

Wyrok z dnia 23 stycznia 2003 r.

III RN 6/02

Decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisów o właściwości drogi postępowania administracyjnego nie staje się z tego powodu oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego.

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2003 r. sprawy ze skargi Polskiego Związku Działkowców - Okręgowego Zarządu w W. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 25 lutego 1999 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2001 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 20 lutego 2001 r. [...] uchylił zaskarżone przez Polski Związek Działkowców - Okręgowy Zarząd w W. postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 25 lutego 1999 r. [...]. Następnie od tego wyroku wydanego przez NSA wniesiona została rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w której domaga się on uchylenia (zmiany) zaskarżonego wyroku i stwierdzenia nieważności postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania.

Uchwałą z dnia 25 września 1998 r. [...] Zarząd Miasta W. na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) odmówił uznania i realizacji wniosku

Polskiego Związku Działkowców z siedzibą w W., wynikającego z treści art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) i który dotyczył ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w W. przy ul. G., na których znajdują się ogrody działkowe „G.”. W uzasadnieniu tej uchwały Zarząd Miasta W. wskazał, że Polski Związek Działkowców - Okręgowy Zarząd w W., działając na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, złożył wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład ogrodu działkowego „G.” na rzecz Polskiego Związku Działkowców. W toku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że brak jest podstaw prawnych do przyjęcia wnioskowanego przez PZD - Okręgowy Zarząd trybu postępowania. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, jeżeli w dniu 5 grudnia 1999 r. i w dniu wejścia w życie ustawy był użytkownikiem tych gruntów, a ogrody spełniały warunki wskazane w art. 10 lub art. 33 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 12, poz. 58 ze zm.). Polski Związek Działkowców nie wykazał, że wydane zostały wymagane przez ustawę decyzje o użytkowaniu gruntu ogrodu działkowego „G.”. Mając powyższe na względzie, jak również to, że w planie zagospodarowania przestrzennego miasta W. wskazane we wniosku nieruchomości przeznaczone są na inne cele niż ogrody działkowe, Zarząd Miasta na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. odmówił Polskiemu Związkowi Działkowców uwłaszczenia.

Pismem z dnia 8 grudnia 1998 r. Polski Związek Działkowców - Okręgowy Zarząd w W. złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. od dotyczącej tej kwestii uchwały Zarządu Miasta W. i wniósł o uchylenie jej w całości, jako podjętej z rażącym naruszeniem prawa, to jest art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Strona odwołująca się podniosła, że POD „G.” spełnia wszystkie warunki niezbędne do nabycia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1995 r. Powołał się przy tym na podobne przypadki znane praktyce i orzecznictwu. „Okręgowy Zarząd Polskiego Związku Działkowców w W., kierując odwołanie do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym, uczynił to w wyniku wyroku NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 12 listopada 1998 r., w

którym to Sąd zauważył, że uchwały w przedmiotowych sprawach Zarządu Miasta W. mają charakter decyzji a nie uchwał i zaskarżyć je należy do Kolegium a nie do Wojewody”. W konkluzji odwołania powtórzono wniosek „o uchylenie zaskarżonej uchwały - decyzji Zarządu Miasta W., ponieważ błędna interpretacja prawa zastosowana przez Zarząd Miasta W. uniemożliwia regulowanie stanów prawnych terenów pracowniczych ogródków działkowych a jednocześnie utrudnia przekazywanie przez Związek terenów POD pod inwestycje miejskie”.

Postanowieniem z dnia 25 lutego 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu po rozpatrzeniu odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. stwierdziło niedopuszczalność odwołania. W uzasadnieniu tego postanowienia stwierdzono, że według art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych - na który powołuje się zarówno Zarząd Miasta W. w uchwale z 25 września 1998 r., jak i strona kwestionująca tę uchwałę - Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy był użytkownikiem tych gruntów, a ogrody spełniały warunki, o których mowa w art. 10 lub art. 33 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 tej ustawy zawarcie umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste następuje bez przetargu. Z przywołanych unormowań niedwuznacznie wynika, że ustawodawca wyposażył Polski Związek Działkowców w instrument prawny umożliwiający nabycie prawa użytkowania wieczystego. Jest nim prawo podmiotowe przybierające postać roszczenia, przy czym ma ono charakter cywilnoprawny, o czym przesądza również określony przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. sposób realizacji tego roszczenia. Przyznanie Polskiemu Związkowi Działkowców roszczenia - przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy - ma na celu ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych. Uprawnienie to ma być realizowane na drodze cywilnoprawnej poprzez zawarcie umowy. W takiej sytuacji Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje z mocy ustawy roszczenie o zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, zaś na właścicielu takich gruntów (np. na gminie) ciąży (także wynikający z ustawy) obowiązek zawarcia odpowiedniej umowy. Realizacja tego roszczenia nastąpi więc z chwilą zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanawiającej prawo

