw prawnych, a zatem w sprawie wystąpiła przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 2 KPA stwierdzenia nieważności decyzji. Wyjaśniło, że niezłożenie przez osobę uprawnioną, w ustawowym terminie, wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, powodowało, iż z upływem tego terminu przechodziły na własność Skarbu Państwa budynki mieszczące się na tym gruncie.

Odnosząc się do oceny nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 KPA wskazało, że w związku z ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej mogły wystąpić dwie sytuacje. W pierwszej umowa ustanawiająca użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz osoby trzeciej była poprzedzona decyzją administracyjną stanowiącą podstawę ustanowienia na rzecz określonej osoby trzeciej tego prawa i zawarcia cywilnoprawnej umowy. W drugiej prawo użytkowania wieczystego ustanowione na rzecz osoby trzeciej powstało na podstawie samej umowy cywilnoprawnej, tj. bez uprzedniego wydania decyzji administracyjnej. W ocenie organu w pierwszym przypadku umowa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz osoby trzeciej nie stanowi nieodwracalnych skutków prawnych decyzji administracyjnej. Natomiast w drugim przypadku decyzja administracyjna mogła wywołać nieodwracalne skutki prawne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. ustaliło, że w budynku przy ul. w W. zostało sprzedanych 7 lokali mieszkalnych wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste odpowiednich części gruntu. Sprzedaż części z tych lokali i ustanowienie

użytkowania wieczystego zostało poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnych o sprzedaży lokalu i oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Miało to miejsce w stosunku do lokali o nr 6, 14, 17 i 22. Natomiast sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste - na podstawie samej umowy cywilnoprawnej - miało miejsce w odniesieniu do lokali nr 10, 11 i 20. Zdaniem organu w stosunku do tych ostatnich lokali kwestionowane orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 KPA.

J.W., N.L., T.G. i E.R. złożyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy podnosząc, że organ bezpodstawnie przyjął, iż w sprawie nie został złożony wniosek dekretowy.

Ponadto, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wystąpił Jacek Łempicki podnosząc, iż organ błędnie przyjął, że w stosunku do lokalu nr 22 nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z dnia (...) lipca 2009 r. zaskarżoną decyzję utrzymało w mocy.

W uzasadnieniu decyzji podało, że nieruchomość znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zaś zgodnie z art. 7 tego dekretu wydanie orzeczenia mogło nastąpić tylko na żądanie strony. Z akt sprawy wynika, że ani byli współwłaściciele, ani nikt w ich imieniu wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) nie złożył. Wniosku takiego, a także wzmianki o nim, brakuje w aktach archiwalnych, w rejestrze wniosków dekretowych. Nie został on także przedstawiony przez strony postępowania.

W ocenie organu dowodem na złożenie ww. wniosku nie może być pełnomocnictwo z dnia 10 września 1947 r. udzielone przez M.B. J.W., gdyż dotyczy ono tylko czynności administrowania nieruchomością położoną przy ul. (...) w W., a nie jak twierdzi pełnomocnik skarżących - "wszelkich czynności związanych z postępowaniami w związku z dekretem warszawskim".

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. skoro cyt. dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) dawał podstawę do orzekania wyłącznie na wniosek strony, to orzeczenie Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r. jako, że zostało wydane z urzędu (tj. bez wniosku strony), uznać należy za wydane z rażącym naruszeniem prawa. Zachodzą więc przesłanki do stwierdzenia jego nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

Ponadto, powołując się na orzecznictwo wyjaśnił, że Okręgowy Urząd Likwidacyjny nie był legitymowany do działania w imieniu byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, a tym samym do składania w ich imieniu wniosków o przyznanie prawa własności czasowej w trybie art. 7 omawianego dekretu (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 1994 r., sygn. akt III SA 1705/93, opubl. "Wspólnota" nr 42/1994).

Z kolei, odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu J.L. powołując się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt. OPS 7/96, stwierdził, iż: "okoliczność, że nieruchomość obejmująca grunty, które podlegały przepisom dekretu, znajduje się w użytkowaniu wieczystym osoby trzeciej, sama przez się nie oznacza, że decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów tego dekretu, odmawiająca byłemu właścicielowi tych gruntów przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 KPA".

