

**Wyrok z dnia 5 lipca 1996 r.
III ARN 21/96**

Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana decyzja w innej sprawie, stanowi podstawę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 8 KPA), nie uzasadnia natomiast stwierdzenia nieważności tej drugiej decyzji.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Walerian Sanetra, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 lipca 1996 r. sprawy ze skargi Polskiej Akademii Nauk na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 12 maja 1994 r., [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 1995 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok w części dotyczącej oddalenia skargi od decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 12 maja 1994 r. [...] stwierdzającej nieważność decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy W. [...] z dnia 13 lutego 1989 r. i w tym zakresie sprawę przekazał Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 12 maja 1994 r. [...] na podstawie art. 156 § 1 pkt 2, art. 157 § 1 i § 2 oraz art. 158 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, działając z urzędu i na wniosek Marii G.-S. stwierdził nieważność następujących decyzji:

1. Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 26 października 1971 r., [...] w sprawie przekazania w użytkowanie Polskiej Akademii Nauk zabudowanego gruntu o pow. 934 m², położonego w W. przy ul. M. oraz ustalenia opłaty rocznej w kwocie 4.913 zł za użytkowanie tego gruntu,

2. Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy W. z dnia 13 lutego 1989 r. [...], w sprawie ustalenia ceny gruntu państwowego o pow. 938 m², położonego przy ul. M., pozostającego w zarządzie Polskiej Akademii Nauk [...], na kwotę 12.363.778 zł i ustalenia nowej opłaty rocznej w wysokości 3% ceny gruntu obowiązującej w danym okresie.

3. Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu w W. z dnia 7 lipca 1989 r. [...] w sprawie uchylenia wymienionej w pkt 2 decyzji, w części dotyczącej ustalenia nowej opłaty rocznej z tytułu zarządu gruntem państwowym i ustalenia opłaty rocznej do dnia 31 grudnia 1990 r. w kwocie 370.913 zł, a od dnia 1 stycznia 1991 r. w wysokości 126.637 zł, tj. 1% ceny gruntu, z terminem płatności do dnia 31 marca

każdego roku.

Natomiast decyzją z dnia 13 maja 1994 r. [...] Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na podstawie art. 157 i art. 158 § 1 KPA, po rozpatrzeniu wniosku Polskiej Akademii Nauk, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności swej decyzji z dnia 28 czerwca 1993 r. [...] orzekającej o stwierdzeniu nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w W.-Wydział Gospodarki Terenami z dnia 13 grudnia 1966 r. [...] odmawiającego dotychczasowemu właścicielowi Mieczysławowi B. ustanowienia użytkowania wieczystego (przyznania prawa własności czasowej) gruntu - nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. M., [...] i stwierdzającej równocześnie, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Państwa.

Na obie wyżej wymienione decyzje Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wniosła skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego Polska Akademia Nauk. Decyzji z dnia 12 maja 1994 r. zarzucono naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Skarżąca podniosła, że aczkolwiek ustalenia dokonane przed wydaniem decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 czerwca 1993 r. stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego PRN w W. z dnia 13 grudnia 1966 r. mogły uzasadniać ocenę, że powołane orzeczenie administracyjne "dotknięte było wadą nieważności" - to jednakże następujące później zdarzenia prawne i faktyczne wywołały nieodwracalne skutki prawne. Będąca bowiem przedmiotem tej decyzji nieruchomość przy ul. M., której - w zakresie przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) - odmówiono dotychczasowemu właścicielowi, decyzją Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej PRN w W. z dnia 26 października 1971 r. została przekazana PAN w użytkowanie i PAN na podstawie tej i innych "pochodnych" aktów administracyjnych użytkowała ją aż do momentu "uwłaszczenia" na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464). W tej sytuacji, zdaniem skarżącej, należy konsekwentnie przyjąć, że jeżeli orzeczenie administracyjne z dnia 13 grudnia 1966 r. wywołało nieodwracalne skutki prawne w postaci uwłaszczenia Polskiej Akademii Nauk, to również nieodwracalne skutki prawne musiały wywołać decyzja z dnia 26 października 1971 r. i pozostałe dwie decyzje, objęte decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 12 maja 1994 r.

Naczelny Sąd Administracyjny skargi na wyżej wymienione decyzje Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa rozpoznał w dwóch odrębnych sprawach i każdą z tych skarg oddalił. Mianowicie wyrokiem z dnia 11 października 1995 r., [...] oddalona została skarga na decyzję z dnia 12 maja 1994 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o oddaniu w użytkowanie gruntu zabudowanego oraz ustalenia jego ceny i opłat za użytkowanie. Natomiast wyrokiem z dnia 24 października 1994 r. [...] oddalona została skarga na decyzję z dnia 13 maja 1994 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 czerwca 1993 r.

