

Wyrok z dnia 24 lutego 1994 r.

III ARN 3/94

1. Gminy odpowiadają po dniu 27 maja 1990 r. za zobowiązania byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które pozostają w związku z przejętymi przez gminy zadaniami i kompetencjami wynikającymi z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

2. Pozostałe, niezaspokojone do dnia 27 maja 1990 r. zobowiązania Skarbu Państwa obciążają organy administracji rządowej.

Przewodniczący: SSN Adam Józefowicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 16 lutego 1994 r. sprawy ze skargi Prezydenta Miasta P.Ś. oraz Ryszarda D. na decyzję Wojewody Katowickiego z dnia 5 grudnia 1992 r. [...] w przedmiocie odszkodowania za nieruchomość przejętą na cele budownictwa jednorodzinne, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 14 lipca 1993 r. [...]

1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok

2) u c h y l i ł decyzję Wojewody Katowickiego z dnia 5 grudnia 1992 r. w części utrzymującej w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w T.G. z dnia 16 października 1992 r. [...]

U z a s a d n i e

Decyzją Prezydenta Miasta P.Ś. [...] z dnia 1 listopada 1983 r. (ogłoszoną w Dz. Urz. WRN w Katowicach Nr 6, poz. 61) ustalono w mieście P.Ś. dzielnicę Józefka terenem budowlanym, przeznaczonym, pod budownictwo jednorodzinne na zasadach i w trybie ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192). Wnioskodawca Ryszard D. był właścicielem nieruchomości,

położonej na tym terenie obejmującej działki [...] o łącznej powierzchni 0,2730 ha. Część tej nieruchomości, stanowiącej nowo wydzieloną działkę [...] o powierzchni 0,1467 ha z mocy decyzji z dnia 6 listopada 1987 r. zachował na własność Ryszard D., natomiast pozostała jej część o powierzchni 0,1263 ha objęta została postępowaniem administracyjnym o ustaleniu odszkodowania za składnik gruntowy, roślinny i budowlany. Pierwszą decyzję w tej sprawie wydano 5 czerwca 1991 r. Jednakże Wojewoda Katowicki decyzją z dnia 19 maja 1992 r. uchylił w całości decyzję organu I instancji na skutek odwołania Ryszarda D. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania

Kierownik Urzędu Rejonowego w T.G. po ponownym rozpoznaniu sprawy w dniu 16 października 1992 r. ustalił odszkodowanie za przejętą nieruchomość, stanowiącą działki [...] zapisane w księdze wieczystej Sądu Rejonowego w T.G. [...] w łącznej wysokości na kwotę 118.389.000 zł. podlegające wypłacie w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowanie stanie się ostateczna w formie jednorazowej wypłaty przez Urząd Miejski w P.Ś. Ponadto orzekł, że odszkodowanie podlega rewaloryzacji zgodnie z art. 55 pkt 3 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.). Jako podstawę decyzji wskazał art. 55 i 56 w zw. z art. 14-17 oraz 87 w/w ustawy z 29 kwietnia 1985 r., a nadto aktualną wartość nieruchomości ustaloną operatem szacunkowym przez biegłego rzeczoznawcę. Powołał się nadto na art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 ze zm.) nakładający na organy gmin obowiązek przejęcia zobowiązań i wierzytelności terenowych organów administracji państwowej, zaistniałych w latach wcześniejszych.

Rozpoznając sprawę na skutek odwołania Prezydenta Miasta P.Ś. od powyższej decyzji, Wojewoda Katowicki decyzją z dnia 5 grudnia 1992 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu swej decyzji stwierdził że zgodnie z art. 87 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości orzekł w sprawie odszkodowań, a za nieruchomości przejęte we wcześniejszych latach na rzecz Skarbu Państwa odpowiada właściwy rejonowy organ rządowej administracji ogólnej (art. 48 w/w ustawy). Poza tym uznał, że koszty odszkodowania za wywłączoną lub przejętą nieruchomość ponosi ten na czyją rzecz nastąpiło wywłaszczenie (przejęcie) nieruchomości, tj. w tym konkretnym wypadku gmina P.Ś., jako aktualny właściciel z mocy prawa przedmiotowej nieruchomości. Zdaniem organu odwoławczego zaskarżona decyzja organu I-ej instancji jest zgodna z prawem.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Kato-

wicach po rozpoznaniu skargi Prezydenta Miasta P.Ś. i Ryszarda D. na powyższą decyzję Wojewody Katowickiego z dnia 5 grudnia 1992 r. obie skargi oddalił, uznając, że organy obu instancji trafnie przyjęły, iż gminę P.Ś. obciąża obowiązek wypłacenia odszkodowania, które stało się zobowiązaniem właściwych gmin. Sąd administracyjny stwierdził, że nie jest zasadne twierdzenie skarżącej gminy, iż "o zobowiązaniu" może być mowa dopiero po jego ustaleniu w decyzji administracyjnej, która je konkretyzuje, bowiem chodzi o zobowiązanie, które w swej treści odpowiada ekwiwalentnemu świadczeniu, bliskiemu pojęciu zobowiązania, występującego w stosunkach cywilnoprawnych. Wobec tego, że były właściciel nieruchomości nie otrzymał stosownego ekwiwalentu nie można twierdzić, iż po stronie nowego właściciela nie ma żadnego zobowiązania, zwłaszcza o jakim mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę Ryszarda D. za bezpodstawną, a zwłaszcza jego zarzut stronniczości orzekających organów administracji rządowej.

