

Wyrok z dnia 5 października 1994 r.
III ARN 46/94

Zasada ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze opierając się na rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych koresponduje z zasadą art. 8 k.p.a., którą zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego - należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 5 października 1994 r. sprawy ze skargi Zarządu Miasta i Gminy B. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 listopada 1992 r. [...] stwierdzającą nieważność decyzji Wojewody C. z dnia 25 czerwca 1990 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji wywłaszczeniowej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 1994 r. [...]

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok;
- 2) u c h y l i ł decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 listopada 1992 r. [...].

U z a s a d n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 4 lipca 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 1994 r. [...] oddalającego skargę Zarządu Miasta i Gminy B. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 listopada 1992 r. [...] stwierdzającą nieważność decyzji Wojewody C. z dnia 25 czerwca 1990 r. [...]. Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie prawa, a to przez obrazę:

1) szeregu zasad k.p.a., a w szczególności zawartych w art. art. 7, 8, 11 i 16 § 1 tego kodeksu,

2) art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.,

3) art. 156 § 2 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 14 ze zm.), a wyrokowi NSA także obrazę:

4) art. 207 § 3 k.p.a. w zw. z art. 206 k.p.a.; i

w konsekwencji na podstawie art. 210 k.p.a. wniósł o uchylenie przedmiotowego wyroku NSA w Warszawie, oraz o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 listopada 1992 r. [...]

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 10 kwietnia 1987 r., wydaną przez Naczelnika Miasta i Gminy B., na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), określonej dalej skrótem: "u.g.g.", wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość [...] o powierzchni 8131 m² położoną w B. stanowiącą własność Stefana M. i spadkobierców Stefanii M., z przeznaczeniem pod budownictwo letniskowe. (Nieruchomość ta miała urządzoną księgę wieczystą [...] w PBN w

C.).

W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, iż współwłaściciele przedmiotowej nieruchomości nie wyrazili zgody na przeniesienie własności tej nieruchomości w drodze umowy, lecz wyrazili zgodę na wywłaszczenie jej za odszkodowaniem.

Od owej decyzji - zawierającej również ustalenie o odszkodowaniu - nie wniesiono odwołania. Nieruchomość została następnie podzielona na 18 działek i rozdysponowana w 1988 roku w drodze umów użytkowania wieczystego na rzecz 11 osób (7 działek pozostawiono na drogi). Osoby te zgodnie z ww. umowami pobudowały się na działkach wyodrębnionych z tej nieruchomości [...] w B.

W maju 1990 roku Urząd Wojewódzki w C. wszczął z urzędu postępowanie o unieważnienie ww. decyzji wywłaszczeniowej i zakończył je wydając w dniu 25 czerwca 1990 r. ww. decyzję [...]. O postępowaniu tym nie byli powiadomieni użytkownicy wieczysti.

W tej ostatniej decyzji stwierdzono, że wspomniana wyżej decyzja Naczelnika Miasta i Gminy B. z dnia 10 kwietnia 1987 r. została "w całości wydana z naruszeniem prawa", nie można jednak stwierdzić jej nieważności, ponieważ wywołała nieodwracalne skutki prawne. Z kolei od powyższej decyzji Urzędu Wojewódzkiego w C. wniósł sprzeciw Prokurator Wojewódzki w C. Zgodnie z jego poglądem stanowisko, iż decyzja wywłaszczeniowa wywołała nieodwracalne skutki prawne, jest błędne. Zdaniem prokuratora pięć działek wyodrębnionych z wywłaszczonej w 1987 roku nieruchomości jest nadal niezabudowanych przeto powinny one zostać zwrócone dawnym właścicielom.

W sprawie powyższej zajął także stanowisko Burmistrz Miasta i Gminy B. Wyjaśnił on, iż w rzeczywistości wywłaszczona nieruchomość zgodnie z planem realizacyjnym została podzielona na działki o numerach [...], przy czym liczba działek rekreacyjnych wyniosła 11, a pozostałe stanowią drogi dojazdowe. Wszystkie działki rekreacyjne zostały rozdysponowane w drodze umów użytkowania wieczystego. Osiem spośród nich zostało już zabudowanych zgodnie z przeznaczeniem, a pozostałe trzy nie tworzą żadnego kompleksu, gdyż są porozrzucane wśród zabudowanych.