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. stwierdzenie nieważności decyzji odmownej otworzy możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu na rzecz osoby trzeciej użytkowania wieczystego. Skoro istnieje w odrębnym postępowaniu droga administracyjna dla dokonywania ustaleń i ocen w powyższej kwestii, to nie można rozpatrywać zagadnienia nieodwracalności, w zakresie związanym z istnieniem tego prawa na rzecz osoby trzeciej, skutków prawnych wcześniejszej decyzji administracyjnej, odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi N.L., J.W., T.G. i E.R. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W uzasadnieniu skargi skarżący podnieśli, że organ bezpodstawnie przyjął, że w sprawie nie został złożony przez dawnych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych wniosek, o którym mowa w art. 7 cyt. dekretu z dnia 26 października 1945 r. Zdaniem skarżących brak wniosku w aktach sprawy i informacji o tym wniosku w rejestrze wpływów wniosków dekretowych, nie jest dostateczną przesłanką świadczącą o jego braku. Fakt prowadzenia postępowania w 1955 r., świadczy o tym, że zgodnie z art. 9 oraz art. 15 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) wniosek taki został złożony. Ponadto skarżący wskazali, że art.

9 ust. 1 ww. rozporządzenia ustanawiał szerszy krąg osób uprawnionych do składania wniosków o wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego, niż Kodeks postępowania administracyjnego. Do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej legitymowany był każdy interesowany, a do wszczęcia postępowania nie był konieczny wniosek strony, gdyż wystarczył wniosek "interesowanego". Fakt wszczęcia, prowadzenie postępowania zakończonego orzeczeniem wskazuje, że wniosek został złożony. Podkreślili, że art. 9 powołanego rozporządzenia oraz art. 7 dekretu warszawskiego tworzyły szczególnie zbieg przepisów prawnych, z którego nie wynika, że brak wniosku strony postępowania - w przypadku złożenia wniosku przez interesowanego - był przesłanką powodującą niemożność wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego w sprawie. Zgodnie z art. 15 ww. rozporządzenia Prezydenta RP, wniosek taki mógł być złożony pisemnie, telegraficznie a także ustnie. O braku takiego wniosku nie świadczy także uzasadnienie orzeczenia z 1955 r.

W ocenie skarżących Prezydium Rady Narodowej W. - organ prowadzący sprawę na podstawie art. 113 ww. rozporządzenia, mógł wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie zastępcy prawnego dla małoletniego N.L., a pozostałych współwłaścicieli powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania. Ponadto ówczesny współwłaściciel nieruchomości M.B. udzielił J.W. pełnomocnictwa do administrowania nieruchomości objętą postępowaniem nadzorczym. A zatem organy administracji mogły bez trudu dotrzeć do dawnych właścicieli i ich spadkobierców. W związku z tym organ wydający orzeczenie w 1955 r. w sprawie nie działał z należytą starannością.

Skarżący podnieśli także, że wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o uzupełnienie akt sprawy o dokumentację postępowania administracyjnego, a zwłaszcza o załączenie do akt sprawy wniosku dotyczącego ustanowienia własności czasowej, na podstawie którego odmówiono przyznania własności czasowej do tego gruntu, oraz wszelkich doręczeń i wezwań. Organ nie wystąpił jednak do właściwego archiwum o dostarczenie akt sprawy zakończonej kwestionowanym orzeczeniem z dnia (...) stycznia 1955 r., a przynajmniej nie poinformował o takim wystąpieniu strony. Nie powiadomił też strony, że posiada informację o tym, iż dokumenty te zaginęły.

Skarżący stwierdzili, że wniosek w sprawie zakończonej kwestionowanym orzeczeniem z dnia 25 stycznia 1955 r. został złożony prawidłowo i to przez osobę posiadającą legitymację procesową. Ponadto, nie istnieją dowody świadczące o tym, że organ prowadzący postępowanie dekretowe wykonywał obowiązki nałożone przez rozporządzenie Prezydenta RP, zwłaszcza w zakresie informowania stron o toczącym się postępowaniu i umożliwienia stronom udziału w postępowaniu.

W konsekwencji uznali, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. nie wykazało w sposób przekonujący, że dawni właściciele nie złożyli wniosku w sprawie, zatem zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem art. 7 KPA, a także z naruszeniem art. 156 KPA, gdyż organ nie określił na czym polega wada tego orzeczenia. W ocenie skarżących organ naruszył także art. 6 KPA poprzez błędną interpretację oraz błędne zastosowanie norm prawnych obowiązujących w okresie wydania kwestionowanego orzeczenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona decyzja narusza prawo w części orzekającej o gruncie związanym z lokalami mieszkalnymi nr 10, 11 i 20 w budynku położonym w W. przy ul. (...), jednakże z innych przyczyn niż wskazane w skardze.

