

Wyrok z dnia 7 lipca 1999 r.

III RN 26/99

W wyniku upływu terminu określonego w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299; w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 59, poz. 268) użytkowanie nieruchomości wygasa z mocy prawa (art. 16 ust. 2 i 3 tej ustawy), a właściwy organ powinien wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji stanowiących tytuł użytkowania nieruchomości (art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 KPA) oraz o przekazaniu mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 1999 r. sprawy ze skargi Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w P. na decyzję Wojewody W. z dnia 19 marca 1998 r. [...] w przedmiocie użytkowania nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 1998 r. [...]

1. u c h y ł zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym.
2. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Wojewody W. z dnia 19 marca 1998 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w P. [...] z dnia 21 maja 1997 r. stwierdzającej wygaszenie użytkowania.

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

Kierownik Urzędu Rejonowego w P. decyzją z dnia 21 maja 1997 r. wydaną na podstawie art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw

(jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 - powoływanej nadal jako: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi) stwierdził wygaśnięcie użytkowania przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną w P. nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 36,03 ha, obejmującą wymienione w niej działki gruntu o różnych numerach ewidencyjnych, a położone na terenie gminy P. W wyniku odwołania Spółdzielni, Wojewoda W. decyzją z dnia 19 marca 1998 r. uchylił powyższą decyzję w części i stwierdził wygaśnięcie użytkowania przez Spółdzielnię jedynie nieruchomości rolnych o powierzchni 34,36 ha oraz przekazał je do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także określił sposób ich faktycznego przekazania protokołem zdawczo-odbiorczym; równocześnie Wojewoda przyjął w swej decyzji, że dwie spośród działek (o łącznej powierzchni 1,67 ha), których dotyczyła decyzja organu pierwszej instancji, a które obejmowały teren oczyszczalni ścieków i zbiornika wodnego oraz drogi dojazdowej do oczyszczalni, nie mają charakteru rolnego (co potwierdza także ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy P.) oraz zostały już wcześniej skomunalizowane na rzecz gminy P. na mocy decyzji Wojewody W. z dnia 17 marca 1998 r. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w P. w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosła o uchylenie decyzji Wojewody W., zarzucając, że Wojewoda nie wziął pod uwagę zmiany art. 16 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami w wyniku wejścia w życie art. 17a ust. 2 tej ustawy. Ponadto w skardze podniesiono, że Wojewoda nie uzasadnił dlaczego dwóch spośród działek nie uważa za działki rolne, pomimo że budowle na jednej z nich wzniesione zostały dla potrzeb gospodarstwa rolnego skarżącej i z tego powodu, nie należało do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii podejmować decyzji komunalizacyjnej dotyczącej obu działek. Następnie, w odrębnym piśmie procesowym uzupełniającym skargę, strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji Wojewody, ponieważ jej zdaniem do końca 1997 r. nie było dopuszczalne stwierdzenie przez Wojewodę wygaśnięcia prawa użytkowania spornych nieruchomości, a to z uwagi na uregulowania prawne jakie w tym zakresie wynikały z art. 16 ust. 1 - ust. 3 oraz art. 17 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Wojewoda W. w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, wskazując przy tym, że oczyszczalnię ścieków wybudowano także ze względu na potrzebę obsługi sąsiadującej ze Spółdzielnią gminy P., a rozliczenie nakładów z tego tytułu nastąpić ma w odrębnym postępowaniu.