OPS 12/00

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 9 października 2000 r.

Orzekając o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość na podstawie art. 129 i następne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.), organ uwzględnia wypłacenie stronie odszkodowania na podstawie ostatecznej decyzji, która w toku dalszego postępowania została uchylona, nie może jednak waloryzować kwoty wypłaconego odszkodowania na podstawie art. 5 tej ustawy.

Sędziowie:
Roman Hauser
Roman Ciąglewicz
Jerzy Nowak (sprawozdawca)
Zdzisław Kostka
Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca)
Jan Paweł Tarno
Maria Wiśniewska

Sentencja Wyroku:
Naczelny Sąd Administracyjny przy udziale Włodzimierza Skoniecznego, prokuratora Prokuratury Krajowej w sprawie ze skargi Ireny M. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 11 czerwca 1999 r. (...) w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość po rozpoznaniu (...) wątpliwości prawnych przekazanych przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2000 r., I SA 1345/99, do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.):
czy orzekając o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość na mocy art. 129 ust. 1 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.) w decyzji ustalającej należne odszkodowanie organ winien uwzględnić kwotę wypłaconego stronie odszkodowania – po jego zwaloryzowaniu – na podstawie ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej, która w toku dalszego postępowania w tej sprawie została uchylona?
podjął następującą uchwałę:

Uzasadnienie:
Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając skargę Ireny M. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 11 czerwca 1999 r., (...) w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, położoną w T., oznaczoną Nr dz. 255 obręb 102 o powierzchni 583 m^2, postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2000 r., I SA 1345/99 wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów tego Sądu wątpliwości prawnej przedstawionej w sentencji uchwały. Przedstawiona wątpliwość prawna powstała w toku rozpatrywania sprawy, której stan faktyczny jest następujący:
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją (...) z dnia 11 czerwca 1999 r., wydaną po rozpatrzeniu odwołania Ireny M. od decyzji Wojewody T. z dnia 29 grudnia 1998 r., w sprawie ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Z uzasadnienia tej decyzji oraz akt administracyjnych wynika następujący stan faktyczny.
Kierownik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta w T. decyzją (...), wydaną na wniosek Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w T. orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Państwa zabudowanej nieruchomości położonej w T., oznaczonej nr działki 255 obręb 102 o powierzchni 583 m^2, stanowiącej własność Ireny M. oraz ustalił odszkodowanie w kwocie 1.676.284 starych zł. Decyzją Wojewody T. z dnia 2 kwietnia 1985 r. została ona uchylona w części co do ustalenia i wypłaty odszkodowania, zaś organ odwoławczy tą samą decyzją ustalił odszkodowanie w wysokości 2.192.128 starych zł i zobowiązał Wojewódzką Dyrekcję Inwestycji do wypłaty odszkodowania. Odszkodowanie w tej kwocie zostało wypłacone Irenie M. w dniu 21 sierpnia 1985 r.
Na skutek skargi Ireny M. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyrokiem z dnia 16 kwietnia 1986 r., SA/Kr 1099/85, uchylił obie decyzje w części orzekającej o odszkodowaniu z powodu wadliwego prowadzenia postępowania – bez przeprowadzenia rozprawy, z udziałem tylko jednego biegłego; w postępowaniu odwoławczym, mimo że wartość składników budowlanych oszacował także inny biegły, nie brało udziału dwóch biegłych, zaś odszkodowanie za grunt ustalił sam organ – bez zlecenia opracowania stosownej opinii.

Po wydaniu wyroku przez NSA orzekano dwukrotnie (tj. I instancja – 31 sierpnia 1987 r., II instancja – 7 grudnia 1987 r. oraz I instancja – 24 lipca 1989 r., II instancja – 11 grudnia 1989 r.) w przedmiocie odszkodowania, przy czym decyzje organu odwoławczego uchylały rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne wskazując na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego. Kolejną decyzją z dnia 9 kwietnia 1992 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w T. orzekł o przyznaniu nieruchomości zamiennej o powierzchni 532 m^2 (dz. nr 2/3) i ustalił odszkodowanie na kwotę 267.053.000 starych zł potrącając z tej kwoty wartość wypłaconego odszkodowania, którego aktualną wartość ustalono na 228.384.700 starych zł i zobowiązano Urząd Miasta T. do wypłaty 38.668.600 starych zł. Jednakże decyzja ta została w dniu 24 sierpnia 1992 r. uchylona przez Wojewodę T. wobec konieczności ustalenia ceny 1 m^2 działki zamiennej oraz wartości budynku stanowiącego przedmiot wywłaszczenia.
