

**Wyrok z dnia 7 lutego 1995 r.  
III ARN 83/94**

**Przepisy ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1962 r., Nr 47, poz. 128 ze zm.) nie mogły stanowić podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie "prawa wieczystej dzierżawy" na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu przejętego na własność gminy m. st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 7 lutego 1995 r. sprawy ze skargi Bogdana S. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 kwietnia 1992 r., [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. [...] w W., na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 1993 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 kwietnia 1992 r. [...].

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

Kierownik Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Rady Narodowej m. st. W. orzeczeniem z dnia 5 lipca 1967 r. [...] odmówił ustanowienia na rzecz Witolda i Władysławy małżonków S. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej, położonej przy [...]. Jednocześnie budynki znajdujące się na tej nieruchomości zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa, zgodnie z art. 1, 7 ust. 5 i 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Po ujawnieniu w księdze wieczystej Nr hip. [...] - P. tytułu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, Wydział Gospodarki Terenami Prezydium Rady Narodowej m.st. W. decyzją z 18 sierpnia 1967 r. przekazał ww. nieruchomość w użytkowanie Zarządowi Budynków Mieszkalnych P.P.

Od orzeczenia z dnia 5 lipca 1967 r. Bogdan S., jako spadkobierca Witolda S. złożył odwołanie do Ministra Gospodarki Komunalnej, który decyzją z dnia 4 grudnia 1967 r. utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie. W tej sytuacji Bogdan S. protokołem zdawczo-odbiorczym przekazał w dniu 1 lutego 1968 r. ww. nieruchomość w administrację państwową Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w W. P.P.

W dniu 16 maja 1968 r. Bogdan S. złożył do Prezydium R.N. m.st. W., Wydział

Gospodarki Terenami, Oddział Odszkodowań wniosek o odszkodowanie za przejętą na rzecz Państwa nieruchomość oraz za plantacje drzew, krzewów owocowych i bylin, znajdujących się na tej nieruchomości. Jednakże kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej pozostawił wniosek Bogdana S. bez uwzględnienia (decyzja Nr [...]).

W dniu 17 czerwca 1991 r. Bogdan S. złożył do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wniosek o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1967 r. [...] z powodu rażącego naruszenia przepisów ww. dekretu i procedury administracyjnej. Po rozpoznaniu wniosku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 1 kwietnia 1992 r. odmówił stwierdzenia nieważności tej decyzji.

W uzasadnieniu swej decyzji Minister stwierdził, że wniosek Bogdana S. nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż orzeczenie z dnia 5 lipca 1967 r. nie pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi. Odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nastąpiła z uwagi na to, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domkach spółdzielni mieszkaniowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1962 r., Nr 47, poz. 128), obowiązującym w dniu wydania orzeczenia z dnia 5 lipca 1967 r., mogły być wyłączone spod publicznej gospodarki lokalami lokale mieszkalne w domach jednorodzinnych, w małych domach mieszkalnych, złożonych z 2-4 lokali stanowiących własność indywidualną lub w domach wielomieszkaniowych, stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych. Budynek znajdujący się na przejętym gruncie, posiadający 5 izb nie mógł być wyłączony spod publicznej gospodarki lokalami i oddany w użytkowanie wieczyste byłym właścicielom lub jego spadkobiercom. Z tego względu Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa uznał, że Minister Gospodarki Komunalnej słusznie decyzją z dnia 4 grudnia 1967 r. utrzymał w mocy orzeczenie z dnia 5 lipca 1967 r., mając także na uwadze, że 5 lokali mieszkalnych w tym budynku zostało sprzedanych zamieszkałym w nich lokatorom.

Rozpoznając skargę Bogdana S. na powyższą decyzję, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 lipca 1993 r., [...] skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nieważność decyzji administracyjnej stwierdza się, gdy istnieje jedna z przesłanek, określonych w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. We wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1967 r. Bogdan S. zarzucił, że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Cechą rażącego naruszenia prawa - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - jest pozostawanie decyzji w sprzeczności z treścią przepisu prawa przez proste ich zestawienie ze sobą. Takiej sprzeczności z prawem powyższej decyzji Sąd ten nie dopatrył się. Przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy dawały możliwość odmownego ustosunkowania się do wniosku właściciela o przyznanie prawa użytkowania wieczystego gruntu nie tylko wówczas, gdy korzystanie z niego przez dotychczasowego właściciela nie dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 2), ale także "z jakichkolwiek innych przyczyn" (art. 7 ust. 5). Za takie przyczyny powszechnie przyjmowano okoliczności dotyczące wielkości domu, tj. jednorodzinnego lub małego domu mieszkalnego, co znalazło wyraz w decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z