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 września 1998 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał, że stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi dotychczasowe użytkowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej wygasa, jeżeli zmiana jego warunków nie nastąpi w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w brzmieniu ustalonym w wyniku zmiany wprowadzonej art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz.U. Nr 59, poz. 268), tzn. do dnia 31 grudnia 1997 r. Dotychczasowe użytkowanie nieruchomości wygasa więc z mocy samego prawa, a właściwy organ wydaje wówczas jedynie decyzję w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia dotychczasowych decyzji stanowiących tytuł użytkowania nieruchomości (art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 KPA w związku z art. 16 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi), stąd wniosek, że niedopuszczalne było orzekanie w przedmiocie wygaśnięcia użytkowania nieruchomości zarówno przez Kierownika Urzędu Rejonowego, jak i przez Wojewodę. Z przepisów powyższych wynika przy tym, że wygaśnięcie dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie mogło nastąpić przed końcem 1997 r., a ponieważ przepisy te mają na celu ochronę dotychczasowych użytkowników tych nieruchomości, to nie było dopuszczalne wydanie na ich podstawie decyzji o wygaśnięciu użytkowania już w dniu 21 maja 1997 r., jak to w rozpoznawanej sprawie uczynił Kierownik Urzędu Rejonowego, bowiem wówczas nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla zmiany dotychczasowych warunków użytkowania. Natomiast, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dodany później art. 17a ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi odnosi się do innej sytuacji prawnej i faktycznej (tzw. władania, co może mieć miejsce dopiero po przejściu nieruchomości do dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) i nie miał on na celu zmiany art. 16 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (co wynika z art. 17a ust. 1 tej ustawy). W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest też trafne kwestionowanie dopuszczalności prowadzenia w odrębnym postępowaniu sprawy komunalizacji niektórych działek, skoro postępowanie to było wszczęte w dniu 20 marca 1995 r. na wniosek Zarządu Gminy P., a po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 1997 r. [...] jest ponownie rozpoznawane przez organy administracji.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 12 kwietnia 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 1998 r. [...] zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie: art. 21 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 251 KC i art. 271 i nast. KC, wobec nieumotywowanego stwierdzenia, że Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna utraciła z mocy prawa przysługujące jej prawo rzeczowe do określonej nieruchomości; art. 181 Konstytucji RP „w związku z art. 177 Ustawy Zasadniczej” wobec wypowiedzania się przez Naczelną Sąd Administracyjny o istnieniu (nieistnieniu) stosunku cywilnoprawnego, pomimo braku przepisu szczególnego, który upoważniałby ten Sąd do zajmowania stanowiska w tej kwestii, zwłaszcza w sytuacji, gdy orzeczenie tego Sądu „nie było uzależnione od rozstrzygnięcia kwestii wstępnej dotyczącej istnienia takiego stosunku”; art. 2 Konstytucji RP: wobec niestwierdzenia przez Sąd na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA nieważności zbędnych decyzji administracyjnych, wobec uzależnienia przez Sąd wywiedzenia określonych następstw prawnych od spełnienia przez podmiot dysponujący prawem rzeczowym na nieruchomości warunku, którego ten podmiot nie mógł spełnić z przyczyn od siebie niezależnych, wobec niezachowania przez Sąd minimum staranności przy redagowaniu zaskarżonego orzeczenia (błędne określenie treści rozstrzygnięcia organu drugiej instancji, które nie utrzymywało w mocy decyzji organu pierwszej instancji) oraz wobec zignorowania przez Sąd zarzutów strony, nawiązujących w swej treści do art. 156 § 1 pkt 2 i 5 KPA; art. 16 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wobec uznania, że przepis ten czyni zbędnym orzekanie przez organy administracji publicznej o wygaśnięciu prawa użytkowania ustanowionego na nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa i wobec ustalenia, że przepis ten upoważnił kierowników urzędów rejonowych do stwierdzenia wygaśnięcia prawa użytkowania jedynie do tych nieruchomości, które weszły w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przed dniem 31 grudnia 1997 r. i które przed tym dniem Agencja mogła uczynić przedmiotem jednej z umów wymienionych w rozdziałach 6 i 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi; oraz art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i 5 KPA, wobec niezastosowania tych przepisów w stosunku do zaskarżonej decyzji organu drugiej instancji. W konsekwencji rewizja nadzwyczajna wnosi na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA alternatywnie: albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego roz-