W uzasadnieniu wyroku wyjaśnił, że zaskarżona decyzja została wydana w postępowaniu nadzwyczajnym - stwierdzenie nieważności (art. 156 § 1 KPA), w którym obowiązkiem organu administracji publicznej jest rozpatrzenie sprawy wyłącznie w granicach określonych przez art. 156 KPA.

W ocenie Sądu pierwszej instancji zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. jest nieprawidłowa w części orzekającej o gruncie związanym z lokalami mieszkalnymi nr 10, 11 i 20 w budynku położonym w W. przy ul. (...) i w tej części narusza prawo. Natomiast w pozostałej części organ trafnie stwierdził, że kwestionowane orzeczenie z dnia 25 stycznia 1955 r. dotknięte jest wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 KPA, zostało bowiem wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż podstawą materialnoprawną orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r. odmawiającego przyznania prawa własności czasowej, był art. 7 cyt. dekretu z dnia 26 października 1945 r. Stosownie do treści tego przepisu następcy prawni będący w posiadaniu gruntu, względnie osoby prawa ich reprezentujące, mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej, a gmina winna taki wniosek uwzględnić, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli dało się pogodzić z jego przeznaczeniem według planu zabudowy. Oznacza to, że jedną z przesłanek ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej było - złożenie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej z zachowaniem 6 miesięcznego terminu.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wszczęcie postępowania i wydanie orzeczenia w sprawie przyznania własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, bez stosownego wniosku skutkować musi stwierdzeniem nieważności orzeczenia, gdyż naruszało ww. przepis w sposób oczywisty i rażący.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił stanowiska skarżących, iż brak w aktach sprawy wniosku dekretowego i jednocześnie wszczęcie ww. postępowania o ustanowienie prawa własności czasowej prowadzi do wniosku, że został on złożony. Wskazał, że w aktach administracyjnych sprawy brak jest wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, a organ nadzoru prowadząc postępowanie w niniejszej sprawie dołożył należytej staranności podejmując próby jego odnalezienia. Nie zachowały się także żadne inne dokumenty, które mogłyby uprawdopodobnić złożenie wniosku, a skarżący, mimo zapewnień nie przedstawili żadnych dowodów potwierdzających, iż wniosek dekretowy został przez ich poprzedników prawnych złożony. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji uznał, że organ orzekający w sprawie w sposób prawidłowy zebrał i ocenił materiał dowodowy w części dotyczącej stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia (...) stycznia 1955 r.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skoro została stwierdzona nieważność kwestionowanego orzeczenia z dnia (...) stycznia 1955 r., to wszelkie rozważania organu odnoszące się do zagadnienia nieodwracalnych skutków prawnych, związanych z konkretną formą nabycia poszczególnych lokali mieszkalnych wraz z udziałem w gruncie są zbędne. Po wyeliminowaniu z obrotu prawnego powyższego orzeczenia, stan własnościowy nieruchomości nie uległ zmianie, zaś wyeliminowanie go ze skutkiem ex tunc nie wywołało żadnych skutków w sferze uprawnień właścicielskich.

Zgodnie z art. 1 dekretu warszawskiego nieruchomość ta przeszła na własność gminy m.st. Warszawy. Stosownie do treści art. 8 tego dekretu w razie nie przyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzą na własność gminy. Jeżeli zatem wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy nie został zgłoszony i prawo to nie zostało przyznane, budynki znajdujące się na gruncie przechodziły na własność gminy, zaś dotychczasowy właściciel uzyskiwał prawo do odszkodowania na zasadach określonych w dekrete (zob. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2001 r., sygn. OSA 3/01, ONSA 2001, z. 4, poz. 144). Skutkiem upływu terminu do złożenia wniosku było przejście budynków położonych na gruncie na własność gminy (później Skarbu Państwa).

