

Wyrok z dnia 7 lipca 1994 r.
III ARN 26/94

1. W myśl art. 146 § 2 k.p.a. - mimo istnienia podstaw wznowienia postępowania przewidzianych w art. 145 § 1 k.p.a. - nie uchyla się decyzji, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Rozstrzygnięcie takie jest dopuszczalne wówczas, gdy wszystkie okoliczności sprawy ustalone na podstawie całokształtu materiału dowodowego przemawiają za tym, że nie ma żadnych podstaw do wydania innej decyzji niż dotychczasowa.

2. W sytuacji, gdy wnioski dowodowe i twierdzenia stron nie zostały uwzględnione i gdy tym samym nie został zebrany w sprawie pełny materiał dowodowy, nie można przyjąć, że nie mogłaby zapaść inna decyzja niż kwestionowana w podaniu w wznowienie postępowania.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Antoni Filcek, Jerzy Kwaśniewski, Kazimierz Jaśkowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 1994 r. sprawy ze skarg: Haliny B., Mieczysława W., Tadeusza K., Czesława T., Jana K., Władysława S., Janusza K., Agnieszki C., Gabrieli J., Jana K., Aleksandra G., Łucji M., Krzysztofa K., Janiny W., Wojciecha C., Władysława S., Edwarda P., Mieczysława G., Mieczysławy F., Kaliksta P., Władysława A., Zdzisława S., Dariusza S., Ewy K., Stanisława B., Stefana K., Jerzego J. i Włodzimierza P. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. z dnia 8 stycznia 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy uchylecia decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w W. z dnia 29 grudnia 1989 r., [...] przekazującej w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej "B." w W. grunt zabudowany, położony w W. przy ul. K. o łącznej powierzchni 5558 m² na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 18 października 1993 r., [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok,

2. u c h y l i ł zaskarżoną decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. z dnia 8 stycznia 1993 r. [...] i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta W. z dnia 20 listopada 1992 r., [...] i zasądził od Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. na rzecz skarżących po 50.000 zł (pięćdziesiąt tysięcy złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a ponadto na rzecz Włodzimierza P. kwotę 2.000.000 zł (dwa miliony złotych).

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

W 1968 r. na gruntach państwowych położonych przy ulicy K. w W. został wy-

budowany zespół 35 bloków garażowych. Inwestycja ta została wykonana na zlecenie i koszt przyszłych posiadaczy garaży, którym w 1970 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-F. wydało decyzje o przydziale garaży na czas nie określony.

W dniu 10 lipca 1989 r. część użytkowników garaży wystąpiła do Urzędu Dzielnicowego w W. z wnioskami o sprzedaż im wymienionych garaży i przekazanie w użytkowanie wieczyste gruntów, na których garaże zostały wzniesione. Urząd Dzielnicowy nie załatwił tego wniosku, lecz w dniu 19 lipca 1989 r. przekazał go według właściwości Dzielnicowemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych - [...] w W.

W dniu 17 października 1989 r. do Urzędu Miasta-Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami w W. posiadacze garaży złożyli wnioski o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu i sprzedaż garaży powołując się na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedawanymi nieruchomościami (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 75). Wnioski te pozostały bez odpowiedzi.

W dniu 20 grudnia 1990 r. zainteresowane osoby złożyły ponowne wnioski do Urzędu Miasta-Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami w W. o przekazanie w użytkowanie wieczyste gruntów, na których zostały wybudowane garaże, a także o nieodpłatne przekazanie garaży na własność - z powołaniem się na art. 8 ustawy z dnia 20 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 64).

Pismami z dnia 2 kwietnia 1991 r. Urząd Miasta poinformował zainteresowanych, że ich wnioski będą rozpatrywane "po wywieszeniu stosownych zawiadomień o ich sprzedaży na wykazie w siedzibie gminy". Jednak do rozpoznania tych wniosków i wydania stosownych decyzji nie doszło. Okazało się zaś, że w dniu 29 grudnia 1989 r. Kierownik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w W. wydał decyzję, którą przekazał na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej "B." w W. w użytkowanie wieczyste na 99 lat grunty położone przy ulicy K. w W. Dla tych gruntów w dniu 6 listopada 1990 r. została założona księga wieczysta nr 91157 z wpisem Skarbu Państwa jako właściciela, a w dniu 21 listopada 1990 r. została sporządzona umowa notarialna o oddaniu wymienionej Spółdzielni w użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ulicy K. w W. Jednocześnie wymieniona decyzja zawierała postanowienie o przekazaniu Spółdzielni Mieszkaniowej "odpłatnie do rozbiórki zespołu 35 boksów garażowych oraz pawilonu handlowego..." za zapłatą kwoty 4.903.000 zł jako wartości materiałów uzyskanych z rozbiórki.