poznania, albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji Wojewody W.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, iż oczywistą intencją strony skarżącej było „dążenie do ustalenia, że nadal dysponuje prawem użytkowania do spornych nieruchomości, a organy administracji nie są upoważnione do orzekania o istnieniu tego prawa na podstawie powołanych przez siebie przepisów” i dlatego Naczelny Sąd Administracyjny powinien w tej sytuacji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji Wojewody W. Należało mieć bowiem na uwadze, że na podstawie art. 16 ust. 1 - ust. 3 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi: „przedmiotem stwierdzenia wygaśnięcia mogło być jedynie użytkowanie nieruchomości, które zostały przekazane Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przed dniem 31 grudnia 1997 r. w drodze konstytutywnych decyzji wojewodów, wydanych na podstawie art. 17 ust. 1 ostatnio wymienionej ustawy, bądź też takich nieruchomości, które weszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z mocy prawa, to jest z mocy art. 14 ust. 2 ww. ustawy z dnia 19 października 1991 r.” (w tym kontekście powołano także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 8 listopada 1994 r., SA/Kr 2916/93 - ONSA z 1995 r. nr 3 poz. 141). W rewizji nadzwyczajnej podniesiono także, że Wojewoda W. wydając zaskarżoną do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzję z dnia 19 marca 1998 r. w sytuacji, gdy decyzji organu I instancji nie opatrzone rygiorem natychmiastowej wykonalności, a ta ostatnia jako nieostateczna nie podlegała też wykonaniu z mocy prawa, dopuścił się w szczególności obrazy art. 13 ust. 1 ww. ustawy z dnia 19 października 1991 r., który w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 kwietnia 1996 r. (Dz.U. Nr 59, poz. 268) obowiązującym od dnia 12 czerwca 1996 r., stanowi, że: „Przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nastąpi niezwłocznie po utworzeniu Agencji, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 1997 r.”, z czego wyprowadzony został wniosek, że decyzja Wojewody W. dotknięta była wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 5 KPA, a ustalenia zawarte w pkt 3 i pkt 4 tej decyzji były dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Natomiast decyzja ta nie zawierała rozstrzygnięcia koniecznego w świetle art. 16 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, a mianowicie dotyczącego odszkodo-

wania „za części składowe oraz za nie pobrane pożytki”, co także uzasadnia zarzut rażącego naruszenia prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafnie wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku, że zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299) dotychczasowe użytkowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej wygasa, jeżeli zmiana jego warunków nie nastąpi w terminie określonym w art. 13 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu ustalonym w wyniku zmiany wprowadzonej art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz.U. Nr 59, poz. 268), tzn. do dnia 31 grudnia 1997 r. Oznacza to, że dopiero w wyniku upływu tego terminu dotychczasowe użytkowanie nieruchomości wygasało z mocy samego prawa, a właściwy organ powinien wydać wówczas decyzję w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia dotychczasowych decyzji stanowiących tytuł użytkowania nieruchomości (art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 KPA w związku z art. 16 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi) oraz w sprawie przekazania mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z przepisów powyższych wynika równocześnie, że wygaśnięcie dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie mogło nastąpić przed końcem 1997 r. Co więcej, ponieważ przepisy te miały na celu ochronę dotychczasowych użytkowników tych nieruchomości do dnia 31 grudnia 1997 r., to nie było dopuszczalne wydanie na ich podstawie decyzji o wygaśnięciu użytkowania już w dniu 21 maja 1997 r., jak to w rozpoznawanej sprawie uczynił Kierownik Urzędu Rejonowego, bowiem wówczas nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla zmiany dotychczasowych warunków użytkowania. Słuszny jest również pogląd prawny sformułowany w zaskarżonym wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny, wedle którego dodany później art. 17a ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi odnosi się do innej sytuacji prawnej i faktycznej (dotyczy tzw. władania, co może mieć miejsce dopiero po przejściu nieruchomości do dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) i nie miał on na celu zmiany art. 16 (co też ustawodawca zastrzegł wyraźnie na wstępie art. 17a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). W konsekwencji

oznacza to jednak, że w rozpoznawanej sprawie miało miejsce rażące naruszenie prawa w tym sensie, że na podstawie art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Kierownik Urzędu Rejonowego w P. już w dniu 21 maja 1997 r. wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie użytkowania przez Spółdzielnię Produkcyjną w P. nieruchomości rolnych, a w tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając skargę powinien na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, o co też strona wnosiła już w postępowaniu odwoławczym. W tym zakresie rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie. Natomiast pozostałe zarzuty podniesione w rewizji nadzwyczajnej nie zasługują na uwzględnienie, bowiem albo nie wskazują na rażące naruszenia prawa i są chybione merytorycznie - co dotyczy w szczególności zarzutu jakoby Sąd naruszył granice kognicji, skoro w treści uzasadnienia wyroku incydentalnie wypowiedział się w kwestii istnienia stosunku cywilnoprawnego, albo też zarzuty te są wręcz niezrozumiałe - w rewizji nadzwyczajnej wskazano między innymi na rażące naruszenie „art. 181 Konstytucji RP w związku z art. 177 Ustawy Zasadniczej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stosownie do wniosku rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz 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.) orzekł, jak w sentencji.

=====