

Uchwała z dnia 5 września 1995 r.
III AZP 18/95

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. na decyzję Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z dnia 18 stycznia 1994 r. [...] w przedmiocie przekazania w zarząd nieruchomości zabudowanej, oznaczonej w obrębie 20 M. numerem działki [...] po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 5 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 28 kwietnia 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.:

Czy Prezes Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jest naczelnym organem administracji państwowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., od którego decyzji nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 127 § 3 k.p.a.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Od decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji.

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

Przedstawione przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości powstało w następującym stanie faktycznym sprawy administracyjnej:

Prezes Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa decyzją z dnia 18 stycznia 1994 r. oddał w zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji w K. nieruchomość zabudowaną częścią budynku mieszkalnego, położoną w M., z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji. W decyzji tej określił cenę nieruchomości i ustalił pierwszą opłatę roczną z tytułu zarządu w wysokości 25% ceny gruntu oraz zwolnił Wojewódzką Komendę Policji w K. od pierwszej opłaty rocznej z tytułu zarządu w części liczonej od ceny budynku. Nadto w decyzji tej ustalono kolejne opłaty roczne z tytułu zarządu, poczynając od 1995 r. w wysokości 1% ceny nieruchomości.

W uzasadnieniu decyzji podano, że nieruchomość została przejęta przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Oddział Terenowy w W. po zlikwidowanym Państwowym Ośrodku Hodowli Zarodowej M. Część budynku znajdująca się na tej nieruchomości została wybudowana w całości ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dlatego zwolniono Komendę Wojewódzką Policji z pierwszej opłaty rocznej w części liczonej od ceny budynku w celu dokonania rozliczeń z tytułu nakładów, poczynionych przez Komendę na gruncie Skarbu Państwa. W decyzji zamieszczono stwierdzenie, że jest ona ostateczna oraz podano w jakim terminie i trybie może być

zaskarżona do sądu administracyjnego.

W skardze na powyższą decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego Komenda Wojewódzka w K. zakwestionowała decyzję w części dotyczącej kolejnych opłat rocznych podnosząc zarzut, że opłaty te nie powinny być ustalone od wartości budynku, a tylko od wartości gruntu.

W odpowiedzi na skargę Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa wniosła o jej oddalenie twierdząc, że przepisy prawa nie regulują sposobu obliczania opłat za zarząd w sytuacji, gdy znajdujący się budynek na nieruchomości oddanej w zarząd został wzniesiony ze środków jednostki organizacyjnej, na której rzecz przekazano nieruchomość.

Rozpoznając skargę Naczelny Sąd Administracyjny powziął uzasadnioną wątpliwość, czy od decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wydawanych w indywidualnych sprawach nie przysługuje środek prawny w postaci odwołania, lecz skarga do sądu administracyjnego. Przepisy ustrojowe dotyczące Agencji zostały zamieszczone w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.). Stanowią one, że Agencja jest państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Agencja działa na podstawie wymienionej ustawy i statutu nadanego jej przez Prezesa Rady Ministrów. Organem Agencji jest prezes, który kieruje nią i reprezentuje na zewnątrz. Prezes Agencji jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych. Prezes Agencji składa roczny raport Sejmowi i kwartalny raport z działalności Agencji Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie nadania statutu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 24, poz. 104 ze zm.) w zakresie mającym związek ze sprawą, częściowo powtarza przytoczone ustawowe zasady ustrojowe Agencji, a nadto reguluje między innymi, że Prezes Agencji działa przy pomocy zastępców, dyrektorów zespołów Biura Prezesa Agencji oraz dyrektorów oddziałów terenowych, którzy są wobec niego odpowiedzialni za całość spraw objętych zakresem ich działania. Statut tworzy 14 oddziałów terenowych Agencji, przy czym ich strukturę określa regulamin organizacyjny, ustalony przez dyrektorów oddziałów terenowych i podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Agencji.

Na tle tego stanu prawnego Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nasunęło się pytanie, jakiego rodzaju organem administracji państwowej jest Prezes Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w szczególności, czy jest kierownikiem urzędu centralnego bądź kierownikiem innego równorzędnego organu, których przepis art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. traktuje jak naczelne organy administracji państwowej. Zakwalifikowanie Prezesa Agencji jako jednego z tych organów przemawiałoby za stanowiskiem, iż z mocy art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa Agencji nie przysługuje odwołanie.

