

Uchwała z dnia 22 lutego 1996 r.
III AZP 35/95

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Marii C. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 7 marca 1994 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczeń administracyjnych o ustanowieniu użytkowania nieruchomości, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 22 lutego 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 19 czerwca 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270) wyłączona została możliwość ustanowienia na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (tj. Dz. U. z 1947 r. Nr 37, poz. 181) - użytkowania nieruchomości na rzecz osoby, która dokonała naprawy budynków zniszczonych lub uszkodzonych więcej niż w 33% lub 66%?"

p o d j a ł następującą uchwałę:

Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270) w sytuacji określonej w art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 1 tej ustawy została wyłączona przewidziana w dekrecie z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (jednolity tekst: Dz. U. z 1947 r., Nr 37, poz. 181) możliwość przyznania prawa użytkowania nieruchomości, której część składową stanowi naprawiony budynek, osobie, która z mocy decyzji właściwego organu administracyjnego dokonała naprawy budowli zniszczonej lub uszkodzonej wskutek wojny.

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

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, wymienione w sentencji uchwały, powstało w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy. Decyzją Wojewody G. z dnia 14 kwietnia 1992 r. [...] stwierdzono nieważność:

1. orzeczenia Naczelnika Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego w G. z dnia 27 września 1949 r. w przedmiocie przydzielenia Wojciechowi C. do naprawy budynku przy ul. G. w

G.,

2. orzeczenia Naczelnika Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego w G. z dnia 25 listopada 1949 r., ustalające, że wymieniony w pkt 1 budynek został uszkodzony wskutek wojny w 92,41% oraz wymaga naprawy gruntownej,

3. orzeczenia Kierownika Wydziału Budownictwa Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z dnia 16 lipca 1951 r. potwierdzającego, że budynek przy ul. G. w G. został doprowadzony do stanu używalności wskutek naprawy gruntownej oraz przyznającego Wojciechowi C. prawo użytkowania nieruchomości na lat 20.

W uzasadnieniu swej decyzji organ II instancji stwierdził, że wymienione wyżej orzeczenia oparte zostały na przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (jednolity tekst: Dz. U. z 1947 r., Nr 37, poz.181) bez uwzględnienia obowiązujących w okresie ich wydania przepisów ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270). Przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowi, iż naprawę budowli zniszczonych więcej niż w 66% uważa się za nową budowę. Zawarte w orzeczeniu z dnia 25 listopada 1949 r. stwierdzenie uszkodzenia budynku wskutek wojny w 92,41% uzasadnia uznanie budowy za nową zgodnie z ustawą, a nie za gruntowną naprawę w rozumieniu na § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministrów Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. Nr 5, poz. 39), który za gruntowną uznaje całkowitą naprawę budynku lub jego części uszkodzonych co najmniej w 20%. W związku z powyższym naprawa budynku mogłaby być uznana za gruntowną, gdyby jego zniszczenie nie przekraczało 66%. Według art. 21 ustawy organ II instancji miał obowiązek przestrzegać regulacji ustawowej, stanowiącej, że od dnia wejścia w życie ustawy tracą moc przepisy regulujące w sposób odmienny przedmioty unormowane ustawą. Dlatego organ I instancji uznał wymienione wyżej orzeczenia, będące decyzjami, za podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 7 marca 1994 r. [...] stwierdzono z urzędu nieważność decyzji Wojewody G. z dnia 14 kwietnia 1992 r. W uzasadnieniu decyzji Minister powołał się na to, że wymienione orzeczenia organu I instancji, oparte na dekrecie z dnia 26 października 1945 r. nie pozostają w sprzeczności z ustawą z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa, bowiem ustawa ta nie wprowadziła żadnych zmian w dekrecie z 1945 r. Przedmiot unormowań obu aktów prawnych jest odrębny. Ustawa określiła jedynie warunki, formy i zakres udzielonego przez państwo poparcia dla budownictwa prywatnego, także przy naprawie budynków, dokonywanej w trybie dekretu z 1945 r. Zdaniem Ministra art. 21 ustawy - stanowiący o utracie mocy

obowiązującej przepisów regulujących w sposób odmienny, niż ustawa - dotyczy przepisów, regulujących w sposób odmienny zakres pomocy udzielonej przez państwo dla popierania nowego budownictwa prywatnego. Minister powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1973 r., I CR 93/93, w którym stwierdzono, że przepisy dekretu z 26 października 1945 r. i ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. regulowały różne zagadnienia i w odmienny sposób określały krąg osób uprawnionych do budowy oraz ustalały tryb postępowania w tych sprawach.