Tym niemniej Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 18 listopada 1992 r. [...] unieważnił w całości ww. decyzję Wojewody C., uznając, iż decyzja ta nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. W uzasadnieniu stwierdził m.in.:

"Jednakże fakt, że działka ta została później podzielona i przekazana w użytkowanie wieczyste nie stanowi nieodwracalnych skutków prawnych, co również zasadnie podnosi Prokurator. Nie wywołuje takich skutków zawarcie aktu notarialnego, bowiem okoliczności, z powodu których stwierdza się nieważność decyzji, mają znaczenie tylko dla oceny ważności tego aktu prawa cywilnego.

Zabudowa 8 działek domkami letniskowymi również nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, lecz jedynie trwałe skutki (możliwe do odwrócenia) w zakresie faktycznego stanu nieruchomości, które nie są objęte hipotezą art. 156 § 2 k.p.a."

Od powyższej decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa skargę do NSA wniósł Zarząd Miasta i Gminy B., uznając, iż decyzja ta została wydana z obrazą art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c. Zdaniem skarżącego decyzja wywłaszczeniowa wywołała nieodwracalne zmiany nie tylko faktyczne - związane z zagospodarowaniem i wykorzystaniem działek wyodrębnionych z wywłaszczonej nieruchomości, wybudowaniem na nich budynków stałych o znacznej wartości - ale również nieodwracalne zmiany prawne. Za tym ostatnim poglądem przemawia m.in. wyrok NSA z dnia 27 lipca 1981 r. sygn. akt SA/P 15/81, w którym stwierdzono, iż nabycie użytkowania wieczystego przez zawarcie umowy powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji będącej podstawą umowy.

W odpowiedzi na skargę Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wniósł o jej oddalenie powołując się z kolei na pogląd zawarty w wyroku NSA w Warszawie z dnia 23

listopada 1987 r. I.SA.1406/86 - ONSA 1987 nr 2 poz. 81, w którym stwierdzono, że nieodwracalność skutków prawnych oznacza w szczególności sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdy przestał istnieć podmiot, którego prawo to dotyczyło, lub też podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo też wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku z dnia 12 stycznia 1994 r. [...] skargę Zarządu Miasta i Gminy w B. oddalił. Sąd przyjął za trafne stanowisko, iż Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie wydał decyzji z obrazą art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzając również, że "osób, którym oddano działki w użytkowanie wieczyste nie chroni przepis art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), gdyż przepis ten odnosi się tylko do odpłatnego nabycia nieruchomości. Sprawa natomiast dalszego korzystania z działek przez użytkowników wieczystych może zostać uregulowana na zasadach prawa cywilnego".

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uzasadniając wniesioną rewizję nadzwyczajną powołał [...] następujące argumenty.

Zarówno postępowanie nadzorcze prowadzone przez Urząd Wojewódzki w C., jak również sprzeciw prokuratorski były rezultatami wystąpień pokontrolnych NIK. Tym niemniej w świetle okoliczności powyższej sprawy nie można ich uznać ani za odpowiadające prawu, ani za uzasadnione merytorycznie.

W sprawie tej żadnego zainteresowania nie przejawiały osoby, które utraciły własność (wywłaszczenie nastąpiło za ich zgodą). Mimo istnienia oczywistego interesu prawnego po stronie Miasta i Gminy B. oraz użytkowników wieczystych, podmioty te nie występowały w roli stron, jakkolwiek ewentualne uznanie za nieważną decyzji wywłaszczeniowej musiałyby rzutować na byt prawny umów użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy jedną ze stron takiej umowy musi być Skarb Państwa albo (obecnie) gmina.

Dlatego też prawidłowe w świetle prawa i okoliczności faktycznych sprawy jest stanowisko zajęte we wspomnianej wyżej decyzji Wojewody C. z dnia 25 czerwca 1990 r. Organ ten trafnie bowiem uznał, iż decyzja wywłaszczeniowa dotycząca przedmiotowej nieruchomości rzeczywiście była dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., lecz że nie można stwierdzić jej nieważności, albowiem wywołała ona nieodwracalne skutki prawne: wyodrębnione z przedmiotowej nieruchomości działki zostały "rozdysponowane" - ustanowione zostało na nich użytkowanie wieczyste na rzecz osób fizycznych. To stwierdzenie zostało nietrafnie uznane przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa za naruszające prawo w oparciu o argumenty przytoczone wyżej. Wnoszący rewizję nadzwyczajną zarzuca, iż argumentacja ta jest nieprzekonywująca i w istocie rzeczy niezrozumiała. Skoro jednak tak, to niemożliwe jest - jego zdaniem - przyjęcie, iż decyzja Wojewody C. podjęta została z rażącym naruszeniem prawa. Musiałoby bowiem towarzyszyć temu wyraźne stwierdzenie, jakie przepisy zostały naruszone i dlaczego naruszenie to należy uważać za rażące. Takich stwierdzeń w uzasadnieniu decyzji Ministra po prostu brak.