Pismami z dnia 14 maja 1991 r. Urząd Miejski w W. zawiadomił użytkowników garaży o swojej decyzji. Spowodowało to złożenie przez nich dnia 31 maja 1991 r. wniosków o wznowienie postępowania administracyjnego dotyczącego przekazania Spółdzielni Mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste gruntów przy ulicy K., których podstawę stanowił art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

W odpowiedzi na powyższe wnioski, pismem z dnia 27 czerwca 1991 r. Urząd Miejski w W. poinformował, że postępowanie nie może być wznowione, gdyż wnioskodawcy nie mają legitymacji do występowania z takim żądaniem, ponieważ nie mogą być uznani za stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W dniu 18 lipca 1991 r. zainteresowani złożyli skargę na odmowę wznowienia postępowania administracyjnego do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorzą-

dowym w W. Organ ten przy piśmie z dnia 3 września 1991 r. zwrócił akta sprawy i jednocześnie wskazał, że odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze decyzji, a organem właściwym do wydania stosownej decyzji [...] jest organ I instancji (art. 150 § 1 k.p.a.).

W dniu 14 listopada 1991 r. Prezydent Miasta W. wydał decyzję o odmowie wznowienia postępowania w sprawie nabycia terenu przy ulicy K. przez Spółdzielnię Mieszkaniową "B." w W. Przyczyną powyższego stanowiska organu I instancji było nieuznanie użytkowników garaży za stronę postępowania administracyjnego.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym w W. decyzją z dnia 8 stycznia 1992 r. uchyliło wymienioną wyżej decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania, stwierdzając w uzasadnieniu, że użytkownicy garaży mieli przymiot strony, gdyż "mieli interes prawny, by kwestionować ustalenie, że plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczający sporny teren pod budownictwo mieszkaniowe istotnie przesądza o konieczności wyburzenia garaży".

W dniu 20 listopada 1992 r. Prezydent Miasta W. na podstawie art. 146 § 2 i art. 151 § 2 k.p.a. - po wznowieniu postępowania postanowieniem z dnia 12 czerwca 1992 r. - stwierdził, że decyzja z dnia 29 grudnia 1989 r. w sprawie przekazania terenu Spółdzielni Mieszkaniowej została wydana z naruszeniem prawa, lecz odmówił jej uchylenia, gdyż - jego zdaniem - "w wyniku wznowienia postępowania mogłoby zapaść rozstrzygnięcie odpowiadające w istocie decyzji dotychczasowej". Lokalizacja budynku mieszkalnego przy ulicy K. - zarówno w dniu wydania decyzji ustanawiającej użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej "B.", jak i obecnie - jest bowiem zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zatwierdzonym planem realizacyjnym inwestycji i z decyzją Architekta Miasta Nr [...] z dnia 8 marca 1989 r. o ustaleniu lokalizacji budynku mieszkalnego. Dlatego też nie było przeszkód do zrealizowania zamierzeń Spółdzielni Mieszkaniowej i do wydania decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. o ustanowieniu prawa wieczystego użytkowania na jej rzecz. Według organu orzekającego plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą Miejskiej Rady Narodowej Nr [...] z dnia 10 czerwca 1988 r. przeznaczył teren przy ulicy K. pod budownictwo mieszkaniowe. Tym samym teren zajęty pod garaże nie mógł być umieszczony w wykazie podającym do publicznej wiadomości nieruchomości przewidziane do oddania w użytkowanie wieczyste i sprzedaży w trybie art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy, tj. osobom, które wzniosły garaże.

W odwołaniu od powyższej decyzji użytkownicy garaży wnieśli o uchylenie tej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z zaleceniem przeprowadzenia dowodów w postaci: dokumentu zatwierdzającego lokalizację budowy garaży przy ulicy K. wydanego w 1968 r. przez Architekta Dzielnicy W.-F. oraz pozwolenia na budowę i wskazania lokalizacyjnego z dnia 31 grudnia 1987 r. [...] Urzędu Miejskiego w W. (wraz z załącznikami), a także wniosków z dnia 17 października 1989 r. o odpłatne przekazanie garaży wraz z użytkowaniem wieczystym gruntu.