Z przytoczonych regulacji ustrojowych zdaje się nie wynikać, że Agencja jest urzędem centralnym, bowiem w akcie prawnym tworzącym ją nie ma takiego uregulowania. Może to przemawiać za tym, że Agencja mieści się w pojęciu "innych równorzędnych organów" w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Ponadto na tle kompetencji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wobec Agencji można wyrazić pogląd, że

w administracyjnym toku instancji Minister ten jest organem wyższego stopnia w stosunku do Agencji (art. 17 pkt 3 k.p.a.). Za tym stanowiskiem przemawia ogólna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), której sprzeciwiałaby się interpretacja rozszerzająca odstępstwa od tej zasady, przewidzianego w art. 127 § 3 i 4 k.p.a. Powyższe istotne wątpliwości prawne wymagają rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione przez Naczelnego Sąd Administracyjny zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości ma istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy ustrojowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz jej kompetencje i zasady działania szczegółowo przytoczone i trafnie zestawione w uzasadnieniu zagadnienia prawnego, nasuwają poważne wątpliwości co do charakteru prawnego tej jednostki organizacyjnej. Dlatego ta niejasna regulacja wymaga autorytatywnej wykładni w celu usunięcia wątpliwości i zapobieżenia niejednolitej interpretacji przepisów prawa w praktyce sądowej.

Podstawowym zagadnieniem, wynikającym z pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego jest kwestia, czy Prezes wymienionej Agencji jest naczelnym organem administracji państwowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., który pozwala traktować w postępowaniu administracyjnym tak samo jak taki organ również urzędy centralne i inne równorzędne organy, a także kierowników tych urzędów i organów. W zależności od treści odpowiedzi na to pytanie, dalszą kwestią jest udzielenie odpowiedzi, czy od decyzji Prezesa Agencji przysługuje lub nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji.

Przystępując do rozważań nad normatywną treścią przepisów dotyczących pierwszego z tych problemów należy stwierdzić, że tworzący Agencję art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.) stanowi, iż jest ona państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Regulacja ta wskazuje, że Agencja jest odrębnym od państwa i Skarbu Państwa podmiotem prawa oraz nie jest częścią aparatu państwowego ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie jest też centralnym organem administracji państwowej, nie będącym organem naczelnym (bowiem powyższa ustawa nie nadaje jej takiego statusu prawnego) ani "innym równorzędnym organem" zaliczanym wprost, do wewnętrzresortowych lub pozaresortowych "urzędów centralnych", choć jest podporządkowana właściwemu resortowo ministrowi.

Z mocy art. 5 tej ustawy Skarb Państwa powierzył Agencji, jako państwowej osobie prawnej, wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości rolnych i innych nieruchomości oraz składników mienia Skarbu Państwa, przejętych przez Agencję. Można się w tej regulacji dopatrywać konstrukcji powiernictwa lub w relacji do Skarbu Państwa - przedstawicielstwa uprawnionego do reprezentowania go w stosunkach zewnętrznych w odniesieniu do przejętego mienia. Stosownie bowiem do przepisu art. 24 wymienionej ustawy, Agencji powierzono gospodarowanie zasobem własności rolnej Skarbu Państwa w drodze

sprzedaży mienia, oddawania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym, wniesienia mienia do spółki, oddawania na czas oznaczony mienia ustanowionemu administratorowi czyli działanie w zasadzie w drodze czynności cywilnoprawnych, z wyjątkiem czynności prawnej przekazywania w zarząd mienia rolnego lub innego państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Nasuwa się wątpliwość czy ta ostatnia czynność prawna ma charakter administracyjny, skoro stanowi realizację powierzonego Agencji zadania wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Gospodarowanie gruntami, w tym w drodze oddawania w zarząd, stanowi element wykonywania uprawnień właścicielskich, a nie władczych czy administracyjnych. W zarząd mogą otrzymać grunty państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (stationes fisci), które nie mają odrębnej od Skarbu Państwa podmiotowości prawnej i wydaje się, że oddanie w zarząd gruntu tym jednostkom nie przenosi i nie zmienia majątkowego prawa podmiotowego, lecz jest to tylko forma techniczno-prawna przekazania mienia do bezpośredniego dysponowania i gospodarowania określonym składnikiem mienia.

Jednakże wątpliwości co do charakteru prawnego tej czynności pogłębił przepis art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3). Przepis ten nadał nowe brzmienie art. 35 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw, z którego wynika, że przekazanie w zarząd mienia następuje na czas oznaczony lub nie oznaczony w drodze decyzji Prezesa Agencji lub na podstawie umowy, zawartej za zgodą Prezesa Agencji, między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej oraz jednostkom Lasów Państwowych. Ponadto ta ostatnia ustawa przewidziała w art 1 pkt 24, że Prezes Agencji wydaje decyzję o wygaśnięciu zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym.