Minister Sprawiedliwości w drodze rewizji nadzwyczajnej zaskarżył pierwszy z powyższych wyroków, tj. wyrok z dnia 11 października 1995 r. [...] i tylko w tej jego części, która dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. z dnia 13 lutego 1969 r. Minister Sprawiedliwości zarzucił, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie był

właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji organu byłego Urzędu Dzielnicowego. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do byłego urzędu dzielnicowego jest wojewoda (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej). Zatem właściwym do podjęcia na podstawie art. 157 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. z dnia 13 lutego 1969 r. był Wojewoda W. Błędna ocena właściwości Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przyjęta w zaskarżonej części wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, rażące naruszenie art. 207 § 5 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) oraz art. 157 § 1 KPA w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.). W konsekwencji Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy rozpatrzył sprawę w zakresie zaskarżonej rewizją nadzwyczajną części wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 1995 r. [...] mając na uwadze, co następuje:

Zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraża pogląd tego Sądu, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa był właściwy, w myśl art. 157 § 1 KPA, w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W.-Ś. z dnia 13 lutego 1989 r. Przyjmując takie stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na wyrok tego Sądu z dnia 15 czerwca 1992 r., IV SA 218/92, w którym wyrażono pogląd, iż: "organ naczelny stwierdzając nieważność decyzji instancji odwoławczej stwierdza jednocześnie nieważność poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji jeżeli ta decyzja dotknięta jest także nieważnością". Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej stwierdził, że powyższa teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 1992 r. (OSP 1994 z. 9 poz. 162) nie odnosi się do stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy. O ile bowiem w sprawie IV SA 218/92 chodziło o właściwość organu naczelnego do stwierdzenia nieważności "także poprzedzającej decyzji organu pierwszej instancji", o tyle w sprawie niniejszej decyzja Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu w W. z dnia 7 lipca 1989 r. nie była decyzją wydaną w trybie odwoławczym.

Powyższe twierdzenie zawarte w rewizji nadzwyczajnej nie zostało wykazane. Z treści bowiem tej decyzji [...] wynika, że została ona wydana w trybie "art. 138 § 1 pkt 2 KPA po rozpatrzeniu odwołania [...] Polskiej Akademii Nauk od decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. z dnia 13 lutego 1989 r. [...] o ustaleniu nowej opłaty rocznej z tytułu zarządu gruntem o powierzchni 938 m² położonym w Warszawie przy ul. M."

Pomimo niesłuszności przedstawionego wyżej argumentu rewizji nadzwyczajnej, podlegała ona uwzględnieniu wobec wadliwości zaskarżonej części wyroku, wynikającej z przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny błędnego poglądu co do konsekwencji

prawnych decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 czerwca 1993 r. [...] stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 13 grudnia 1966 r., odmawiającego ustanowienia na rzecz byłego właściciela Mieczysława B. prawa własności czasowej przedmiotowej nieruchomości położonej przy ul. M. Nieważność tej ostatnio wymienionej decyzji oznacza - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - że bezprawne było oddanie przedmiotowego gruntu w użytkowanie Polskiej Akademii Nauk i że nastąpiło to z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Z kolei stwierdzenie nieważności decyzji przekazującej nieruchomość w użytkowanie PAN powoduje według Naczelnego Sądu Administracyjnego - automatycznie nieważność pozostałych decyzji, w tym decyzji, której dotyczy rewizja nadzwyczajna, bowiem "brak było w takim razie podstawy do ustalenia ceny gruntu i nowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania, którego nie było".

Przedstawione wnioski Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostaje w sprzeczności z rzeczywistym stanem rzeczy. Wobec faktu ustalenia określonego stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości w decyzjach, które jako decyzje ostateczne miały moc wiążącą (art. 16 § 1 KPA), organy administracyjne zobowiązane były do wydania wynikających z przepisów prawa dalszych aktów administracyjnych wobec nieruchomości przekazanej w użytkowanie Polskiej Akademii Nauk. W szczególności właściwe organy administracyjne - wbrew przytoczonemu wyżej ustaleniu Naczelnego Sądu Administracyjnego - miały oczywistą, wynikającą z podanych w tych decyzjach przepisów, podstawę prawną do ustalenia ceny gruntu i nowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania ustalonego w decyzji administracyjnej wiążącej wówczas prawnie. Takie decyzje, które opierają się na właściwie zastosowanym prawie materialnym oraz uwzględniają stan prawny wynikający z innej ostatecznej decyzji nie mogą być kwalifikowane jako decyzje wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Punktem odniesienia dla oceny legalności decyzji w trybie art. 156 - 158 KPA, jest stan rzeczy z chwili wydania tej decyzji. Nie jest więc uprawnione wnioski Naczelnego Sądu Administracyjnego o kwalifikowanej wadliwości zaskarżonej decyzji z 1989 r. z tego powodu, że opierała się ona na innej ostatecznej decyzji, której nieważność stwierdzono dopiero w 1993 r. Jest to sytuacja, którą można i należy rozwiązać we właściwym dla niej trybie wznowienia postępowania. Stosownie bowiem do art. 145 § 1 pkt 8 KPA wznowia się między innymi postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie uchylona (także wyeliminowana z obrotu prawnego na skutek stwierdzenia nieważności).

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania zakończone ostateczną decyzją stanowią odrębne i autonomicznie ukształtowane środki nadzwyczajnego weryfikowania decyzji administracyjnych. Zaczodzą zwłaszcza poważne różnice w konsekwencjach prawnych stwierdzenia nieważności decyzji oraz wznowienia postępowania.

Wobec tego, że w zaskarżonym wyroku na skutek przyjęcia błędnych założeń prawnych, z rażącym naruszeniem wskazanych wyżej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie została dokonana kontrola legalności zaskarżonej decyzji, Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna i zawarty w niej wniosek zasługują na uwzględnienie (art. 422 § 2 KPC).

=====