

2003.03.10 wyrok NSA w W-wie I SA 2062/01 LEX nr 159251

Niewyjaśnienie, jakie przeznaczenie ma nieruchomości w planie zabudowy i oparcie się w tym względzie na planie zagospodarowania przestrzennego będącego dopiero w opracowywaniu, rażąco narusza przepis art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.).

159251

Dz.U.00.98.1071: art. 156§ 1 pkt 2

Dz.U.45.50.279: art. 7

Przewodniczący: Sędzia NSA Izabella Kulig-Maciszewska (spr.).

Sędziowie NSA: Joanna Runge-Lissowska, Zbigniew Rausz.

Protokolant: Ewa Dral.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2003 r. sprawy ze skargi "L." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 6 czerwca 2001 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego dot. własności czasowej:

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta z dnia 1 marca 2001 r.,
- 2) zasądza od Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta na rzecz skarżącej Spółki kwotę 500,00 zł (pięćset) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 6.06.2001 r. utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 1.03.2001 r., którą stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m. W. z dnia 10.10.1951 r. odmawiającego dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. J., ozn. nr hip. "Osady Wieczysto-Czynszowe w dobrach W. i C.", w części dotyczącej gruntu nieruchomości stanowiącej obecnie własność Skarbu Państwa, tj. części działek ewidencyjnych Nr 5 i 6 z obrębu ewidencyjnego nr 02.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 1.03.2001 r. stwierdził nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m. W. z dnia 10.10.1951 r. z uwagi na fakt rażącego naruszenia przepisów art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26.10.1945 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 279), jak i art. 44 i art. 75 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341).

Spółka "L." złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, podnosząc, iż w decyzji z dnia 1.03.2001 r. nie uwzględniono faktu nabycia przez "L." Sp. z o.o. od Hutniczego Przedsiębiorstwa Remontowego - akt notarialny z dnia 15.01.1997 r. - użytkownika wieczystego działki ewidencyjnej nr 5 z obrębu ewidencyjnego 02, a więc nie uwzględniono zaistnienia z ww. powodów nieodwracalnych skutków prawnych.

Zdaniem organu, fakt, że część gruntu nieruchomości (działka 59), która podlegała dekretowi z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, znajdowała się w użytkowaniu wieczystym Hutniczego Przedsiębiorstwa Remontowego - od którego "L." Sp. z o.o. nabyła ją w dniu 15.01.1997 r. - sama przez się nie oznacza, że decyzja

administracyjna wydana na podstawie przepisów tego dekretu, odmawiająca dotychczasowym właścicielom tych gruntów przyznania prawa własności czasowej wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.

W niniejszej sprawie nabycie przedmiotowej nieruchomości nastąpiło w sytuacji, gdy nabycie to zostało poprzedzone decyzją administracyjną, w wyniku której została zawarta umowa w przedmiocie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz Hutniczego Przedsiębiorstwa Remontowego. To, czy z powodu zawarcia umowy notarialnej o oddaniu części gruntu w użytkowanie wieczyste Hutniczemu Przedsiębiorstwu Remontowemu - następnie zbycia przez Przedsiębiorstwo tego gruntu "L." Sp. z o.o. - zachodzi nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej, na podstawie której umowa została zawarta, może być przedmiotem badania legalności tej decyzji, a nie przedmiotem badania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania dotychczasowemu właścicielowi przedmiotowej nieruchomości prawa własności czasowej. Są to bowiem dwie różne sprawy administracyjne, dotyczące odrębnych decyzji administracyjnych.

Zatem słusznie stwierdzono w decyzji z dnia 1.03.2001 r., iż w niniejszej sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., bowiem jeśli skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to, iż nie mają one charakteru nieodwracalnego, a prawa majątkowe osób trzecich do nieruchomości stanowią przeszkodę w nabyciu przez państwową osobę prawną użytkownika wieczystego nieruchomości pozostającej w jej zarządzie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95 OSN Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Nr 18, poz. 223).

