

## Wyrok

z dnia 27 listopada 2007 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

I OSK 1651/06

### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Janina Antosiewicz.

Sędziowie: del. WSA Marzenna Linska-Wawrzon (spr.), NSA Marek Stojanowski.

Protokolant: Magdalena Cieślak.

### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 27 listopada 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Andrzeja P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 2043/05 w sprawie ze skarg Andrzeja P. i Jana K. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 września 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania odszkodowania za nieruchomości

oddala skargę kasacyjną.

### Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 czerwca 2006 r. oddalił skargę Andrzeja P. i Jana K. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 września 2005 r. w przedmiocie odmowy przyznania odszkodowania za nieruchomości.

Wyrok ten wydano w następującym stanie prawnym i faktycznym:

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 2 marca 2005 r. orzekł o odmowie przyznania odszkodowania za nieruchomości położoną w W. przy ul. R., stwierdzając, że w sprawie nie został spełniony przewidziany w art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, warunek przejścia budynku na własność Skarbu Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Po rozpatrzeniu odwołania Wojewoda Mazowiecki uznał stanowisko organu pierwszej instancji za prawidłowe. Organ odwoławczy wskazał, że nieruchomości zabudowana położona w W. przy ul. R., ozn. hip. "O." nr Rej. hip. x o pow. 2023 m<sup>2</sup> została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Z wnioskiem o przyznanie odszkodowania za przedmiotową nieruchomości zwrócili się następcy prawni poprzednich właścicieli.

Organ zaznaczył, że kwestię odszkodowań za nieruchomości objęte działaniem powołanego dekretu reguluje art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Z treści art. 215 ust. 2 tej ustawy jednoznacznie wynika, że w trybie w nim określonym można jedynie dochodzić odszkodowania za dom jednorodzinny, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r.

Wojewoda Mazowiecki podkreślił, że zgodnie z przyjętym orzecznictwem odszkodowanie przysługuje wyłącznie za dom jednorodzinny oraz działkę niezabudowaną. Nie przysługuje zaś za działkę zabudowaną domem jednorodzinny lub jakimkolwiek innym budyniem (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2498/02).

Organ wskazał, że z ustaleń organu pierwszej instancji wynika, iż nieruchomości przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r., czyli przed 21 listopada 1945 r. była zabudowana kilkoma budynkami.

Organ podkreślił, że budynki znajdujące się na przedmiotowym gruncie przeszły na własność gminy m.st. Warszawy w dniu 25 marca 1948 r., a więc przed dniem 5 kwietnia 1958 r., w wyniku niezłożenia przez poprzednich właścicieli wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy w wymaganym terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę w Dzienniku Urzędowym Rady Miejskiej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z dnia 24 września 1947 r., nr 18.

Skargi na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnieśli Andrzej P. oraz Jan K.

Skarżący Andrzej P. w uzasadnieniu swojej skargi podniósł, że będąc jedynym następcą prawnym jednego ze współwłaścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. R., w roku 1945 miał 2 lata. Nie mógł zatem wystąpić ze stosownym wnioskiem o przyznanie mu prawa do wieczystej dzierżawy nieruchomości, nie miał bowiem zdolności do wykonywania czynności prawnych.

Jan K. zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie art. 6, art. 7 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) - dalej w skrócie k.p.a. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zarówno Prezydent m.st. Warszawy jaki i Wojewoda Mazowiecki odmawiając przyznania odszkodowania nie wzięli pod uwagę, że byli właściciele, na skutek działań ówczesnych organów administracji, zostali pozbawieni prawa realizacji uprawnień przysługujących im z mocy ustawy.

Skarżący zaznaczył, że poprzedni właściciele nieruchomości w dniu 15 sierpnia 1948 r. wystąpili o przywrócenie terminu do wniesienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej przedmiotowego gruntu, który na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy, a następnie Skarbu Państwa. Wniosek ten został załatwiony odmownie w dniu 29 czerwca 1953 r. W wyniku odmowy przywrócenia terminu, w dniu 3 lipca 1953 r. Dyrektor Stołecznego Zarządu Budynków Mieszkalnych i Terenów Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówił przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu.