użytkowania wieczystego i po dokonaniu stosownego, konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Do zawarcia umowy wymagane jest złożenie przez strony umowy zgodnych oświadczeń woli. Jeżeli więc realizujący swoje roszczenie o zawarcie umowy podmiot złożył oświadczenie wyrażające stanowczy zamiar nabycia określonych gruntów w użytkowanie wieczyste, to niezbędną przesłanką zawarcia umowy jest przejaw woli podmiotu zobowiązanego, akceptujący oświadczenie swego kontrahenta. W przypadku braku zgody ze strony zobowiązanego do złożenia oświadczenia woli rozbieżnego w swej treści z oświadczeniem uprawnionego, zamierzona umowa nie może dojść do skutku, zaś realizacja obowiązku jej zawarcia może być przeniesiona na drogę postępowania cywilnego (sądowego). Podmiot uprawniony może bowiem wystąpić do sądu z roszczeniem przeciwko osobie zobowiązanej o nakazanie złożenia odpowiedniego oświadczenia woli. W razie uwzględnienia takiego powództwa, prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek pozwanego do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastąpi to oświadczenie (art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c.). W przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego wyrok sądu stanowił będzie podstawę wpisu tego prawa w księdze wieczystej. Ustanawiając prawo użytkowania wieczystego na rzecz Polskiego Związku Działkowców ustawodawca w art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. nie przewidział administracyjnego trybu uwłaszczenia wskazanego podmiotu, pozostając przy umowie, jako instrumencie cywilnoprawnym. W takiej sytuacji nie ma miejsca ani na stosowanie procedury administracyjnej, ani na rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnych spornych kwestii ustanowienia użytkowania wieczystego. Przewidziane w art. 2 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1995 r. roszczenie Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych nie jest realizowane w trybie postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, gdyż sprawa taka nie należy do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych w postępowaniu przed organami administracji publicznej (art. 1 pkt 1 k.p.a.).

W rozpatrywanej sprawie wolę zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste przejawiał niewątpliwie Polski Związek Działkowców. Oświadczenie woli, choć o treści odmiennej od oczekiwanego przez Polski Związek Działkowców, zawarte zostało także w kwestionowanej uchwale Zarządu Miasta W., w której - wbrew twierdzeniom strony odwołującej się - nie można dopatrzeć się cech decyzji administracyjnej. Cywilnoprawne oświadczenia woli składane przez organy kolegialne osób