dnia 4 grudnia 1967 r. Także w decyzji podjętej w trybie nadzoru dano wyraz temu stanowisku wskazując, że dom przy ul. [...] w W. nie jest domem jednorodziennym lub małym domem mieszkalnym, a zatem odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu na rzecz byłych właścicieli nie stanowiła rażącego naruszenia prawa. W tej sytuacji Sąd uznał za chybiony zarzut skargi dotyczący wydania zaskarżonej decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Opierając się na przepisie art. 207 § 5 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 1993 r. złożył rewizję nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Skarżący zarzucił temu wyrokowi i poprzedzającej go decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej poprzez obrazę art. 7 Konstytucji R.P., wyrażającego zasadę ochrony własności i dopuszczalności pozbawienia własności wyłącznie na cele publiczne oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego zasadę równości obywateli wobec prawa i wyprowadzonego z niej obowiązku orzekania w sposób podobny lub tożsamy w sprawach o zbliżonym charakterze. Ponadto wnoszący rewizję nadzwyczajną zarzucił rażące naruszenie prawa poprzez obrazę: art. 7 ust. 2 i 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 156 § 2 k.p.a., w odniesieniu do ww. wyroku NSA także art. 206 i art. 207 § 2 pkt 1 i 3 k.p.a. Rewidujący wniósł o uchylenie powyższego wyroku NSA w Warszawie i uchylenie poprzedzającej ten wyrok decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona. Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę Bogdana S. na ww. decyzję ostateczną Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 kwietnia 1992 r. nie zbadał wszechstronnie sprawy, w szczególności, czy organy administracyjne wyczerpująco zebrały w toku postępowania materiał dowodowy, niezbędny do wnikliwej oceny wszystkich istotnych aspektów sprawy, jak tego wymaga przepis art. 77 § 1 k.p.a. Skarżący żądając stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1967 r. zarzucił, że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem przepisów prawa, tj. art. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), które mają decydujące znaczenie przy ocenie zasadności odmowy uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli gruntów (rodziców wnioskodawcy), złożonego 23 listopada 1948 r. o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy gruntu (obecnie użytkowania wieczystego). Skarżący zwrócił uwagę na to, że wniosek rozpatrzony został z rażącą przewlekłością i naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego po upływie około 20 lat, na podstawie przesłanek, które nie mogły stanowić podstawy prawnej odmowy uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli gruntu.

Stosownie do przepisu art. 7 ust. 1 wymienionego wyżej dekretu z dnia 26 października 1945 r. dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela lub osoby prawa jego reprezentujące mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie dotychcza-

sowemu właścicielowi "prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatę symboliczną". Z kolei zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 tego dekretu gmina obowiązana była uwzględnić wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a obecnie według zatwierdzonego planu zagospodarowania przestrzennego. Z przepisu tego wynikał obowiązek organu administracyjnego rozpatrującego wniosek nie tylko uzyskania informacji o przeznaczeniu określonej nieruchomości w planie zabudowania, lecz także obowiązek wnikliwego rozważenia, czy istnieje możliwość realizowania nadal przez dotychczasowych właścicieli funkcji, określonej w tym planie dla danej nieruchomości. Jednakże brak w sprawie materiału dowodowego, z którego wynikałoby, że organy administracyjne takie postępowanie przeprowadziły. W związku z tym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego brak rozważenia i ustosunkowania się do tej istotnej kwestii, czy istniały powyższe prawne przeszkody do uwzględnienia wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 cytowanego dekretu.

Z wymienionych wyżej uzasadnień decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 4 grudnia 1967 r. i decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 kwietnia 1992 r. oraz uzasadnienia zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, iż odmowa ustanowienia użytkownika wieczystego (dawniej dzierżawy wieczystej) nie nastąpiła z braku okoliczności, o jakich mowa w art. 7 ust. 2 dekretu, lecz "z jakichkolwiek innych przyczyn", do których odwołuje się prawodawca w art. 7 ust. 5 dekretu. Powstaje wątpliwość, czy te inne przyczyny mogą stanowić podstawę uzasadniającą odmowę ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do konkretnej nieruchomości, ze skutkiem pozbawienia odszkodowania za budynki znajdujące się na nieruchomości ?

Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 7 ust. 5 w zestawieniu z treścią art. 7 ust. 1-4 dekretu nie mógł stanowić samodzielnej podstawy odmowy ustanowienia dzierżawy wieczystej, gdyż zawarte w nim pojęcie "jakichkolwiek innych przyczyn" nie odnosi się do podstaw prawnych wymaganych do uwzględnienia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy "lecz do braku faktycznej możliwości zaspokojenia roszczeń dotychczasowego właściciela nieruchomości. Wykładnia "jakichkolwiek innych przyczyn" nie może wykraczać poza cele dekretu i przeznaczenia gruntów, skonkretyzowane w obowiązującym planie zabudowy przestrzennej stolicy, a nadto poza cel przejścia z mocy prawa gruntów na obszarze m.st. Warszawy z dniem wejścia w życie dekretu na własność gminy m.st. Warszawy określony w art. 1 dekretu. W myśl tego przepisu celem tym było umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia odbudowy i rozbudowy stolicy oraz dysponowania terenami i właściwego wykorzystania gruntów zgodnie z potrzebami. Tych istotnych okoliczności w ogóle nie wyjaśniono w toku postępowania w sprawie i nie wiadomo, czy dotychczasowe i dalsze wykorzystywanie nieruchomości na budownictwo mieszkaniowe koliduje z racjonalną odbudową i rozbudową stolicy.

Z uzasadnień wymienionych wyżej decyzji wydanych w postępowaniu administracyjnym i uzasadnienia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że przyczyną odmowy ustanowienia na rzecz dotychczasowych właścicieli gruntu "prawa wieczystej dzierżawy" były nie określone w dekrecie podstawy prawne, lecz okoliczności, iż budynek położony przy ul. [...] w W. jest budynkiem

wielomieszkaniowym, nie podlegającym wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami. Powołano się przy tym na art. 1 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1962 r., Nr 47, poz. 128). Powołanie się na przepisy tej późniejszej ustawy przy wykładni przepisów omawianego wcześniejszego dekretu jest - zdaniem Sądu Najwyższego - nieprawidłowe i nieuzasadnione. Przede wszystkim oba te akty normatywne dotyczą różnych przedmiotów regulacji prawnej. Ustawa ta miała zastosowanie tylko w odniesieniu do budynków i lokali, a przepisy dekretu dotyczyły gruntów. W związku z tym, przepisy tej ustawy nie mogły stanowić w chwili wejścia w życie dekretu podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie "prawa wieczystej dzierżawy" na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, lecz tylko - jak to stanowi art. 7 ust. 2 dekretu "jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania". Ponadto ustanowienie "prawa wieczystej dzierżawy" (użytkowania wieczystego) za symboliczną opłatą nie pozbawiało właściwych organów administracji państwowej do spraw lokalowych możliwości dysponowania na podstawie decyzji administracyjnej lokalami mieszkalnymi w domu wielomieszkaniowym w ramach publicznej gospodarki lokalami. Niewątpliwie wprowadzenie publicznej gospodarki lokalami stanowiło w istocie ograniczenie prawa własności budynków, objętych tą gospodarką. Odmowa uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli gruntu z innych przyczyn, niż wymienione w art. 7 ust. 2 dekretu spowodowała dalej idące skutki prawne, a mianowicie pozbawienie ich prawa własności bez odszkodowania na nie określonej prawem podstawie, czyli bez podstawy prawnej bez wyraźnie wskazanego celu publicznego, co - jak słusznie podnosi rewizja nadzwyczajna - stanowi naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej poprzez obrazę art. 7 Konstytucji, który wyraża zasadę ochrony własności i zasadę dopuszczalności pozbawienia własności tylko wyjątkowo na cele publiczne.

W świetle powyższych rozważań okazuje się, że wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uzasadnieniu zakwestionowanego rewizją nadzwyczajną wyroku, zaskarżona decyzja Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa rażąco narusza wskazane w zarzutach rewizji nadzwyczajnej przepisy prawa.