Termin na złożenie wniosku o odszkodowanie z tytułu nieprzyznania prawa użytkowania czasowego w przedmiotowej sprawie upłynął przed dniem wydania decyzji odmawiającej byłym właścicielom przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej przedmiotowego gruntu. Tym samym - zdaniem skarżącego - byli właściciele zostali pozbawieni możliwości wystąpienia o przyznanie im odszkodowania na podstawie art. 9 dekretu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji.

Sąd zaznaczył, że będąca przedmiotem rozpoznawanej sprawy nieruchomości położona w W. przy ul. R. ozn. hip. "O." nr Rej. hip. x objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). W myśl art. 1 powołanego dekretu grunt tej nieruchomości przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy, a następnie na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) stał się własnością Skarbu Państwa.

Spadkobiercy dawnych właścicieli nie kwestionowali orzeczenia administracyjnego Dyrektora Stołecznego Zarządu Budynków Mieszkalnych i Terenów Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 3 lipca 1953 r., utrzymanego w mocy decyzją z dnia 25 stycznia 1954 r., odmawiającego byłym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości w W. położonej przy ul. R. Orzeczenie to ma zatem nadal moc obowiązującą.

Z kolei problematykę odszkodowań za nieruchomości, które na mocy powołanego dekretu z dnia 26 października 1945 r. stały się własnością Państwa regulują obecnie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 215 ust. 2 tej ustawy odszkodowanie może być przyznane za dom jednorodzinny, jeżeli przeszedł on na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.

W ocenie Sądu powołany przepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość przyznania odszkodowania jedynie za dwa rodzaje nieruchomości, tj. za dom jednorodzinny lub za działkę, która mogła zostać pod taki dom przeznaczona. W świetle tego przepisu nie ma natomiast możliwości ustalenia odszkodowania za inną nieruchomość. W szczególności brak jest podstaw do ustalenia odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października

1945 r., tj. przed dniem 21 listopada 1945 r. stanowiła działkę zabudowaną lub też przeznaczona była pod inną zabudowę niż budownictwo jednorodzinne.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że na nieruchomości położonej w W. przy ul. R. znajdowało się pięć budynków. Tym samym nie została spełniona jedna z koniecznych przesłanek umożliwiających przyznanie odszkodowania w trybie powołanego przepisu art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tej sytuacji Sąd nie odnosił się do kwestii, czy przedmiotowa nieruchomość mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne (nadawała się do zabudowy jednorodzinnej) oraz czy poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Odnosząc się natomiast do możliwości ustalenia odszkodowania za dom jednorodzinny, Sąd wskazał, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, iż budynki, które znajdowały się na nieruchomości położonej w W. przy ul. R. przeszły na własność Skarbu Państwa przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Natomiast warunkiem koniecznym przyznania odszkodowania jest przejście domu jednorodzinnego na własność Skarbu Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Na skutek niezłożenia wniosku w terminie własność budynków znajdujących się na nieruchomości położonej w W. przy ul. R., na mocy art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. przeszła na rzecz Skarbu Państwa. W myśl tego przepisu, w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na G., przechodzą na własność gminy. Przejście własności budynków na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło - jak wskazano w zaskarżonej decyzji Wojewody Mazowieckiego - w dniu 25 marca 1948 r., a więc przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Sąd zaznaczył, że termin z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy do zgłoszenia wniosku o przyznanie na gruncie prawa własności czasowej jest terminem prawa materialnego. Konsekwencją tego jest prekluzyjność, co powoduje wygaśnięcie roszczenia w przeciwieństwie do terminów procesowych, które z reguły są przywracane. Przywrócenie terminu prawa materialnego jest dopuszczalne, ale tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin. W dekrete z dnia 26 października 1945 r. nie ma przepisu zawierającego taką regulację.

Zgodnie z art. 7 ust. 5 powołanego dekretu w razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina miała obowiązek wypłacić odszkodowanie w myśl art. 9. W powołanym art. 9 dekretu z dnia 26 października 1945 r. zobowiązano zaś Ministra Odbudowy do określenia w rozporządzeniu zasad i sposobu ustalania tego odszkodowania. Przedmiotowe rozporządzenie nigdy się nie ukazało, a tym samym odszkodowania w trybie przepisu art. 9 dekretu nigdy nie zostały wypłacone.