prawnych, muszą przybierać w swej formie postać uchwały, jako że nie sposób wyobrazić sobie innego uzewnętrznienia woli osoby prawnej przez organ działający *in corpore*. Także przejaw woli organu kolegialnego, jakim jest zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego (np. złożenie oferty lub jej przyjęcie, udzielenie pełnomocnictwa) musi być upostaciowiony w uchwale. Uwaga ta w pełni odnosi się również do konkretnych stosunków cywilnoprawnych, gdy zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma np. przyjąć lub odrzucić ofertę ściśle określonego podmiotu. Uchwała zarządu jednostki samorządu terytorialnego tylko wtedy mogłaby być uznana za decyzję administracyjną, gdyby - przybierając jej formalną postać - rozstrzygała indywidualną sprawę zakwalifikowaną przez normy prawa materialnego jako sprawa z zakresu administracji publicznej. Natomiast uchwała zarządu jednostki samorządu terytorialnego odnosząca się do stosunków uznanych przez prawo materialne za stosunki cywilnoprawne nie jest decyzją administracyjną, skoro zawiera przejaw woli osoby prawnej w kwestii powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego wynika stąd, że stanowisko Zarządu Miasta W. sformułowane w uchwale z 25 września 1998 r. stanowi przejaw woli gminy, jako osoby prawnej, co do umowy z Polskim Związkiem Działkowców ustanawiającej użytkowanie wieczyste gruntów położonych w W. przy ul. G. i jako czynność cywilnoprawna nie może być zaskarżona w trybie postępowania administracyjnego. Nie jest przy tym bez znaczenia, że - zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) - to właśnie Zarząd Miasta W. reprezentuje jednostkę samorządu terytorialnego (Gminę W.) w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Jeżeli Polski Związek Działkowców uważa, że Gmina W. - mimo ciężącego na niej obowiązku - bezpodstawnie uchyla się od zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, to może wystąpić do sądu z powództwem o przymusowe zawarcie takiej umowy w trybie przewidzianym w art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. Według Samorządowego Kolegium Odwoławczego z tych motywów nie można podzielić stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartego w wyroku z dnia 12 listopada 1998 r. (II SA/Wr 1516/98 - nieopublikowany), wedle którego uchwała zarządu gminy odmawiająca przekazania gruntów w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców jest decyzją administracyjną, rozstrzygającą indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej.

Uchylając zaskarżone postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego NSA stwierdził, że zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W niniejszej sprawie wniosek strony skarżącej skierowany do Zarządu Miasta W. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości niewątpliwie wszczął postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem przez Zarząd Miasta W. uchwały z dnia 25 września 1998 r., która spełnia podstawowe kryteria decyzji administracyjnej (w tym zakresie NSA podzielił pogląd prawny zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku tego Sądu z dnia 12 listopada 1998 r.). Uchwała ta bowiem spełnia wszystkie wymogi formalne z art. 104 i 107 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w skarżonym postanowieniu powołało jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 134 k.p.a., przyjmując niedopuszczalność odwołania. Tego stanowiska NSA jednak nie podzielił. W tym kontekście NSA stwierdził, że niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn o charakterze przedmiotowym i podmiotowym. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn przedmiotowych obejmuje przypadki braku przedmiotu zaskarżenia oraz przypadki wyłączenia przez przepisy prawne możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji. Odwołanie przysługuje od decyzji, a organ pierwszej instancji dokonał „faktycznie rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją po wszczęciu przez stronę skarżącą postępowania administracyjnego”. Organ pierwszej instancji (Zarząd Miasta) tego postępowania nie umorzył jako bezprzedmiotowego z powodu cywilnoprawnego charakteru sprawy, jak ocenił to organ drugiej instancji (Samorządowe Kolegium Odwoławcze). Zaskarżone postanowienie także nie ustosunkowało się do tego postępowania i pozostawiło w obrocie prawnym rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że jeżeli żądanie strony (art. 61 § 1 k.p.a.) nie dotyczy sprawy podlegającej rozstrzygnięciu co do istoty przez organ administracji, postępowanie administracyjne wszczęte takim żądaniem, jako bezprzedmiotowe, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. bez względu na przyczyny, z powodu których strona wystąpiła z tym wnioskiem (por. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 1990 r., II SA 1240/89, ONSA 1990 nr 1, poz. 16). W związku z tym NSA uznał, że organ drugiej instancji naruszył także przepis art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., uchylając się od rozstrzygnięcia sprawy. NSA ograniczył się przy tym tylko do kontroli zgodności zaskarżonego postanowienia z prawem, pozostawiając poza tą kontrolą charakter sprawy (cywilny czy administracyjny).