Zdaniem odwołujących się art. 23 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w brzmieniu ustalonym w tekście jednolitym (Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74) dawał im nie tylko możliwość nabycia w użytkowanie wieczyste działek zabudowanych garażami, ale przewidywał ich pierwszeństwo w nabyciu ze względu na to, że odwołujący się garaże te wybudowali, natomiast zgodność lokalizacji garaży z miejscowym planem

zagospodarowania przestrzennego mogła być wykazana dowodem z dokumentu zatwierdzającego lokalizację budowy garaży z 1968 r. oraz pozwolenia na budowę. Jednak organ orzekający I instancji dowodów tych nie przeprowadził. Gdy chodzi o plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą Miejskiej Rady Narodowej w W. dnia 10 czerwca 1988 r., to miał on charakter ogólny i nie przewidywał budownictwa mieszkaniowego przy ulicy K., lecz na terenie tego rejonu. Zatem przyjęcie w zaskarżonej decyzji, że teren zabudowany garażami został przeznaczony tylko pod budownictwo mieszkaniowe - nie ma potwierdzenia w dokumentach. Lokalizacja budowy garaży z 1968 r. i pozwolenia na budowę były zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego, a plan ten - w omawianym zakresie - nie uległ zmianom. Lokalizacja nie miała też charakteru czasowego, lecz została wydana na czas nieograniczony. W szczególności z wymienionego planu nie wynika, że teren przy ulicy K. został przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe oraz że wybudowanie zespołu garaży nastąpiło niezgodnie z tym planem.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu decyzją z dnia 8 stycznia 1993 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Zdaniem organu orzekającego II instancji zastosowanie przez organ orzekający I instancji art. 146 § 2 k.p.a. było właściwe, gdyż ze względu na obowiązujące w sprawie przepisy prawne uchylenie zaskarżonej decyzji (z dnia 29 grudnia 1989 r.) nie doprowadziłoby do wydania innej decyzji niż dotychczasowa (zaskarżona).

Kolegium Odwoławcze podniosło w szczególności, iż w dacie podejmowania zaskarżonej decyzji obowiązywał art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (według jednolitego tekstu z 1989 r., Dz. U. Nr 14, poz. 74), przewidujący dla osób fizycznych, które wzniosły garaże na gruntach państwowych, przywilej w postaci prawa pierwszeństwa w nabyciu gruntów i garaży w użytkowanie wieczyste. Szczegółowe zasady i tryb oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów, sprzedaży nieruchomości państwowych oraz sposobu zapłaty ceny sprzedaży określiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 75), które w § 20 zobowiązało organy administracji państwowej właściwości ogólnej stopnia podstawowego do ustalania wykazów działek przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste i garaży. Wykazami tymi mogły być objęte tylko działki, których przeznaczenie pod budowę domów i innych budynków, w tym także garaży, było zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie wykazów było warunkiem prawidłowości decyzji o oddaniu działki w użytkowanie wieczyste, ale nie dotyczyło to gruntów oddawanych spółdzielniom mieszkaniowym. Zatem kwestionowana decyzja z dnia 29 grudnia 1989 r. o oddaniu Spółdzielni Mieszkaniowej "B." terenu przy ulicy K. w wieczyste użytkowanie, jest prawidłowa. Nie narusza ona także art. 23 ust. 5 ustawy, stanowiącego o prawie pierwszeństwa w nabyciu działek w użytkowanie wieczyste przez osoby, które na tych działkach wybudowały garaże, gdyż przedmiotowe działki nie zostały ujęte w wykazach gruntów przewidzianych do oddania osobom fizycznym w użytkowanie wieczyste, a tylko wówczas prawo pierwszeństwa mogło być realizowane. Ujęcie w wykazach gruntów należało do organów administracji państwowej i stanowiło wyraz realizacji praw właścicielskich.

Zatem - zdaniem Kolegium Odwoławczego - gdyby w postępowaniu administracyjnym toczącym się w 1989 r. brały udział osoby zainteresowane, ich wnioski o odda-

nie gruntu i garaży w użytkowanie wieczyste, nie mogłyby być uwzględnione.