Skoro jednak tak - wywodzi konsekwentnie rewidujący - to Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany był z urzędu do zbadania zasadności obrazu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przez zaskarżoną decyzję Ministra Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej. NSA tego rodzaju badania nie przeprowadził, ograniczył się - zdaniem rewidującego - tylko do stwierdzenia, iż nabycie użytkowania wieczystego stanowi nabycie nieodpłatne. Rewidujący uważa, iż stwierdzenie to jest błędne. Świadczenie ze strony osoby, na rzecz której takie użytkowanie jest ustanawiane, polega na zobowiązaniu się do uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa lub gminy pierwszej opłaty oraz później opłat rocznych (por. art. 238 k.c. oraz art. 41 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 zatem w konsekwencji osoby, na rzecz których zostało ustanowione użytkowanie wieczyste na nieruchomościach, dla których

były urządzone księgi wieczyste - a to miało miejsce w sprawie niniejszej - korzystają z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Umowy ustanawiające takie użytkowanie są zatem chronione przez prawo.

W tej sytuacji rewidujący stwierdza w konkluzji, iż wspomniana wyżej decyzja wywłaszczeniowa z 10 kwietnia 1987 r. może być uznana za wydaną bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (wywłaszczenie poza okolicznościami przewidzianymi w ustawie), lecz że stwierdzenie jej nieważności jest niedopuszczalne, ponieważ wywołała ona rzeczywiście nieodwracalne skutki prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym problemem w sprawie jest rozstrzygnięcie, czy ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz osoby fizycznej na nieruchomości może stanowić w świetle art. 156 § 2 k.p.a. przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji, którą uprzednio wywłaszczono tę nieruchomość. Powyższy przepis ustanawia bowiem zasadę, iż "nie stwierdza się nieważności decyzji (...) gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne".

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (III AZP 4/92 - OSNCP 1992 z. 12 poz. 211) wypowiedziano pogląd, iż "zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji". Pogląd ten podziela także skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie. W aktach sprawy znajdują się kopie aktów notarialnych (umowy wieczystego użytkowania) zawartych w 1988 r. przez Urząd Miasta i Gminy w B. z obecnymi wieczystymi użytkownikami działek, w których wyraźnie stwierdzone jest, iż w księgach wieczystych prowadzonych przez Państwowe Biuro Notarialne w C. prawo własności tych działek wpisane jest na rzecz Skarbu Państwa. Z akt sprawy wynika też, iż użytkownicy wieczystości zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami (§ 3 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. - Dz. U. Nr 47, poz. 241) wnieśli przy zawarciu umów równowartość 60-krotnej opłaty rocznej, a obecnie opłacają co roku równowartość 3% ceny rynkowej gruntu zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30 poz. 127 ze zm.). Nie jest więc trafne stwierdzenie, iż działki zostały nabyte nieodpłatnie, jak również wywiedziony z tego stwierdzenia pogląd, iż w takiej sytuacji obecnych użytkowników nie chroni rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych. Trafne jest natomiast stanowisko [...] rewizji nadzwyczajnej, że oparte na odmiennym poglądzie stanowisko zajęte w zaskarżonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi w istocie rzeczy do naruszenia prawa i w tej sytuacji nie może się ostać. Zasada ochrony praw osób, które nabyły owe prawa w dobrej wierze opierając się na rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych koresponduje bowiem - w sytuacji faktycznej niniejszej sprawy - z zasadą art. 8 k.p.a., którą zgodnie z utrwalonym orzecznictwem NSA i SN należy rozumieć w ten sposób, iż uchybienia organów administracji państwowej nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, działającego w dobrej wierze (np. wyrok w sprawie III SA 702/87 i III ARN 40/92 i wiele innych). Należy również zwrócić uwagę na wyraźne naruszenie w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., skoro obecni użytkownicy działek o toczącym się postępowaniu zarówno administracyjnym i sądowym nie byli w ogóle powiadomieni i nie mogli wziąć w nim udziału. W istocie rzeczy zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego powinien ulec uchyleniu również z uwagi na naruszenie art. 207 § 2 ust. 2 k.p.c., bowiem okoliczność powyższa powinna być wzięta pod uwagę z urzędu.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej okoliczności Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł, jak w sentencji.
