

IV. ORZECZNICTWO WSA – ZAGADNIENIA WYBRANE

1. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem.

1.1 „mienie zabużańskie”

W sprawach dotyczących tzw. „mienia zabużańskiego”, w praktyce stosowania przez organy administracji przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm. – zwanej dalej ustawą) pojawił się problem dotyczący formy prawnej, na podstawie której właściwy wojewoda winien załatwić wniosek o ujawnienie w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty, pochodzący od osoby legitymującej się zaświadczeniem lub decyzją potwierdzającą prawo do rekompensaty, wydaną na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów w tej materii.

W początkowym okresie orzekania w sprawach tego rodzaju Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie miał zastrzeżeń do stosowanej przez organy formy decyzji administracyjnej, odmawiającej ujawnienia w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty (wyroki WSA w Warszawie z dnia: 6 czerwca 2007 r., **I SA/Wa 485/07**; 26 listopada 2007 r., **I SA/Wa 1320/07**; 7 lutego 2008 r., **I SA/Wa 1463/07**), choć zwrócono też uwagę, że ujawnienie w rejestrze ma charakter czynności materialno-technicznej (wyrok z dnia 11 września 2007 r., **I SAB/Wa 78/07**).

W późniejszym okresie w orzecznictwie WSA w Warszawie zakwestionowano przyjętą przez organy praktykę orzekania. W wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r., **I SA/Wa 497/08** Sąd stwierdził nieważność decyzji wojewody i Ministra Skarbu Państwa, w sprawie, w której odmówiono uprawnionemu ujawnienia w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty. Sąd uznał, że obie decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego), skoro w ustawie, w szczególności w art. 7 ust. 3 i 4, nie wskazano formy decyzji administracyjnej dla pozytywnego lub negatywnego załatwienia wniosku w tym przedmiocie. Pogląd ten podtrzymał WSA w Warszawie w wyrokach z dnia: 11 września 2008 r., **I SA/Wa 760/08**; 2 października 2008 r., **I SA/Wa 877/08** i 9 października 2008 r., **I SA/Wa 2016/07**.

1.2. Właściwość organu w sprawach związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.

W związku ze skargami wnoszonymi w 2008 roku przez Agencję [...] na decyzje wydawane przez starostów w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (ustanowionego na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa) w prawo własności na rzecz osób fizycznych, w orzecznictwie wydziału pojawił się problem dotyczący właściwości organu odwoławczego. Zarysowały się dwa poglądy, które w odmienny sposób oznaczają organ II instancji przy rozpoznawaniu odwołań od decyzji wydawanych przez starostów w przedmiocie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pierwszy nurt (jest to pogląd przeważający) uznaje jako organ właściwy do rozpoznawania odwołań od decyzji starosty -wojewodę. Dla uzasadnienia takiego stanowiska wskazano art. 9 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 ze zm.), który stanowi, że we wszystkich sprawach określonych w tej ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, organem wyższego stopnia jest wojewoda. W art.4 pkt 9 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami określono zaś, że organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Ponadto wskazano, że taki pogląd został zaprezentowany w doktrynie i orzecznictwie (np. W. Chróścielewski „Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według kpa” Państwo i Prawo 1996, nr 6, postanowienie NSA z 21 lipca 2001 r. sygn. akt I SA 1989/01). W konsekwencji przyjęcia takiego stanowiska stwierdzano nieważność decyzji wydawanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ odwoławczy od decyzji przekształceniowych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze złożyło skargi kasacyjne od wyroków stwierdzających nieważność ich decyzji, ale do tej pory żadna skarga nie została rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Natomiast zgodnie z drugim poglądem, uznawano Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako właściwy organ odwoławczy w sprawach rozpoznawania odwołań od decyzji przekształcających prawo użytkowania wieczystego (ustanowione na gruncie skarbowym), w prawo własności na rzecz osób fizycznych. Rozpoznając odwołania wniesione przez Agencję [...], Kolegium umarzało postępowanie odwoławcze uznając, że Agencja nie posiada legitymacji prawnej do wniesienia

odwołania od decyzji starosty. Swoje stanowisko Kolegium uzasadniało tym, że Skarb Państwa jako osoba prawna jest reprezentowana przez różne organy administracji publicznej, w przypadku wydawania decyzji przekształcających prawo użytkowania wieczystego w prawo własności - Skarb Państwa reprezentuje organ samorządu terytorialnego. Ten organ, rozpoznając sprawę, stoi na straży interesów Skarbu Państwa, zatem udział innego organu państwowego w postępowaniu w charakterze strony jest wykluczony. Takie stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie znalazło aprobaty w orzecznictwie sądowym. Rozpoznając skargi wniesione przez Agencję w tego rodzaju sprawach, uchylano decyzje wydane przez organ II instancji, z uzasadnieniem, że Agencja [...] posiada własny interes prawny, wynikający z prawa materialnego, w postępowaniu dotyczącym przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. Bowiem zgodnie art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (tj. Dz. U. z 2004 roku Nr 208, poz. 2128 ze zm.) Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych prawa rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku. Zatem Agencja jest jednostką organizacyjną reprezentującą Skarb Państwa i posiada status strony postępowania, którego przedmiotem jest mienie wchodzące w skład Zasobu.