W rewizji nadzwyczajnej zaskarżonemu nią wyrokowi NSA zarzucono, iż narusza on: 1. art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z jej art. 59 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a. „w kontekście art. 66 § 3 k.p.a. i art. 2 k.p.c. w związku z brakiem wyeliminowania skarżonego postanowienia, jako wydane-go w sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd powszechny”, 2. art. ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA, w związku z art. 1 pkt 1 i art. 104 § 1 k.p.a. wobec wadliwego ustalenia, iż odmowa uwzględnienia wniosku Polskiego Związku Działkowców, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych miała walor decyzji administracyjnej, od której służyło odwołanie, a nie odmowy, która mogła przemawiać za wystąpieniem z odpowiednim roszczeniem na drogę postępowania cywilnego, 3. art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wobec zobowiązania SKO w W. do merytorycznego rozpoznania sprawy lub ewentualnie do uchylenia „decyzji” pierwszej instancji i umorzenia postępowania. Ponadto w rewizji nadzwyczajnej postanowieniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 25 lutego 1999 r. postawiono zarzut w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania, co według niej stanowi oczywistą obrazę art. 134 k.p.a. „w kontekście art. 66 § 3 in fine k.p.a.”.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o uchylenie (zmianę) zaskarżonego wyroku NSA i stwierdzenie nieważności postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 25 lutego 1999 r. w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej w szczególności podniesiono, że za oczywiste należało przyjąć, iż Polski Związek Działkowców, który przed 1 stycznia 1997 r. wystąpił z odpowiednim wnioskiem o ustanowienie na jego rzecz użytkownika wieczystego na określonych gruntach, uznając że w dniu 5 grudnia 1990 r. był użytkownikiem danych gruntów, a zarazem, że na owych gruntach istnieją ogrody działkowe o charakterze stałym w rozumieniu art. 10 i 33 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, w przypadku odmowy zawarcia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego umowy o oddanie takich gruntów w użytkowanie wieczyste (zgodnie z art. 2 k.p.c.) może dochodzić realizacji swojego roszczenia na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi i ewentualnie przed Sądem Najwyższym, a nie na drodze postępowania administracyjnego, jako że sprawa taka jak przedmiotowa nie ma charakteru sprawy administracyjnej w rozu-

mieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Skoro sprawa niniejsza nie miała charakteru sprawy administracyjnej, to nie podlegała też załatwieniu przez wydanie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 104 k.p.a. Zarząd Miasta W., odmawiając zawarcia stosownej umowy uchwałą z dnia 25 września 1998 r. umożliwił natomiast Polskiemu Związkowi Działkowców wystąpienie z odpowiednim roszczeniem na drogę postępowania cywilnego, o czym mógł także poinformować wnioskodawcę w stosownym pouczeniu (art. 66 § 3 k.p.a.). Zdaniem wnoszącego niniejszą rewizję nadzwyczajną, „należy zauważyć, że o ile może być dyskusyjne to, czy Zarząd Miasta W. powinien był pouczyć PZD o przysługującym mu prawie już w momencie podjęcia stosownej uchwały, to niewątpliwie po otrzymaniu „odwołania” adresowanego do SKO w W. powinien był stosownie pouczyć PZD, a nie kierować sprawę do SKO w W.” Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie mając do czynienia z odwołaniem od decyzji administracyjnej, lecz w istocie z żądaniem podlegającym rozpoznaniu przez sąd powszechny, powinno było, kierując się treścią art. 66 § 3 in fine k.p.a., zwrócić PZD Zarządowi Okręgowemu w W. pismo nazwane „odwołaniem” z odpowiednim pouczeniem, a nie wydawać postanowienia o niedopuszczalności odwołania z powołaniem się na art. 134 k.p.a. Za oczywiste wypada przyjmować bowiem, że art. 134 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko wówczas, kiedy w ogóle została wydana jakakolwiek decyzja, a w sprawie niniejszej - według Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego - takiej nie było. Za obowiązkiem zwrócenia ze stosownym pouczeniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze pisma nazwanego wadliwie przez stronę odwołującą się odwołaniem, przemawiał także wzgląd na postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 11 stycznia 1995 r., III PO 9/94 (OSNAPiUS 1995 nr 12, poz. 52), w którym stwierdzono, że prawidłową formą uznania się przez organ administracji państwowej za niewłaściwy do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji jest przekazanie wniosku organowi właściwemu (art. 65 k.p.a.) lub zwrócenie podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem (art. 66 § 3 k.p.a.).