Powyższy wyrok zaskarżył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, zarzucając w swej rewizji nadzwyczajnej zaskarżonemu orzeczeniu oraz poprzedzającym go decyzjom administracyjnym obu instancji rażące naruszenie art. 36 ust. 1 i 3 w/w ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w związku z art. 34 tej ustawy i art. 1 i 5 pkt 21 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm), [...]. Ponadto zarzucił zaskarżonemu wyrokowi [...] obrazę art. 206, 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Skarżący wnosił o zmianę wymienionego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego przez unieważnienie decyzji organów administracyjnych obu instancji oraz zasądzenie na rzecz Miasta P.Ś. i Ryszarda D. kosztów postępowania w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym problemem wymagającym rozstrzygnięcia w sprawie jest kwestia, czy Skarb Państwa, reprezentowany przez organy administracji rządowej, czy też Gmina Miasta P.Ś., jako komunalna osoba prawna, ma wypłacić Ryszardowi D. odszkodowanie za część nieruchomości [...], położonych w [...] w P.Ś., przejętych przez Skarb Państwa na cele budownictwa jednorodzinne z mocy art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i

zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192 ze zm.). Zagadnienie to powstało w związku z tym, że postępowanie o odszkodowanie za przejęte nieruchomości zostało wszczęte i nie zostało zakończone przed wejściem w życie przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym (tj. przed dniem 27 maja 1990 r.) oraz że dotychczas nie została wydana decyzja o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa przez Miasto P.Ś. własności tych nieruchomości w drodze komunalizacji mienia państwowego.

W tej sytuacji zagadnienie to winno być rozważone najpierw, w świetle przepisów przejściowych regulujących stosunki prawne, powstałe przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przepisy art. 36 ust. 1 i 3 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) ukształtowały zasadę podziału między organy gminy i terenowe organy administracji rządowej obowiązków realizacji zobowiązań i wierzytelności Skarbu Państwa, wynikających z poprzednio wykonywanych zadań przez rady narodowe stopnia podstawowego i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, stosownie do zakresu przekazanych zadań i kompetencji do właściwości organów gmin albo terenowych organów administracji rządowej. Według tej zasady należy określić podmiot, do którego właściwości przekazano z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym określone zadania i kompetencję byłych rad narodowych i organów administracji państwowej stopnia podstawowego, aby ustalić organ zobowiązany do wykonania nie zrealizowanych zobowiązań Skarbu Państwa, pozostałych po byłych radach narodowych i terenowych organach administracji państwowej stopnia podstawowego. Jeżeli określone zadania i kompetencje zostały ustawowo przekazane do właściwości terenowych organów administracji rządowej to do wykonania nie zrealizowanych zobowiązań Skarbu Państwa będą właściwe te organy, a jeżeli zostały przekazane do zakresu działania organów gmin-to wykonanie nie zrealizowanych zobowiązań obciąża organy gminy. Z mocy przepisów art. 36 ust. 1 i 3 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) gminy, jako osoby prawa cywilnego, odpowiadają za realizację części zobowiązań Skarbu Państwa - byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które pozostają w związku z przejętymi przez organy gminy zadaniami i kompetencjami z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, tj. z dniem 27 maja 1990 r., natomiast wykonanie pozostałej części tych zobowiązań obciąża terenowe organy administracji rządowej, jeżeli pozostają one w związku z zadaniami i kompetencjami wykon-

ywanymi przez te organy po tej dacie.

Z kolei pozostaje do wyjaśnienia kwestia charakteru prawnego roszczeń właściciela nieruchomości powstałych na skutek przejęcia nieruchomości na własność Państwa, które nie stanowiło wywłaszczenia w ścisłym tego słowa znaczeniu, w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64). Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192 ze zm.) ogólnikowo stanowił, że za nieruchomości przejęte na własność Państwa na podstawie art. 5 ust. 2 tej ustawy wypłaca się odszkodowanie. Następny przepis art. 10 ust. 2 tej ustawy odsyła w sprawach odszkodowania nieuregulowanych w ustawie do stosowania przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Odszkodowanie za przejęte nieruchomości na własność Państwa powinno być zatem wypłacone takie samo, jak odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości. Za takim stanowiskiem przemawia przepis art. 69 ust. 4 w/w ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., nakazujący stosować do nieruchomości przejętych na podstawie w/w ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., jak również przepis art. 89 ust. 6 tej ostatniej ustawy [...]. Art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. stanowi, że sprawy wszczęte, lecz nie zakończone decyzją ostateczną o odszkodowaniu przed dniem wyjścia w życie ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów z wykorzystaniem zebranego materiału. W tym świetle należy uznać, że odszkodowanie należne właścicielowi przejętej nieruchomości ma taki sam charakter prawny, jak odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości. Instytucja prawna przejęcia nieruchomości na własność Państwa jest traktowana w obowiązujących obecnie przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127) odpowiednio jak wywłaszczenie nieruchomości. Poza różnym trybem postępowania prowadzą one do tego samego wyniku, tj. przymusowego odjęcia właścicielowi przedmiotu jego własności na rzecz Skarbu Państwa.