Z tego względu naczelny organ administracji państwowej uznał, że decyzja Wojewody G. z dnia 14 kwietnia 1992 r. wydana została z naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c., co skutkuje stwierdzenie jej nieważności.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę Marii C. na powyższą decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa powziął wątpliwość wyrażającą się w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Zdaniem tego Sądu istota zagadnienia sprowadza się do oceny wzajemnej relacji przepisów powołanego dekretu do przepisów ustawy o popieraniu budownictwa. Przepisy dekretu normowały zasady i tryb uznawania budynków za zniszczone lub uszkodzone wskutek wojny, a także prawa i obowiązki podmiotów przeprowadzających naprawę uszkodzonych budynków, w tym uprawnienia do ustanowienia na ich rzecz użytkowania. Z kolei przepisy ustawy normowały pomoc udzielaną przez Państwo dla nowego budownictwa, w tym również dla budowli zniszczonych. Ponadto ustanawiały własność czasową (użytkowanie wieczyste) na rzecz osób dokonujących naprawy. Obydwa akty prawne "nakładają się" w przedmiocie obejmującym budowlę zniszczoną.

Za takim wnioskiem przemawia art. 18 ustawy, który nawiązuje do przepisów dekretu, a także art. 21 ustawy stanowiący, że z dniem wejścia w życie ustawy tracą moc wszelkie przepisy, regulujące w sposób odmienny materię objętą ustawą. Takie stanowisko zaprezentowane zostało w opinii prawnej prof. Eugeniusza Bojanowskiego i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odmienny pogląd wyrażony został w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1973 r., I CR 93/72 (OSN 1973 z. 12 poz. 211), a także pośrednio w uchwale z dnia 25 czerwca 1968 r., III CZP 61/68 (OSNCP 1969 z. 5 poz. 89). W powyższym wyroku wprost stwierdzono, że ustawa nie wprowadziła żadnych zmian ani nie uchyliła żadnego z postanowień dekretu. W związku z tym o ustanowieniu prawa użytkowania budynku naprawionego i o terminie trwania tego prawa orzeka władza budowlana.

Wobec tego, że do 1950 r. obowiązywały równoległe oba akty prawne, możliwy byłby kolejny pogląd, iż od woli organu i stron postępowania zależało, czy na rzecz osoby, która odbudowała zniszczony budynek mieszkalny, ustanowione będzie użytkowanie wieczyste (dawniej własność czasowa). Nie można przy tym pominąć, że według przepisów dekretu prawo użytkowania mogło być ustanowione na nieruchomości nie

stanowiącej własności Skarbu Państwa lub gminy, a według przepisów ustawy było wyłączone.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy wziął pod uwagę co następuje:

Istotne znaczenie dla wyjaśnienia przedstawionego problemu prawnego w niniejszej sprawie ma porównanie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (jednolity tekst: Dz. U. z 1947 r., Nr 37, poz. 181) i ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270) oraz ustalenie wzajemnej relacji ich przedmiotowych zakresów zastosowania, z uwzględnieniem skutków prawnych, jakie wynikają z ogólnej klauzuli derogacyjnej, zawartej w art. 21 ustawy. Rozpatrzenie stosunku przepisów ustawy i dekretu jest celowe ze względu na to, że oba akty prawne zawierały częściowo pokrywające się przedmioty regulacji i obowiązywały równocześnie do czasu utraty mocy obowiązującej dekretu z dniem wejścia w życie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1968 r. o zmianie ustawy o remontach i odbudowie oraz o wykonaniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 25, poz. 166). Przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowiący, że "do naprawy, wykończenia lub nadbudowy budynków, rozpoczętej w wykonaniu ostatecznej w toku instancji decyzji, wydanej na podstawie dekretu wymienionego w ust. 1 (tj. dekretu z dnia 26 października 1945 r.) stosuje się nadal przepisy tego dekretu" - zdaniem Sądu Najwyższego - nie dotyczy stanów faktycznych objętych ustawą z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa po wejściu jej w życie. Przepis ten ma natomiast zastosowanie do naprawy budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny, co do których wydano decyzje ostateczne przed wejściem w życie ustawy o popieraniu budownictwa.