Na wskazaną wyżej decyzję złożyli skargi pełnomocnik Włodzimierz P., Jerzy J., Józef K., Janusz K. oraz wspólną skargę Halina B. i 33 innych użytkowników garaży. Zgłaszając wniosek o uchylenie decyzji organów orzekających obu instancji skarżący podnieśli następujące okoliczności i argumenty:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z dnia 10 czerwca 1988 r. niczym się nie różni od planu obowiązującego w czasie wydania w 1968 r. decyzji zezwalających na budowę garaży, jednak gdyby nawet założyć, że lokalizacja garaży nie jest zgodna z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 487) uprawnienia osób wymienionych w art. 23 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości do nabycia garażu i działki gruntu nie są uzależnione od zgodności lokalizacji garażu z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. jeżeli pozwolenie na budowę garażu nie zawierało lokalizacji czasowej;

- lokalizacja (bezterminowa) garaży z 1968 r. jest zgodna z ówczesnym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego, dlatego właśnie zostało wydane także pozwolenie na budowę garaży; aktualizacja planu w 1988 r. nie wprowadziła żadnych zmian w tym rejonie. gdyż przyjęcie w planie, że ten "rejon" miasta jest przeznaczony pod "mieszkalnictwo (brutto)" nie oznacza, że budynek mieszkalny ma być wzniesiony nie gdzie indziej, tylko przy ulicy K.;

- gdyby wnioski użytkowników garaży z dnia 17 października 1989 r. zostały rozpoznane w terminie, nie doszłoby do wydania decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. o oddaniu Spółdzielni Mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste terenu przy ulicy K., gdyż art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zapewniał osobom, które wniosły na podstawie pozwolenia na budowę garaże na gruntach państwowych, prawo pierwszeństwa w nabyciu tych gruntów w użytkowanie wieczyste oraz garaży;

- fakt nieujęcia gruntu w wykazie działek przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste lub sprzedaży osobom fizycznym nie mógł spowodować niekorzystnej decyzji, skoro art. 23 ust. 5 wymienionej ustawy jednoznacznie przewidywał prawo pierwszeństwa w ich nabyciu przez osoby, które garaże wybudowały;

- gdyby w wyniku wznowienia postępowania nastąpiło uchylenie decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r., to zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) postępowanie w sprawie powinno toczyć się na podstawie tej ustawy, co oznacza, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiłoby w drodze umowy, zaś postępowanie administracyjne jako bezprzedmiotowe podlegałoby umorzeniu.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 18 października 1993 r. oddalił skargi. W szczególności Sąd ten podzielił pogląd organu orzekającego II instancji, iż zebrany w sprawie materiał dowodowy dawał podstawę do zastosowania art. 146 § 2 k.p.a., czyli do odmowy uchylenia decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. mimo jej wydania z naruszeniem prawa. Ze względu bowiem na ówczesny stan prawny wydanie innej niż ta decyzji nie byłoby możliwe. Wprawdzie art. 23 ust. 5 ustawy zapewniał osobom, które wybudowały garaże na gruntach państwowych, prawo pierwszeństwa w ich nabyciu w użytkowanie wieczyste, ale § 20 rozporządzenia z dnia 16 września 1989 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 75) zobowiązywał organy administracyjne do ustalania wykazów działek

przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste lub sprzedaży osobom fizycznym na cele budowy domów mieszkalnych i budynków wymienionych w art. 23 ust. 1, art. 25 i art. 26 ust. 2 zabudowanych takimi domami lub budynkami, lecz z akt sprawy wynika, że działki zabudowane garażami skarżących nie zostały ujęte w wykazach. Wobec tego nie mogły być im też oddane w użytkowanie wieczyste. Ujęcie działek w wykazach stanowi także warunek realizacji prawa pierwszeństwa.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł również, że możliwość nabycia garażu na własność oraz otrzymanie gruntu w użytkowanie wieczyste przez osobę, która garaż wybudowała, wprowadziła ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), jednak organy orzekające zobowiązane były uwzględniać stan prawny istniejący w chwili wydania decyzji o oddaniu Spółdzielni Mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego garażami przy ulicy K. W tej zaś dacie obowiązywały przepisy art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1 lit. g ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w jednolitym tekście z 1989 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 74), które pozwalały oddawać spółdzielniom mieszkaniowym grunty państwowe w użytkowanie wieczyste, a osobom fizycznym oddawać w użytkowanie wieczyste działki pod budowę garaży. Złożenie więc przez skarżących w dniu 17 października 1989 r. wniosków o oddanie im gruntów w użytkowanie wieczyste nie mogło mieć wpływu na załatwienie wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej o oddanie jej działek w użytkowanie wieczyste.