Następna decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w T. z dnia 11 stycznia 1993 r. przyznająca działkę zamienną nr 2/3 o powierzchni 532 m^2, ustalająca odszkodowanie w kwocie 321.634.000 starych zł (a po waloryzacji wypłaconego odszkodowania do kwoty 301.012.100 starych zł), określająca obowiązek wypłacenia odszkodowania w kwocie 20.622.100 starych zł została utrzymana w mocy przez organ stopnia wojewódzkiego. Wobec wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę decyzję Wojewoda w trybie art. 200 par. 2 Kpa uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Orzekając po raz kolejny Kierownik Urzędu Rejonowego w T. decyzją z dnia 20 października 1994 r. orzekł o przyznaniu działki zamiennej ozn. nr 2/3 o powierzchni 532 m^2 od Skarbu Państwa, ustalił odszkodowanie na kwotę 567.202.400 starych zł stanowiące różnicę pomiędzy wartością wywłaszczonej działki a nieruchomością zamienną, a po aktualizacji wartości odszkodowania wypłaconego stronie w dniu 21 sierpnia 1985 r. na kwotę 512.964.500 starych zł na podstawie par. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. (Dz.U. nr 72 poz. 315) ustalił obowiązek zapłaty odszkodowania w kwocie 54.237.900 starych zł przez Urząd Miejski w T. Decyzję tę utrzymał w mocy Wojewoda T. decyzją z dnia 30 stycznia 1995 r.
Rozpatrując skargę Ireny M. na te decyzje NSA (...) wyrokiem z dnia 18 lipca 1996 r., SA/Kr 1118/95, stwierdził nieważność decyzji organów obu instancji. W uzasadnieniu wyroku Sąd odmówił zasadności zarzutom skargi kwestionującym wysokość odszkodowania i ocenę tę szerzej uzasadnił, natomiast jako pozbawioną podstaw ocenił swoistą waloryzację wartości wypłaconego w 1985 r. odszkodowania. Dokonana w oparciu o przepis par. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz.U. nr 72 poz. 315) swoista waloryzacja była wadliwa, gdyż dotyczy ona innej sytuacji, natomiast waloryzacja wypłaconego odszkodowania nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości. Niezgodne z prawem było także w ocenie Sądu nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowania na gminę.
Po wyroku NSA z dnia 18 lipca 1996 r. w sprawie podjęto czynności zmierzające do ustalenia wysokości należnego odszkodowania powołując rzeczoznawcę, który w 1997 r. i 1998 r. przedstawił operat szacunkowy i kilka wariantów opinii ustalając aktualną wartość odszkodowania, zaś w aneksie do operatu szacunkowego z dnia 30 października 1998 r. określił wartość rynkową nieruchomości na 93.427,18 zł.
Orzekając w tej sprawie – już po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741) Wojewoda T. decyzją (...) z dnia 29 grudnia 1998 r. ustalił na rzecz Ireny M. odszkodowanie w kwocie 93.427,18 zł., z uwagi jednak na wypłacenie odszkodowania w dniu 21 sierpnia 1985 r. orzekł, iż do wypłaty pozostało 0,00 zł.
W uzasadnieniu decyzji organ powołał się na przeprowadzoną przez rzeczoznawcę aktualizację wypłaconego w 1985 r. odszkodowania, które: 1) według kursu dolara wynosiło 51.017,40 zł., 2) według wartości 1 m^2 lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej – 145.460.000 zł, 3) według wartości 1 m^2 lokalu mieszkalnego w celu przeliczeń wkładów oszczędnościowych – 163.692,60 zł, 4) według przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej – 146.417,51 zł. Po dokonaniu analizy tych danych, z których tylko określone w pozycji 1 dawały możliwości wypłaty odszkodowania, organ zastosował średnią tych wariantów i uznał, że kwota wypłacona skarżącej w 1985 r. na poczet odszkodowania, po jej aktualizacji przewyższa przyjętą kwotę wartości nieruchomości.