Najogólniej opisując przedmiot regulacji obu aktów prawnych (dekretu z dnia 26 października 1945 r. i ustawy z dnia 3 lipca 1947 r.) należy stwierdzić, że dekret normował zasadę i tryb uznania budynków za zniszczone lub uszkodzone wskutek wojny oraz określał skutki prawne takiego uznania, w tym także uprawnienia i obowiązki właścicieli budynków zniszczonych (art. 2-4), jak również uprawnienia i obowiązki podmiotów dokonujących naprawy budynków uszkodzonych (art. 5 - 13). Z kolei ustawa określała formy poparcia Państwa dla nowego prywatnego budownictwa mieszkaniowego (art. 2 ust. 1 ...) oraz naprawy budowli zniszczonych (art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 18).

W dekrecie zostały zawarte ustawowe definicje budynku zniszczonego, tj. znajdującego się w takim stanie, że według orzeczenia władzy budowlanej powinien on ulec rozbiórce (art. 1 ust. 3 dekretu) oraz budynku uszkodzonego, tj. budynku znajdującego się w stanie niezdatnym w całości lub w części do użytkowania, który jednak według orzeczenia władzy budowlanej

może być doprowadzony do stanu używalności (art. 1 ust. 4 dekretu).

Przepis art. 2 ust. 2 ustawy dotyczy położonych na Ziemiach Odzyskanych budowli, zniszczonych więcej niż 33%, a na pozostałym obszarze kraju, więcej niż 66% i uznaje naprawę tych budowli za naprawę nową.

Z tego wynika, że pojęcie budynku zniszczonego, określone w dekreście i pojęcie budowli zniszczonej, używane w ustawie nie są tożsame, gdyż w rozumieniu dekretu budynek zniszczony to taki, który powinien ulec rozbiórce, a budowla zniszczona to według ustawy budowla uszkodzona ponad 33% bądź 66% w zależności od miejsca położenia, bez określenia górnej granicy zniszczenia. Oznacza to, że budowla zniszczona w rozumieniu ustawy obejmuje część budynku nazwanego wspólnym mianem budynku zniszczonego i budynku uszkodzonego, jeżeli procent zniszczeń przekracza normy, wskazane w ustawie. W tym zakresie oba akty prawne regulują ten sam przedmiot, objęty nową regulacją ustawową i podlegający z dniem wejścia w życie ustawy konsekwencjom prawnym, wynikającym z bezpośredniego działania nowej ustawy, gdy do tego samego stanu faktycznego odnoszą się normy dekretu i ustawy. Art. 21 ustawy przyznaje normom ustawowym moc wiążącą przed wszelkimi przepisami regulującymi w sposób odmienny "przedmioty ustawą niniejszą unormowane", które z dniem wejścia ustawy utraciły moc obowiązującą. Dotyczy to w szczególności różnych dyspozycji norm, zawartych w dekreście i ustawie, odnoszących się do stanów faktycznych objętych ustawą. Utrata mocy wiążącej przepisów dekretu normujących przedmiot regulacji ustawowej uniemożliwia z dniem wejścia w życie ustawy ich zastosowanie łącznie z aktami wykonawczymi do dekretu, to jest z przepisami wydanego na podstawie art. 6 ust. 4 i art. 14 dekretu rozporządzenia Ministrów Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziemi Odzyskanych z dnia 27 stycznia 1948 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie naprawy budynków uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. Nr 5, poz. 39). Po wejściu w życie ustawy o popieraniu budownictwa regulującej naprawę budowli zniszczonych więcej niż 33% lub 66% w zależności od ich położenia na obszarze kraju, nie mogły być wydawane decyzje na podstawie przepisów dekretu. Klauzula zawarta w art. 21 ustawy o utracie mocy wszelkich przepisów regulujących "w sposób odmienny przedmioty ustawą niniejszą unormowane" ma - zdaniem Sądu Najwyższego - charakter derogacyjny i zmierza do uchylecia przepisów regulujących odmiennie problematykę objętą aktem ustawowym. Oznacza to, że w stosunku do budynków nowo wzniesionych lub traktowanych przez ustawę, jako nowo wzniesione, zamieszczono klauzulę derogacyjną, mającą na celu rozstrzygnięcie mogących powstać wątpliwości co do przepisów, które w określonej sytuacji winny mieć zastosowanie oraz nadanie aktowi ustawodawczemu charakteru wyłącznego, uchylającego wszystkie dotychczasowe przepisy ogólne i szczególne, regulujące w sposób odmienny

