

Wyrok z dnia 21 września 1994 r.
III ARN 32/94

Decyzja wydana przez zarząd gminy, będący kolegialnym organem administracji publicznej, na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm.) powinna zawierać elementy decyzji administracyjnej wymienione w art. 107 § 1 k.p.a.

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

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 21 września 1994 r. sprawy ze skargi [...] Spółdzielni Mieszkaniowej na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 5 lutego 1992 r. [...] w przedmiocie oddania Spółdzielni w użytkowanie wieczyste gruntów położonych w K. osiedle "Ł." [...] oraz ustalenia z tego tytułu opłat rocznych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 1992 r. [...]

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok;
- 2) stwierdził nieważność decyzji Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 5 lutego 1992 r. [...] i poprzedzającej ją decyzji Zarządu Miasta i Gminy K. z dnia 16 września 1991 r.[...]
- 3) zasądził od Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. na rzecz skarżącej [...] Spółdzielni Mieszkaniowej kwotę 8.417.400 zł (osiem milionów czterysta siedemnaście tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 13 maja 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 1992 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi [...]Spółdzielni Mieszkaniowej na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 5 lutego 1992 r.

Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie art. 207 § 5, art. 27a kodeksu postępowania administracyjnego, art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127), art. 87 ust. 4 cyt. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. wprowadzonego ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 24, poz. 170), a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

W konsekwencji wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 16 września 1991 r. [...], podpisaną przez Burmistrza, Zarząd Miasta i Gminy K. oddał w użytkowanie wieczyste [...] Spółdzielni Mieszkaniowej stanowiące własność Gminy K. grunty o powierzchni 7.4588 m², położone w osiedlu "Ł." w K. W decyzji tej ustalono jednocześnie cenę gruntu, opłatę roczną oraz pierwszą opłatę roczną za użytkowanie wieczyste w wysokości 25% ceny.

Po rozpatrzeniu sprawy w trybie odwoławczym Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. decyzją z dnia 5 lutego 1992 r. [...] utrzymało w mocy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji.

Cytowaną decyzję ostateczną zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] Spółdzielnia Mieszkaniowa. Wyrokiem z dnia 2 października 1992 r. Sąd skargę oddalił.

Zdaniem rewidującego, powyższy wyrok rażąco narusza powołane wyżej przepisy prawa. Minister Sprawiedliwości w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej przytacza na poparcie swego stanowiska następujące argumenty:

Stosownie do art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. decyzje w sprawach przekazania gruntów stanowiących własność gminy, podejmują zarządy gmin. Oznacza to, że decyzje takie winny być podpisane przez wszystkich członków zarządu, biorących udział w ich podjęciu.

W sprawie przedmiotowej decyzja z dnia 16 września 1991 r. podpisana została jedynie przez Burmistrza Miasta i Gminy K., co w świetle art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. powoduje jej nieważność.

Wprawdzie z jej treści wynika, że podjęta została przez Zarząd Miasta i Gminy K., jednakże brak stosownych podpisów stanowi z kolei naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., skutkujące nieważnością decyzji.

Ocena taka wynika również z uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1992 r. III AZP/17/92 (OSNCAP z 1993 r. poz. 25) podjętej w kwestii podpisywania decyzji administracyjnych przez organy kolegialne.

Nadto zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem art. 27a k.p.a. Przepis ten stanowi, że organy gminy podlegają także wyłączeniu od załatwiania sprawy, w której stroną jest gmina.

Powyższy przepis poddany był wykładni Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z dnia 23 czerwca 1993 r. (W.3/92) ustalił, że "organy gminy na podstawie art. 27a k.p.a. podlegają wyłączeniu od załatwiania sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli przedmiotem sprawy jest stosunek cywilnoprawny, którego gmina jest stroną". Istotą stosunku cywilnoprawnego, jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, jest m.in. to, że żaden z jego podmiotów nie posiada określonej prawem kompetencji do jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów tego stosunku.

Orzekając w trybie art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, co zaistniało w niniejszej sprawie, organ gminy występuje w postępowaniu administracyjnym w roli organu wyposażonego we władcze kompetencje i realizuje określone zadania publiczne, a zarazem ma orzekać o powstaniu (lub nie) stosunku cywilnoprawnego, polegającego na przekształceniu prawa dotychczasowego posiadacza w prawo użytkownika wieczystego.