Od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył rewizję nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając w niej temu wyrokowi:

- 1) niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym oraz naruszenie zasad tego postępowania określonych w art. 7, 9 i 16 § 1 k.p.a. w związku z art. 156 § 1 k.p.a.;
- 2) dopuszczenie się uchybień procesowych mających wpływ na wynik sprawy, spowodowanych naruszeniem zasad ustanowionych w art. 75 § 1, 76 § 1, 77 § 1 i 79 § 2 k.p.a., a także pozbawienie skarżących możliwości obrony ich praw zagwarantowanych art. 10 § 1 i 145 § 1 pkt 4 k.p.a., oraz
- 3) naruszenie zasady zaufania obywatela do prawa i zasady zaufania obywatela do państwa, zawartych w art. 8 k.p.a.

W szczególności wnoszący rewizję nadzwyczajną podniósł, że decyzja z dnia 29 grudnia 1989 r. o przekazaniu na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej "B." w W. w użytkowanie wieczyste terenu zabudowanego garażami została wydana w postępowaniu bez udziału użytkowników garaży jako strony, chociaż niewątpliwie postępowanie to i jego wynik dotyczyły ich interesu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważył jednak w sposób należyty tej okoliczności. Poza tym Sąd ten bezzasadnie przyjął, że odmowa uchylenia powyższej decyzji, oparta na dyspozycji art. 146 § 2 k.p.a., była prawidłowa. Zgodnie bowiem z tym przepisem nieuchylenie decyzji mogłoby nastąpić wówczas, gdyby miała zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Przewidywanie takie nie ma jednak podstaw, gdyż organ administracyjny I instancji nie przeprowadził zgłoszonych przez skarżących dowodów wskazujących na to, że nie musiała zapaść wyłącznie decyzja dla nich niekorzystna. Przede wszystkim zaś zmiana ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która nastąpiła w ustawie z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o

gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 24, poz. 170) umożliwiła osobom fizycznym nabycie na własność garaży wybudowanych z własnych środków. Tak więc skarżący - przy przyznaniu im prawa pierwszeństwa - mogli stać się właścicielami wybudowanych przez siebie garaży. Wprawdzie wymieniona ustawa przewidywała możliwość odpłatnego nabycia garaży, co było niesprawiedliwe w odniesieniu do osób, które te garaże wybudowały z własnych środków, jednak ówczesny Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wystąpił oficjalnie z pismem instrukcyjnym do wszystkich wojewodów i prezydentów miast zalecając szczególną ostrożność w wypowiedaniu umów najmu garaży osobom, które te garaże wybudowały z własnych środków. Ponadto organom administracji znany był fakt prowadzenia prac nad dalszą nowelizacją ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Wymienione fakty były znane również Urzędowi Miasta W., lecz zostały przez niego zignorowane.

Rewidujący podkreślił także, iż odmowa uchylecia decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. została oparta wyłącznie na dyspozycji art. 146 § 2 k.p.a., to znaczy na założeniu, że przeprowadzenie wznowionego postępowania nie doprowadziłoby do wydania innej niż wymieniona decyzji z uwagi na brak przesłanek przewidzianych w omawianej ustawie. Jednak z drugiej strony - mimo żądań skarżących - organy orzekające nie uwzględniły ich wniosków o przeprowadzenie dowodów zmierzających właśnie do wykazania, że spełnione zostały warunki, od których zależało wydanie innej decyzji, takie zaś stanowisko zaaprobował Naczelny Sąd Administracyjny, który uznał, że decyzje organów orzekających są prawidłowe, chociaż organy te nie uwzględniły interesu skarżących i nie przeprowadziły wnioskowanych przez nich dowodów.

Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną wskazane wyżej postępowanie rażąco narusza art. 7 i art. 8 k.p.a., jak również prawo do czynnego uczestnictwa osób zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym zagwarantowane w art. 10 k.p.a.

Przytaczając powyższe zarzuty i argumenty Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz decyzji Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. z dnia 8 stycznia 1993 r. i decyzji Kierownika Wydziału Urzędu Miasta z dnia 29 grudnia 1989 r. i przekazanie sprawy temu Urzędowi do ponownego rozpoznania.