przedmioty, objęte nową ustawą. Zamieszczenie w ustawie omawianej klauzuli derogacyjnej wskazuje wyraźnie, że zamiarem ustawodawcy było nadanie regulacji ustawowej unormowania eliminującego na zasadzie wyłączności wszelkie dotychczasowe przepisy, zawierające normy dotyczące popierania prywatnego budownictwa mieszkalnego i budownictwa polegającego na naprawie budowli zniszczonych, odpowiednio powyżej 33% lub 66% przez udzielenie, na mocy art. 18 ustawy, pomocy i uprawnień określonych w art. 6, 8 i 9 ustawy (wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami nowo wzniesionych budowli, kontroli najmu, zwolnień od podatku i innych opłat).

Z materiału zebranego w sprawie wynika, że przedmiot orzeczeń administracyjnych odnosi się do budowli, położonej na terenach miejskich wydzielonych pod zabudowę, zniszczonej wskutek wojny w 92,41% według ustaleń władzy budowlanej. Decyzje dotyczące tej budowli zostały podjęte w czasie obowiązywania ustawy z zastosowaniem jednak przepisów dekretu, które w odniesieniu do tej budowli utraciły według art. 21 ustawy moc obowiązującą. Ponadto organy administracyjne określiły uprawnienia osoby, której przydzielono do naprawy budynku zniszczonego na podstawie przepisów dekretu, regulujących w sposób odmienny te uprawnienia, niż przepisy ustawy. Wskazuje na to porównanie odpowiednich przepisów dekretu i ustawy. Z art. 7 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 5 i art. 10 ust. 1 dekretu wynika, że osoba fizyczna, której zarządzeniem wojewódzkiej władzy administracji ogólnej przekazano do naprawy zniszczony wskutek wojny budynek uzyskiwała z tytułu naprawy po jej ukończeniu prawo użytkowania nieruchomości. Prawo to dotyczyło nieruchomości, której część składową stanowił naprawiony budynek na taki okres amortyzacji budynku, jaka odpowiadała procentowi jego uszkodzenia. Okres użytkowania budynku nie mógł trwać dłużej, niż 20 lat. Z chwilą wygaśnięcia użytkowania nieruchomości winna być zwrócona właścicielowi wolna od obciążeń z tytułu dokonanej naprawy.

Natomiast art. 4 ust. 1 ustawy nakładał na Skarb Państwa oraz związki samorządu terytorialnego obowiązek wydzielania z posiadanego zapasu ziemi (oczywiście stanowiącej ich własność) terenów na cele budownictwa mieszkaniowego zwartego, jak i luźnego. Organy te miały obowiązek przenoszenia w ramach przepisów tytułu III, działu IV prawa rzeczowego własności czasowej tych terenów na rzecz osób, przystępujących do wznoszenia takich budowli, które korzystać będą z poparcia Państwa na podstawie przepisów omawianej ustawy. Z tego wynika, że w opisanej sytuacji faktycznej i prawnej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Państwa lub związków samorządu terytorialnego istniał w czasie obowiązywania ustawy obowiązek organów administracyjnych i samorządowych przenoszenia własności czasowej takich nieruchomości na rzecz osób uprawnionych z mocy ustawy. Wymienione organy nie mogły przenieść na inne osoby własności tych

terenów, których nie były właścicielami i które nie zostały przejęte na własność Państwa jako majątki opuszczone i ponemieckie. Niejasność regulacji ustawowej - zdaniem Sądu Najwyższego - nie wyłączała stosowania przepisów dekretu do właścicieli i innych osób, określonych w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy w odniesieniu do przekazania do naprawy budynków uszkodzonych, a nie naprawionych przez właściciela, innym organom (w tym osobom fizycznym) na zasadach określonych w dekrecie (art. 7 i 9 dekretu).

Odpowiednio więc do ustalonego stanu faktycznego i prawnego konkretnej nieruchomości i budowli zniszczonej wskutek wojny oraz porównania zakresu uprawnień osób dokonujących naprawy budowli będzie można określić na podstawie klauzuli generalnej z art. 21 ustawy, czy mają do niej zastosowanie przepisy dekretu albo ustawy w okresie jednoczesnego obowiązywania obu aktów prawnych w przedmiocie "zachodzących na siebie" regulacji prawnych.

Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że prawo użytkowania przyznane na podstawie dekretu miało charakter niezbywalny, nie było prawem rynkowym i po zakończeniu okresu użytkowania budynku, uprawnionemu nie przysługiwały już jakiegokolwiek dalsze roszczenia z tytułu poniesionych nakładów (art. 9 ust. 5 dekretu).

Zupełnie inaczej uregulowano uprawnienia osób, wobec których odbudowę budynków od określonego poziomu zniszczeń ustawa traktowała, jako budowę nową.

Ustawa przewidywała ustanowienie na rzecz osób prowadzących budowę nową tzw. własności czasowej, uregulowanej w przepisach art. 100 i następnych dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.). Własność czasowa miała charakter pełnej własności nieruchomości, ograniczonej tylko co do czasu jej trwania. Uprawniony mógł nieruchomością rozporządzać jak właściciel, a nadto stawał się właścicielem wszelkich wzniesionych przez siebie budynków i budowli oraz po zakończeniu trwania własności czasowej miał prawo do zapłaty 1/4 wartości przekazanych budynków (art. 112 § 1 prawa rzeczowego). Okres trwania własności czasowej kilkudziesięcioletniej mógł być przedłużony na kolejne 20 lat. Istniejąca także możliwość zbywania tego prawa własności czasowej stanowiła prawo o charakterze rynkowym (art. 107 prawa rzeczowego).

Porównanie powyższych uprawnień z obu aktów prawnych wyraźnie wskazuje na odmienny przedmiotowo charakter uprawnień osób dokonujących naprawy zniszczonej budowli wskutek wojny określony ustawą od uprawnień osób, którym przekazano do naprawy budynki zniszczone lub uszkodzone w rozumieniu dekretu. Powyższa odmienność uprawnień podmiotowych stanowi podstawową przesłankę do ustalenia zakresu przedmiotowego stosowania w praktyce ogólnej klauzuli derogacyjnej z art. 21 ustawy.

Wobec wykazania, że regulacje dekretu i ustawy w pewnym

zakresie przedmiotowym pokrywają się ze sobą, ale dyspozycje norm dotyczących tych samych stanów faktycznych są w zakresie uprawnień odmienne, to rozstrzygnięcie konkurencji przepisów tych aktów prawnych powinno być dokonane w oparciu o klauzulę derogacyjną z art. 21 ustawy, [...]. W celu ustalenia, które przepisy dekretu uchyliła ustawa, należy określić, czy przedmiot regulacji ustawowej i dekretu jest zbieżny oraz czy między obu regulacjami prawnymi istnieje sprzeczność dyspozycji w zakresie uprawnień podmiotowych. Przez sprzeczność przepisów prawnych należy rozumieć taki stan, w którym przepisy jednego aktu prawnego uniemożliwiają osiągnięcie celów sformułowanych w innym akcie prawnym. Jeżeli celem ustawy było uczynienie osób odbudowujących budynki na gruntach państwowych właścicielami wzniesionych budowli i właścicielami czasowymi gruntu, a dekret uprawniał je jedynie do nieodpłatnego użytkowania nieruchomości na okres nie przekraczający 20 lat, bez prawa własności budynku i możliwości zbycia tego prawa, to cel dekretu wyłączał osiągnięcie zamierzeń ustawy, czyli był z nią sprzeczny. Kategoryczny przepis art. 21 ustawy uniemożliwiał organom administracji wybór regulacji prawnej między dekretem i ustawą, skoro z dniem wejścia w życie ustawy utraciły moc przepisy dekretu w zakresie określonym w klauzuli derogacyjnej. W związku z tym nie istniała możliwość stosowania przepisów dekretu, które w dacie wydania decyzji administracyjnej nie obowiązywały z mocy późniejszej regulacji ustawowej. Stwierdzenie to uniemożliwia zaaprobowanie poglądu wyrażonego w końcowej części uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego, iż od woli organu i stron postępowania zależało, czy na rzecz podmiotu, który odbudował budynek mieszkalny zostanie ustanowione użytkowanie lub własność czasowa (obecnie użytkowanie wieczyste).

