

Wyrok z dnia 9 czerwca 1999 r.

III RN 9/99

Uchwała zarządu gminy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste osobie prawnej określonej w trybie art. 88a ust. 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.) ma charakter cywilnoprawnego oświadczenia woli.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 czerwca 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Mariana I. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 16 grudnia 1997 r. w przedmiocie umorzenia postępowania o stwierdzenie nieważności uchwał Zarządu Gminy W.-B., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 1998 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

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 15 września 1997 r. [...] odmówiło wszczęcia postępowania na wniosek Teodozji i Mariana I. o stwierdzenie nieważności uchwał Zarządu Gminy W.-B. z dnia 31 października 1995 r. [...] oraz z dnia 4 lutego 1997 r. [...] w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „C.” gruntu położonego w W. w rejonie ulicy R. i ulicy A. W uzasadnieniu tej decyzji podano, że ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie art. 88a ust. 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. - powoływana nadal jako: ustawa o gospodarce gruntami) następuje w

drodze złożenia przez zarząd gminy cywilnoprawnego oświadczenia woli, a ocena zgodności z prawem tego rodzaju oświadczeń woli gminy, które dotyczą mienia stanowiącego jej własność, nie należy do zakresu właściwości Kolegium. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy w trybie art. 127 § 4 w związku z § 3 KPA, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 16 grudnia 1997 r. [...] uchyliło własną decyzję z dnia 15 września 1997 r. i postępowanie w sprawie umorzyło jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu tej ostatniej decyzji Kolegium podtrzymało swoje uprzednie stanowisko co do cywilnoprawnego charakteru oświadczenia woli zarządu gminy w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, ale równocześnie podniosło, że w takiej sytuacji nie ma podstaw do wydania jakiejkolwiek decyzji przez Kolegium; skoro więc uchwały Zarządu Gminy W.-B. nie były decyzjami administracyjnymi, to nie powinna zostać również wydana decyzja o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie wniosku o stwierdzenie ich nieważności. W wyniku skargi strony Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12 sierpnia 1998 r. [...] uchylił obie wymienione wyżej decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami następuje wprawdzie w drodze cywilnoprawnego oświadczenia woli gminy, jednakże ustalenie podmiotu i przedmiotu przyszłego prawa dokonuje się uprzednio w drodze rozstrzygnięcia zarządu gminy, które podejmowane jest w formie uchwały i ma prawne znamiona decyzji administracyjnej.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 4 lutego 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 1998 r. [...] zarzucając mu rażące naruszenie art. 105 § 1 KPA i art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami oraz art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że składane przez zarząd gminy oświadczenie woli w sprawie przekazania nieruchomości w trybie art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami na rzecz wymienionych w tym przepisie osób prawnych nie jest poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej i to niezależnie od tego, czy właściciel danej nieruchomości wyraża, czy też nie wyraża zgody na oddanie w tym trybie nierucho-

mości w użytkowanie wieczyste. Podobnie, przekazanie nieruchomości w trybie art. 208 ust. 2 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), który stanowi odpowiednik poprzednio obowiązującego art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, nie przewiduje orzekania w formie decyzji administracyjnej o wynikających z tego przepisu roszczeniach osób prawnych. Zatem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. prawidłowo uznało, że wspomniane uchwały Zarządu Gminy W.-B. są cywilnoprawnymi oświadczeniami woli, a nie decyzjami administracyjnymi i w konsekwencji ocena ich legalności nie może być dokonana w postępowaniu administracyjnym, lecz tylko w postępowaniu przed sądem powszechnym. W tej sytuacji należało umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 KPA. Równocześnie w rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że wyrażony w zaskarżonym wyroku pogląd prawny jest sprzeczny ze stanowiskiem, jakie Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 15 maja 1998 r. (I SA 2150/97), którym oddalono skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., uchylającą na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA wcześniejszą decyzję tego Kolegium i umarzającą postępowanie administracyjne w sprawie jako bezprzedmiotowe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Art. 88a ust. 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. - powoływana nadal jako: ustawa o gospodarce gruntami) stanowił, że w wypadku, gdy spełnione zostaną określone w tym przepisie przesłanki prawne, wskazanym w nim osobom prawnym: „przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich obiektów budowlanych”. Należy mieć przy tym na uwadze, że przepis art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami stanowił *lex specialis* w stosunku do trybu przekazywania nieruchomości, który określony został w art. 80 ust. 2 tej ustawy i nie przewidywał w tym wypadku uprzedniego wydania przez właściwy organ gminy jakiegokolwiek decyzji administracyjnej w tej sprawie. Natomiast stosownie do ogólnej zasady prawnej, oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do gminy w użytkowanie wieczyste następuje zawsze w trybie umownym (art. 234 KC). Oznacza to, że realizacja tych

roszczeń, o których mowa była w art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, dokonywała się wyłącznie w drodze czynności cywilnoprawnych. Tym samym podejmowana w tym wypadku uchwała zarządu gminy w sprawie oddania gruntu określonej osobie prawnej w użytkowanie wieczyste miała charakter cywilnoprawnego oświadczenia woli, a nie decyzji administracyjnej. W kontekście rozpoznawanej sprawy oznacza to także w konsekwencji, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. postąpiło prawidłowo podejmując decyzję z dnia 16 grudnia 1997 r. [...], mocą której uchyliło własną decyzję z dnia 15 września 1997 r. i umorzyło postępowanie w sprawie jako bezprzedmiotowe.

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. 393¹³ § 1 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 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====