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro grunt nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. (...), nr hip. 12411 przeszedł na mocy przepisów dekretu z 1945 r. wraz z budynkami na własność m.st. Warszawy (po upływie terminu do złożenia wniosku dekretowego), to do czasu ewentualnego odnalezienia wniosku dekretowego stan ten nie może ulec zmianie, przez co orzeczenie z dnia (...) stycznia 1955 r. nie wywołało żadnych skutków prawnych. Z tych względów uznał, że rozstrzygnięcie o skutkach prawnych kwestionowanego orzeczenia, które nie zaistniały jest nieprawidłowe. Należy bowiem odróżnić skutki prawne, które wywołało ww. orzeczenie, od skutków prawnych dotyczących tego samego przedmiotu, ale wywołanych wcześniejszymi zdarzeniami prawnymi, czy też późniejszymi decyzjami.

Poza tym, Sąd pierwszej instancji odnosząc się do oświadczenia pełnomocnika skarżących złożonego na rozprawie w dniu 26 marca 2010 r., iż T.D. stanowi podstawę do zwrotu majątków utraconych przez ofiary Holocaustu, stwierdził, że dokument ten stanowi wprawdzie część prawa międzynarodowego, jednakże nie może uzyskać pierwszeństwa przed przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. Deklaracja ta nie jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Nie może zatem stanowić podstawy prawnej zwrotu nieruchomości.

Z powyższych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. dalej: PostAdmU) uchylił zaskarżaną decyzję w części określonej w pkt 1 wyroku oraz w oparciu o art. 151 tej ustawy w pozostałej części skargę oddalił.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnieśli N.L., J.W., T.G. i E.R. reprezentowani przez adwokata i zaskarżając go w całości zarzucili:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 PostAdmU naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię oraz błędne zastosowanie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) w związku z art. 9 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.), przez nieuwzględnienie w procesie wykładni tego przepisu, a w konsekwencji wadliwe uznanie, iż ustalony stan faktyczny odpowiada hipotezie normy prawnej;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 PostAdmU naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), a także art. 141 § 4 w związku z art. 3 § 1 oraz art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU,

przez nieuwzględnienie faktu złożenia prawidłowego wniosku dekretoowego, co wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie.

Wskazując na powyższe podstawy skargi kasacyjnej wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor odwołując się do treści art. 7 dekretu i art. 7 cyt. rozporządzenia wskazał, że uprawnionym do złożenia wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie określonej w art. 7 dekretu warszawskiego był każdy interesowany, spełniający warunki określone w art. 9 ust. 1 cyt. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. A zatem w tej sprawie uprawnionym do złożenia wniosku jako interesowany, był urząd likwidacyjny zaś na organie wszczynającym postępowania, ciążył obowiązek zawiadomienia i umożliwienia stronom złożenia w terminie stosownych oświadczeń, w tym także wniosku, o którym mowa w art. 7 dekretu warszawskiego. Niepodjęcie przez organ administracji publicznej działania w tym kierunku należy zakwalifikować jako ciężkie naruszenie cyt. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. (por. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2000 r., w sprawie IV SA 2448/97, niepublikowany, za D. Kozłowska, E. Mzyk, Grunty warszawskie, wydanie II, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, s. 58-59). W ocenie autora skargi kasacyjnej Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł, że organ orzekający w sprawie dokonał błędnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego poprzez nieuwzględnienie treści art. 9 ust. 1 cyt. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

Uzasadniając podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 1 § 1 i § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a także art. 141 § 4 w związku z art. 3 § 1 oraz art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU, wskazał, że Sąd pierwszej instancji przyjął argumentację organu, że w sprawie zakończonej orzeczeniem w 1955 r. postępowanie zostało wszczęte bez "stosownego" wniosku. Tym samym pominął fakt złożenia wniosku przez właściwy urząd likwidacyjny, który był podstawą wszczęcia postępowania i wydania kwestionowanego orzeczenia. Oznacza to, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wyjaśniono w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego sprawy i nie dokonano jego właściwej oceny.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 PostAdmU. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, której przesłanki określono w § 2 art. 183 PostAdmU. Związanie to dotyczy zarówno wniosków skargi kasacyjnej jak i jej podstaw. Naczelny Sąd Administracyjny nie może z własnej inicjatywy podjąć czynności w celu ustalenia i wskazania innych, poza przedstawionymi w skardze kasacyjnej błędów Sądu pierwszej instancji. Rozpoznając skargę kasacyjną ogranicza się zatem do weryfikacji zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej. Zasada ta nie dotyczy jedynie nie występujących w rozpoznawanej sprawie przypadków nieważności postępowania sądowoadministracyjnego.

