

Wyrok z dnia 12 lutego 1997 r.
III RN 1/97

1. Państwowa osoba prawna nabywa prawo użytkowania wieczystego gruntu i prawo własności położonych na gruncie budynków, innych urządzeń i lokali z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. na podstawie i w granicach przepisu art.2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464)

2. Podstawą nabycia takich praw nie może być decyzja wojewody, o której mowa w art.2 ust. 3 tej ustawy.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 12 lutego 1997 r. sprawy ze skargi Ministra Przemysłu i Handlu oraz "M.-T." Spółka z o.o w W. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 23 grudnia 1994 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczającej Przedsiębiorstwo Techniczno-Handlowe Motoryzacji "P.", na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 1996 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania

U z a s a d n i e

Decyzją Kierownika Wydziału Terenów Urzędu Dzielnicowego W.-W. z dnia 20 lipca 1976 r. [...] wywłaszczono na potrzeby Przedsiębiorstwa "P." nieruchomość o powierzchni 1803 m kw., której część stanowiła działka nr 9/7 o powierzchni 1384 m².

Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta St. W. decyzją z dnia 1 lutego 1990 r. [...] stwierdził na wniosek byłych właścicieli Jadwigi W., Waldemara W. i Waławy J. nieważność decyzji wywłaszczeniowej.

Wojewoda W. decyzją z dnia 19 grudnia 1991 r. [...] stwierdził, że Przedsiębiorstwo Techniczno-Handlowe Motoryzacji "P." z mocy prawa nabyło z dniem 5 grudnia 1990 r. prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 15 234 m², położonego przy ulicy P. w W., obejmującego działkę [...] oraz własność położonych na tym gruncie budynków i urządzeń, ustalając wysokość opłaty rocznej i cenę budynków oraz urządzeń. Jako podstawę prawną decyzji powołano przepis art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464).

Przedsiębiorstwo Techniczno-Handlowe Motoryzacji "P.", którego likwidację zarządziło w 1991 r., zostało wykreślone z rejestru sądowego z dniem 30 września 1993 r. W dniu 10 stycznia 1991 r. zawarto umowę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie "M.-T.", zaś w dniu 27 maja 1992 r. umowę między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Przemysłu i Handlu, a Spółką "M.-T." o oddaniu pozostającego w dyspozycji Przedsiębiorstwa "P." mienia Skarbu Państwa do odpłatnego korzystania. W § 16 tej umowy postanowiono, że po zapłaceniu ostatniej raty należności za korzystanie z przedmiotu umowy Skarb Państwa przeniesie na Spółkę "M.-T." własność przedmiotu umowy oraz odda grunty w użytkowanie wieczyste. Umowę tę zawarto na

podstawie art. 37-39 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.)

