

Postanowienie z dnia 5 czerwca 2003 r.

Starosta może na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) udzielić zastępcy kierownika podległej jednostki organizacyjnej upoważnienia do przekształcenia w jego imieniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

Sędziowie SN:

Tadeusz Domińczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

Mirosława Wysocka

Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Teresy S. i Maksymiliana S. z udziałem Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta P. o wpis prawa własności, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 czerwca 2003 r., kasacji uczestnika postępowania od postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2000 r. uchylił zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2000 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił apelację wnioskodawców Maksymiliana S. i Teresy S. oraz uczestnika postępowania Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta P., od postanowienia Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2000 r. odmawiającego wpisu do księgi wieczystej prawa własności wnioskodawców w oparciu o decyzję zastępcy dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. wydaną w imieniu Prezydenta Miasta P., w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Sąd Okręgowy powołał się na następujące ustalenia.

Pozostająca w użytkowaniu wieczystym wnioskodawców nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 120, poz. 1299) wydanie decyzji przekształceniowej leży w gestii starosty. Ponieważ P. jest miastem na prawach powiatu kompetencje starosty sprawuje Prezydent Miasta. Starosta (prezydent) – stosownie do treści art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm. – dalej: „u.s.p.”) może powierzyć innym osobom w tym przepisie wymienionym wydawanie decyzji przekształceniowych w jego imieniu. W tym gronie mieszczą się kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu. W 1999 r. Rada Miasta P., będąca jednocześnie organem samorządu powiatu, rozszerzyła zakres zadań Zarządu Geodezji i Katastru „G.” o prowadzenie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Prezydent władny jest wobec tego upoważnić dyrektora „G.” do wydania decyzji przekształceniowej w jego imieniu. Ten jednak nie może udzielić dalszego umocowania, zważywszy że sam wydaje decyzje w imieniu Prezydenta. Podpisana w tych okolicznościach przez zastępcę dyrektora „G.” decyzja z dnia 28 czerwca 1999 r. przekształcająca prawo użytkowania wieczystego wnioskodawców w prawo własności dotknięta jest nieważnością bezwzględna. W przekonaniu Sądu Okręgowego słusznie w tych warunkach Sąd Rejonowy odmówił dokonania wpisu, skoro ocena ważności decyzji administracyjnej nie usuwa się spod kogencji sądu wieczystoksięgowego. Jeżeli zatem Prezydent Miasta P. pismem z dnia 1 lutego 1999 r. upoważnił zastępcę dyrektora „G.” do wydania decyzji przekształceniowej, a osoba ta nie mieści się w katalogu osób mogących działać w imieniu uprawnionego (jako „nie mająca uprawnienia...”), to zachodzi bezwzględna nieważność podpisanej przez tę osobę decyzji.

W kasacji opartej na obu podstawach z art. 393-1 k.p.c. uczestnik postępowania Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P. wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Skarżący zarzuca, że w wyniku naruszenia art. 233 § 1 i 224 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy zaakceptował dokonaną przez Sąd pierwszej instancji ocenę dowodu jakim była decyzja Prezydenta Miasta P. z dnia 28 czerwca 1999 r. (podpisana przez zastępcę Dyrektora „G.”) także uznając ją za nieważną. Naruszenia prawa materialnego natomiast skarżący upatruje w błędnej wykładni art. 38 ust. 2 u.s.p. przez przyjęcie, że starosta nie może upoważnić zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji należących do właściwości powiatu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 92 ust. 1 u.s.p. funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta. W myśl ust. 2 tego artykułu miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Te zaś ujęte zostały w art. 4 i nast. ustawy i obejmują m.in. gospodarkę nieruchomościami (ust. 1 pkt 10). Tak ogólnie określona właściwość, w odniesieniu do nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych, doznaje uprzedmiotowienia w ustawie z dnia 4 września 1997 r. w przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym o prawo własności. Artykuł 2 ust. 2 wymienionej ustawy wyposaża wójta (burmistrza, prezydenta) w prawo przekształcenia – w stosunku do nieruchomości komunalnych, starostę zaś – w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa. W obu przypadkach mogą oni działać wydając decyzje osobiście bądź za pośrednictwem osób upoważnionych.

