

Wyrok z dnia 3 września 1998 r.

III RN 83/98

Właściwość rzeczową organu administracyjnego do stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości należy oceniać według przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dacie wydania tej decyzji.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 3 września 1998 r. sprawy ze skargi Wojewódzkiego Zarządu Polskiego Związku Działkowców oraz Pracowniczego Ogrodu Działkowego [...] w P. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 22 września 1997 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia o wywłaszczeniu nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej m. P. orzeczeniem z dnia 26 lipca 1968 r. [...] wywłaszczył na rzecz Skarbu Państwa za odszkodowaniem nieruchomość, położoną w P., przy ul. L. o powierzchni 58.675 m², stanowiącą współwłasność Marianny B., Barbary B., Gracjana B. i Stefana B.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast po rozpatrzeniu wniosku Beaty N., pełnomocnika Witolda B., Gracjana B., Krystyny B. i Barbary Z. o stwierdzenie nieważności powyższego orzeczenia o wywłaszczeniu wymienionej nieruchomości, decyzją z dnia 31 lipca 1997 r. [...] wydaną na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158

§ 1 KPA stwierdził nieważność orzeczenia z dnia 26 lipca 1968 r. [...]. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że sporna nieruchomość wywłaszczona została na cele użyteczności publicznej w postaci przeznaczenia pod pracownicze ogrody działkowe. W ocenie tego organu nie ma podstaw do przyjęcia, że przeznaczenie spornej nieruchomości pod pracownicze ogrody działkowe było realizacją celu użyteczności publicznej, to jest obrony Państwa lub wykonania zadań określonych w planach gospodarczych. Ogrody działkowe stanowią użyteczność społeczną, co nie jest tożsame z pojęciem użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94). Zdaniem organu orzekającego wywłaszczenie nieruchomości nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 3 ust. 1 tej ustawy na cel, który nie uzasadniał wywłaszczenia.

Wojewódzki Zarząd Polskiego Związku Działkowców w P. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 KPA zarzucając, że powyższa decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej i z naruszeniem art. 61 § 4 KPA.

Po rozpoznaniu tego wniosku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 22 września 1997 r. [...] utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 31 lipca 1997 r. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes stwierdził, że w wyniku przeoczenia nie doręczono Wojewódzkiemu Zarządowi Polskiego Związku Działkowców w P., zawiadomienia o wszczęciu postępowania, czego nie można oceniać jako rażące naruszenie art. 61 § 4 KPC, gdyż Zarząd ten wiedział o złożonym wniosku i podjętych czynnościach przez Urząd Wojewódzki w P. i otrzymał decyzję z dnia 31 lipca 1997 r. i ma możliwość obrony swoich interesów.

W odniesieniu do zarzutu niewłaściwości rzeczowej Prezesa UM i RM wobec orzeczenia wywłaszczeniowego organ orzekający stwierdził, że od tego orzeczenia z dnia 26 lipca 1968 r. odwołanie przysługiwało do Komisji Odwoławczej do Spraw Wywłaszczenia przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, jako organu centralnego. Obecnie organem centralnym w zakresie wywłaszczenia nieruchomości jest Prezes UM i RM, a to oznacza, że jest właściwy w świetle art. 157 § 2 KPA, jako organ nadzoru do orzekania wobec orzeczenia wywłaszczeniowego z dnia 26 lipca 1968 r.

W kwestii celu użyteczności publicznej pracowniczych ogrodów działkowych Prezes UM i RM stwierdził, że istotnie art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 18, poz. 117) określał pracowniczy

ogród działkowy jako urządzenie użyteczności publicznej, a art. 7 ust. 3 tej ustawy przyznał gminie prawo nabycia odpowiednich terenów w drodze wywłaszczenia. Jednakże wyrokiem NSA z dnia 4 czerwca 1997 r. [...] uchylono decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności orzeczenia wywłaszczeniowego poprzez uznanie ogrodów działkowych za obiekty użyteczności publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 1 wymienionej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, gdyż z użytecznością publiczną wiąże się zaspokajanie zbiorowych i powszechnych, a nie indywidualnych lub grupowych potrzeb społecznych. Nie zdefiniowane w ustawie pojęcie użyteczności publicznej nie może odbiegać od ustalonej doktrynalnie treści i być szeroko interpretowane.

Po rozpoznaniu skargi Wojewódzkiego Zarządu Polskiego Związku Działkowców oraz Pracowniczego Ogrodu Działkowego [...] w P. na powyższą decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 22 września 1997 r., Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 maja 1998 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji z dnia 31 lipca 1997 r. oraz zasądził na rzecz Okręgowego Zarządu Polskiego Związku Działkowców w P. oraz Pracowniczego Ogrodu Działkowego [...] w P. po 30 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że mając na uwadze art. 24 i art. 27 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 390) doszedł do przekonania, iż oba podmioty skarżące mają interes prawny w występowaniu w sprawie ze skargą do sądu administracyjnego. [...]

