

Wyrok z dnia 7 maja 2002 r.

III RN 59/01

Zmiana przepisów prawa materialnego w toku postępowania administracyjnego, między wydaniem decyzji w pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania, zobowiązuje organ odwoławczy do uwzględnienia nowego stanu prawnego, jeżeli z nowych przepisów nie wynika inny skutek. Jeżeli podstawę prawną decyzji organu pierwszej instancji stanowił art. 26 ust. 1 i 2 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.), a podstawa ta odpadła przed rozpatrzeniem odwołania wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) to organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2002 r. sprawy ze skargi Małgorzaty C. na decyzję Wojewody M. z dnia 1 lutego 2000 r. [...] w przedmiocie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu w niej ustalonego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 26 czerwca 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

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

Decyzją z dnia 4 lutego 1997 r. [...] Kierownik Urzędu Rejonowego w K. - w związku z prowadzonym postępowaniem o zwrot części działki [...] - orzekł o wygaśnięciu prawa użytkowania wieczystego przysługującego Małgorzacie M.-W., Kry-

stianowi W., Annie H. i Markowi H. w stosunku do projektowanej działki [...] o powierzchni 1,8097 ha, w obrębie geodezyjnym 7 N.H., objętej księgą wieczystą KW [...].

Uwzględniając odwołanie Krystiana W. Wojewoda K. decyzją z dnia 31 października 1997 r. [...] uchylił decyzję organu pierwszej instancji i orzekł o odmowie rozwiązania użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości.

W wyniku skarg Juliana C. oraz Eugeniusza P. i Aliny S. na decyzję Wojewody K., Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie wyrokiem z dnia 28 września 1999 r. [...] stwierdził nieważność powyższej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Orzekając ponownie, decyzją z dnia 1 lutego 2000 r. [...] Wojewoda M. na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA oraz art. 33 ust. 3 w związku z art. 233 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) po rozpoznaniu odwołania Krystiana W. uchylił zaskarżoną decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 4 lutego 1997 r. w całości i umorzył postępowanie. W uzasadnieniu Wojewoda M. wskazał na utratę mocy obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z treścią art. 241 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz na art. 233 tej ostatniej ustawy, nakładający na organy orzekające obowiązek stosowania jej przepisów we wszystkich sprawach niezakończonych decyzją ostateczną w dniu jej wejścia w życie. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. art. 33) postępowanie w sprawie rozwiązania prawa użytkowania wieczystego jest postępowaniem cywilnym (powinno być prowadzone przed sądem powszechnym), a nie administracyjnym, dlatego nie może być dalej prowadzone przed organami administracji publicznej.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Małgorzata C. wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody M. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a mianowicie art. 138 § 1 pkt 2 KPA w związku z art. 33 ust. 3 i art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie wyrokiem z dnia 26 czerwca 2000 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. Sąd uznał, że decyzja Wojewody M. podjęta została z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA, a mianowicie przepisów art. 138 § 1 pkt 2 KPA w związku z

art. 105 § 1 KPA i art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotem postępowania odwoławczego jest bowiem ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji. Od tej zasady art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* KPA - powołany jako podstawa prawna zaskarżonej decyzji - wprowadza wyjątek, pozwalając organowi odwoławczemu na ograniczenie się tylko do wyeliminowania decyzji organu pierwszej instancji przez jej uchylenie i umorzenie postępowania w pierwszej instancji. Ograniczenie to wynika z przesłanek dopuszczalności umorzenia tego postępowania. Sąd powołał się na utrwalony w piśmiennictwie oraz orzecznictwie NSA pogląd, że umorzenie postępowania pierwszej instancji przez organ odwoławczy jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy organ ten stwierdzi, że postępowanie przed tym organem było bezprzedmiotowe, a więc zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 105 § 1 KPA. O bezprzedmiotowości takiej można mówić wówczas, gdy brak było podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania danej sprawy w ogóle, bądź nie było podstaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed tym organem pierwszej instancji. Taka sytuacja zaś nie zaistniała w rozpoznawanej sprawie, w której Kierownik Urzędu Rejonowego w K. podjął decyzję o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego działki [...] w dniu 4 lutego 1997 r., a więc w czasie, gdy obowiązywała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przewidywała ona w art. 26 ust. 2 właściwość rejonowego organu rządowej administracji ogólnej do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego i zarządzeniu odebrania gruntu w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, stosownie do art. 240 KC. Prowadzone przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K. postępowanie zakończone decyzją z dnia 4 lutego 1997 r. nie stało się bezprzedmiotowe w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 1998 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zawarta w tej ustawie konstrukcja użytkowania wieczystego, a w szczególności przepis art. 33 ust. 3 ustawy, wyłączają drogę postępowania administracyjnego w sprawach o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie. Jednocześnie art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera uregulowanie przejściowe w odniesieniu do postępowań niezakończonych decyzją ostateczną w dniu wejścia w życie ustawy, nakazując dalsze ich prowadzenie na podstawie przepisów tej ustawy. Uregulowanie zawarte w art. 233

ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być rozumiane, jak to błędnie przyjął Wojewoda M. w zaskarżonej decyzji w ten sposób, że bezprzedmiotowe stało się postępowanie prowadzone przez organ pierwszej instancji - Kierownika Urzędu Rejonowego w K. - przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) i w tym czasie zakończone decyzją, która została oceniona jako zgodna z prawem w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym [...] zakończonym wyrokiem z 28 września 1999 r. Zdaniem Sądu, norma przejściowa zawarta w art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do rozpatrywanej sprawy może być rozumiana wyłącznie w ten sposób, że ponieważ - zgodnie z art. 33 ust 3 tej ustawy - organy administracji publicznej utraciły z dniem 1 stycznia 1998 r. kompetencję do prowadzenia postępowania w sprawach o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu w niej ustalonego i stało się to na etapie postępowania odwoławczego, to właśnie i wyłącznie to postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 KPA) w związku z art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie rewizję nadzwyczajną wniósł Minister Sprawiedliwości. Wyrokowi temu zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 233 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości podniósł, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji z zastrzeżeniem rozwiązania przyjętego w art. 138 § 3 KPA. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 138 § 1 KPA, organ odwoławczy może zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy, uchylić ją w całości lub w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, bądź - uchylając tę decyzję - umorzyć postępowanie pierwszej instancji albo umorzyć postępowanie odwoławcze. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, Naczelny Sąd Administracyjny nieprawidłowo zinterpretował powyższy przepis, wyrażając pogląd, iż w przedmiotowej sprawie organ odwoławczy powinien był umorzyć postępowanie odwoławcze na podstawie art. 138 § 1

pkt 3 KPA jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 KPA). Postępowanie odwoławcze może bowiem zakończyć się decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego, gdy tylko to postępowanie stało się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 KPA), a nie gdy bezprzedmiotowe stało się postępowanie administracyjne w ogóle.

Minister Sprawiedliwości przytoczył pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu w wyroku z dnia 25 października 1988 r., SA/Po 495/88 (nie publikowany), zgodnie z którym, przepis art. 138 § 1 pkt 3 KPA nie określa przyczyn umorzenia postępowania odwoławczego, wobec czego w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej należy poszukiwać przyczyny bezprzedmiotowości postępowania, mając na uwadze treść art. 105 § 1 KPA. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy strona cofnie odwołanie (art. 137 KPA) albo gdy organ odwoławczy w toku postępowania ustali, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w sprawie (art. 127 § 1 KPA). Tego rodzaju okoliczności wypełniają przesłankę bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego. Minister Sprawiedliwości wskazał, że w doktrynie oraz orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że jeżeli w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania uchylone zostały przepisy, które stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji jako bezprzedmiotowe. Taka właśnie sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie, w której w czasie rozpoznawania odwołania od decyzji organu pierwszej instancji nie obowiązywał już przepis art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stanowiący podstawę prawną wydania decyzji przez ten organ. Ustawa ta przestała bowiem obowiązywać z dniem 1 stycznia 1998 r., zgodnie z art. 241 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie zaś z treścią art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów. Z kolei przepisy art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączają drogę postępowania administracyjnego w sprawie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego w umowie okresu.

Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, nie można podzielić poglądu Sądu, że w związku z treścią art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami „to właśnie i wyłącznie” postępowanie odwoławcze powinno zostać umorzone na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA jako bezprzedmiotowe. W związku z treścią wyroku

pozostaje nadal nierozpoznane merytorycznie odwołanie użytkownika wieczystego Krystiana W. od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 4 lutego 1997 r. o wygaśnięciu umowy użytkowania wieczystego nieruchomości. Bezpodstawne zaś umorzenie postępowania odwoławczego i pozbawienie strony możliwości obrony jej praw stanowi rażące naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1985 r., II SA 1585/84, ONSA 1985 z. 1, poz. 2).