Prokurator obecny na rozprawie przed Sądem Najwyższym wniósł o uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna, gdyż trafny jest podniesiony w niej zarzut, że postępowanie administracyjne w sprawie we wszystkich jego fazach zawierało liczne i poważne uchybienia, które doprowadziły do wydania przez organy orzekające decyzji niezgodnych z prawem, a gdy chodzi o Naczelny Sąd Administracyjny - do wydania wyroku rażąco naruszającego prawo.

Pomijając kwestię: - że wnioski użytkowników garaży o oddanie w wieczyste użytkowanie gruntu zabudowanego garażami, a potem ich wnioski o nieodpłatne przekazanie garaży na własność nie zostały rozpoznane w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., lecz z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem - że organ orzekający I instancji nie dopuścił skarżących do udziału w sprawie kwestionując ich prawo do występowania w

charakterze strony, mimo iż oczywisty był ich interes prawny w sprawie, której przedmiotem było rozporządzenie nieruchomością, na której wnieśli garaże, - że po wznowieniu postępowania, które nastąpiło postanowieniem z dnia 12 czerwca 1992 r., organ administracyjny zwlekał bez uzasadnionej przyczyny z wydaniem decyzji, tak iż konieczna stała się skarga na bezczynność, która dopiero spowodowała wydanie dnia 20 listopada 1992 r. decyzji przez Prezydenta Miasta W. - przede wszystkim błędnie został zastosowany w sprawie art. 146 § 2 k.p.a.

Z przepisów Działu II rozdziału 12 kodeksu postępowania administracyjnego (art. 145-153) wynika, że jeżeli wystąpią określone prawem zdarzenia, postępowanie w sprawie zakończone decyzją ostateczną podlega wznowieniu - organ administracyjny wydaje wówczas postanowienie o wznowieniu (art. 149 § 1 k.p.a.). Między innymi wznowienie postępowania następuje wtedy, gdy - tak jak w rozpoznawanej sprawie - strona bez własnej winy nie brała udziału w tym postępowaniu (art. 145 § 1 k.p.a.). Jednocześnie z art. 151 § 1 k.p.a. (w związku z art. 149 § 2 k.p.a.) wynika, że w toku wznowionego postępowania organ orzekający ma obowiązek przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Obowiązek przeprowadzenia postępowania we wskazanym zakresie istnieje również w sytuacji objętej dyspozycją art. 146 § 2 k.p.a. W myśl tego przepisu - mimo istnienia podstaw wznowienia przewidzianych w art. 145 § 1 k.p.a. - nie uchyla się decyzji, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. W takim też przypadku, zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a., organ administracyjny ogranicza się do stwierdzenia, że wydanie decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa oraz do wskazania okoliczności, z których powodu nie uchylił decyzji.

Powyższe stanowisko jest zbieżne z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w orzeczeniu z dnia 13 listopada 1987 r., I SA 1326/86 (ONSA 1987 z. 2 poz. 80), w myśl którego stwierdzenie, czy przyczyna wznowienia postępowania rzeczywiście wystąpiła w sprawie i jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia sprawy, może być wyłącznie efektem postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 149 § 2 k.p.a. po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania. Również w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że odmowa uchylenia zaskarżonej decyzji oparta na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. może mieć miejsce po przeprowadzeniu wznowionego postępowania, gdyż wtedy dopiero można ocenić, czy przyczyny wznowienia określone w art. 145 § 1 k.p.a. nie wpłynęły na treść decyzji (zob. Z. Janowicz - Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe Warszawa - Poznań 1987, s. 328, 330, 331). Inaczej mówiąc - dopiero po przeprowadzeniu wznowionego postępowania można wypowiedzieć się co do dalszych losów zaskarżonej decyzji. W sytuacji zaś, gdy strona nie brała udziału w dotychczasowym postępowaniu, konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania co do istoty sprawy istnieje dlatego, by stwierdzić, czy mimo tego organ orzekający wydał prawidłową decyzję, uwzględniającą słuszne interesy stron w granicach dopuszczonych przez prawo (zob. Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, praca zbiorowa pod redakcją J. Borkowskiego, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989 s. 241, 243-244, 247).

Z akt sprawy wynika, że po wznowieniu postępowania postanowieniem z dnia 12 czerwca 1992 r. Prezydent Miasta W. w decyzji z dnia 20 listopada 1992 r. stwierdził, że

decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w W. z dnia 29 grudnia 1989 r. o przekazaniu w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej "B." w W. działki gruntu przy ulicy K. w W. została wydana z naruszeniem prawa w części odmawiającej osobom, które wzniosły garaże, prawa strony, ale pomimo to odmówił uchylenia tejże decyzji z tego powodu, że "w wyniku wznowienia postępowania mogłoby zapaść rozstrzygnięcie odpowiadające w swej istocie decyzji dotychczasowej" (art. 146 § 2 k.p.a.).