Nie można także zgodzić się z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że za "jakiegokolwiek inne przyczyny" o których mowa w art. 7 ust. 5 dekretu należy uznać powszechnie przyjęte w praktyce okoliczności dotyczące wielkości domu, przekraczające wielkość domu jednorodzinnego lub małego domu mieszkalnego. Pogląd taki nie znajduje oparcia w analizowanych wyżej przepisach dekretu i nie potwierdzają go wymienione w rewizji nadzwyczajnej i załączone do niej, odpisy odmiennych decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Przykładowo można tu wskazać decyzje: z dnia 3 października 1992 r., [...], z dnia 14 października 1993 r. [...], i z dnia 19 października 1994 r. [...]. W uzasadnieniach tych decyzji wyrażono odmienne poglądy prawne, niż przyjęte w zaskarżonej decyzji w niniejszej sprawie. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela wyrażone w wymienionych decyzjach stanowisko Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które doprowadziło do stwierdzenia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieważności podjętych niezgodnie z prawem decyzji administracyjnych Ministra Gospodarki Komunalnej (jako organu

odwoławczego) oraz decyzji organu I instancji. Za takim stanowiskiem przemawiają bowiem względy słuszności, praworządności i sprawiedliwości społecznej, które wymagają w państwie prawnym eliminacji z dalszego obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, wydanych bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa. Zasługuje także na aprobatę kierunek rozwiązań prawnych problemów, jakie spowodowały uznane za nieważne decyzje w związku ze sprzedażą przez Skarb Państwa aktami notarialnymi niektórych lokali mieszkalnych w budynkach, których dotyczyło postępowanie administracyjne. Należy zgodzić się, że na skutek tych zdarzeń powstały nieodwracalne skutki prawne decyzji, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. co uzasadniało przyjęcie przez organ administracji państwowej rozwiązania prawnego, określonego w art. 158 § 2 k.p.a. Sprzedaż lokali nabywcom w dobrej wierze, których prawa zostały ujawnione w księgach wieczystych i korzystają z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych zostały uszanowane i nienaruszone we wskazanych wyżej przykładowo decyzjach Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które mogą być pomocne przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy. Takie rozwiązanie problemu zachowania praw nabytych w dobrej wierze przez nabywców lokali mieszkalnych, wymienionych w powyższych decyzjach należy uznać za prawidłowe, gdyż jednocześnie wyłącza pokrzywdzenie nabywców praw w dobrej wierze.

Trafny jest podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, unormowanej w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP na tle rozbieżności zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji administracyjnej i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ze wskazanymi przykładowo rozstrzygnięciami, zawartymi w tych decyzjach, podjętymi w analogicznych sprawach do niniejszej sprawy. Sąd Najwyższy nie dopatrywał się w tych sprawach istnienia odrębnych lub odmiennych istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego, które usprawiedliwiałyby rozbieżność rozstrzygnięć administracyjnych. Dlatego stwierdzenie istnienia nieuzasadnionej rozbieżności rozstrzygnięć o prawach obywateli w decyzjach administracyjnych, podjętych w analogicznych sytuacjach lub takich samych okolicznościach faktycznych i prawnych może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa (art. 67 ust. 2 Konstytucji R.P.) i interesu Rzeczypospolitej Polskiej w zapewnieniu obywatelom, znajdującym się w podobnej sytuacji takich samych rozstrzygnięć o ich uprawnieniach w decyzjach administracyjnych.

W tej kwestii wypowiedział się już Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90 (OSP 1992 z. 3 poz. 56), w którym stwierdził, że jedną z fundamentalnych zasad systemu prawnego jest założenie, że "obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona mogą oczekiwać, że zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści". W przekonaniu Sądu Najwyższego pogląd ten w pełni odnosi się do niniejszej sprawy i przemawia również za trafnością zarzutu, że zaskarżony wyrok i poprzedzająca go decyzja administracyjna naruszają interes Rzeczypospolitej Polskiej, skoro kolidują z podstawowymi konstytucyjnymi zasadami porządku społecznego i prawnego.

Mając na uwadze powyższe wywody, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na zasadzie art. 421 § 2 k.p.c. należało uchylić zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję administracyjną. Uwzględnieniu rewizji nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie

złożenie jej po upływie sześciu miesięcy od daty zaskarżonego orzeczenia, skoro obok  
rażącej obrazy prawa narusza ona także interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====