W ocenie rewizji nadzwyczajnej jedyną kwestią dyskusyjną w tej sprawie może być jedynie to, czy w postępowaniu przed organem wyższego stopnia art. 66 § 3 in fine k.p.a. mógł mieć zastosowanie wprost, czy też poprzez art. 140 k.p.a. „Ten teoretyczny problem nie rzutuje jednak na końcowe ustalenie co do obowiązku SKO we Wrocławiu powołania się na art. 66 § 3 in fine w tej sprawie, a zarazem co do niedopuszczalności odwoływania się przez ten organ do treści zawartych w art. 134 k.p.a.”. Okoliczności, jakie zaistniały w tej sprawie w pełni upoważniały Samorządo-

we Kolegium Odwoławcze do uznania, że dane zawarte w piśmie nazwanym „odwołaniem” są tymi, które podlegają wyłącznie ocenie przez sąd powszechny. Nadanie stanowisku tego Kolegium kształtu postanowienia, nawiązanie do treści zawartych w art. 134 k.p.a., a w konsekwencji także pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, było błędem. Prawem i obowiązkiem NSA rozpoznającego skargę na to postanowienie, było natomiast wyeliminowanie postanowienia Kolegium, przy uwzględnieniu treści art. 59 ustawy o NSA oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a. „w kontekście art. 66 § 3 in fine k.p.a.” ze stosownym pouczeniem skarżącego co do przysługującego mu prawa w zakresie wystąpienia ze stosownym roszczeniem na drogę postępowania cywilnego. Według rewizji nadzwyczajnej ani kwestionowany wyrok NSA, ani poprzedzające go postanowienie Kolegium nie odpowiadają obowiązującemu prawu, przy czym to ostatnie postanowienie z innych przyczyn niż podane w uzasadnieniu skarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Źródło sporu, a także poniekąd jego istota, w niniejszej sprawie dotyczą tego, czy w wyniku wniosku Polskiego Związku Działkowców - Okręgowego Zarządu w W. wszczęte zostało postępowanie administracyjne i czy w jego następstwie doszło do wydania decyzji administracyjnej przez Zarząd Miasta W., a w szczególności, czy jego uchwała odmawiająca uznania i realizacji wniosku strony odwołującej się stanowi decyzję administracyjną (na takim stanowisku stoi ta strona, czyli Okręgowy Zarząd oraz NSA), czy też jest ona oświadczeniem woli (odmawiającym zawarcia stosownej umowy) w rozumieniu przepisów prawa cywilnego (w taki sposób istotę tej uchwały ocenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a za nim - jak można sądzić - także Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego). W szczególności ważne jest tu to, że NSA uznał, iż wspomniana uchwała jest decyzją administracyjną, a tym samym nie może być sprowadzana do oświadczenia woli odmawiającego zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego. Decyzja ta nie może być identyfikowana z oświadczeniem woli określonego organu, co oczywiście nie przeczy temu, że w pewnych przypadkach decyzje administracyjne mogą wywoływać bezpośrednio skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych ale właśnie jako decyzje administracyjne, a nie jako oświadczenia woli w ścisłym rozumieniu. To, czy w danym przypadku dochodzi do oświadczenia woli zależy od tego, czy wola zostaje wyrażona ale także i od tego,

czy dany podmiot (jego organ) ma świadomość tego i chce, by to co oświadcza było traktowane jako jego oświadczenie woli, które ma wywoływać określone skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych, czy też takiej intencji i takiego zamiaru nie przejawia, stojąc na stanowisku, iż wyraża swoją wolę jako organ rozstrzygający sprawę w drodze decyzji administracyjnej. Innymi słowy, to czy wspomniana uchwała Zarządu Miasta W. była oświadczeniem woli jest przede wszystkim kwestią faktów, przy czym przy ich ocenie nie można pominąć tego, czy Zarząd ten podejmując tę uchwałę pozostawał w przekonaniu, że składa oświadczenie woli, czy też że rozstrzyga sprawę w sposób władczy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że uchwała Zarządu Miasta W. „spełnia podstawowe kryteria decyzji administracyjnej” i „spełnia wszystkie wymogi formalne z art. 104 i 107 k.p.a.”. U podłoża tego stanowiska leżą określone założenia dotyczące stanu faktycznego sprawy, bo przecież gdyby w treści uchwały Zarządu Miasta W. wyraźnie stwierdzono, że odmawia się zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, czy też że nie uwzględnia się oferty dotyczącej tej kwestii, to brak byłoby przesłanek do traktowania tej uchwały jako decyzji administracyjnej. Inaczej mówiąc, stwierdzenie, że sprawa tego użytkowania powinna zostać załatwiona poprzez zawarcie stosownej umowy, a nie w drodze decyzji administracyjnej - z czym zdaniem Sądu Najwyższego należy się zgodzić - nie oznacza jeszcze, że przejaw woli organu gminy może być automatycznie traktowany jako jej oświadczenie woli skierowane na ukształtowanie stosunków cywilnoprawnych, bez respektowania rzeczywistych jego intencji, celów, ocen i kwalifikacji prawnej własnego działania.

