

Uchwała z dnia 20 kwietnia 1995 r.
III AZP 6/95

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Spółdzielni Produkcji Rolnej w F. na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia 15 kwietnia 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji tego organu z dnia 9 kwietnia 1992 r., [...] po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 20 kwietnia 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 3 lutego 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa jest organem właściwym do stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa nie jest organem właściwym do stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji.

U z a s a d n i e

Wojewoda L. decyzją z dnia 15 kwietnia 1991 r. [...] odmówił przekazania na własność gminy F. działki [...] o pow. 4,68 ha położonej we wsi S., będącej w użytkowaniu Spółdzielni Produkcyjno-Ogrodniczej w F. W ocenie Wojewody przedmiotowa działka wchodziła do zasobów Państwowego Funduszu Ziemi, a zatem nie mogła być przekazana na własność gminie F. na podstawie art. 15 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.).

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 2 lipca 1991 r. [...] uchyliła zaskarżoną decyzję wojewody w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Wojewoda Lubelski decyzją z dnia 24 października 1991 r. ponownie odmówił przekazania na własność gminy F. przedmiotowej działki. Wojewoda uznał, że skoro sporna działka została przekazana Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w użytkowanie, a ponadto jako mienie należące do Państwowego Funduszu Ziemi nie staje się z mocy prawa mieniem komunalnym, to "obecnie nie jest celowe przekazanie jej na rzecz gminy F."

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 9 kwietnia 1992 r. [...] uchyliła powyższą decyzję wojewody w całości i stwierdziła nabycie z mocy prawa przez gminę F. nieruchomości oznaczonej w obrębie S. jako działka [...] o pow. 4.68 ha. W ocenie Komisji jest niesporne, że przedmiotowa działka stanowiła w dniu 27 maja 1990 r. własność Skarbu Państwa i należała do terenowego organu administracji państwowej w

rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a zatem podlegała komunalizacji z mocy prawa. Komunalizacja tej działki nie narusza praw osób trzecich, w tym Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w F.

Rozpatrując wniosek Spółdzielni Produkcji Rolnej w F. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 15 kwietnia 1993 r. [...] odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności własnej decyzji z dnia 9 kwietnia 1992 r. W ocenie Komisji wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji powinien być podpisany przez organy Spółdzielni lub osoby uprawnione do reprezentowania Spółdzielni na zewnątrz. Natomiast w sprawie brak jest jakichkolwiek dowodów, że odręczne podpisy złożone pod wnioskiem pochodzą od właściwych organów lub osób. Ponadto wniosek nie zawiera dostatecznych dowodów na istnienie przesłanek niezbędnych do stwierdzenia nieważności decyzji. Przy rozpoznawaniu skargi Spółdzielni Produkcji Rolnej w F. na powyższą decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nasunęło się budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w trybie art. 391 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczą kwestii, czy Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa jest właściwa do stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji. Z uzasadnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że wątpliwości te pojawiły się na tle statusu prawnego tej Komisji jako organu odwoławczego od decyzji wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia przez gminę mienia z mocy prawa oraz w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III AZP 11/93 (OSNCP 1994 z. 3 poz. 65) w której wyjaśniono, że "Do stwierdzenia nieważności decyzji wojewody, orzekającej na podstawie art. 5 ust. 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.) o nabyciu przez gminę z mocy prawa mienia ogólnonarodowego (państwowego), właściwy jest na podstawie art. 157 § 1 k.p.a. Minister - Szef Urzędu Rady Ministrów".

W kwestii prawnego statusu Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, która ma rozstrzygające znaczenie dla rozpatrywanego zagadnienia prawnego, należy stwierdzić, że w świetle art. 18 ust. 2 tej ustawy kompetencje i zakres właściwości tego swoistego organu administracji państwowej są zakreślone wąsko, bowiem ograniczają się do sprawowania orzecznictwa odwoławczego w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji komunalizacyjnych przez wojewodów. Zgodnie z trafnym poglądem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., III AZP 8/93 (OSNCP 1994 z. 1 poz. 3) Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody, ponieważ takim organem jest z mocy art. 17 pkt 2 k.p.a. właściwy w sprawie minister. Oznacza to, że Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej nie należy traktować jako organu nadrzędnego nad wojewodą zarówno w aspekcie ustrojowo-organizacyjnym, jak i w aspekcie proceduralnym, a jedynie jako szczególny organ odwoławczy usytuowany na szczeblu centralnym, który co do orzecznictwa odwoławczego w sprawach komunalizacji mienia państwowego wyręcza organ wyższego stopnia w stosunku do wojewody. Z usytuowania Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej jako szczególnego organu

