

Wyrok z dnia 4 listopada 1994 r.
III ARN 60/94

Oplaty za użytkowanie gruntów i budynków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, oddanych w drodze decyzji właściwego organu w użytkowanie osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustaw o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 46 ze zm.) i pozostających nadal w użytkowaniu tych osób lub jednostek, ustala się i aktualizuje z mocy art. 2 ust. 8 tej ustawy w drodze decyzji w trybie przewidzianym do ustalenia opłat za zarząd gruntów i budynków w rozdziale 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.)

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1994 r. sprawy ze skargi Gospodarczego Banku Spółdzielczego w K. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa G. z dnia 26 marca 1993 r., [...] w przedmiocie ustalenia opłaty rocznej za użytkowanie zabudowanej nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Zarząd Gminy S. decyzją z dnia 18 lutego 1993 r. [...] ustalił od dnia 1 stycznia 1993 r. cenę nieruchomości zabudowanej o powierzchni 100 m², stanowiącej własność gminy, pozostającej w "zarządzie" Gospodarczego Banku Spółdzielczego w K. na kwotę 278.668.000 zł i 3% opłatę roczną za "zarząd" nieruchomością w wysokości 8.360.000 zł. Ponadto orzekł, że cena nieruchomości i opłata roczna będzie zaktualizowana na skutek zmiany jej wartości w okresie nie krótszym niż jeden rok. Ustalenie wartości działki gruntu i budynku nastąpiło na podstawie opinii biegłego mgr inż. Jerzego S., który sporządził szczegółowy operat szacunkowy.

Rozpoznając sprawę na skutek odwołania Gospodarczego Banku Spółdzielczego w K. od powyższej decyzji, Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym w G.W. decyzją z dnia 26 marca 1993 r. [...] utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu swej decyzji ww Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że organ dokonujący aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości nie naruszył obowiązujących przepisów prawa, gdyż dokonał po raz pierwszy aktualizacji ceny nieruchomości po uzyskaniu decyzji Wojewody G. z dnia 10 grudnia 1991 r., stwierdzającej nabycie jej własności przez gminę. Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że biegły rzeczoznawca z listy wojewody pomniejszył wartość nieruchomości po wycenie nakładów adaptacyjnych budynku dokonanych przez bank, którego zarzuty są nieuzasadnione. Kolegium Odwoławcze uznało, że decyzja organu I instancji jest zgodna z art. 43, 38 i 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia

1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) i zachowuje warunek, określony w § 22 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 311), gdyż cena nieruchomości będąca podstawą ustalenia opłaty rocznej nie przekracza wartości nieruchomości. Opłata została więc ustalona zgodnie z art. 38 wyżej wymienionej ustawy.

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu po rozpoznaniu skargi Gospodarczego Banku Spółdzielczego w K. na decyzję wymienionego wyżej Kolegium Odwoławczego, wyrokiem z dnia 21 kwietnia 1994 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i decyzji Zarządu Gminy S. z dnia 18 lutego 1993 r. [...] oraz zasądził od organu odwoławczego na rzecz skarżącego kwotę 125.000 zł. tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził poza granicami skargi, że ustalenie ceny gruntów i opłat rocznych w drodze decyzji następuje tylko w odniesieniu do gruntów oddanych w zarząd państwowym lub komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, jak to wynika z art. 4 ust. 4 i art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.). Brak zatem było podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia ceny i wysokości opłaty rocznej za zabudowany grunt, pozostający w użytkowaniu skarżącego Gospodarczego Banku Spółdzielczego w K. od 1981 r. Wynika to z decyzji Naczelnika Gminy S. z dnia 17 marca 1981 r., wydanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gmin pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej (Dz. U. z 1969 r., Nr 1, poz. 1 ze zm.), ale także z przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 39 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w Dz. U. z 14 maja 1985 r., Nr 22, poz. 99. W tym stanie rzeczy - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji organów obu instancji na podstawie art. 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Powyższy wyrok zaskarżył Minister Sprawiedliwości. W rewizji nadzwyczajnej skarżący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie prawa, a w szczególności przepisów art. 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 2 ust. 4, 5 i 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, bądź o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Na rozprawie wyznaczonej w celu rozpoznania rewizji nadzwyczajnej, Prokurator poparł rewizję nadzwyczajną, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) grunty, stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy oraz budynki i lokale znajdujące się na tych gruntach, będące w dniu wejścia w życie ustawy w użytkowaniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, pozostają nadal w użytkowaniu tych osób i jednostek. Według art. 2 ust. 8 tej ustawy do użytkowania, o którym mowa w ust. 4 i 5 stosuje się przepisy dotyczące zarządu. Przepisy te zawarte są w

ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.). Wymieniona wyżej zmiana tej ostatniej ustawy odnosi się zatem nie tylko do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, wymienionych w art. 33 ww. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., ale także do [...] innych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, użytkujących grunty i budynki, stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy. Przepisy art. 38, 39, 40 ust. 3 i 42 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. regulujące kwestię odpłatności za zarząd mają więc zastosowanie do wszystkich wyżej wskazanych podmiotów, sprawujących zarząd i użytkujących grunty i budynki, stanowiące własność Państwa lub własność gminy. Ustalenie cen tych nieruchomości i opłat z tytułu ich użytkowania zostało uregulowane w rozdziale 5 ww. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Tryb aktualizacji opłat za użytkowanie nieruchomości, jeżeli użytkowanie to ustanowione zostało decyzją właściwego organu przed dniem wejścia w życie ww. ustawy z dnia 29 września 1990 r., dokonuje się w takim samym trybie, jaki jest przewidziany do ustalenia podobnych opłat za zarząd gruntem i budynkami.

Ustalanie opłat za zarząd gruntem reguluje m.in. art. 43 ust. 3 wymienionej wyżej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Przepis ten stanowi, że aktualizacji ceny gruntu oddanego w zarząd dokonuje się w drodze decyzji administracyjnej rejonowego organu rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa i zarządu gminy w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy. Z ustaleń organów I i II instancji bezspornie wynika, że Gospodarczy Bank Spółdzielczy w K. posiada w użytkowaniu zabudowaną nieruchomość na podstawie decyzji Naczelnika Gminy S. z dnia 17 marca 1981 r., stanowiącą obecnie własność Gminy S. Do użytkowania tego gruntu będącego przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie stosuje się z mocy art. 2 ust. 8 powołanej wyżej ustawy z dnia 29 września 1990 r. przepisy dotyczące zarządu, które przewidują odpłatność za zarząd gruntów i budynków. W związku z tym zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 1994 r. wydany został z rażącym naruszeniem art. 2 ust. 8 ww. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ponadto zwrócić należy uwagę na to, że zaskarżony wyrok jest sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego w podobnych sprawach, w których jednolicie przyjmuje się, że opłaty za użytkowanie gruntu oddanego w zarząd przed wejściem w życie ww. ustawy z dnia 29 września 1990 r. ustala się w drodze decyzji administracyjnej np. nie publikowane wyroki z dnia 21 stycznia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1192/93, z dnia 11 marca 1994 r., sygn. akt SA/Gd 2491/93 i z dnia 29 czerwca 1994 r. sygn. akt SA/Wr 35/94.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że opłaty za użytkowanie gruntów i budynków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, oddanych w drodze decyzji właściwego organu w użytkowanie osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) i pozostających nadal w użytkowaniu tych osób i jednostek ustala się i aktualizuje z mocy art. 2 ust. 8 tej ustawy w trybie przewidzianym do ustalania opłat za zarząd gruntów i budynków w rozdziale 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.).

W świetle powyższych rozważań okazuje się, że zarzuty rewizji nadzwyczajnej są w pełni uzasadnione, a stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku o braku podstawy prawnej do wydania decyzji, której

skarga dotyczyła jest nieprawidłowe i bezzasadne. Z tego względu rewizja nadzwyczajna podlegała [...] uwzględnieniu. Z uwagi na to, że Naczelny Sąd Administracyjny nie ustosunkował się do treści skargi lecz ograniczył swoje postępowanie do oceny kwestii prawnych, podniesionych poza granicami skargi, brak jest w tym stanie rzeczy warunków do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Dlatego na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. należało uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====