Zdaniem rewidującego, zaskarżony wyrok narusza również przepisy prawa materialnego.

Wbrew ustaleniom organu pierwszej instancji, [...] Spółdzielnia Mieszkaniowa złożyła wniosek o oddanie przedmiotowych gruntów w użytkowanie wieczyste w dniu 8 grudnia 1988 r., a zatem w terminie uprawniającym do zwolnienia z pierwszej opłaty stanowiącej wielokrotność opłat rocznych. Miał tu bowiem zastosowanie przepis art. 87 ust. 4 [...], wprowadzony ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 24, poz. 170). Przepis powyższy został zamieszczony w jednolitym tekście ustawy ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 1989 r., Nr 24, poz. 74, jednakże pominięto go w kolejnym jednolitym tekście ustawy, ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 1991 r. Nr 30, poz. 127. Jak wynika z obwieszczenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 lutego 1991 r., jednolity tekst ustawy o gospodarce gruntami... nie obejmuje przepisu art. 87 ust. 4 "jako wygasłego". Przepis ten w istocie nie został uchylony i jak wskazuje jego treść, w kontekście całości przepisu art. 87, ma zastosowanie do posiadaczy gruntów, którzy stosowne wnioski złożyli - co ma miejsce w niniejszej sprawie - w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r.

Kwestionowana decyzja z dnia 16 września 1991 r. dotknięta jest więc - zdaniem rewidującego - wadami nieważności w rozumieniu art. 156 k.p.a. Rozpatrując wniesione od niej odwołanie Kolegium Odwoławcze nie uwzględniło powyższych wadliwości, co spowodowało z kolei rażące naruszenie przez ten organ również art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a..

Minister Sprawiedliwości wyraża pogląd, iż Naczelny Sąd Administracyjny, nie będąc z mocy art. 206 k.p.a. związany granicami skargi, ma obowiązek badać w pełnym zakresie zgodność decyzji z prawem, a nie tylko zgodność z przepisami, których naruszenie zarzucono w skardze. Ustalając, że decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. - stwierdza jej nieważność (art. 207 § 3 k.p.a.).

Z powyższych względów kwestionowany wyrok zapadł - zdaniem rewidującego - z rażącym naruszeniem powołanych na wstępie przepisów.

Wedle poglądu wyrażonego w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wyrok ten narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż może prowadzić do wydawania orzeczeń administracyjnych contra legem i pozbawienia obywateli realizacji ich uprawnień wynikających z ustaw, co nie da się pogodzić z obowiązującymi w państwie prawnym zasadami praworządności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zarzut skarżącego, że sprawa przekazania gruntów w użytkowanie wieczyste nie została rozpoznana w świetle art. 87 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wprowadzonego wyżej wymienioną ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. jest trafny. Bezsporne jest bowiem, że [...] Spółdzielnia Mieszkaniowa złożyła wniosek o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w dniu 8 grudnia 1988 r., a zatem w terminie uprawniającym wnioskodawcę do zwolnienia z pierwszej opłaty stanowiącej wielokrotność opłat rocznych. Powyższy przepis, na co trafnie zwraca uwagę skarżący, nie został w istocie uchylony, a okoliczność, że przepis ten, jako wygasły, nie został zamieszczony w jednolitym tekście ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 1991 r. Nr 30, poz. 127 nie oznacza, że przepis ten utracił moc obowiązującą i nie miał zastosowania w

niniejszej sprawie. Należy bowiem stwierdzić że skoro powyższy przepis nie został uchylony w sposób prawem przewidziany, to brak jest podstaw do niezastosowania przepisu pominiętego, (jako wygasłego) w jednolitym tekście ustawy przez organ upoważniony do ogłoszenia tego tekstu, gdy w postępowaniu administracyjnym rozpoznawany jest wniosek strony złożony na podstawie takiego przepisu i z zachowaniem określonego w nim terminu, a z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, że zachowanie terminu do złożenia wniosku jest warunkiem nabycia określonych w tym przepisie uprawnień. Skoro wniosek [...] Spółdzielni Mieszkaniowej o oddanie użytkowanego gruntu w użytkowanie wieczyste został złożony w dniu 8 grudnia 1988 r. to należy przyjąć, że w tej sprawie miał zastosowanie art. 87 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wprowadzony wyżej wymienioną ustawą z dnia 13 lipca 1988 r., a okoliczność, że decyzja administracyjna została wydana po ogłoszeniu jednolitego tekstu ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w Dzienniku Ustaw z 1991 r., który nie zawierał powołanego przepisu, nie ma wpływu na obowiązek jego zastosowania przez organy prowadzące postępowanie w tej sprawie. W podsumowaniu tej części rozważań należy stwierdzić, że organy administracji publicznej obu instancji i Naczelny Sąd Administracyjny rażąco naruszyły powołany przepis przez jego niezastosowanie w sprawie.

