

Wyrok z dnia 25 stycznia 1996 r.

III ARN 61/95

**Odstąpienie przez sąd w konkretnej sprawie od poglądów prawnych, wyrażonych w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, nie stanowi rażącego naruszenia prawa.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN:  
Józef Iwulski, Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski  
(sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Syndyka Masy Upadłości [...] Zakładów Kinotechnicznych "P." w Ł. na decyzję Wojewody O. z dnia 17 listopada 1994 r. [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na zrzeczenie się na rzecz Skarbu Państwa prawa użytkowania wieczystego działek oznaczonych numerami [...], położonych w O. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Warszawie z dnia 5 maja 1995 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 30 sierpnia 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 1995 r., [...], wydanego w sprawie ze skargi Syndyka Masy Upadłości [...] Zakładów Kinotechnicznych "P." w Ł. na decyzję Wojewody O. z dnia 17 listopada 1994 r., [...], w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na zrzeczenie się na rzecz Skarbu Państwa prawa użytkowania wieczystego działek oznaczonych numerami [...], położonych w O. Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie art. 207 § 5 k.p.a. w związku z art. 179 § 1 k.c. oraz art. 104 § 1 k.p.a., wnosząc w konsekwencji o jego uchylenie oraz o oddalenie skargi.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Wymienionym wyrokiem Naczelnny Sąd Administracyjny - na podstawie art. 207 § 3 k.p.a. - stwierdził nieważność decyzji Wojewody O. [...] z dnia 17 listopada 1994 r. oraz utrzymał w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w O. [...] z dnia 17 października 1994 r., odmawiającą wyrażenia zgody na zrzeczenie się na rzecz Skarbu Państwa przez [...] Zakłady Kinotechniczne "P." w upadłości, prawa użytkowania wieczystego działek [...] o powierzchni 2,1052 ha położonych w O.

Sąd przyjął, iż instytucja użytkowania wieczystego poddana jest stosunkowi cywilnoprawnemu, który tylko wyjątkowo - w przypadku ściśle prawem przewidzianym - może być

regulowany w formie decyzji administracyjnej. Jednakże z przepisu art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 października 1992 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 455), jak również z przepisu art. 179 k.c., nie wynika, aby zgoda właściwego organu administracji państwowej następowała w formie decyzji administracyjnej. W tej sytuacji Sąd uznał, że decyzje orzekających w sprawie organów obu instancji zostały wydane bez podstawy prawnej, a zatem są dotknięte wadą nieważności, o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Zgodnie z poglądem rewidującego, stanowisko, że odmowa wyrażenia zgody przez organ administracji państwowej na zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez użytkownika (art. 179 k.c. w zw. z art. 237 k.c.) następuje w drodze czynności cywilnoprawnej, a nie decyzyjnej, pozostaje w sprzeczności z utrwaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz powszechnie stosowaną praktyką administracyjną, o czym świadczą m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1988 r., IV SA 170/88 (ONSA 1988 nr 1 poz. 44), z dnia 27 października 1988 r., II SA 649/88 (nie publikowany) i z dnia 28 marca 1995 r., SA/Wr 1275/94 (nie publikowany).

W wyrokach tych uznano za oczywiste, iż odmowa zgody na zrzeczenie się prawa własności nieruchomości (lub użytkowania wieczystego) następuje w formie decyzji administracyjnej o charakterze uznaniowym.

W literaturze prawniczej pojawiły się ostatnio poglądy, że zgoda organu administracji państwowej na zrzeczenie się własności nieruchomości i prawa jej wieczystego użytkowania następuje w formie aktu notarialnego (St. Rudnicki: Prawo obrotu nieruchomościami, Wydawnictwo C.H. Beck 1995 s. 339 - 400 i E. Drozd, Z. Truszkiewicz; Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości - komentarz, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy RP 1994 r. s. 230). Rewidujący stwierdza jednak, że autorzy omawiający tę kwestię koncentrują się na problemie nie budzącym w praktyce żadnych trudności, jakim jest wyrażenie zgody. Natomiast pozostawiają w zasadzie poza rozważaniami sprawę odmowy jej wyrażenia, choć ta ostatnia jest przyczyną sporów i rozbieżności interpretacyjnych.