Prezes Agencji jest organem państwowej osoby prawnej, nie jest organem administracji państwowej i nie wykonuje zadań, które możnaby zaliczyć do zadań zleconych z zakresu administracji publicznej (por. M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce, Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1994 r, s. 140). Z tego względu powstaje wątpliwość co do natury jurydycznej wydawanych przez Prezesa Agencji decyzji, a zwłaszcza, czy są to decyzje administracyjne.

Jak to już zaznaczono wyżej, oddawanie gruntu w zarząd stanowi element wykonywania uprawnień właścicielskich, a nie władczych. Z tego względu stosowanie instrumentów administracyjnych w dziedzinie gospodarowania gruntami trudno uznać za odpowiednie.

Jednakże wydaje się, że Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej traktuje decyzje Prezesa Agencji o przekazaniu w zarząd i o wygaśnięciu zarządu, jako decyzje administracyjne w sformułowaniach zawartych w swym wydanym z upoważnienia ustawowego rozporządzeniu z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat (Dz. U. Nr 51, poz. 208). Taki wniosek nasuwa się z analizy §§ 1, 2 i 4 powołanego rozporządzenia. Jeżeli tak, to należy uznać, że ustawodawca obok głównych zadań Agencji w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa powierzył Prezesowi

Agencji, jako organowi państwowej jednostki organizacyjnej, załatwianie wymienionych czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym (rozstrzyganie indywidualnych spraw dotyczących oddawania gruntu w zarząd i stwierdzenia wygaśnięcia zarządu) w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 § 2 pkt 1 k.p.a.). Nie trudno dopatrzeć się w tym analogii z rozwiązaniami prawnymi, zawartymi w art. 33, 34 i 35 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.). Rozwiązanie takie zmierza do ujednoczenia formy prawnej uzyskania gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa w drodze decyzji lub umowy za zgodą właściwego organu oraz do stwierdzenia wygaśnięcia ustanowionego zarządu również w formie decyzji właściwego organu pierwszej instancji. Należy uznać, że Prezes Agencji w tym tylko zakresie działa jako organ administracji państwowej I instancji, co nie zmienia charakteru prawnego podstawowych funkcji Agencji, jako państwowej jednostki organizacyjnej, choć usytuowanej centralnie i posiadającej podporządkowane Prezesowi Agencji oddziały terenowe, utworzone w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie nadania statutu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 24, poz. 104 ze zm.). Stosownie do przepisu § 27 statutu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w sprawach w nim nie uregulowanych do udzielenia pełnomocnictwa mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie. Powołując się na to uprawnienie Prezesa Agencji, dyrektorzy terenowych oddziałów Agencji wydają - jak to nastąpiło w niniejszej sprawie - decyzje o oddaniu w zarząd gruntu. Nie wdając się w rozważanie kwestii zasadności i dopuszczalności przekazywania przez Prezesa Agencji kompetencji do wydania decyzji administracyjnych ze względu na inny przedmiot przedstawionego zagadnienia prawnego i traktując decyzję dyrektora oddziału terenowego Agencji, jako decyzję Prezesa Agencji, należy - zdaniem Sądu Najwyższego - uznać, że zaskarżona decyzja w niniejszej sprawie jest decyzją organu pierwszej instancji. Od decyzji organu I instancji zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) przysługuje stronom prawo wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, którym jest zgodnie z art. 3 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy z dnia 19 października 1991 r. i art. 17 pkt 3 k.p.a. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Taki też pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w nie publikowanym postanowieniu z dnia 22 marca 1995 r., I SA 312/95. Sąd Najwyższy w składzie udzielającym odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne podziela ten pogląd, jak również zapatrywanie wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w końcowej części uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego w niniejszej sprawie, że za takim stanowiskiem przemawia podstawowa zasada ogólna postępowania administracyjnego, jaką jest zasada dwuinstancyjności tego postępowania. Z tego względu brak jest uzasadnionych podstaw do rozszerzającej interpretacji zastrzeżenia zawartego w art. 127 § 2 in fine na tle przepisu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Brak też jest podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie przepisu art. 127 § 3 k.p.a.

Mając powyższe rozważania na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na przedstawione zagadnienie prawne należy na zasadzie art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48) i art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. udzielić odpowiedzi, jak w sentencji uchwały.

=====