W rewizji nadzwyczajnej nie zarzucono błędów w ustaleniach faktycznych (oznacza to, że Sąd Najwyższy rozstrzygając niniejszą sprawę jest związany podstawą faktyczną ustaloną w zaskarżonym wyroku NSA), a z przyjętej przez NSA kwalifikacji prawnej zachowania się Zarządu Miasta W. pośrednio wynika, że Sąd ten nie dopatrywał się w uchwale tego Zarządu oświadczenia woli w pojęciu Kodeksu cywilnego, bo przyjął, iż stanowiła ona decyzję administracyjną, a to jest nie tylko kwestią prawa ale także i faktów, w związku z którymi dokonywana jest taka lub inna kwalifikacja prawna; w tym wypadku uznanie, że uchwała stanowi decyzję administracyjną a nie oświadczenie woli. Jakkolwiek konsekwencją podjętej uchwały (decyzji administracyjnej) Zarządu Miasta W. jest zasadniczo wyrażenie przezeń równocześnie woli, że nie zamierza on zawrzeć z wnioskodawcą umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego (choć teoretycznie można sobie wyobrazić później-

sze zawarcie przez ten organ takiej umowy wbrew tej uchwale przez złożenie przez umocowane do tego osoby stosowanego oświadczenia woli), to jednak woli tej nie można identyfikować z samą decyzją administracyjną, a w każdym razie nawet gdyby przyjąć, że Zarząd Miasta W. oświadczył wolę (w pojęciu przepisów prawa cywilnego), że odmawia zawarcia wspomnianej umowy, to nie wynika stąd jeszcze, iż nie wydał decyzji administracyjnej, którą stanowi sporna uchwała. Stanowisko przyjęte w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej oparte jest na błędnych założeniach, że organ administracji publicznej nie może wydać decyzji administracyjnej w sprawie, która nie należy do jego właściwości, oraz - co zdaje się pośrednio wynikać z wywodów uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej - że jeżeli wypowiada się on w sprawie wykraczającej poza ramy jego upoważnienia do rozstrzygania spraw w drodze decyzji administracyjnej, to ta jego wypowiedź automatycznie powinna być traktowana jako oświadczenie woli w pojęciu prawa cywilnego, jeżeli - tak jak w rozpoznawanej sprawie - organ nie powinien wydawać decyzji, lecz przepisy przewidują powinność złożenia przezeń stosownego oświadczenia woli. Teza, że ustawodawca zakłada możliwość istnienia w obrocie prawnym decyzji administracyjnych wydanych poza zakresem upoważnienia znajduje potwierdzenie chociażby w regulacji art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., przewidującej, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Oznacza to, że decyzja wydana poza zakresem właściwości - zwłaszcza jeżeli w świetle niejednoznacznych uregulowań prawnych istnieją usprawiedliwione wątpliwości co do tego, czy dana sprawa powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej - przez samą tę okoliczność nie przestaje być decyzją administracyjną, jest jedynie decyzją wadliwą, w stosunku do której może zostać wydana decyzja stwierdzająca jej nieważność. Podobnie np. orzeczenie sądu powszechnego przez to, że dotyczy sprawy nienależącej do drogi sądowej z tego tylko powodu nie przestaje być orzeczeniem sądowym. Jest ono wprawdzie orzeczeniem wadliwym, ale to nie znaczy, że nie istnieje w obrocie prawnym czy też, że należy je traktować jako innego rodzaju akt (zdarzenie prawne) aniżeli właśnie orzeczenie sądowe. Nie jest więc trafne stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że w niniejszej sprawie nie została wydana jakakolwiek decyzja (decyzja administracyjna) przez Zarząd Miasta W. Jednocześnie zgodzić należy się z poglądem wyrażonym w rewizji nadzwyczajnej, że „skoro sprawa niniejsza nie miała charakteru sprawy administracyjnej to nie podlegała też załatwieniu przez wydanie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1

