

Postanowienie z dnia 5 czerwca 2003 r.

Organ jednostki pomocniczej, działający z upoważnienia rady gminy udzielonego na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) może upoważnić pracowników kierowanej jednostki do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu.

Sędziowie SN:

Tadeusz Domińczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

Mirosława Wysocka

Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Ewy N. z udziałem Miasta P. – Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. oraz Daniela i Magdaleny małżonków S. o wpis, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 czerwca 2003 r., kasacji uczestnika Miasta P. – Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. od postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 3 października 2000 r. uchylił zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2000 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy oddalił apelację uczestnika postępowania, Miasta P., od postanowienia Sądu Rejonowego w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2000 r. oddalającego wniosek wnioskodawczyni Ewy N. o dokonanie na jej rzecz wpisu własności nieruchomości w miejsce dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego.

Sąd Okręgowy, podobnie jak Sąd Rejonowy, przyjął, że decyzja w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, na którą powołała się wnioskodawczyni, jest nieważna. Została ona mianowicie podpisana przez zastępcę dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P., działającego z upoważnienia dyrektora tego Zarządu, gdy tymczasem nie miał on umocowania do takiego upoważnienia. Płynące z uchwały Rady Miejskiej P. upoważnienie dyrektora „G.” do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – jak przyjęły oba Sądy – miało oparcie w przepisie art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 – dalej: „u.s.g.”). Wyliczone w tym przepisie przypadki udzielania pełnomocnictw przez organy gminy są wyczerpujące. Jeżeli wobec tego według przepisu ust. 4 art. 39 u.s.g. za organ wykonawczy Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. może być uznany tylko Dyrektor tego Zarządu, to tylko on jest władny podejmować decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

W przekonaniu Sądu Okręgowego upoważnione do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej jednostki gminy w podejmowaniu decyzji działają jednoosobowo. Nie oznacza to jednak, że taki korzystający z upoważnienia jednoosobowy podmiot staje się organem administracji. Skoro zatem nie działa on we własnym imieniu a w imieniu gminy, która udzieliła mu upoważnienia, to wyłączone jest w takich przypadkach stosowanie art. 268a k.p.a.

W kasacji opartej na obu podstawach określonych w art. 393-1 k.p.c. uczestnik postępowania – Miasto P. – wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, względnie o zmianę tego postanowienia przez nakazanie dokonania wpisu. Według skarżącego zaskarżone postanowienie wydane zostało z naruszeniem prawa materialnego w następstwie błędnej wykładni przepisów art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 poz. 95, obecnie art. 39 ust. 4 u.s.g.) i art. 268a k.p.a. w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. przez przyjęcie, że upoważniony przez radę miejską do wydawania decyzji administracyjnych kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie realizuje udzielonej mu kompetencji w zakresie orzecznictwa administracyjnego w swoim – organu – imieniu, lecz wydaje decyzje w imieniu gminy, a poza tym, że nie służy mu przymiot organu administracji państwowej i uprawnienie do udzielania pełnomocnictw pracownikom poległej jednostki.

Naruszenia przepisów postępowania natomiast, (a to art. 233 § 1, 244 § 1, 224 § 1 k.p.c.) skarżący upatruje w uznaniu, że decyzja Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego G. podpisana przez jego zastępcę legitymującego się pełnomocnictwem administracyjnym do jej wydania jest nieważna, mimo, iż w postępowaniu administracyjnym nie zapadło orzeczenie właściwego organu w przedmiocie nieważności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 39 ust. 1 u.s.g. uprawnia wójta lub burmistrza (prezydenta) do wydawania decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej. Z ich upoważnienia i w ich imieniu decyzje tego rodzaju mogą wydawać także osoby wymienione w ust. 2 powołanego artykułu. W myśl ust. 4 art. 39 ustawy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów powołanych do wykonywania zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Rada Miejska P. skorzystała z tego uprawnienia podejmując w dniu 25 czerwca 1991 r. uchwałę w sprawie przekształcenia P. Przedsiębiorstwa Geodezyjnego-Kartograficznego „G.” w Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” powierzając mu m.in. prowadzenie gospodarki gruntami i nieruchomościami na terenie miasta z jednoczesnym umocowaniem dyrektora Zarządu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym prowadzenia gospodarki gruntami i nieruchomościami na terenie miasta. Tej treści uchwałę, z dniem ogłoszenia, należy zaliczyć do rzędu przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 u.s.g.) co sprawia, że stanowi ona źródło podstawy prawnej określonych w niej decyzji administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1994 r., SA/Ld 1417/94, OSP 1996, nr 5, poz. 101). W przedmiocie objętym uchwałą powoduje to ograniczenie ogólnie określonej kompetencji jednostkowego organu samorządowego do wydawania decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej na rzecz organu wskazanego w uchwale. Ściślej rzecz ujmując, następuje w tych warunkach wygaśnięcie przedmiotowo ujętych uprawnień organu samorządowego, co odbiera temu organowi możliwość zadysponowania nimi. Podejmując uchwałę rada gminy wyposaża tym samym wskazany w tej uchwale organ jednostki pomocniczej w samodzielność, a co za tym idzie w granicach przyznanych uprawnień organ ten wydaje decyzje we własnym imieniu. Stosownie zaś do art. 20 k.p.a. przekazane mu kompetencje określają jego właściwość rzeczową.

Utworzonemu Zarządowi Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. Rada Miejska P. powierzyła m.in. „prowadzenie gospodarki gruntami i nieruchomościami na terenie miasta”, a dyrektora tego Zarządu „upoważniła” do „załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” – ze wskazaniem na przedmiot działalności Zarządu.

Szeroko ujęta w uchwale Rady Miejskiej „gospodarka gruntami i nieruchomościami” obejmuje wszelkie formy właścicielskiego władania gruntami przez utworzony Zarząd. Do tego katalogu należy niewątpliwie przedmiot uregulowania ustawą z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. nr 65, poz. 746 ze zm.). Wydanie decyzji przekształceniowej ustawodawca pozostawił – w odniesieniu do nieruchomości komunalnych – w rękach organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Organy te – wójt, burmistrz, prezydent – wykonują funkcje decyzyjne osobiście lub za pośrednictwem osób przez nie upoważnionych (art. 39 ust. 2 u.s.g.). W razie przekazania tych kompetencji organowi jednostki pomocniczej, organ tej jednostki spełnia funkcje decyzyjne działając zarazem jako organ administracji państwowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), a to oznacza podporządkowanie tego działania regułom ustanowionym w kodeksie postępowania administracyjnego. Konsekwentnie zatem zastosowanie ma art. 268a k.p.a., w myśl którego organ administracji państwowej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. W stanie faktycznym sprawy taki właśnie przypadek ma miejsce. Sąd Okręgowy orzekł wobec tego z naruszeniem art. 39 ust. 4 u.s.g. oraz art. 268a k.p.a., co sprawia, że zaskarżone postanowienie nie może się ostać, podobnie jak i postanowienie Sądu Rejonowego.

Wymaga zauważenia, że kasacja bezpodstawnie upatruje wadliwości rozstrzygnięcia w wadliwości ustalonego stanu faktycznego. Wadliwość rozstrzygnięcia tymczasem tkwi w ocenie norm prawa materialnego na użytek ich zastosowania w ustalonym stanie faktycznym, co nie pozostaje w związku ze stosowaniem art. 231 § 1 k.p.c. podobnie jak i art. 244 § 1 i 224 § 1 k.p.c. Z tych wszystkich względów i na zasadzie art. 393-13 k.p.c. należało orzec, jak w sentencji.