Utrzymując w mocy powyższą decyzję Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w decyzji z dnia 11 czerwca 1999 r. powołał się na przepis art. 130 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania decyzji) wysokość odszkodowania ustala się według stanu wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu i według jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu, po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości. W kwestii potrącenia z należnego odszkodowania kwoty wypłaconego wcześniej odszkodowania organ powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1995 r., III ARN 30/95 (OSNAPU 1996 nr 9 poz. 125), w którym wyrażono pogląd, że decyzja organu ustalającego kwotę należnego odszkodowania z tytułu przejęcia na własność Państwa nieruchomości musi uwzględniać kwoty wcześniej wypłaconego odszkodowania z tego samego tytułu na podstawie wcześniejszej decyzji organu właściwego. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że

aktualna wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę wyniosła 93.427,18 zł natomiast po dokonaniu aktualizacji kwoty wypłaconego odszkodowania w 1985 r. stwierdzono, że kwota wypłacona na rzecz Ireny M. w pełni odpowiada wartości wywłaszczonej nieruchomości (około 150.000 zł).
Skargę na powyższą decyzję wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego Irena M., zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 130 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.) przez przyjęcie, że wysokość odszkodowania ustala się według stanu wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu i przyjęcie, że wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego na dzień wydania decyzji według stanu nieruchomości na dzień wywłaszczenia wynosi tylko 93.427,18 zł. Skarżąca poddała w wątpliwość, że aktualizacja kwoty odszkodowania wypłaconego w 1985 r. odpowiada obecnej wartości wywłaszczonej nieruchomości, co stanowi nie tylko rażące uchybienie, lecz brak logiki i naruszenie (nie zachowanie) zasad współżycia społecznego. W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, iż nie można przyjmować wartości szacunkowej nieruchomości na dzień wywłaszczenia z 1985 r. za odpowiadającą wartości nieruchomości według obowiązujących cen nieruchomości w 1999 r. Wartość ta powinna być naliczona w oparciu o zdroworozsądkowe kryteria połączone z przepisami prawa materialnego i zasadami wyceny nieruchomości obowiązującymi w danym regionie. Do stanu faktycznego w tej sprawie nie można porównywać tez zawartych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1995 r., III ARN 30/95, który dotyczy innego stanu prawnego, a więc takiego kiedy jest decyzja ustalająca kwotę należnego odszkodowania z tytułu przejęcia na własność Państwa nieruchomości i chodzi o dokonanie wypłaty odszkodowania. W skardze i pismach procesowych skarżąca neguje zasadność dokonanej waloryzacji wypłaconego odszkodowania i przedstawia własne koncepcje ustalenia odszkodowania i wartości wywłaszczonej nieruchomości, podnosząc zarzuty naruszenia naczelnych zasad postępowania administracyjnego przez organy orzekające w sprawie.
W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i stwierdził, iż do zarzutów skargi, które zostały podniesione wcześniej w odwołaniu ustosunkował się w zaskarżonej decyzji.
Rozpoznając skargę Naczelny Sąd Administracyjny powziął istotne wątpliwości prawne co do możliwości stosowania w tej sprawie waloryzacji wypłaconego stronie odszkodowania i potrącenia tej kwoty od wartości odszkodowania ustalonego aktualnie. Stosując waloryzację odszkodowania wypłaconego stronie w 1985 r. organy oparły się na wykładni przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 nr 30 poz. 127 ze zm.) dokonanej przez Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 5 października 1995 r., III ARN 30/95, w którym stwierdzono, iż decyzja organu ustalającego kwotę należnego odszkodowania z tytułu przejęcia na własność Państwa nieruchomości musi w swej treści uwzględniać (zawierać rozliczenie) kwoty wcześniej już wypłaconego odszkodowania z tego samego tytułu na podstawie wcześniejszej decyzji właściwego organu. W wyroku tym – podobnie jak we wcześniejszych orzeczeniach przywołanych w jego uzasadnieniu – Sąd Najwyższy opowiedział się za administracyjnoprawnym charakterem sporu o wysokość odszkodowania oraz tożsamością sprawy w sensie materialnoprawnym, mimo wielokrotnego jej rozpatrywania przez organy i sąd administracyjny. Za dowolny uznał Sąd Najwyższy pogląd, iż brak jest podstaw prawnych do dokonywania potrąceń decyzją administracyjną i opowiedział się za wyłączeniem w tych sprawach drogi sądowej do dochodzenia roszczeń z zastosowaniem przepisu art. 410 i nast. Kc. Zdaniem Sądu Najwyższego w takim przypadku nie chodzi o dokonywanie potrącenia w rozumieniu art. 498 Kc, lecz o uwzględnienie przy ustalaniu ostatecznej wysokości odszkodowania (odliczenie) kwot, które wcześniej zostały już stronie wypłacone na mocy ostatecznej decyzji.