W świetle powyższych rozważań, Sąd Najwyższy w składzie udzielającym odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne, nie może podzielić poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1973 r., I CR 93/72 (OSNCP 1973 z. 12 poz. 211) iż "ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa [...] nie wprowadziła żadnych zmian ani nie uchyliła żadnego z postanowień cyt. dekretu z 1945 r.". Pogląd ten wyrażony w konkretnej sprawie cywilnej na tle innego stanu faktycznego sprawy nie ma charakteru wiążącego w innej sprawie, ani waloru ogólnego, gdyż nie opiera się na szczegółowej analizie porównawczej obu aktów prawnych, lecz wyraża stanowisko ściśle związane z konkretną sytuacją rozstrzyganej sprawy cywilnej. Pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 3 stycznia 1973 r. nie uzyskał także aprobaty w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W licznych wyrokach NSA, których kopie dołączono do akt niniejszej sprawy, np. w wyrokach z dnia 10 sierpnia 1994 r., I SA 1162/93; z dnia 22 września 1994 r., SA/Gd 878/94/s/; z dnia 25 stycznia 1995 r., SA/Gd 1475/93 i SA/Gd 1466/93; z dnia 8

lutego 1995 r.; SA/Gd 1512/93; z dnia 21 lutego 1995 r., SA/Gd 1769/93 i innych wyrażono odmienne stanowisko od przytoczonego wyżej poglądu [...] Sądu Najwyższego.

Ponadto zasługuje na uwagę praktyka organów administracyjnych.

Należy tu wskazać, że w szeregu decyzji (których kopie dołączono do akt sądowych) odnoszących się do stanów faktycznych regulowanych ustawą, właściwe organy administracji podejmują decyzje o oddaniu w wieczyste użytkowanie nieruchomości miejskich, stanowiących własność Państwa w związku z dokonaniem naprawy budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. Czynią to - zgodnie z ustawą o popieraniu budownictwa, pomimo powoływania się na przepisy dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. Przykładowo można tu wskazać decyzje M.R.N w G.: Nr MZGT.VI - 18/28/87 z dnia 22 maja 1968 r., Nr MZGT-VI-1p/14/65 z dnia 6 października 1965 r., Nr MZGT-VI-64/18/67 z dnia 21 sierpnia 1969 r., Nr MZGT-VI-18/57/67 z dnia 1 marca 1968 r., Nr MBGT-VI-64/18/104/698/74 z dnia 5 kwietnia 1974 r.

Można dostrzec, że nieprawidłowości w praktyce administracyjnej w tego samego rodzaju sprawach usuwało Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa G., wydając decyzje stwierdzające nieważność decyzji organów administracyjnych w sprawach, w których nastąpiło przekazanie do naprawy budynków zniszczonych wskutek wojny i do użytkowania nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r., która uprawniała podmioty naprawiające zniszczone wskutek wojny budowle w zakresie określonym w ustawie do uzyskania własności czasowej terenów pod tymi budynkami. Należy tu wskazać decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w G. o sygn. akt: 334/95 z dnia 24 kwietnia 1995 r., 333/95 z dnia 24 kwietnia 1995 r.; 301/95 z dnia 15 maja 1995 r.; 994/GR/94 z dnia 15 listopada 1995 r.; GR 1587/94 z dnia 10 stycznia 1996 r. i 1588/GR/94 z dnia 10 stycznia 1996 r.

Odmienne od poglądów organów II instancji stanowisko Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wyrażone w niniejszej sprawie w decyzji z dnia 7 marca 1994 r. [...], stwierdzającej nieważność decyzji Wojewody G. z dnia 14 kwietnia 1992 r. [...], która stwierdzała nieważność decyzji organów administracyjnych, wymienionych na wstępie, pogłębia rozbieżność w praktyce administracyjnej w odniesieniu do uprawnień obywateli i niejednolitego kształtowania tych uprawnień w takich samych sytuacjach faktycznych i prawnych. Tego rodzaju nierówne traktowanie obywateli w zbliżonych sytuacjach faktycznych i prawnych podważa zaufanie obywateli do Państwa prawa oraz narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa.

Wskazane wyżej rozbieżności w rozumieniu i stosowaniu prawa w orzecznictwie organów administracyjnych, uzasadniają

potrzebę rozstrzygnięcia przedstawionego przez Naczelny Sąd Administracyjny zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

Sumując powyższe rozważania i wywody, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, iż z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa została wyłączona z mocy art. 21 tej ustawy, możliwość określenia na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny, uprawnień osoby, która z mocy decyzji właściwego organu administracyjnego dokonała naprawy budowli zniszczonej lub uszkodzonej wskutek wojny w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Uprawnienia tych osób określa art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, mający charakter bezwzględnie wiążący.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne, jak w sentencji.

=====