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie był organem właściwym do wydania w niniejszej sprawie decyzji o stwierdzenie nieważności. Stosownie do art. 157 § 1 KPA właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia. Kwestionowana decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, wobec niewniesienia od niej w terminie odwołania stała się ostateczna. W dacie wydania zaskarżonej decyzji obowiązywała ustawa 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.). Zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 48 ust. 1 tej ustawy o wywłaszczaniu orzekał w pierwszej instancji rejonowy organ rządowej administracji ogólnej (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm., obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176). Oznacza to, że organem odwoław-

czym, a zarazem organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 KPA od decyzji wyłączeniowej był wojewoda (art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 2 KPA i art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej). Zdaniem NSA właściwym do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności kwestionowanej w niniejszej sprawie decyzji wyłączeniowej i wydania w tej sprawie decyzji w dacie orzekania nie był Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, lecz właściwy wojewoda. W związku z tym Prezes UM i RM powinien zgodnie z art. 65 § 1 KPA przekazać podanie do właściwego organu (województwie). Zaskarżona decyzja jest dotknięta wadą, określoną w art. 156 § 1 pkt 1 KPA, bowiem została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. [...]

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku zarzucając rażące naruszenie prawa przez obrazę art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o NSA w związku z art. 156 § 1 pkt 1 KPA wobec braku podstaw do powołania tych przepisów prawa w świetle art. 157 § 1 KPA w związku z art. 17 pkt 2 KPA i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.) oraz w związku z art. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 31 grudnia 1956 r. o wyłączeniu z województw miast: Krakowa, Poznania i Wrocławia oraz nadaniu miejskim radom narodowym tych miast uprawnień wojewódzkich rad narodowych (Dz. U. z 1957 r., Nr 1, poz. 1). Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku NSA w Warszawie i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W zaskarżonym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył rozpoznanie skargi do ustalenia organu właściwego do wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji z dnia 26 lipca 1968 r. o wyłączeniu spornej nieruchomości, z pominięciem innych aspektów legalności tej decyzji. Z tego względu rewizja nadzwyczajna w istocie dotyczy tego problemu, który - zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną - został rozwiązany w zaskarżonym wyroku z rażącym naruszeniem prawa. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy doszedł do przekonania, że należy podzielić ten pogląd i uznać za uzasadnione zarzuty rewizji nadzwyczajnej. W dniu wydania decyzji o wyłączeniu wyżej wymienionej nieruchomości, Prezydium Rady Narodowej miasta P. było organem stopnia wojewódzkiego z mocy art. 1 pkt 2 i art. 2

ust. 1 dekretu z dnia 31 grudnia 1956 r. o wyłączeniu z województw miast Krakowa, Poznania i Wrocławia oraz nadaniu radom narodowym tych miast uprawnień wojewódzkich rad narodowych (Dz. U. z 1957 r. Nr 1, poz. 1). Prezydium tych miast realizowały swoje kompetencje między innymi poprzez kierowników właściwych wydziałów. Materialnoprawną podstawą uprawnień do wydania orzeczenia wywłaszczeniowego przez działający na prawach wydziału Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium m. P. były przepisy art. 7,8 i 14 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.). Przepis art. 14 ust. 1 tej ustawy wyraźnie stanowił, że „o wywłaszczeniu i odszkodowaniu orzeka organ do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej właściwej ze względu na położenie nieruchomości”. Stosownie do przepisu art. 157 § 1 KPA „właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia...”. Organem takim w stosunku do wojewody jest w myśl art. 17 pkt 2 KPA właściwy w sprawie Minister. Zdaniem Sądu Najwyższego właściwość rzeczową organu administracyjnego do stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej należy oceniać według przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dacie wydania decyzji będącej przedmiotem postępowania w sprawie o stwierdzenie jej nieważności. Wyłącza to możliwość oceny kwestii ważności decyzji ostatecznej na podstawie innych przepisów prawa, niż zastosowano do jej wydania. Podobne stanowisko wyrażono także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z dnia 7 lipca 1993 r., I SA 116/93, ONSA 1994, z. 3, poz. 109 i wyrok z dnia 25 marca 1997 r., IV SA 1257/95). Nie można zatem zaakceptować odmiennego poglądu NSA wyrażonego w zaskarżonym w niniejszej sprawie rewizją nadzwyczajną wyroku, iż do rozstrzygnięcia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej i wydania w takiej sprawie decyzji powołane są organy właściwe w dacie orzekania, a nie w dacie wywłaszczania. Mając na uwadze przepis art. 157 § 1 zdanie 1 w związku z art. 17 pkt 2 KPA należy przyjąć, że organem wyższego stopnia w stosunku do organu stopnia wojewódzkiego, którym w dacie wydania decyzji w 1968 r. był Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej m. P. jest właściwy w sprawie minister w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA. W konkluzji należy uznać za wadliwe i rażąco naruszające prawo wskazanie NSA w zaskarżonym wyroku, że w niniejszej sprawie właściwy do orzekania o nieważności decyzji wywłaszczeniowej jest Wojewoda P.