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 23 grudnia 1994 r. [...] sprostowaną postanowieniem z dnia 13 lutego 1995 r., stwierdził nieważność powyższej decyzji Wojewody w części dotyczącej działki [...] z uzasadnieniem, że działka ta w dniu 5 grudnia 1990 r. nie była własnością Skarbu Państwa, lecz stanowiła własność osób fizycznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 8 lipca 1996 r. [...], po rozpoznaniu skargi Ministra Przemysłu i Handlu i Spółki z o.o. "M.-T." na tę decyzję, uchylił zaskarżoną decyzję i oddalił skargę Spółki. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że uwłaszczenie orzeczone w odniesieniu do mienia nie stanowiącego własności Skarbu Państwa, będące swego rodzaju nacjonalizacją, nie ma podstawy ustawowej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wydana bez podstawy prawnej, w części dotyczącej działki [...] będącej własnością osób fizycznych, decyzja Wojewody wywołała jednak nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 Kodeksu, gdyż poprzedni stan prawny nie może być przywrócony. W ocenie Sądu podmiot, któremu przysługiwało prawo ustalone decyzją uwłaszczeniową utracił zdolność do zachowania tego prawa, gdyż nie występuje w obrocie prawnym i nie ma następcy prawnego. Nie istnieje zatem adresat decyzji uwłaszczeniowej, chociaż nie wygasło ustalone tą decyzją prawo użytkowania wieczystego. Nie ma więc Przedsiębiorstwa "P." jako osoby prawnej i nie ma też następców prawnych, gdyż następcą nie jest Spółka "M.-T.", co sama przyznaje, ani też Minister Przemysłu i Handlu, który błędnie utrzymywał, że następstwo wynika z art. 49 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Prokurator Generalny zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 378 ze zm.), art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) oraz art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi albo o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prokuratora Generalnego, Sąd trafnie ocenił, że powołana decyzja Wojewody (w uzasadnieniu rewizji nazwana błędnie "komunalizacyjną") wydana została z naruszeniem prawa, jednakże niezasadnie przyjął, że brak było podstaw do stwierdzenia jej nieważności, gdyż wywołała nieodwracalne skutki prawne. Mimo iż grunt o powierzchni 1384 m kw. w dniu 5 grudnia 1990 r. stanowił własność osób fizycznych i nie podlegał uwłaszczeniu, Minister Przemysłu i Handlu oddał go wraz z pozostałymi gruntami objętymi decyzją uwłaszczeniową do odpłatnego korzystania Spółce "M.-T.". W świetle umowy zawartej na podstawie art. 37-39 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych po zakończeniu leasingu Spółka uzyskałaby własność przedmiotu umowy oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność osób fizycznych. W świetle obowiązujących przepisów żaden organ państwowy nie ma uprawnień do dysponowania gruntami stanowiącymi własność osób fizycznych. Skoro przepis art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowi, że państwowa osoba prawna nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego gruntów będących w jej zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r., to bezsporne ustalenie, że grunty nie stanowiły w tej dacie własności Skarbu Państwa, lecz osób fizycznych, nie mogło doprowadzać do jej uwłaszczenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, a znajdujące się na tych gruntach budynki, inne urządzenia i lokale stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób prawnych. Nabycie tych praw przez państwową osobę prawną stwierdza się, stosownie do art. 2 ust. 3 ustawy, decyzją wojewody.

Z przepisu art. 2 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że nabycie z mocy prawa przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności gruntów, innych urządzeń i lokali jest możliwe tylko wówczas, gdy przedmiotem zarządu wykonywanego w dniu 5 grudnia 1990 r. przez państwową osobę prawną były grunty stanowiące własność Skarbu Państwa. W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że działka [...] wchodząca w skład nieruchomości, co do której orzeczono uwłaszczenie Przedsiębiorstwa "P.", stanowiła w tym dniu własność osób fizycznych. Należy zatem przyjąć, że przewidziane w tych przepisach przekształcenie prawa zarządu Przedsiębiorstwa w prawo użytkowania wieczystego gruntów i prawo własności położonych na tych gruntach budynków, innych urządzeń i lokali nie objęło działki [...]. Nabycie przez państwową osobę prawną praw, o których mowa w powyższym przepisie ustawy, jest bowiem nabyciem z mocy prawa, a zatem przewidziane w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy skutki prawne występują tylko wówczas, gdy w dniu 5 grudnia 1990 r. spełnione były wszystkie określone w nim przesłanki nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności położonych na tych gruntach budynków, innych urządzeń i lokali. Należy zatem stwierdzić, że Przedsiębiorstwo "P." nie nabyło z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność osób fizycznych. Sprzeciwia się temu także zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy zastrzeżenie, że: "Nie narusza to praw osób trzecich." Nie ulega bowiem wątpliwości, że prawo własności osoby fizycznej do gruntu stanowi przeszkodę w nabyciu użytkowania wieczystego tego gruntu przez państwową osobę prawną na podstawie powyższego przepisu. Uwłaszczenie państwowej osoby prawnej gruntem stanowiącym własność osoby fizycznej oznaczałoby bowiem w istocie odjęcie tego prawa, a zatem oczywiste i rażące naruszenie prawa własności. Należy ponadto wskazać, że przewidziane w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy przekształcenie prawa zarządu w prawo użytkowania wieczystego gruntów nie mogło dotyczyć gruntów stanowiących własność osób fizycznych, bowiem żaden przepis prawa nie dopuszcza ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na takich gruntach.