Według Sądu Najwyższego „Wynika to z istoty odszkodowania, które ustalane jest w wysokości odpowiadającej rozmiarowi szkody poniesionej przez dany podmiot. Wielkość tej szkody uległa odpowiedniej redukcji wraz z wypłaceniem jej określonej kwoty (kwot) na mocy ostatecznej decyzji i wobec tego ustalone ponownie odszkodowanie może dotyczyć tylko tej części szkody, która nie została jeszcze wyrównana. Gdy zaś wypłacone wcześniej odszkodowanie stanowi równowartość szkody lub ją przewyższa to o istnieniu szkody nie może być mowy i wobec tego nie może tym samym być także mowy o ponownym ustaleniu odszkodowania, które miałoby być wypłacone stronie". Sąd Najwyższy zaaprobował stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku, iż spór w takiej sprawie o kwotę odszkodowania nie jest niczym innym jak sporem o wysokość odszkodowania i nie zmienia tego okoliczność wcześniejszej wypłaty odszkodowań. W takim wypadku kolejna decyzja o odszkodowaniu winna wyraźnie i precyzyjnie określać nie tylko wysokość odszkodowania, ale i to czy osoba która była właścicielem przejętego (wywłaszczonego) gruntu posiada nadal uprawnienia do otrzymania określonej „wyrównawczej" kwoty odszkodowania, czy też zobowiązany do zapłaty zrealizował już obciążający go obowiązek w pełnej wysokości.
Przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego nie znalazło zastosowania w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (...) z dnia 18 lipca 1996 r., SA/Kr 1118/95, który stwierdzając nieważność decyzji wydanych w tej sprawie przez Wojewodę T. i Kierownika Urzędu Rejonowego w T. orzekł, iż nie ma podstaw prawnych dokonania przez organ ustalenia aktualnej wartości odszkodowania wypłaconego w dniu 21 sierpnia 1985 r. Irenie M. w wysokości 2.192.128 starych zł na kwotę 512.964.500 starych zł. Dokonana w tej części decyzji swoista waloryzacja wypłaconego odszkodowania nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy z dnia

29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a jej podstawy nie mogą również stanowić ani wprost ani przez analogię przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz.U. nr 72 poz. 315 ze zm.).
Zdaniem składu orzekającego, oceną prawną zawartą w tym wyroku związane są zarówno organy administracji jak i sąd administracyjny ponownie rozpoznający sprawę – stosownie do regulacji zamieszczonej w art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ocena ta jednakże wiąże tylko dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego, w świetle którego ta ocena straci swą aktualność. Pogląd powyższy wyrażony wielokrotnie w orzecznictwie sądowym, m.in. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 1988 r., IV SA 604/87 (ONSA 1988 Nr 1 poz. 87), wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1990 r., SA/Wr 137/90 (ONSA 1990 Nr 2-3 poz. 51) może mieć zastosowanie w niniejszej sprawie. Również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 lutego 1998 r. III RN 130/97 (OSP 1999 z. 5 poz. 101 wraz z aprobującą glosą B. Adamiak) – wyraził stanowisko, iż związanie oceną prawną wyrażoną w wyroku /art. 30 ustawy o NSA/ oznacza, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd tylekroć będzie on związany oceną prawną wyrażoną w tym orzeczeniu, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie przepisy. Zważyć bowiem należy, iż decyzje organów obu instancji w tej sprawie zostały wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która w art. 241 orzekała o utracie mocy obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zaś w art. 233 tej ustawy nakazywała sprawy wszczęte, lecz nie zakończone decyzją ostateczną przed jej wejściem w życie prowadzić na podstawie przepisów nowej ustawy. Z kolei przepisy tej nowej ustawy w art. 5 przewidziały waloryzację kwot należnych z tytułów określonych w ustawie, dokonywaną przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w drodze obwieszczeń w „Monitorze Polskim". Ustawa o gospodarce nieruchomościami, w dalszych swych przepisach nawiązując do zasady wyrażonej w art. 5, nakłada wprost stosowanie waloryzacji w przypadku przewidzianym w art. 132 ust. 3, a więc gdy chodzi o waloryzację wysokości odszkodowania ustalonego w decyzji o odszkodowaniu – na dzień jego zapłaty. Przepisy nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami – podobnie jak uchylonej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. milczą na temat możliwości (czy obowiązku) waloryzacji kwoty wypłaconego stronie odszkodowania na podstawie decyzji administracyjnej, jeżeli wskutek jej uchylenia sprawa o odszkodowanie toczy się nadal przed organami administracji i dochodzi do ponownego ustalenia jego wysokości. Z kwestią stosowania waloryzacji wiąże się obowiązek dokonywania w decyzji ostatecznej potrącenia należności wypłaconego odszkodowania.