W konkluzji Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 września 2005 r. nie narusza prawa i oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 127 z późn. zm.) - dalej w skrócie p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł skarżący reprezentowany przez adwokata. Autor skargi kasacyjnej na podstawie art. 174 § 1 p.p.s.a. zarzucił wyrokowi Sądu pierwszej instancji naruszenie art. 6, art. 7, art. 9, art. 77 § 1 k.p.a. poprzez brak podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, który byłby zgodny z rzeczywistością, ustalenia kto w dacie obowiązywania dekretu był właścicielem przedmiotowej nieruchomości, ewentualnie następcą prawnym zmarłego właściciela. Zupełne pominięcie podniesionego zarzutu, iż w chwili objęcia nieruchomości postanowieniami dekretu z 1945 r. skarżący miał 3 lata, a jego dziadek, który był stroną toczącego się wówczas postępowania, zmarł przed wejściem w życie wspomnianego wyżej dekretu.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Uzasadniając skargę kasacyjną podniesiono, że wstępni skarżącego zmarli przed dniem ogłoszenia dekretu. Skarżący będący wówczas dzieckiem nie mógł dochodzić swych praw w marcu 1947 r. gdy nastąpiło przejście nieruchomości. Dopiero postanowieniem z dnia 9 lipca 1948 r. Sąd Grodzki w Jeleniej Górze ustanowił dla niego opiekuna prawnego. Do tych kwestii Sąd pierwszej instancji nie odniósł się w ogóle w uzasadnieniu. Skarżący będący spadkobiercą poprzednich właścicieli nie miał zdolności do czynności prawnych w okresie, gdy w odniesieniu do nieruchomości toczyło się postępowanie wszczęte na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. Skarżący, będąc pozbawionym możliwości ochrony swych praw, nie mógł w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie dekretu złożyć wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy. Organy prowadzące wówczas postępowanie nie wykazały dostatecznej staranności w ustaleniu właścicieli

nieruchomości. Pełnomocnik podniósł, iż na mocy dekretu z 1945 r. skarżący został pozbawiony możliwości uzyskania odszkodowania za utraconą nieruchomość i do chwili obecnej nie uzyskał żadnego odszkodowania od Skarbu Państwa ani innej rekompensaty. Nie dawały skarżącemu możliwości uzyskania odszkodowania przepisy ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, ani też art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym uchybił sąd pierwszej instancji, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego - wykazania dodatkowo, że to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Innymi słowy, obowiązkiem wnoszącego skargę kasacyjną jest precyzyjne wskazanie przepisów, które jego zdaniem zostały naruszone i wykazanie, na czym to naruszenie polegało. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę jej zasadności (podobnie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach z dnia 31 marca 2004 r., OSK 59/04, ONSAiWSA 2004 z. 1, poz. 10; z dnia 20 września 2005 r., I OSK 794/05, niepubl.; z dnia 20 października 2005 r., I OSK 163/05, LEX nr 188715; z dnia 19 grudnia 2005 r., II OSK 299/05, LEX nr 190971 oraz z dnia 17 stycznia 2006 r., II OSK 403/05, LEX nr 196461).

Mając powyższe na uwadze należało uznać, że zawarte w skardze zarzuty sformułowane zostały wadliwie.

Mianowicie autor skargi kasacyjnej w ramach podstawy kasacyjnej przewidzianej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. podniósł zarzut naruszenia przepisów proceduralnych, podczas gdy powinien to uczynić w ramach podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Niezależnie od powyższego, o nieskuteczności zarzutu dotyczącego przepisów postępowania zdecydował brak przywołania w skardze kasacyjnej odpowiednich przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Strona skarżąca stawiając zarzut niewyjaśnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie okoliczności wskazanych w skardze kasacyjnej powołała się na naruszenie konkretnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, podczas gdy powinna wskazać odpowiednie przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zaznaczyć trzeba, że istotą postępowania kasacyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest weryfikacja zgodności wyroku sądu I instancji z prawem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przy rozpatrywaniu skargi na decyzję nie stosował przepisów regulujących postępowanie administracyjne, lecz jedynie oceniał ich zastosowanie przez organy administracji orzekające w sprawie. W związku z argumentacją zawartą w skardze kasacyjnej, należy zwrócić uwagę na istotę postępowania sądowoadministracyjnego, która nie została dostrzeżona przez stronę skarżącą.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 3 § 2 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej poprzez orzekanie w sprawach skarg na konkretne decyzje, postanowienia oraz inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. W niniejszej sprawie przedmiotem skargi była decyzja Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 września 2005 r., która została poddana kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pod względem jej zgodności z prawem.