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Małgorzata C. wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie, a przytoczona w niej argumentacja prawna, zwłaszcza wykładnia art. 138 § 1 pkt 2 i 3 KPA, odpowiada poglądom prezentowanym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Problemem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie jest to, czy w związku ze zmianą stanu prawnego w czasie między wydaniem przez organ pierwszej instancji (Kierownika Urzędu Rejonowego w K.) decyzji z dnia 4 lutego 1997 r. a wydaniem przez organ odwoławczy (Wojewodę M.) decyzji z dnia 1 lutego 2000 r. - zmianą polegającą na wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które przewidują, że sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego jest sprawą cywilną podlegającą rozpoznaniu na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym, nie zaś sprawą administracyjną podlegającą rozstrzygnięciu w wyniku wydania decyzji administracyjnej - organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie administracyjne pierwszej instancji czyli *de facto* w całości (na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA), czy też umorzyć jedynie postępowanie odwoławcze (na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 tego Kodeksu). Pierwsze rozwiązanie wybrał Wojewoda M. w decyzji z dnia 1 lutego 2000 r. Za drugim rozwiązaniem opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku z dnia 26 czerwca 2000 r.

Przepis art. 138 KPA zawiera zamknięty katalog decyzji organu odwoławczego. Oznacza to, że organ odwoławczy jest uprawniony jedynie do wydania decyzji o sentencji takiej, jak wymienione we wskazanym przepisie, czyli albo utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1) albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź uchylając tę de-

cyję - umarza postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2) albo umarza postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3).

W orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że organ odwoławczy jest obowiązany uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego, jakie zaszły w sprawie po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji (por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 1988 r., IV SA 451/88, Gospodarka - Administracja Państwowa 1988 r. nr 22, s. 43). Kompetencje orzecznicze organu odwoławczego nie sprowadzają się zatem jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2079/97 (LEX nr 48737), organ administracyjny pierwszej instancji stosuje przepisy prawa materialnego, obowiązujące w dniu wydania przezeń decyzji; organ odwoławczy powinien z kolei ocenić sprawę według przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wydania przez ten organ decyzji odwoławczej. Oznacza to, że jeśli przepisy prawa materialnego ulegną zmianie w czasie między wydaniem decyzji w pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania, organ odwoławczy - zachowując tożsamość sprawy - obowiązany jest uwzględnić nowy stan prawny, chyba że z nowych przepisów wynika coś innego. Organ odwoławczy orzeka bowiem w sposób merytoryczny (apelacyjny). W rozpoznawanej sprawie oznacza to, że wydając decyzję z 1 lutego 2000 r. Wojewoda M. obowiązany był uwzględnić zmiany stanu prawnego wynikające z art. 233 w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym to, że postępowanie administracyjne w sprawie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego jest niedopuszczalne, inaczej mówiąc - bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 KPA. Przepis ten stanowi, że gdy postępowanie administracyjne stało się z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania łączy się w doktrynie prawa administracyjnego z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji postępowania administracyjnego. Przepis art. 105 § 1 KPA kładzie jednak akcent nie na przeszkodę w prowadzeniu postępowania, lecz na bezprzedmiotowość czyli brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Przedmiotem ogólnego postępowania administracyjnego jest sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA. Oznacza to, że postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed wszczęciem postępowania, albo utraciła cha-