Dla oceny ważności orzeczenia o wyłączeniu spornej nieruchomości i ustalenia właściwości rzeczowej do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności tego orzeczenia nie ma - zdaniem Sadu Najwyższego - znaczenia materialno-prawnego (poza określeniem kręgu uczestników postępowania w sprawie) kwestia późniejszej komunalizacji wyłączonej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i dalsze czynności prawne co do tej nieruchomości, dokonane przez organy administracji państwowej i samorządowej, które nie były brane pod uwagę przez NSA. Pozostają one poza przedmiotem i granicami rewizji nadzwyczajnej i nie podlegają rozpatrzeniu przez Sąd Najwyższy.

Przyjęcie powyższego stanowiska z kolei wymaga ustalenia, który z naczelnych (centralnych) organów administracji państwowej był właściwy do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wyłączeniowej w dacie jego złożenia w 1997 r. Problem ten wymaga rozważenia w związku z licznymi zmianami legislacyjnymi dotyczącymi przekształceń strukturalnych naczelnych (centralnych) organów administracji państwowej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 3 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz. U. Nr 33, poz. 173 ze zm.), właściwym do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wyłączeniowej w czasie obowiązywania ustawy był wymieniony Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Jednakże z dniem wejścia w życie (1 stycznia 1997 r.) art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497 ze zm.) Urząd Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa został zniesiony (art. 30 i art. 31 tej ustawy). W związku z tym powstała wątpliwość, który z urzędów centralnych przejął kompetencje w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji wyłączeniowych wydanych w 1968 r. w pierwszej instancji przez organy stopnia wojewódzkiego. W związku z niejasną regulacją prawną powstała kwestia, czy wymienione kompetencje przejął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej, zawartej w art. 7 pkt 4 tej ustawy, czy też Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Przepis ten bowiem stanowił, że do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych przechodzą zadania i kompetencje należące dotychczas do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa określone w przepisach ustaw i innych aktach prawnych z wyjątkiem zadań i kom-

petencji, które na mocy przepisów tej ustawy lub przepisów odrębnych przechodzą do zakresu działania Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Dopiero wskazanie szczególnego przepisu prawa ustanawiającego kompetencje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do prowadzenia postępowania nadzorczego pozwoliłoby stwierdzić, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie był właściwy w 1997 r. do prowadzenia tego rodzaju spraw. Dopiero w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.), wskazał w niej w art. 3 ust. 1, że „centralnym organem administracji rządowej w sprawach gospodarki nieruchomościami, regulowanych przepisami ustawy jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast”. Przesądza to, zdaniem Sądu Najwyższego, o tym, że wolą ustawodawcy było potwierdzenie wiodących kompetencji Prezesa tego Urzędu w zakresie gospodarki nieruchomościami (w tym wywłaszczania nieruchomości), jakie miał od daty utworzenia Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, to jest od 1 stycznia 1997 r. Wymienione kompetencje należy wiązać z uprawnieniami tego organu centralnego w zakresie gospodarki przestrzennej i pozyskiwania terenów dla realizacji celów publicznych. Wniosek taki wynika także z analizy przepisów dotyczących zakresu działania urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych i Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jakie obowiązywały do końca 1997 r. w zakresie gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości. Zwrócić należy w szczególności uwagę na przepis art. 22 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 496 ze zm.), który wprowadził zmianę w ustawie 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.) polegającą na wprowadzeniu do art. 2 po ust. 1 tej ustawy przepisu ust. 1a. W myśl tego przepisu kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie gospodarki gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa ograniczają się do potrzeb wymienionych w tym przepisie ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz między innymi kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego itd. Ponadto także z § 1 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 95, poz. 581 ze zm.) wynika, że jedyna kompetencja tego Ministra w zakresie gospodarki

gruntami ogranicza się tylko do wyżej wymienionych naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwowej, z jednoczesnym określeniem zamkniętego katalogu spraw mieszczących się w zakresie działania tego Ministra. Utworzony na podstawie art. 69 pkt 6 cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach polityki mieszkaniowej i rozwoju miast posiada w zakresie swego działania między innymi ustalanie zasad gospodarowania nieruchomościami, w tym opracowywanie warunków rozwoju rynku nieruchomości i realizowanie polityki przestrzennej.

Mając na uwadze powyższy stan nieprecyzyjnej regulacji prawnej, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że w dacie wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie w 1997 r. organem szczebla centralnego właściwym do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności orzeczenia Urzędu Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej m. P. z dnia 26 lipca 1968 r. był Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zakwestionowanie przez NSA w zaskarżonym wyroku właściwości tego organu w niniejszej sprawie ze wskazaniem Wojewody P., jako właściwego, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Okoliczność ta w połączeniu z brakiem ustosunkowania się do innych aspektów legalności decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przytoczonych w skardze na tę decyzję uzasadnia zarzuty rewizji nadzwyczajnej o rażącym naruszeniu powołanych w niej przepisów prawa oraz wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na zasadzie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) i art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189) i art. 393¹³ KPC należało orzec, jak w sentencji.

=====