Od decyzji tej skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosła "L." Sp. z o.o. w W., zarzucając naruszenie dyspozycji art. 156 § 2 kodeksu. Wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 6.06.2001 r. oraz poprzedzającej ją decyzji z dnia 1.03.2001 r., stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10.10.1951 r. odmawiającego dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. J., ozn. nr hip.: "Osady Wieczysto-Czynszowe C. i D. w dobrach W. i C.", w części dotyczącej gruntu nieruchomości stanowiącej obecnie własność Skarbu Państwa, tj. części działek ewidencyjnych nr 5 i 6 z obrębu ewidencyjnego nr 02 oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Powyższa decyzja nie uwzględnia faktu zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych, które zgodnie z dyspozycją art. 156 § 2 k.p.a. uniemożliwiają organowi administracyjnemu wydanie decyzji stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia 10.10.1951 r., pomimo wydania go z rażącym naruszeniem prawa.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie uwzględnił przy wydaniu decyzji faktu nabycia w dniu 15.01.1997 r. przez "L." Sp. z o.o. od Hutniczego Przedsiębiorstwa Remontowego w upadłości (akt notarialny z dnia 15.01.1997 r.) prawa użytkownika wieczystego działki ewidencyjnej nr 5 z obrębu ewidencyjnego 02.

Stwierdzenie, że w niniejszej sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., albowiem skutki prawne decyzji administracyjnej mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, stoi w sprzeczności z orzecznictwem Sądu Najwyższego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wnosząc o oddalenie skargi podtrzymał stanowisko prezentowane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W tym stanie sprawy Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, a podniesione w niej zarzuty są trafne.

W niniejszej sprawie niekwestionowany jest sam fakt wydania przedmiotowego orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania własności czasowej z rażącym naruszeniem prawa. Jak to zasadnie uznał organ, niewyjaśnienie, jakie przeznaczenie ma nieruchomości w planie zabudowy i oparcie się w tym względzie na planie zagospodarowania przestrzennego będącego dopiero w opracowywaniu, rażąco naruszyło przepis art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r.

Tak więc organ prawidłowo przyjął, iż spełniona została przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. do stwierdzenia nieważności tego orzeczenia.

Jednakże aby organ mógł stwierdzić nieważność danego aktu, to nie tylko musi zachodzić jedna z przesłanek pozytywnych określonych w § 1 pkt 1-7 art. 156 k.p.a., ale również nie może zachodzić żadna z przesłanek negatywnych określonych w § 2 powołanego przepisu.

Taką przesłanką negatywną jest fakt wywołania przez daną decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie niekwestionowany jest pogląd, iż nieodwracalność skutków prawnych musi odnosić się do stanu prawnego, a nie stanu faktycznego. Oznacza to sytuacje, w których organ administracji publicznej na podstawie obowiązujących przepisów prawa i swoim działaniem może znieść skutki wywołane decyzją zawierającą wady nieważności.

Nieodwracalność skutków prawnych musi być rozpatrywana na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie przez organ administracji publicznej w konkretnej sprawie.

Przy braku takich przepisów, które mogłyby stanowić dla organu podstawę prawną działań mających na celu odwrócenie skutków prawnych, zachodzić będzie ich nieodwracalność.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, iż przedmiotowa nieruchomości pozostaje w użytkowaniu wieczystym skarżącego. Nabycie tego użytkowania nastąpiło na mocy umowy kupna-sprzedaży, a nie na mocy decyzji administracyjnej. Gdyby bowiem nastąpiło na mocy decyzji, to organ mógłby w ramach stosownego postępowania administracyjnego rozpatrywać kwestie odwracalności skutków decyzji o oddaniu w użytkowanie wieczyste.

Jednakże w niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, bo, jak to wskazano wyżej, nastąpiło ono na mocy umowy cywilnoprawnej. Organ administracji publicznej, aby uznać, że w niniejszej sprawie nie zaszyły nieodwracalne skutki prawne, musiałby mieć podstawę prawną w przepisach k.p.a. i przepisach administracyjnego prawa materialnego do podjęcia działań zmierzających do zniesienia skutków orzeczenia administracyjnego. Takich możliwości organ nie posiada, bowiem przepisy prawa administracyjnego nie dają organowi podstawy do podejmowania działań zmierzających do zniesienia skutków umowy cywilnoprawnej.

Tego aspektu organ nadzoru nie rozważył, co spowodowało, że naruszył on przepis art. 156 § 2 k.p.a., a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z tych też względów Sąd na zasadzie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3, art. 29 oraz art. 55 ust. 1 i 3 ustawy o NSA orzekł jak w sentencji wyroku.