rakter sprawy administracyjnej w toku postępowania administracyjnego. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. W obu przypadkach umorzone powinno być całe postępowanie administracyjne, a nie tylko ta jego część, która toczyła się po utracie przez sprawę w toku postępowania charakteru sprawy administracyjnej. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 KPA ma miejsce wówczas, gdy odpadł jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o których mowa w art. 1 pkt 1 KPA. Przyczyny, z powodu których sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego utraciła charakter sprawy administracyjnej, mogą być różnorodnej natury. Jedną z nich może być zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego. Prowadzi ona do umorzenia postępowania przede wszystkim wtedy, gdy przewiduje to wyraźnie przepis ustawowy. Jednakże nawet wówczas, gdy przepis takiego sposobu zakończenia postępowania administracyjnego nie przewiduje, należy przyjąć, że zastosowanie ma ogólny przepis art. 105 § 1 KPA zawsze wtedy, gdy w świetle prawa materialnego oraz ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Przesłanką umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 KPA jest bezprzedmiotowość postępowania "z jakiegokolwiek przyczyny", czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej. Bezprzedmiotowe będzie zatem postępowanie w sprawie, która przestała być regulowana przepisami dającymi podstawę do wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA w Szczecinie z dnia 21 stycznia 1999 r., SA/Sz 1029/97, LEX nr 36139).

Pomiędzy umorzeniem postępowania przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i art. 138 § 1 pkt 3 KPA istnieją zasadnicze różnice. Cechą postępowania odwoławczego w ujęciu art. 138 KPA jest to, że nie ogranicza się ono do kontroli decyzji organu pierwszej instancji, lecz wymaga od organu odwoławczego ponownego rozstrzygnięcia sprawy. Wymieniony przepis nakłada bowiem na organ administracji obowiązek merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 1999 r., IV SA 2498/98, LEX nr 48645). Tylko wyjątkowo nastąpić może umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA - np. wówczas, gdy strona odwołująca się cofnie odwołanie albo gdy okaże się, że decyzja organu pierwszej instancji nie dotyczy jej praw i obowiązków wynikających z prawa materialnego. O każdej z tych sytuacji wypowiedział się w

swoim dotychczasowym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że: po pierwsze - umorzenie postępowania odwoławczego może nastąpić, gdy postępowanie to stało się bezprzedmiotowe - będzie to miało miejsce jedynie w przypadku, gdy strona skutecznie cofnie odwołanie (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 1999 r., I SA 980/98, LEX nr 48565), po drugie zaś - subiektywne przekonanie wnoszącego odwołanie, iż decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jego praw i obowiązków wynikających z prawa materialnego, może zostać zweryfikowane tylko w sposób procesowy, na podstawie zasad przewidzianych dla postępowania odwoławczego; jeżeli twierdzenie owo nie zostanie pozytywnie zweryfikowane, to należy wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie przepisu art. 138 § 1 pkt 3 KPA (por. wyroki NSA w Warszawie z dnia 14 października 1999 r., I SA 1321/99, LEX nr 48668, oraz z dnia 29 listopada 1999 r., I SA 1544/98, LEX nr 48751). Słusznie podnosi się w rewizji nadzwyczajnej argument, że bezpodstawne umorzenie postępowania odwoławczego i pozbawienie strony możliwości obrony jej praw stanowi rażące naruszenie przepisów postępowania odwoławczego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 1985 r., II SA 1585/84, OSP 1987 z. 4, poz.81 i OSP 1989 z. 2, poz. 25).

Z kolei decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 KPA) oznacza, że organ odwoławczy umarza postępowanie będące w toku, które stało się bezprzedmiotowe w całości, nie zaś postępowanie, które zostało zakończone wydaniem decyzji. Wcześniejsze uchylenie zaskarżonej odwołaniem decyzji sprawia, że postępowanie przed organem pierwszej instancji nie jest zakończone, a skoro stało się bezprzedmiotowe, to dopuszczalne jest jego umorzenie przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie może umorzyć postępowania przed organem pierwszej instancji bez wcześniejszego orzeczenia o uchyleniu zaskarżonej decyzji tego organu, co wyraźnie wynika z art. 138 § 1 pkt 2 KPA. Nie może przy tym umorzyć postępowania bezpośrednio na podstawie art. 105 KPA, ponieważ zakres możliwych decyzji organu odwoławczego regulują wyłącznie przepisy art. 138 KPA. Przesłanką umorzenia postępowania pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA jest stwierdzenie jego bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 105 § 1 KPA. Przesłanka bezprzedmiotowości występuje, gdy brak jest podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle, albo gdy nie było podstaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego bądź też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed roz-

strzygającym w sprawie organem pierwszej instancji. Jako przykłady uzasadniające uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania pierwszej instancji podaje się np. sytuacje, gdy sprawa została już rozstrzygnięta decyzją ostateczną, skierowano decyzję do osoby nie będącej stroną w sprawie, naruszono przepisy o właściwości (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 1999 r., IV SA 1167/97, LEX nr 47913), a także gdy doszło do zmiany stanu prawnego w toku postępowania.