W myśl art. 5 pkt 21 poz. 1 lit. a i g ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198) do właściwości rejonowych organów administracji ogólnej przeszły zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości i wypłacenia odszkodowań za wypłacone nieruchomości. Stosownie do art. 45 tej ustawy nie zakończone postępowanie w sprawach indywidualnych wszczętych przed dniem 27 maja 1990 r. przejmują organy właściwe w tych sprawach z pewnymi

zastrzeżeniami określonymi w tym przepisie, a w omawianej sprawie kierownik urzędu rejonowego właściwy dla Miasta P.Ś.

Z powyższych wywodów wynika, że odszkodowanie za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. powinno być wypłacone tak, jak odszkodowanie za nieruchomości wywłaszczone (art. 10 ust. tej ustawy), a sprawy niewypłaconych odszkodowań za przejęte nieruchomości przez Skarb Państwa powinny być rozpoznane i rozstrzygnięte z zastosowaniem obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), na co wskazują art. 69 ust. 4 i art. 89 pkt 6 oraz art. 87 ust. 1 tej ustawy.

Mając to na uwadze należy w reasumpcji stwierdzić, że zgodnie z art. 36 ust. 3 w/w ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych Skarb Państwa przejął tę część zobowiązań i wierzytelności byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które były związane z zadaniami i odpowiadającymi im kompetencjami, przekazanymi z dniem 27 maja 1990 r. do realizacji terenowym organom administracji rządowej. Obowiązkiem wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości zostały obciążone rejonowe organy rządowej administracji ogólnej (art. 5 pkt 21 poz. I lit. g ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej). Takie stanowisko w podobnej sprawie zajął Sąd Najwyższy w swej uchwale z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie III CZP 145/92 (OSNCP 1992 poz. 149). Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy okoliczność, że z mocy przepisu art. 1 pkt 29 cyt. ustawy z dnia 17 maja 1990 r. przeszły do właściwości organów gminy jako zadanie własne należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego niektóre czynności przygotowawcze, geodezyjne i projektowe, poprzedzające przejęcie na własność Państwa lub wywłaszczenie gruntów pod realizację skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego, jak również załatwianie w drodze decyzji spraw dotyczących poszczególnych działek na obszarach, na których ma być realizowane skoncentrowane budownictwo po ich przejęciu na własność Państwa lub po wywłaszczeniu nieruchomości znajdujących się na tych obszarach. Roszczenie Ryszarda D. nie jest związane z tymi czynnościami lub kompetencjami należącymi obecnie do właściwości organów gminy, lecz z kompetencjami, które przeszły do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Dotyczy ono bowiem wypłaty odszkodowania za przejęte przed 27 maja 1990 r. na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości skarżącego, które jest ustalone i realizowane z zastosowaniem obecnie

obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości według zasad dotyczących wywłaszczenia nieruchomości.

Z przedstawionej wyżej regulacji prawnej wynika, że nie ma istotnego znaczenia w sprawie o wypłatę odszkodowania za przejęte na rzecz Państwa nieruchomości skarżącego kwestia komunalizacji gruntów położonych na obszarach, na których ma być realizowane skoncentrowane budownictwo. Niezależnie od tego, czy została wydana decyzja o komunalizacji tych gruntów, nie może być zmieniony ani uchylony pod względem podmiotowym obowiązek zakończenia postępowania administracyjnego o ustalenie i wypłatę odszkodowania przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej, wynikający z omówionych wyżej obowiązujących przepisów ustawowych. W tym świetle okazuje się, że rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, gdyż zaskarżone orzeczenie Sądu Administracyjnego rażąco narusza wskazane w jej zarzutach przepisy prawa. Z tego względu rewizja nadzwyczajna podlega uwzględnieniu, a zaskarżony wyrok uchyleniu z mocy art. 422 § 1 k.p.c. Z uwagi na to, że skarga Ryszarda D. i Prezydenta Miasta P.Ś. na decyzję Wojewody Katowickiego z dnia 5 grudnia 1992 r. w części utrzymującej w mocy decyzję kierownika Urzędu Rejonowego w T.G. z dnia 16 października 1992 r. w zakresie zobowiązującym w pkt 4 Urząd Miejski w P.Ś. do wypłaty Ryszardowi D. odszkodowania wydana została z naruszeniem prawa (art. 5 pkt 21 lit. g ustawy z dnia 17 maja 1990 r.), Sąd Administracyjny powinien uwzględnić obie skargi i uchylić w tej części zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji. [...] Dlatego w tym zakresie Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. nie aprobuując wniosku rewizji nadzwyczajnej o zmianę zaskarżonego wyroku, który w świetle art. 421 § 1 k.p.c. nie podlegał uwzględnieniu.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====