Oznacza to, że Sąd pierwszej instancji nie ustalał stanu, że faktycznego w sprawie, lecz badał czy w trakcie postępowania administracyjnego zostały ujawnione wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy, czy były one przez organ uwzględnione przy wydawaniu orzeczenia i w jaki sposób ocenione.

Natomiast wywody zawarte w skardze kasacyjnej dowodzą niezrozumienia postępowania sądowoadministracyjnego, postrzeganego przez stronę skarżącą, jako kolejny etap służący ustalaniu

stanu faktycznego sprawy, tak jakby Sąd Wojewódzki miał rozstrzygnąć sprawę administracyjną in merito. Zaznaczyć przy tym należy, że Sąd Wojewódzki rozpoznając skargę bada tylko ten stan faktyczny, który stanowił podstawę zaskarżonego orzeczenia i nie może uwzględniać okoliczności, które nie są w sprawie istotne.

Zaznaczyć również trzeba, że zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumentacja zasadniczo dotyczy zdarzeń z okresu 1945-1953, w szczególności działań organów administracji podjętych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Tymczasem Sąd Wojewódzki w ramach niniejszej sprawy nie oceniał legalności różnych działań organów administracji w wymienionym okresie, lecz badał zgodność z prawem wyłącznie decyzji objętej skargą.

Podkreślić należy, że Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach wskazywał, że jeśli autor skargi kasacyjnej zamierza wykazać, że sąd pierwszej instancji przyjął stan faktyczny ustalany przez organy administracji niezgodnie z obowiązującą je procedurą zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego, to powinien wskazać odpowiedni przepis ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a przede wszystkim art. 3, 141 § 4, 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z właściwymi przepisami k.p.a.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego panuje zgoda co do tego, że z istoty skargi kasacyjnej, jako środka odwoławczego od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji, wynika, iż podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie przez sąd przepisów postępowania sąwoadministracyjnego. Zarzuty oparte na podstawie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. muszą więc być skierowane przeciwko wyrokowi sądu, z odniesieniem do przepisów zastosowanych przez ten sąd, bowiem przepis ten dotyczy wyłącznie naruszenia przepisów postępowania sądowego (por. wyroki NSA z dnia 24 czerwca 2004 r. FSK 191/04, z dnia 19 maja 2004 r. FSK 80/04, ONSAiWSA 2004 nr 1 poz. 12, z dnia 31 maja 2004 r. FSK 103/04).

Skoro rozpoznawana skarga kasacyjna takich zarzutów nie zawiera, to należało uznać, że przyjęty przez Sąd pierwszej instancji stan faktyczny sprawy nie został skutecznie podważony, a w konsekwencji stał się wiążący również dla Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Autor skargi kasacyjnej, mimo powołania w części wstępnej skargi kasacyjnej art. 174 pkt 1 p.p.s.a., w istocie nie podniósł zarzutu naruszenia prawa materialnego. Wprawdzie w uzasadnieniu skargi odwołano się do określonych przepisów materialnoprawnych, ale nie podjęto nawet próby wykazania, że doszło do ich naruszenia. Wręcz przeciwnie, strona skarżąca potwierdziła słuszność oceny Sądu Wojewódzkiego, że ani przepisy wcześniej obowiązujące, ani też przepisy zastosowane przez organy administracji orzekające w sprawie nie dawały podstaw do uzyskania odszkodowania przez skarżącego.

W konsekwencji należało uznać, że skarga kasacyjna nie zawiera takich elementów w swej treści, które stanowiłyby podstawę, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ze względu na to, iż skarga kasacyjna jest bardzo sformalizowanym środkiem prawnym, obwarowana została przymusem adwokacko-radcowskim (art. 175 § 1-3 p.p.s.a.). Opiera się on na założeniu, że powierzenie tej czynności wykwalifikowanym prawnikom zapewni skardze odpowiedni poziom merytoryczny i formalny.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że warunek przytoczenia podstaw zaskarżenia i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga zawiera wywody zmuszające Naczelny Sąd Administracyjny do domyślania się, który przepis prawa skarżący miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania.

Błędne powołanie podstaw rozpatrywanej skargi kasacyjnej musiało prowadzić do jej oddalenia, zgodnie z art. 184 p.p.s.a.