

Wyrok z dnia 4 listopada 1998 r.

III RN 74/98

Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia (art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i może być ona wzruszona jedynie w drodze rewizji nadzwyczajnej, wniesionej w nieprzekraczalnym terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia (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.).

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1998 r. sprawy ze skargi Zarządu Gminy L. na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w W. z dnia 9 grudnia 1996 r. [...] w przedmiocie nabycia mienia komunalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Wojewoda S. decyzją z dnia 14 kwietnia 1993 r. [...] odmówił stwierdzenia nabycia z mocy prawa zarówno przez Miasto W., jak i przez Gminę L. własności nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów w obrębie W. jako działka [...] i wpisanej

do księgi wieczystej [...], bowiem uznał, że działka ta nie podlega komunalizacji na mocy art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., powoływana nadal jako: ustawa-Przepisy wprowadzające) jako, że w części stanowi ona siedzibę Sądu Rejonowego w W. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 15 listopada 1993 r. [...], wydaną na skutek odwołania Gminy L., utrzymała w mocy decyzję Wojewody S. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 lipca 1995 r. [...], po rozpoznaniu skargi wniesionej przez Gminę L., uchylił zaskarżoną decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody S., przy czym w uzasadnieniu tego wyroku, nawiązując do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91), stwierdził, że sporna nieruchomości stała się z dniem 27 maja 1990 r. przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i Miasta W. - jako gminy właściwej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy-Przepisy wprowadzające. Wyrok ten nie został wzruszony w drodze rewizji nadzwyczajnej.

W konsekwencji, Wojewoda S. decyzją z dnia 6 grudnia 1995 r. [...] stwierdził nabycie przez Miasto W. części stanowiącej 452/699 spornej nieruchomości i równocześnie odmówił komunalizacji udziału w tej nieruchomości na rzecz Gminy L. W wyniku odwołania od tej decyzji, wniesionego zarówno przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Sądu Rejonowego w W., jak i Gminę L. reprezentowaną przez Wójta, Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 7 lutego 1996 r. [...] uchyliła zaskarżoną decyzję Wojewody S. i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania z równoczesnym zobowiązaniem do ustalenia udziałów zainteresowanych podmiotów w spornej nieruchomości, przyjmując że przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w tej sprawie organy administracji publicznej są związane stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowanym w powołanym wyroku z dnia 5 lipca 1995 r. [...].

W tej sytuacji, Wojewoda S. decyzją z dnia 30 września 1996 r. [...] stwierdził nabycie przez Miasto W. udziału 355/699 części spornej nieruchomości we współwłasności ze Skarbem Państwa i równocześnie odmówił stwierdzenia nieodpłatnego nabycia udziału we współwłasności spornej nieruchomości przez Gminę L. W odwołaniu od tej decyzji Wójt Gminy L. wnosił o jej uchylenie i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez stwierdzenie, że udział we współwłasności spornej nieruchomości nabyło nie Miasto W., lecz Gmina L. oraz, że udział ten wynosi nie 355/699 części,

ale 386/699 części. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 9 grudnia 1996 r. [...] utrzymała w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody S. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na tę ostatnią decyzję Gmina L. powtórzyła powoływane już wcześniej w toku postępowania administracyjnego w tej sprawie zarzuty, a ponadto podniosła także, że leżąca u podstaw przyjętych rozstrzygnięć wykładnia pojęcia „gmina właściwa”, która wynika z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1991 r. (W. 13/91) nie powinna mieć zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem dotyczyła ona odpowiedzi na pytanie odnoszące się do komunalizacji przedsiębiorstwa państwowego. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 listopada 1997 r. [...] oddalił skargę Gminy L., przyjmując, iż na podstawie art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o NSA) jest związany oceną prawną w sprawie wyrażoną we wcześniejszym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 1995 r. [...], który przesądził kwestię nabycia spornego mienia ogólnonarodowego na zasadzie współwłasności Skarbu Państwa i odpowiedniej komunalnej osoby prawnej - w danym wypadku Miasta W.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, pismem z dnia 10 czerwca 1998 r. [...], wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 1997 r. [...], zarzucając mu rażące naruszenie prawa poprzez naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy - Przepisy wprowadzające w związku z art. 7 KPA oraz art. 30 w związku z art. 51 ustawy o NSA i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go decyzji Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia 9 grudnia 1996 r. [...] i decyzji Wojewody S. z dnia 30 września 1996 r. [...] W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że brak jest podstaw dla przyjęcia, iż ocena prawna wyrażona w nie zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 1994 r. [...] wiąże w danej sprawie nie tylko Naczelny Sąd Administracyjny i określone organy administracji publicznej, ale także Sąd Najwyższy, bowiem jak wywodzi się w rewizji nadzwyczajnej „Ani były art. 209 KPA, ani obecny art. 30 ustawy o NSA nie wydają się przemawiać za tezą, iż w szczególności Sąd Najwyższy związany jest oceną prawną zawartą w wyroku NSA, który to wyrok ze względu na upływ czasu nie podlega wzruszeniu w trybie rewizji nadzwyczajnej.