Stosownie do art. 233 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów. Odpowiednikiem dotychczasowego art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który stanowił podstawę wydania przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K. decyzji z dnia 4 lutego 1997 r., jest obecnie art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który - poza innymi modyfikacjami - przewiduje drogę postępowania cywilnego przed sądem powszechnym dla załatwienia tego rodzaju sprawy.

Jak wynika z decyzji organu pierwszej instancji, podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowił art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Podstawa ta odpadła - po wydaniu decyzji przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K., a przed rozpatrzeniem odwołania od niej przez Wojewodę M. - ponieważ z dniem 1 stycznia 1998 r. - stosownie do art. 242 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości utraciła moc.

Jeżeli podstawa działania organu pierwszej instancji odpadła, organ odwoławczy nie był już uprawniony do dokonania oceny zasadności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, czego nie zmienia okoliczność, że postępowanie odwoławcze trwało długo z uwagi na wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego od pierwotnej decyzji organu odwoławczego. Nie mogąc dokonać oceny decyzji organu pierwszej instancji, organ odwoławczy nie mógł również sam rozstrzygnąć sprawy co do jej istoty na mocy nowych przepisów, gdyż - stosownie do art. 233 w związku z art. 33 ust. 3 nowej ustawy - w chwili orzekania sprawa nie należała już do drogi postępowania administracyjnego, lecz do drogi postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. W tej sytuacji organ odwoławczy mógł tylko uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 KPA), ponieważ postępowanie pierwszej instancji stało się - jak stanowi art. 105 § 1

KPA - bezprzedmiotowe, chociaż nie było bezprzedmiotowe w jego chwili wszczęcia (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 listopada 1998 r., I SA 641/98, LEX nr 44567). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w zaskarżonym wyroku jest błędne.

Decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z 4 lutego 1997 r. nie stała się ostateczna, bo została zaskarżona odwołaniem Krystiana W. Swoim wyrokiem - stwierdzającym nieważność decyzji Wojewody M., uchylającej zaskarżoną decyzję i umarzającej postępowanie pierwszej instancji, oraz sugerującym, że postępowanie powinno być umorzone jedynie w instancji odwoławczej - Naczelny Sąd Administracyjny doprowadził do sytuacji, w której ostateczne rozstrzygnięcie sprawy miałyby nastąpić w jednej instancji - decyzją organu pierwszej instancji bez rozpoznania odwołania od tej decyzji przez organ odwoławczy. Skutkiem umorzenia postępowania odwoławczego jest bowiem wiążąca moc decyzji organu pierwszej instancji (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 1999 r., IV SA 2326/96, LEX nr 47893). Taka sytuacja budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Umorzenie jedynie postępowania odwoławczego (na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA) rodzi bowiem podwójne konsekwencje: po pierwsze - pozostaje nierozpoznane merytorycznie odwołanie od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego, choć nikt nie kwestionował uprawnień (legitymacji) Krystiana W. do wniesienia takiego odwołania, po drugie - ostateczna ma się stać (w 2000 r.) decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z 4 lutego 1997 r., wydana w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc anachroniczna z punktu widzenia obecnie obowiązujących przepisów prawa. Inaczej mówiąc, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi do sytuacji, w której w 2000 r. miałyby dojść do „uprawomocnienia się” decyzji z 1997 r. o treści, która w stanie prawnym obowiązującym w 2000 r. jest nie do przyjęcia ze względu na przepis art. 233 w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Decyzja Wojewody M. z 1 lutego 2000 r. jest zgodna z prawem. Umarzając postępowanie pierwszej instancji organ odwoławczy sprawił, że wszystkie zainteresowane osoby mają - formalnie rzecz ujmując - te same prawa i mogą przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym w sprawie o rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego bronić swoich praw podmiotowych i interesów majątkowych. Zaskarżony wyrok narusza art. 22 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Niestuszny jest bowiem pogląd tego Sądu, że decyzja

Wojewody M. podjęta została z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA, a mianowicie przepisów art. 138 § 1 pkt 2 KPA w związku z art. 105 § 1 KPA i art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 393¹⁵ KPC w związku z 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 ze zm.).

=====