

Postanowienie z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00

Organ jednostki wymienionej w art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, może na podstawie art. 268a k.p.a. udzielić pełnomocnictwa administracyjnego pracownikowi kierowanej jednostki do załatwiania spraw w jego imieniu.

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca), Sędzia SN Kazimierz Zawada, Sędzia SA Teresa Bielska-Sobkowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Danuty i Józefa małżonków K. przy uczestnictwie Miasta P., Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. o wpis, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na rozprawie w dniu 27 czerwca 2001 r. kasacji uczestnika od postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 6 lipca 1999 r.

uchylił zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 7 stycznia 1999 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił apelację wnioskodawcy i uczestników postępowania od postanowienia odmawiającego wpisu wnioskodawców do działu II księgi wieczystej przekształcenia przysługującego wnioskodawcom użytkownika wieczystego w prawo własności.

Wady decyzji mającej stanowić podstawę wpisu Sądy *meriti* upatrywały w tym, że została wydana przez zastępcę dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego "G." w P. działającego z upoważnienia dyrektora, który z kolei kompetencje swoje wywodził z uchwały rady miejskiej miasta P. z 1991 r., upoważniającej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy stwierdził, że wymienione upoważnienie miało oparcie w przepisach art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) i wyraził pogląd, iż dyrektor zarządu geodezji działał jako organ upoważniony w imieniu prezydenta miasta, posiadającego kompetencje ustawowe (art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), dlatego nie mógł przenosić tych uprawnień na podstawie art. 268a k.p.a. na dalsze osoby (pracowników kierowanej jednostki). W przeciwnym razie kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego zostałyby dowolnie rozproszone, wbrew ściśle określonym intencjom ustawodawcy.

Powołując się na pierwszą podstawę kasacji, uczestnik Miasto P. zarzucił naruszenie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a. i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia lub jego zmianę przez nakazanie Sądowi Rejonowemu dokonania wpisu w Kw (...) prawa własności wnioskodawców Danuty i Józefa K.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja ma uzasadnioną podstawę.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746 ze zm.), decyzję w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydają organy wymienione w ust. 1. Jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, organem właściwym jest przewodniczący zarządu tej jednostki. Dokonana w ustawie konkretyzacja podmiotu uprawnionego do wydawania decyzji nie wyłącza ogólnej reguły zawartej w art. 39 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym (oznaczonego w ustawie o samorządzie gminnym jako ust. 4), dopuszczającej przekazywanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przez radę gminy.

Wątpliwości wyłoniły się na tle statusu tak upoważnionego organu, zwłaszcza, czy działa on w imieniu przewodniczącego zarządu, czy też staje się organem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Za pierwszym z ewentualnych rozwiązań opowiedział się Sąd Okręgowy oddalając apelację, ale stanowisko to nie ma dostatecznego oparcia w ustawie.

Przepis art. 268a k.p.a., zezwalający organowi administracji państwowej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, regulujący tzw. pełnomocnictwo administracyjne, wszedł w życie dnia 24 października 1987 r. Przywrócenie samorządu terytorialnego nastąpiło w okresie, gdy kodeks postępowania administracyjnego – jak wynikało z brzmienia art. 1 § 1 – normował postępowanie przed organami administracji państwowej, a nie publicznej. Konieczne zatem było wprowadzenie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym podobnego przepisu (art. 39 ust. 2), zezwalającego wójtowi lub burmistrzowi na upoważnienie zastępców oraz innych pracowników urzędu do wydawania w ich imieniu decyzji administracyjnych.

Rozwiązanie to pozwalało na zachowanie ciągłości i rytmu pracy urzędów bez względu na obecność przewodniczącego zarządu. Upoważnieni pracownicy, jak to wyraźnie wynika z obydwu przepisów, wydawali decyzje w imieniu organu, co oznacza, że nie stawali się sami organem.

Odmienny charakter miało natomiast upoważnienie dokonane przez radę gminy (miasta) na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym. Różnice w stosunku do pełnomocnictwa administracyjnego dotyczyły podmiotu upoważniającego i upoważnionego, rodzaju aktu i skutku przeniesienia uprawnień; stanowiło ono akt prawa miejscowego skierowany do organu upoważnionego, wiążący nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego. Uchwała rady, przenosząc kompetencje organu ustawowego, wyłączała go z prowadzenia postępowań w tych sprawach. Z tych względów organ jednostki pomocniczej stawał się organem właściwym rzeczowo w rozumieniu art. 20 k.p.a.

Ponieważ załatwienie sprawy przez wydanie decyzji następowało według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie ma podstaw do wyłączenia art. 268a tego kodeksu. Także w piśmiennictwie trafnie podnosi się, że art. 268a k.p.a. nie wprowadza żadnych ograniczeń w kwestii upoważniania pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej, a zatem organ administracji publicznej może udzielić upoważnienia zarówno w przypadkach, gdy wydaje decyzje we własnym imieniu, oraz gdy wykonuje funkcje zlecone w imieniu innego organu.

W razie upoważnienia pracownika kierowanej jednostki dokonanego z mocy wymienionego przepisu nie następuje rozproszenie kompetencji, czego obawia się Sąd Okręgowy, ponieważ decyzje są wydawane w imieniu organu. Można powiedzieć, że ze względu na wielką liczbę aktów administracyjnych wydawanych w dużych miastach i ich różnorodność, decyzje wydawane przez pracowników jednostek, których organy uzyskały uprawnienie w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, znajdują się możliwie najbliżej ośrodka mającego merytoryczną znajomość rozstrzyganych spraw.

Dlatego kasacja została uznana za usprawiedliwioną, a Sąd Najwyższy z mocy art. 393¹³ § 1 zdanie drugie k.p.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 lipca 2000 r. orzekł, jak w sentencji.