W związku z oparciem skargi kasacyjnej na obydwu podstawach kasacyjnych, w pierwszej kolejności rozpatrzenia wymagają zarzuty dotyczące prawa procesowego.

Jako nietrafny ocenić należy zarzut naruszenia art. 1 § 1 i § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych polegającego na oddaleniu skargi, mimo że wskazana decyzja narusza prawo. Powołane w zarzucie przepisy stanowią, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Do naruszenia tych przepisów mogłoby dojść wtedy, gdyby sąd administracyjny pomimo ciążącego na nim obowiązku nie orzekł w sprawie skargi na decyzję administracyjną. Skoro jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skargę taką rozpoznał, to nie można stawiać zarzutu naruszenia cytowanych przepisów tylko dlatego, że wynik sprawy był niezgodny z oczekiwaniami skarżących.

Nie zasługuje również na uwzględnienie kolejny zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU w związku z art. 3 § 1 oraz art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU kwestionujący stan faktyczny przyjęty za podstawę orzekania przez Sąd pierwszej instancji przez pominięcie faktu złożenia wniosku przez właściwy urząd likwidacyjny.

Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09 (ONSAiWSA 2010 Nr 3, poz. 39) wyraził pogląd, że art. 141 § 4 PostAdmU może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 PostAdmU), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Natomiast w sytuacji, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia wskazuje, jaki stan faktyczny został przez Sąd przyjęty za podstawę orzekania i dlatego, to wówczas przepis art. 141 § 4 PostAdmU nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, bez odniesienia się do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU., w powiązaniu z odpowiednimi przepisami postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "stan sprawy", o którym mowa w art. 141 § 4 PostAdmU należy rozumieć nie tylko jako zwięzłe przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przez organami administracji, ale także jako wyodrębniony element stanu faktycznego przyjętego przez sąd. Ta część uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego nie powinna łączyć się jednak z oceną pod względem zgodności z prawem. Ocena prawna ustaleń faktycznych z punktu widzenia ich zgodności z właściwymi przepisami postępowania administracyjnego dokonywana jest już w ramach wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, które obejmuje wskazania zastosowanych przepisów prawnych oraz wyjaśnienie przyjętego przez sąd sposobu ich wykładni i zastosowania.

Uwzględniając powyższe uwagi uznać należy, iż zarzucenie w skardze kasacyjnej naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU wprowadzie w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU lecz bez powiązania z przepisami postępowania administracyjnego uznać należy za niewystarczające.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wszystkie wymogi określone w art. 141 § 4 PostAdmU. Sąd pierwszej instancji w sposób jasny i zwięzły przedstawił stan faktyczny ustalony i przyjęty przez organ za podstawę rozstrzygnięcia, odniósł się do poszczególnych zarzutów skargi wraz z powołaniem się na obowiązujący w tej sprawie stan prawny i wyjaśnił skarżącym, dlaczego ich stanowisko nie mogło być przez Sąd zaaprobowane.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że wniosek osób uprawnionych (art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy) nie znajduje się zarówno w aktach sprawy, nie figuruje także w rejestrze wpływów wniosków dekretowych (vide pismo Z-cy Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 13 lutego 2006 r.). Także pełnomocnik skarżących nie uprawdopodobnił okoliczności potwierdzających jego twierdzenie, że taki wniosek został złożony. Nie podzielił także argumentów skarżących, że skoro postępowanie zostało wszczęte to taki wniosek istniał.

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji zaakceptował stanowisko organu, że w rozpoznawanej sprawie mimo braku złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej do gruntu wszczęto postępowanie administracyjne, rozpoznano sprawę i wydano orzeczenie administracyjne z dnia (...) stycznia 1955 r. Nr (...), które zostało skierowane do Wydziału Finansowego Terenowego Oddziału Likwidacyjnego. Następstwem wydania orzeczenia bez stosownego wniosku dekretowego było stwierdzenie jego nieważności.

Wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej kwestia złożenia przez Okręgowy Urząd Likwidacyjny wniosku dekretowego w tej sprawie została wyjaśniona. Ustalono bowiem, że wniosku takiego brak jest zarówno w aktach sprawy jak i nie figuruje on w rejestrze wpływów wniosków dekretowych (vide pismo Z-cy Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego). Także skarżący faktu istnienia i złożenia takiego wniosku nie uprawdopodobnili.

Z tych względów uznać należy, że w istocie postawiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU stanowi polemikę z ustaleniami Sądu i jest nieskuteczny.