Również generalne odesłanie do KPC (art. 365 § 1 KPC) zawarte w art. 59 ww. ustawy o NSA nie wydaje się tu mieć zastosowania, jako że kwestia związania wyrokami NSA nie może być uznana za nie unormowaną w ustawie o NSA". Dotyczy to tym bardziej sytuacji, gdy w grę wchodzi oczywista wadliwość oceny prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 1995 r. [...], który w odpowiednim czasie nie został zaskarżony w trybie rewizji nadzwyczajnej, a wyrażony w nim pogląd prawny jest niezgodny z poglądem prawnym w tej samej kwestii prawnej, choć w związku z rozpoznawaniem innej sprawy, przyjętym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 marca 1998 r. (III RN 16/98). W rewizji nadzwyczajnej podkreślono równocześnie, że w wyjątkowych sytuacjach także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszcza możliwość odstąpienia od zasady związania oceną prawną zawartą w poprzednim wyroku tego Sądu, jeżeli przestrzeganie zasady związania Sądu poprzednio wyrażoną oceną prawną w sprawie: „prowadziłoby do kolizji z zasadami demokratycznego państwa prawnego, którym daje obecnie wyraz art. 2 Konstytucji RP (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 1995 r., III SA 19/94 - OSP 1997/6/112 z częściowo aprobusującą glosą J. Borkowskiego oraz z aprobusującą glosą M. Wyrzykowskiego - Glosa 1996 nr 5 s.13 i n.)". W opinii rewizji nadzwyczajnej, w takiej sytuacji, gdy w grę wchodzi problem przestrzegania art. 30 ustawy o NSA oraz art. 2 Konstytucji RP, pierwszeństwo należy dać normie konstytucyjnej: „albowiem proste odwołanie się do ustawy zwykłej (do art. 30 ustawy o NSA) prowadziłoby do pozostawienia w mocy orzeczenia sądowego akceptującego decyzje administracyjne wydane sprzecznie z zasadą równości wobec prawa, przejawiającą się w tym przypadku w zapewnieniu przez ustawodawcę „możliwie równego startu” wszystkim gminom jako tworzoną w dniu 27 maja 1990 r. osobom prawa cywilnego w wyniku nieodpłatnego nabycia przez wszystkie gminy istotnych - porównywalnych - składników mienia ogólnonarodowego". W odniesieniu do niniejszej sprawy ma to znaczenie tym bardziej, jeśli zważyć, że w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. (W. 12/92 - OTK 1994/1/16) stwierdzono, iż budynki stanowiące siedzibę tak władzy gminy, jak i urzędu rejonowego stanowią niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego i w konsekwencji w decyzji komunalizacyjnej stwierdza się w takich wypadkach fakt powstania współwłasności i określa udział gminy w przedmiocie współwłasności. Biorąc powyższe pod uwagę, wywodzi rewizja nadzwyczajna, w danym wypadku brak było podstaw do stwierdzenia komunalizacji udziału we współwłasności na rzecz Miasta W., jako że w

dniu 27 maja 1990 r udział jego we współwłasności nie służył wykonywaniu ani jego zadań ani zadań podległych mu jednostek organizacyjnych; natomiast należało przyjąć, że istnieją podstawy prawne i faktyczne dla dokonania komunalizacji na rzecz Gminy L. we współwłasności nieruchomości położonej w W. ze Skarbem Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże w sprawie ten Sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia (art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) i może być ona wzruszona jedynie w drodze rewizji nadzwyczajnej wniesionej w nieprzekraczalnym terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia (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., por. także: uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1996 r., III ZP 2/96, OSNAPiUS 1997 nr 10, poz. 158 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 1997 r., III ZP 13/96, OSNAPiUS 1997 nr 24, poz. 482). Powyższe reguły prawne stanowić mają gwarancję stabilizacji wydawanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji RP) prawomocnych wyroków sądowych i w konsekwencji sprzyjać mają pewności obrotu prawnego, nawet w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie (*ad casum*) narusza prawo, chyba że zachodzą przesłanki prawne uzasadniające wznowienie postępowania (art. 401 i art. 403 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483). Skoro więc rewizja nadzwyczajna kwestionuje zasadność zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z tej przyczyny, że Sąd ten oparł swoje rozstrzygnięcie na ocenie prawnej wyrażonej we wcześniejszym, nie zaskarżonym rewizją nadzwyczajną, wyroku tegoż Sądu w tej samej sprawie, zarzucając, że ocena ta w rażący sposób narusza prawo i interes Rzeczypospolitej Polskiej, to oznacza to, że w danym wypadku rewizja nadzwyczajna opiera się na dwu

sprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym założeniach, a mianowicie: zakłada dopuszczalność uchylecia bezwzględnej mocy obowiązującej art. 30 ustawy o NSA zarówno w stosunku Sądu, jak i organów orzekających w niniejszej sprawie i równocześnie zmierza do zmiany oceny prawnej wynikającej z wcześniejszego prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 1995 r. [...], pomimo upływu sześciomiesięcznego terminu do wniesienia rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku, a więc z rażącym naruszeniem 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). Dlatego rewizja nadzwyczajna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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. 393¹² KPC w związku 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) orzekł, jak w sentencji.

N o t k a

Powołana w uzasadnieniu **uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., W. 13/91** została opublikowana w **Dz.U. 1992 r. Nr 97, poz. 486** oraz w **OTK 1992 r. nr 2, poz. 37**, a **wyrok z dnia 11 marca 1998 r., III RN 16/98 w OSNAPiUS 1999 r. nr 3, poz. 79.**

=====