Uprawnienie wójta w tym względzie określa przepis art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591). Analogiczne uprawnienie starosty, tym samym prezydenta miasta na prawach powiatu, jest przedmiotem uregulowania w art. 38 ust. 2 u.s.p. O ile jednak omawiane uprawnienie wójta (i jego odpowiedników) może mu być odjęte uchwałą rady gminy i przekazane wskazanej jednostce organizacyjnej (art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), o tyle odpowiedniego uregulowania brak w ustawie o samorządzie powiatowym. Przez wzgląd na rozdzielność zadań należących do samorządów gminnych i powiatowych, utworzony w 1991 r. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. nie stał się zatem właściwym do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a tym samym jego dyrektor nie uzyskał statusu organu jednostki organizacyjnej, z uprawnieniem do samodzielnego wydawania decyzji przekształceniowych w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych, jakkolwiek mógł to czynić w odniesieniu do nieruchomości komunalnych. Zarząd funkcjonował jednakże w strukturze jednostek organizacyjnych gminy i żadne względy nie stanowiły przeszkody aby jego organowi – spełniający jednocześnie obowiązki starosty – prezydent miasta powierzył załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w przedmiocie przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności. Jeżeli wobec tego nie budzi wątpliwości możliwość umocowania samego dyrektora jednostki organizacyjnej, to brak uzasadnionych racji, aby wyłączyć taką możliwość wobec jego zastępcy, zwłaszcza, że udzielone zastępcy upoważnienie dotyczyło okresów nieobecności jego zwierzchnika. Nic natomiast nie wskazuje na taki podział czynności między nimi, iżby zastępcy wyłączono, czy choćby ograniczono, wykonywanie funkcji, które przypisane zostały dyrektorowi. Tymczasem w art. 38 ust. 2 u.s.p. ustawodawca wskazał na szeroki krąg osób, którym starosta może powierzyć wydawanie decyzji w jego imieniu w sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Należą do nich nie tylko wicestarosta, poszczególni członkowie zarządu, ale – co znamienne – także pracownicy starostwa, pracownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. W tym gronie zastępcą kierownika jednostki organizacyjnej – gdyby podzielić stanowisko obu sądów – nie mógłby skutecznie konkurować o spełnienie funkcji należących do starosty z żadnym z pracowników niefunkcyjnych powiatu. Sam natomiast niewątpliwie pełni funkcje kierownicze, i co szczególnie istotne, w jednostce organizacyjnej utworzonej w celu zarządzania nieruchomościami, a więc takiej, w której zatrudnienie, a tym bardziej sprawowanie określonej funkcji, musi z natury rzeczy iść w parze ze stosowaniem kryterium profesjonalnego. Prowadzi to do konstatacji, że w braku odmiennej regulacji statutowej, bądź regulaminowej istnieje zbieżność kompetencyjna kierownika jednostki organizacyjnej i jego zastępcy. Na potwierdzenie tak rozumianej relacji między kierownikiem a jego zastępcą, wyjąwszy przypadki szczególne, argumentów dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 11 marca 1997 r., III SA 1395/95 (nie publ.) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził zapatrywanie, że „prawo wicedyrektora do podpisywania decyzji podejmowanych przez Izbę Skarbową wynika z istoty zastępstwa, a nie z upoważnienia uzyskanego od dyrektora Izby”. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wyraził swoje stanowisko w wyroku z dnia 4 września 1998 r., III SA 548/97 (nie publ.), stwierdzając m.in.: „prawo zastępcy dyrektora do podpisywania pism wychodzących z organu wynika z samej istoty zastępstwa. Dla zakwestionowania prawa zastępcy dyrektora izby skarbowej należałoby wykazać, że regulamin organizacyjny izby wyłączył z jego kompetencji podpisywanie decyzji”.

W obu przypadkach wyrażone stanowisko jest wyrazem odejścia od nadmiernego formalizmu i nie ma dostatecznych racji, aby nie kierować się takim motywem w okolicznościach rozważanego stanu faktycznego. Wszak sprzyja to niezakłóconemu przebiegowi czynności decyzyjnych i sprawia, że organ administracji publicznej nie traci, choćby przejściowo zdolności do wykonywania powierzonych mu zadań. Potrzebę takiego rozumienia roli zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej można usprawiedliwić także sięgając przykładowo do rozwiązań legislacyjnych. Otóż dążąc do dekoncentracji zadań, a tym samym podniesienia sprawności organów administracji publicznej, ustawodawca ustawą z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy –

Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 33, poz. 186) dodał temu kodeksowi art. 268a, dopuszczając tym przepisem możliwości upoważnienia przez kierownika pracowników kierowanej jednostki do załatwienia spraw w jego imieniu. Gdyby wobec tego chodziło o przekształcenie w prawo własności pozostającej w użytkowaniu wieczystym nieruchomości komunalnej, to nie mogłoby budzić zastrzeżeń działanie w takim wypadku zastępcy dyrektora „G.” z upoważnienia dyrektora „G.”. Jak to bowiem przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00 (OSNC 2002, nr 2, poz. 33) organ jednostki wymienionej w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniony przez radę gminy do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, może na podstawie art. 268a k.p.a. udzielić pełnomocnictwa administracyjnego pracownikowi kierowanej jednostki do załatwienia spraw w jego imieniu. Takie stanowisko ma wysoce pragmatyczny walor, odpowiada bowiem potrzebom życiowym i Sąd Najwyższy w obecnym składzie je podziela. Logiczną tego konsekwencją jest możliwość udzielenia przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) upoważnienia zastępcy kierowanej jednostki administracyjnej do załatwienia w jego mieniu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności – w myśl wyżej powołanej ustawy z dnia 4 września 1997 r. pod tym tytułem. Stanowisko odmienne oznaczałoby, że kierownik jednostki organizacyjnej, w tym wypadku dyrektor „G.”, o ile chodzi o nieruchomości komunalne, ma dalej idące uprawnienia do udzielenia upoważnienia na podstawie art. 268a k.p.a., niż starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), którego uprawnienie w tym względzie ma oparcie w przepisie art. 38 ust. 2 u.s.p.

Oznaczałoby to tym samym rażąco niespójność w obrębie tego samego uregulowania, co nie może być obojętne dla odczytania ratio legis omawianego przepisu traktującego o zakresie umocowania starosty do udzielania upoważnienia. Wszystko to pozwala przyjąć, że w sprawie nie ma miejsca bezwzględna nieważność decyzji na którą powołały się oba sądy. Nie zachodzi bowiem przypadek wydania decyzji administracyjnej przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiejkolwiek procedury, bądź nie podpisanej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1992 r., III AZP 17/92, OSNCp 1993, nr 3, poz. 25). Innej natury przyczynę nieważności decyzji administracyjnej nie podlegają kontroli w ramach kognicji sądów.

Z tych wszystkich względów i na zasadzie art. 393-13 k.p.c. należało orzec, jak w sentencji.