Przechodząc do zarzutu naruszenia prawa materialnego, wskazać należy, że art. 174 pkt 1 PostAdmU przewidując oparcie skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia prawa materialnego, określa jednocześnie postacie, w jakich to uchybienie może nastąpić, a mianowicie przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Ostatnio wymieniona postać naruszenia prawa materialnego polega na tzw. błędzie w subsumcji, co wyraża się w tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej albo że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie "podciągnięto" pod hipotezę określonej normy prawnej. Natomiast naruszenie prawa materialnego, będące następstwem błędnej jego wykładni, to mylne zrozumienie poszczególnego zwrotu lub treści i tym samym znaczenia przepisu lub też tylko jakiegoś określenia (zwrotu) występującego w jego treści. Istnieje także możliwość naruszenia prawa materialnego w obu jego formach, a to wówczas kiedy niewłaściwe zastosowanie jest następstwem błędnej wykładni treści zawartej w określonej normie prawnej. Należy wówczas dokładnie wyjaśnić, w czym strona dopatruje się złamania prawa w obu tych postaciach. W uzasadnieniu zarzutu błędnej wykładni należy zatem przeprowadzić wywód prawny na temat naruszonego przepisu ze stanowiskiem, jak należy ten przepis wyklądać i dlaczego dokonana w zaskarżonym wyroku jego interpretacja jest błędna. W przypadku zarzutu niewłaściwego zastosowania wskazanego przepisu prawa materialnego, uzasadnieniem jest wyjaśnienie dlaczego przyjęty za podstawę prawną zaskarżonego wyroku przepis nie ma związku z ustalonym stanem faktycznym i jaki inny przepis powinien być w sprawie zastosowany, ewentualnie na czym polegała niewłaściwa subsumcja przepisu do ustalonego stanu faktycznego sprawy. Taki wymóg wynika także z art. 176 PostAdmU, zgodnie z którym wnoszący skargę kasacyjną obowiązany jest przytoczyć nie tylko podstawy kasacyjne ale i ich uzasadnienie. Oznacza to, że uzasadnienie jest niezbędnym elementem konstrukcyjnym skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie autor skargi kasacyjnej zarzucił Sądowi pierwszej instancji zarówno błędną wykładnię, jak i niewłaściwe zastosowanie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) w związku z art. 9 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) przez nieuwzględnienie tego ostatniego w procesie wykładni.

W ocenie autora skargi kasacyjnej uprawnionymi do złożenia wniosku w sprawie przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu były osoby wymienione w art. 7 ust. 1 i 2 cyt. dekretu ale również każdy interesowany, spełniający warunki określone w art. 9 cyt. rozporządzenia w tym urząd likwidacyjny.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut ten uznać należy za niezasadny, gdyż cała argumentacja w tym zakresie wskazuje, że intencją autora skargi kasacyjnej było podważenie ustaleń dokonanych przez organ administracji, a przyjętych przez Sąd pierwszej instancji jako podstawa oceny legalności zaskarżonej decyzji. Tymczasem w skardze kasacyjnej nie można stawiać zarzutu naruszenia prawa materialnego, uzasadniając to błędnym ustaleniem przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego sprawy. Ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być bowiem dokonana wyłącznie na podstawie niekwestionowanego stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia, a nie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 9 marca 2009 r. I_FSK_503/09).

W rozpoznawanej sprawie nie doszło do skutecznego zakwestionowania zaaprobowanych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych. A zatem Naczelny Sąd Administracyjny był nimi związany. Konsekwencją uznania, że przyjęty w sprawie stan faktyczny jest poprawny jest uznanie, że w sprawie nie doszło do naruszenia prawa materialnego art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a Sąd pierwszej instancji prawidłowo zaakceptował dokonaną przez organ subsumcję stanu faktycznego do przepisu prawa materialnego. Poczynione w sprawie ustalenia faktyczne wskazują, że wszczęcie postępowania zakończonych wydaniem orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. nastąpiło bez złożenia wniosku przez osoby uprawnione określone w art. 7 cyt. dekretu.

Oceny tej nie może podważyć fakt nie wykazania złożenia takiego wniosku przez interesowanego spełniającego warunki określone w art. 9 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, gdyż nie został on nawet uprawdopodobniony.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga nie została oparta na uzasadnionych podstawach i w oparciu o art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł o jej oddaleniu.