2. Stosownie do art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości decyzje w sprawie przekazania gruntów stanowiących własność gminy podejmuje zarząd gminy. Decyzja wydana na podstawie tego przepisu jest decyzją administracyjną, która powinna odpowiadać warunkom określonym w kodeksie postępowania administracyjnego. Okoliczność, że organem wydającym decyzję w sprawie jest kolegialny organ administracji publicznej wyrażający swoją wolę w postaci uchwały nie zwalnia tego organu od zachowania tych warunków. Oznacza to, że uchwała zarządu o przekazaniu gruntów w użytkowanie wieczyste powinna zawierać elementy decyzji wymienione w art. 107 § 1 tego kodeksu. Tymczasem z dołączonego do akt sprawy protokołu Nr 29/91 z posiedzenia Zarządu Miasta i Gminy K. w dniu 2 września 1991 r. wynika, że Zarząd jednomyślnie podjął w tym dniu uchwałę o przekazaniu [...] Spółdzielni Mieszkaniowej użytkowanych przez nią gruntów w użytkowanie wieczyste ustalając ponadto, że pierwsza opłata roczna wynosi 25% ceny tych gruntów. W świetle powyższych danych należy stwierdzić, że uchwała Zarządu Miasta i Gminy z dnia 2 września 1991 r. nie może być uznana za decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem nie zawiera minimum elementów pozwalających na zakwalifikowanie jej do tego rodzaju aktów administracyjnych. W szczególności uchwała nie zawiera rozstrzygnięcia w sprawie, bowiem nie określono w niej powierzchni przekazywanych w użytkowanie gruntów oraz wyrażonej odpowiednią kwotą pieniężną wysokości pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Należy ponadto uznać za prawnie bezskuteczne zawarte w uchwale upoważnienie dla Burmistrza do wydania decyzji w tej sprawie. W świetle art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie jest bowiem dopuszczalne uchylanie się zarządu od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji poprzez upoważnienie przewodniczącego zarządu (Burmistrza) do wydania takiej decyzji, która to decyzja, opatrzona datą 19 września 1991 r. i podpisana jedynie przez Burmistrza, została wydana i doręczona

stronie. Skoro zatem powyższa uchwała nie może być uznana za decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, to tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia, że członkowie zarządu podejmujący tę uchwałę uczestniczyli w wydaniu decyzji, jak przyjmuje skarżący, bowiem uczestniczyli oni jedynie w podjęciu uchwały zawierającej w swej treści zasady, którymi powinien kierować się Burmistrz przy wydawaniu decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę co do istoty. Należy w związku z tym przyjąć, że sprawa przekazania gruntów w użytkowanie wieczyste została rozstrzygnięta decyzją Burmistrza Miasta i Gminy K. z dnia 19 września 1991 r., a zatem z naruszeniem przepisów o właściwości, co w świetle art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Sąd Najwyższy jest zdania, że podniesiona przez skarżącego kwestia braku podpisów pod decyzją z dnia 19 września 1991 r. członków zarządu biorących udział w podjęciu uchwały z dnia 2 września 1991 r. ma w tej sytuacji znaczenie drugorzędne, [...].

W świetle powyższych rozważań zarzut skarżącego, że kwestionowany wyrok Sądu Administracyjnego narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej, jest trafny. W interesie Rzeczypospolitej leży bowiem rzetelne i sprawiedliwe stosowanie obowiązującego prawa przez organy administracyjne i sądy. Sprzeciwia się konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego takie stosowanie prawa, w wyniku którego wydawane są decyzje contra legem, pozbawiające obywateli realizacji ich uprawnień wynikających z ustaw.

Biorąc powyższe pod uwagę na mocy art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 210, 211 i 207 § 3 k.p.a. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====