Podstawowy problem polega jednak na tym, iż wyłączenie decyzyjnego trybu odmowy wyrażenia zgody, o jakim mowa w art. 179 k.c. i art. 104 § 1 k.p.a. pozbawia stronę możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego (art. 196 i 197 pkt 1 k.p.a.) i pozostawia organom administracji państwowej niekontrolowaną co do zgodności z prawem ocenę możliwości uzyskania nieruchomości przez Skarb Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona, a to głównie z

uwagi na brak przesłanki rażącego naruszenia prawa w zaskarżonym wyroku NSA.

Za takie naruszenie nie może być bowiem uznany sam fakt odejścia przez NSA od poglądu reprezentowanego w dotychczasowym orzecznictwie tego Sądu, że odmowa zgody na zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego, wymagającego zgody właściwego organu administracyjnego, jest wyrażana w formie decyzji administracyjnej. Zaskarżone orzeczenie NSA uzasadniało zmianę poglądu w przedmiocie formy wyrażenia zgody - faktem umocnienia - wskutek zmian ustrojowych - cywilnoprawnego charakteru instytucji użytkowania wieczystego oraz brakiem wyraźnego wskazania w przepisach, iż wymaga się tu działania w postaci decyzji. Problem, czy wyłącznie takie uzasadnienie zaprezentowanego w zaskarżonym orzeczeniu poglądu jest wystarczające i przekonujące - pozostaje sprawą otwartą. Jednakże z kolei wywody rewizji nadzwyczajnej także nie dostarczają w tej mierze innych argumentów, w szczególności wynikających z analizy roli, w jakiej przy zrzekaniu się prawa własności (lub użytkowania) występuje organ wyrażający na to zgodę: właścicielska czy władcza (administracyjna) lub też opartych na szczegółowej analizie charakteru występujących tu stosunków prawnych. Zaznaczyć należy, że w piśmiennictwie przedmiotu - jak dotychczas - także brak wyraźnie sprecyzowanych poglądów na temat formy w jakiej powinna następować odmowa zgody na zrzeczenie się prawa, przewidzianej w art. 179 w zw. z art. 237 k.c., jakkolwiek kwestia ta pozostaje w ścisłym związku z ogólnymi, systemowymi przekształceniami pojęcia własności państwowej.

W tej sytuacji trudno jest zatem uznać, że pogląd NSA w "rażący sposób" narusza prawo. Zauważyć przy tym należy, że zarówno przy przyjęciu poglądu bronionego przez rewidującego, jak i poglądu wyrażonego w kwestionowanym orzeczeniu NSA, merytoryczna treść stanowiska organu uprawnionego do wydawania (odmawiania) zgody na zrzeczenie się prawa jest nacechowana jednakowym stopniem autonomiczności, nie determinowanej przez treść prawa. W orzecznictwie NSA (które powołuje rewizja nadzwyczajna - por. np. wyrok w sprawie II SA 649/88 z 27 października 1988) nie było bowiem wątpliwości, iż odmowa zgody na zrzeczenie się prawa jest decyzją podejmowaną w ramach "swobodnego uznania administracyjnego". To zaś w znacznym stopniu ogranicza możliwość kontroli takiej decyzji, właściwie tylko do kwestii dochowania wymogów procedury, nie daje natomiast możliwości jej pełnej oceny z punktu widzenia "materialnoprawnej treści", albowiem ta nie jest determinowana przepisami prawa. W tym zakresie jest to więc "decyzja niezwiązana", gdzie zakres autonomii podejmującego ją podmiotu jest zbliżony do sytuacji, w której działałby on w formie cywilnoprawnej, składając stosowne oświadczenia. W konkretnej sprawie zamaniestowano już in merito negatywne stanowisko administracji (odmowa zgody), a spór na tle rewizji nadzwyczajnej toczy się o postać jej wyrażenia. Nawet więc w

wypadku, gdyby uchylono wyrok NSA po myśli rewizji nadzwyczajnej, nie można tu oczekiwać odmiennego rezultatu sprawy. Tym bardziej więc trudno się zgodzić z poglądem, że wyrok NSA narusza prawo w sposób rażący. Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż po wspomnianej wyżej zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jaką spowodowała ww. ustawa z dnia 7 października 1992 r. nastąpiła zasadnicza zmiana w kwalifikacji materialnego charakteru ustawowej konstrukcji zrzeczenia się własności nieruchomości: bowiem w chwili obecnej należy ona w całości do materii regulowanej przez prawo cywilne. W takiej sytuacji powoływanie się przez rewidującego na orzecznictwo sądowe z okresu przed powyższą reformą nie może być uznane za decydujący argument, przesadzający o wadliwości zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku.

Biorąc zatem powyższe okoliczności pod uwagę Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====