pkt 1 i 104 k.p.a.". Z ustaleń przyjętych przez NSA wynika wszakże, że decyzja administracyjna została wydana, bo uchwała Zarządu Miasta W. ma podstawowe cechy decyzji administracyjnej i „spełnia wszystkie wymogi formalne z art. 104 i 107 k.p.a.”, a tego, że uchwała ta spełnia wymogi formalne decyzji administracyjnej rewizja nadzwyczajna nie kwestionuje. Nie jest zaś trafny wyrażony w sposób pośredni w rewizji nadzwyczajnej pogląd, że pojęciowo wykluczone jest wydawanie decyzji przez dany organ z naruszeniem przepisów o właściwości, a na tym poglądzie w istocie oparte jest jej twierdzenie, że Zarząd Miasta W. nie wydał żadnej decyzji administracyjnej w następstwie wniosku Polskiego Związku Działkowców Okręgowego Zarządu w W. W konsekwencji chybiony jest zasadniczy zarzut rewizji nadzwyczajnej, że w sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze powinno zastosować art. 66 § 3 k.p.a., bo zwrócenie na tej podstawie stronie odwołania przez to Kolegium z pouczeniem o przysługującym jej prawie wystąpienia ze stosownym roszczeniem na drogę postępowania cywilnego, nie usuwa z obrotu prawnego decyzji administracyjnej wydanej przez Zarząd Miasta W., a to oznacza że przepis ten nie może być stosowany w takim przypadku.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika pośrednio, że NSA przede wszystkim zastosował w sprawie art. 105 § 1 k.p.a., którego naruszenia rewizja nadzwyczajna nie zarzuca. W myśl tego przepisu, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. W konsekwencji tego w sprawie został naruszony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Tak zdaniem Sądu Najwyższego należy odczytać sens wypowiedzi zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku NSA. Według Sądu Najwyższego stanowisko to może budzić wątpliwości, bo zaskarżona decyzja Zarządu Miasta W. została podjęta z naruszeniem przepisów o właściwości (przedmiotowej), jednakże rewizja nadzwyczajna nie zarzuca naruszenia art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., a ponadto nieważności postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego upatruje w naruszeniu przez to postanowienie zupełnie innych przepisów (art. 1 pkt 1, 66 § 3, 104, 134 k.p.a.), przy czym twierdzenie dotyczące ich obrazy opiera na założeniu, że uchwała Zarządu Miasta W. nie ma cech decyzji administracyjnej, które wszakże nie jest słuszne. W tym stanie rzeczy nie jest także trafny zarzut naruszenia art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., zwłaszcza że stwierdzenie nieważności postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego - którego domaga się rewizja nadzwyczajna - oznaczałoby, że w dalszym ciągu w obro-

cie prawnym pozostawałaby decyzja administracyjna (uchwała) Zarządu Miasta W., a jednocześnie zarówno w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest wadliwe i nie powinno funkcjonować w obiegu prawnym. Stąd uchylene tego postanowienia było zasadne.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zgodnie z art. 126 k.p.a. przepisy art. 156 - 159 k.p.a. stosuje się odpowiednio tylko do postanowień, od których przysługuje zażalenie, zaskarżone zaś do NSA postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydane zostało na podstawie art. 134 k.p.a., z którego wynika, że jest to postanowienie ostateczne (nie służy na nie zażalenie). W stosunku do tego typu postanowień nie istnieje więc możliwość stwierdzenia ich nieważności na mocy art. 156-159 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a. (por. W.Chróścielowski: Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego, PiP 1996 nr 2). Oznacza to, iż wniosek rewizji nadzwyczajnej, w myśl którego uchylając wyrok NSA Sąd Najwyższy powinien jednocześnie stwierdzić nieważność postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, już tylko z tego powodu jest bezzasadny.

Z powyższej przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====