odwoławczego wynika, że organ ten może rozpatrywać sprawy należące do zakresu jego kompetencji jedynie na skutek odwołania wniesionego przez stronę, bez możliwości podejmowania czynności postępowania z urzędu, co trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały z dnia 23 września 1993 r. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że określony powyżej status prawny Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej nie upoważnia do wyprowadzenia wniosku, iż organ ten nie jest uprawniony do stwierdzenia nieważności wydanej przez siebie decyzji, nie jest trafny. Sąd Administracyjny nie dostrzega bowiem, że treść sformułowania "organ odwoławczy" zawartego w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. należy oceniać w świetle przepisów rozdziału 10 kodeksu postępowania administracyjnego. Pojęcie "organ odwoławczy" używane przez ustawodawcę dla określenia zakresu kompetencji organu administracji państwowej utworzonego w celu rozpatrywania odwołań od decyzji i nie będącego organem wyższego stopnia nad organem wydającym decyzję, nie może być interpretowane w oderwaniu od tych przepisów, a zwłaszcza wykładnia tego pojęcia nie może mieć charakteru rozszerzającego. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem doktryny i utrwalonym orzecznictwem sądowym z przepisów k.p.a. dotyczących odwołań wynika, że organ odwoławczy nie może działać z urzędu, lecz dopiero czynność strony, jaką jest wniesienie odwołania powoduje, że organ odwoławczy może skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 138 k.p.a. Wymaga podkreślenia, że niedopuszczalność podejmowania przez organ odwoławczy działań z urzędu nie może być rozumiana wąsko, jako wyłączenie możliwości podejmowania przez ten organ z urzędu czynności mających na celu wydanie decyzji odwoławczej na podstawie i w granicach powyższego przepisu. Z prawnej charakterystyki Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej jako organu odwoławczego wynika, że nie jest to organ wyższej instancji nad wojewodą, a zatem w odniesieniu do decyzji komunalizacyjnych wojewodów nie przysługuje mu pełnia uprawnień procesowych, jakie są typowe dla organów wyższego rzędu, w tym zwłaszcza uprawnienia do stosowania nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Oznacza to, że Komisja jest zobowiązana do rozpatrzenia odwołania strony zgodnie z treścią art. 138 k.p.a., nie może natomiast w postępowaniu odwoławczym stosować art. 156 § 1 k.p.a. Należy zatem przyjąć, że ze względu na rozwiązania przyjęte w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. organ odwoławczy nie może stwierdzić nieważności zaskarżonej w odwołaniu decyzji. Jest natomiast - według tego przepisu kompetentny - do jej uchylecia i umorzenia postępowania w sprawie. Podobne stanowisko należy zająć w kwestii dopuszczalności stwierdzenia nieważności przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową wydanych przez siebie decyzji. O niedopuszczalności stwierdzenia przez komisję nieważności decyzji wydanych na skutek wniesienia odwołania od decyzji komunalizacyjnych wojewodów przesądza bowiem usytuowanie tego organu jako organu odwoławczego, a w konsekwencji ograniczenie jego uprawnień do orzekania w granicach art. 138 k.p.a. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że za uznaniem dopuszczalności stwierdzenia przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową nieważności wydanych przez ten organ decyzji przemawia usytuowanie Komisji jako centralnego organu administracji państwowej, a zatem w świetle art. 157 § 1 w związku z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Komisja byłaby właściwa do stwierdzenia nieważności własnych decyzji, nie jest trafny. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa jest bowiem, jak podkreślono wyżej, szczególnym centralnym organem administracji państwowej, którego właściwość została ograniczona do

rozpatrywania odwołań od decyzji komunalizacyjnych wojewodów, co wyłącza dopuszczalność stosowania przez ten organ instytucji stwierdzenia nieważności nie tylko decyzji zaskarżonych odwołaniem, lecz także wydanych w wyniku rozpoznania odwołania. Okoliczność, że - jak w rozpatrywanej - sprawie strona wnosi o wszczęcie postępowania, które prowadzi się również z urzędu (art. 157 § 2 k.p.a.), nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, bowiem w świetle powyższych rozważań nie znajduje uzasadnienia stanowisko, że Komisja może stwierdzić nieważność własnej decyzji na żądanie strony, natomiast nie może tego uczynić z własnej inicjatywy.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====