Wobec powyższego, zdaniem składu orzekającego, zachodzi istotna wątpliwość, czy zasadę wyrażoną w art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami należy odnosić także do kwoty stanowiącej równowartość uzyskanego wcześniej przez stronę odszkodowania, wypłaconego na podstawie decyzji ostatecznej następnie uchylonej oraz czy kwota ta – po jej waloryzacji – podlega uwzględnieniu (potrąceniu) od odszkodowania ustalonego w decyzji organu orzekającej o wysokości odszkodowania.
Wprawdzie w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w tej kwestii ocenę prawną w wyroku z dnia 18 lipca 1996 r. /SA/Kr 118/95/, lecz z uwagi na zmianę stanu prawnego wyłączone jest, zdaniem składu orzekającego, stosowanie w tej sprawie zasady wyrażonej w art. 30 ustawy o NSA. Oznacza to również, iż oceną prawną wyrażoną w omawianym wyroku nie jest także związany skład powiększony – co oznacza, iż przedstawiona wątpliwość może być przedmiotem wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA.
Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:
Z akt sprawy wynika, że wątpliwość prawna przedstawiona przez skład orzekający do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NSA, powstała w sprawie ze skargi Ireny M. na decyzję dotyczącą ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość położoną w T., oznaczoną Nr dz. 255 obręb 102 o powierzchni 583 m^2. Sprawa ta była przedmiotem rozstrzygnięć administracyjnych i wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 1986 r., SA/Kr 1099/85, który uchylił obie decyzje w części orzekającej o odszkodowaniu oraz późniejszych rozstrzygnięć administracyjnych i ponownego wyroku NSA z dnia 18 lipca 1996 r. SA/Kr 1118/95.
W wyroku z dnia 18 lipca 1996 r. wyrażone zostało stanowisko o braku podstaw do aktualizacji (waloryzacji) wartości wypłaconego skarżącej w 1985 r. odszkodowania, gdyż nie znajdowała ona podstaw w obowiązującej wówczas ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 nr 30 poz. 127 ze zm.). Oznacza to, że w wyroku tym została wyrażona ocena prawna co do tego, że wypłacona w 1985 r. kwota odszkodowania na podstawie decyzji, która utraciła moc prawną w wyniku uprzedniego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być waloryzowana. W tym stanie rzeczy wymaga rozważenia, czy w trybie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA może być wyjaśniona wątpliwość prawna w sprawie, w której co do przedstawionego do wyjaśnienia zagadnienia prawnego wyrażona została już ocena prawna w wyroku wydanym w tej samej sprawie administracyjnej. Z mocy art. 30 ustawy o NSA ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Sądu wiąże bowiem w sprawie Sąd oraz organ.
Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 lutego 1998 r., III RN 130/97 (OSNAPU 1998 nr 1 poz. 2) przyjął, iż zasada zawarta w art. 30 ustawy o NSA, w myśl której „ocena wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd" oznacza, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd, będzie on związany oceną

wyrażoną w tym orzeczeniu, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie przepisy. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1996 r. stwierdzał nieważność decyzji organów I i II instancji orzekających o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość, wydanych na podstawie wskazanych przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W toku dalszego rozpoznawania sprawy w postępowaniu administracyjnym, po wydaniu wyroku z dnia 18 lipca 1996 r., weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która w art. 241 orzekła o utracie mocy obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zaś w art. 233 nakazywała sprawy wszczęte, lecz nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. prowadzić na podstawie jej przepisów. Decyzje organów obu instancji, będące przedmiotem zaskarżenia w sprawie rozpoznawanej przez sąd, zostały wydane z powołaniem się na przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W tym stanie sprawy skoro ocena prawna wyrażona w wyroku NSA z dnia 18 lipca 1996 r. dotyczy stosowania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to nie można przyjąć, iż ocena ta wiąże w sprawie, w której mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W następstwie zmiany stanu prawnego wyłączone jest zatem stosowanie w sprawie zasady wyrażonej w art. 30 ustawy o NSA – i w tym zakresie należy podzielić pogląd składu orzekającego wyrażony w uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 kwietnia 2000 r., co czyni zasadnym wystąpienie o wyjaśnienie przedstawionej wątpliwości prawnej.
Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie regulują kwestii, w jaki sposób organ orzekający o odszkodowaniu powinien uwzględnić fakt, iż w toku postępowania wypłacona została określona kwota tytułem odszkodowania, a w szczególności, czy kwota ta ma być odliczona po jej zwaloryzowaniu. Analizując stan prawny obowiązujący w dacie wydania zaskarżonej decyzji należy stwierdzić, że stosownie do art. 128 i art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość odszkodowania ma być równa wartości nieruchomości. Z przepisów tych wynika zatem, że wypłacenie wcześniej określonej kwoty tytułem odszkodowania powinno być uwzględnione przy określeniu ostatecznej wysokości pozostającego do zapłaty odszkodowania. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 października 1995 r., III ARN 30/95 (OSNAPU 1996 nr 9 poz. 125). W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, iż „ustalane ponownie odszkodowanie może dotyczyć tylko tej części szkody, która nie została jeszcze wyrównana”. Podzielając ten pogląd, w takim przypadku jak w rozpoznawanej sprawie, konieczne jest ustalenie, w jakim rozmiarze została wyrównana szkoda na skutek wypłacenia skarżącej w 1985 r. określonej kwoty tytułem odszkodowania.
Wątpliwość prawna wyrażona w sentencji postanowienia oraz uzasadnieniu sprowadza się w istocie rzeczy do tego, czy kwota wypłacona już tytułem odszkodowania może być waloryzowana na podstawie art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W uzasadnieniu postanowienia wyraźnie stwierdzono, że zachodzi istotna wątpliwość, "czy zasadę wyrażoną w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść także do kwoty stanowiącej równowartość uzyskanego wcześniej przez stronę odszkodowania".
Kwestii waloryzacji wypłaconej kwoty, w przypadku występującym w tej sprawie, nie regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołany przez skład orzekający przepis art. 5 tej ustawy normuje metodę waloryzacji, a nie określa przypadków, w których waloryzacji należy dokonać. Należy przyjąć, iż przepis art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje metodę waloryzacji w odniesieniu do kwot należnych z tytułów określonych w tej ustawie, a więc w przypadkach określonych w ustawie. Ustawa nakłada wprost obowiązek stosowania waloryzacji w ściśle określonych przypadkach (np. w art. 132 ust. 3, art. 68 ust. 2). Nie ma natomiast przepisu stanowiącego podstawę waloryzacji w odniesieniu do odszkodowania już zapłaconego w części lub całości, jeżeli nie jest to związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Skoro z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można wywieść podstaw do stosowania waloryzacji w sposób określony w art. 5 tej ustawy, to ten szczególny przepis nie może być stosowany w omawianym przypadku. Oznacza to, że kwota wypłaconego odszkodowania nie może być waloryzowana na podstawie art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani też nie może być stosowana metoda waloryzacji określona w tym przepisie. Waloryzacja świadczenia pieniężnego z uwagi na zmianę siły nabywczej pieniądza jest wyjątkiem od zasady nominalizmu, który musi wynikać jednoznacznie z przepisu prawa.
W uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93 (OSNCP 1993 nr 10 poz. 174), analizując przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, również wyrażono pogląd, że bez wprowadzenia przepisu dopuszczającego dokonanie waloryzacji, waloryzacja nie może być dokonana.
Prowadzi to do wniosku, że skoro w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma przepisu stanowiącego podstawę do dokonania waloryzacji kwoty wypłaconej, jako odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość na podstawie decyzji ostatecznej, która w toku dalszego postępowania została uchylona, to brak jest podstaw do waloryzacji tej kwoty według zasad określonych w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w decyzji ostatecznie ustalającej wysokość odszkodowania.
Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę, jak w sentencji.