W ocenie Sądu Najwyższego wydanie decyzji z dnia 20 listopada 1992 r. nastąpiło - wbrew art. 149 § 2 k.p.a. - bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania wyjaśniającego co do istoty sprawy. Z tej też przyczyny nie można zaakceptować decyzji Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. z dnia 8 stycznia 1993 r. utrzymującej w mocy decyzję organu orzekającego I instancji.

Według organów administracyjnych istotną przeszkodą do uchylenia decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. jest okoliczność, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nieruchomości przy ulicy K. przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe, a nie pod garaże i wobec tego istnienie na tej nieruchomości garaży jest sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko to nasuwa poważne zastrzeżenia, gdyż zostało wyrażone bez należytego zbadania sprawy, w szczególności bez rozważenia twierdzeń i dowodów zgłoszonych i kilkakrotnie ponawianych przez skarżących. Skarżący zaś przedstawiając swoje stanowisko w sprawie utrzymywali, że: - lokalizacja budowy zespołu garaży z 1968 r. była bezterminowa, zatwierdzona przez Architekta Dzielnicy W.-F. w 1969 r., - lokalizacja ta była zgodna z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w tamtym czasie, - wymieniony plan od 1988 r. nie uległ zmianie, w szczególności nie wprowadziła w nim zmian uchwała [...] Miejskiej Rady Narodowej z dnia 10 marca 1988 r., w której organ ten dokonując aktualizacji planu nie przewidział w nim żadnych zmian w rejonie, w którym między innymi znajdują się garaże, - istnienie garaży na działkach przy ulicy K. jest zgodne ze zaktualizowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Na poparcie swoich twierdzeń skarżący wielokrotnie wnosili o przeprowadzenie określonych dowodów, a w szczególności z : dokumentu zatwierdzającego lokalizację budowy zespołu garaży przy ulicy K. w W. wydanego przez Architekta Dzielnicy W.-F. w 1968 r., pozwolenia na budowę garaży oraz zaktualizowanego miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego (w uchwale [...] z dnia 10 marca 1988 r.), ze zwróceniem uwagi na to, że "rejon", w którym znajdują się garaże jest przeznaczony pod "mieszkalnictwo (brutto)", co oznacza, że na jego terenie ("rejonu") mają mieścić się nie tylko budynki mieszkalne, przedszkola, szkoły, sklepy, ulice wewnętrzne. ale i garaże.

Twierdzenia skarżących dotyczące ich sytuacji prawnej i ich wnioski dowodowe należy uznać za bardzo ważne dla rozstrzygnięcia sprawy, dlatego nie było podstaw do ich pominięcia. W szczególności twierdzenia te i wnioski nakazywały organom orzekającym przeprowadzenie zgłoszonych dowodów, w takiej zaś sytuacji nie można wykluczyć, że przeprowadzenie postępowania co do istoty sprawy spowodowałoby wydanie innej decyzji niż decyzja z dnia 29 grudnia 1989 r.

Stosownie do art. 146 § 2 k.p.a. rozstrzygnięcie w nim przewidziane jest dopuszczalne wówczas, gdy wszystkie okoliczności sprawy ustalone na podstawie całokształtu

materiału dowodowego przemawiają za tym, że nie ma żadnych postaw do wydania innej decyzji niż dotychczasowa. Takie znaczenie ma wyrażenie "wyłącznie" użyte w tym przepisie. W sytuacji zaś, gdy wnioski dowodowe i twierdzenia stron nie zostały uwzględnione i gdy tym samym nie został zebrany w sprawie pełny materiał dowodowy, nie można zasadnie twierdzić, że nie mogłaby zapaść inna decyzja niż kwestionowana w podaniu o wznowienie postępowania. Tak więc oceniając decyzje organów orzekających trzeba zaakcentować, że nie miały one dostatecznych przesłanek dla przyjętego ustalenia, że w wyniku wznowienia mogłaby zapaść "wyłącznie" taka sama decyzja.

Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na znaczenie ustaleń zaktualizowanego miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego dla rozstrzygnięcia sprawy. Organy orzekające utrzymując, iż według wymienionego planu i uchwały [...] z dnia 10 marca 1988 r. teren przy ulicy K. jest przeznaczony "pod budownictwo mieszkaniowe" (co wyklucza - ich zdaniem- istnienie garaży na tym terenie), nie przeprowadziły dowodu z wymienionych dokumentów i nie dopuściły dowodów zawnioskowanych przez skarżących, z których - zdaniem skarżących - wynika, że istnienie garaży przy ulicy K. 2-22 nie jest sprzeczne z ustaleniami zaktualizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że organy administracyjne obu instancji wyprowadziły niekorzystne dla skarżących skutki nie badając faktycznego stanu rzeczy i nie dopuszczając do jego wyjaśnienia. Takie postępowanie narusza zasady postępowania przed organami administracyjnymi wyrażone w art. 7, 8, 75, 77 i 78 k.p.a., na co trafnie zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej. Naruszenia te miały istotny wpływ na wynik sprawy. Jeśli bowiem lokalizacja garaży nie pozostaje w sprzeczności z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to organy administracyjne zobowiązane są do respektowania prawa skarżących wynikającego z art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w jednolitym tekście z 1989 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 74) zapewniającego osobom, które wybudowały na podstawie pozwolenia na budowę garaże na gruntach państwowych, pierwszeństwo w nabyciu tych gruntów w użytkowanie wieczyste oraz garaży, jeśli przeszły na własność Państwa.

Oznacza to, że w razie zgodności usytuowania garaży z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego organ administracyjny nie mógłby z pominięciem przysługującego skarżącym pierwszeństwa przekazać zajęty pod garażami grunt państwowy Spółdzielni Mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste. Tak więc pogląd organu orzekającego II instancji, jakoby sporządzenie wykazów i ustalenie działek przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste lub sprzedaży należało do sfery "swobodnego działania organów administracji wynikającego z uprawnień właścicielskich", jest wadliwy w świetle konkretnej sytuacji faktycznej, w której właściciel przedmiotowego gruntu faktycznie przeznaczył go do oddania w użytkowanie wieczyste. W przeciwnym wypadku prawo pierwszeństwa w nabyciu działek nie mogłoby być zrealizowane, a zostało przecież przyznane przez ustawodawcę osobom, które garaże wzniosły.

Podsumowując powyższe rozważania trzeba stwierdzić, że błędna wykładnia art. 146 § 2 k.p.a. przyjęta przez organy orzekające doprowadziła do wydania przez nie decyzji naruszających w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa materialnego i

procesowego. Z tych samych przyczyn należy uznać, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza prawo. Zaakceptował on bowiem wadliwą decyzję Prezydenta Miasta W. z dnia 20 listopada 1992 r. odmawiającą - bez przeprowadzenia postępowania co do istoty sprawy - uchylecia decyzji z dnia 29 grudnia 1989 r. oraz również nieprawidłową decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w W. z dnia 8 stycznia 1993 r. utrzymującą w mocy decyzję organu orzekającego I instancji. Rażące naruszenie prawa dotyczące wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego polega w szczególności na naruszeniu przepisów, które według założeń ustawodawcy mają charakter gwarancji z zakresu prawa materialnego i prawa procesowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ówczasnie obowiązujący art. 23 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - w razie spełnienia się określonych warunków - zapewniał prawo pierwszeństwa w nabywaniu pod określonym tytułem gruntów i garaży osobom, które na gruntach państwowych wybudowały te garaże. Niewyjaśnienie sprawy i niedopuszczenie do wykazania, że spełniły się owe ustawowe warunki oznacza przekreślenie z góry uprawnień przyznanych w art. 23 ust. 5 omawianej ustawy. Gdy chodzi o prawo procesowe, to skarżący nie mogli urzeczywistnić gwarancji wynikających z art. 7, 8, 75 § 1 i art. 77-78 k.p.a., polegających na możliwości zgłaszania przez nich wniosków dowodowych - z jednej strony i na obowiązku uwzględnienia przez organy orzekające wpływających stąd konsekwencji faktycznych i prawnych - z drugiej strony, a także gwarancji, że organ administracyjny zbierze w sposób wyczerpujący i rozpatrzy cały materiał dowodowy, nie tracąc z pola widzenia interesu społecznego i słusznego interesu osób zainteresowanych.

Z tych względów Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną i na podstawie art. 421 § 2 k.p.c. w związku z art. 216 k.p.a. uchylił zaskarżony wyrok oraz decyzje wydane przez organy orzekające obu instancji.

=====