Ocena, czy decyzja Wojewody stwierdzająca nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo "P." prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, wymaga rozważenia charakteru prawnego takiej decyzji. Z wykładni gramatycznej przepisu art. 2 ust. 3 ustawy wynika, że decyzja, o której mowa w tym przepisie, jest decyzją deklaratoryjną w zakresie, w jakim stwierdza nabycie z mocy prawa przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali. Według przyjętego w doktrynie poglądu decyzja deklaratoryjna nie tworzy nowej sytuacji prawnej adresata, lecz jedynie potwierdza, że określony w decyzji stan prawny powstał z mocy prawa. W tym sensie decyzja wojewody stwierdzająca nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego nie wywołuje skutków w sferze prawa materialnego, bowiem skutek taki wystąpił z tym dniem na podstawie i w granicach określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy. Uwzględniając sposób i warunki określonego w tym przepisie uwłaszczenia państwowych osób prawnych, należy uznać, że

decyzja Wojewody stwierdzająca nabycie przez Przedsiębiorstwo "P." prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności gruntów została wydana z rażącym naruszeniem powołanego wyżej przepisu przez stwierdzenie powstania z mocy prawa skutku prawnego, który nie powstał w odniesieniu do gruntu stanowiącego własność osób fizycznych.

W związku z tym należy przyjąć, że decyzja wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy, nie wywołuje skutku prawnego w postaci nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów i własności położonych na tych gruntach budynków, innych urządzeń i lokali przez państwową osobę prawną, bowiem skutek taki powstał z mocy art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dniem 5 grudnia 1990 r. Skoro zaś celem przepisu art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jest usunięcie z obrotu prawnego dotkniętej istotną wadą decyzji i wywołanych tą decyzją skutków prawnych, to stosowanie tego przepisu w odniesieniu do decyzji wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy, nie może być ograniczane ze względu na treść przepisu art. 156 § 2 Kodeksu, jeżeli decyzja ta stwierdza powstanie z mocy prawa uprawnienia (prawa użytkowania wieczystego, prawa własności), które nie powstało. Ostatnio wymieniony przepis Kodeksu postępowania administracyjnego ma bowiem zastosowanie tylko wówczas, gdy w drodze stwierdzenia nieważności decyzji nie jest możliwe jednoczesne usunięcie wywołanych tą decyzją skutków prawnych. Stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody w części, w której stwierdzono nabycie przez Przedsiębiorstwo "P." z mocy prawa z dniem 5 grudnia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność osób fizycznych, oznacza jedynie, że przywrócono zgodność tej decyzji ze stanem prawnym ukształtowanym w dniu 5 grudnia przepisem art. 2 ust. 1 i 2 ustawy.

Sąd Najwyższy nie podziela poglądu wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku, że decyzja Wojewody wywołała nieodwracalne skutki prawne, gdyż poprzedni stan prawny nie może być przywrócony. Jak bowiem trafnie stwierdzono w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, nieodwracalności skutków prawnych decyzji administracyjnej nie należy porównywać z niemożnością przywrócenia stanu poprzedniego, o której mowa w art. 363 § 1 Kodeksu cywilnego. Ponadto powyższa decyzja Wojewody nie wywołała, jak wskazano wyżej, skutku prawnego w postaci nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów, które w dniu 5 grudnia 1990 r. stanowiły własność osób fizycznych, a zatem bezprzedmiotowe jest rozważanie w tym zakresie kwestii zastosowania art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku rozważał kwestię nieodwracalności skutków prawnych decyzji Wojewody w zakresie wynikającym z wyroku tego Sądu z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86 (ONSA 1987 nr 2 poz. 81), w którym stwierdzono między innymi, że nieodwracalność skutków prawnych decyzji oznacza w szczególności sytuację, w której podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa. Nie dostrzegł jednak, że Przedsiębiorstwo "P." nie nabyło prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność osób fizycznych z mocy przepisu art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, a tym bardziej nie mogło nabyć tego prawa na podstawie deklaratoryjnej decyzji wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 tej ustawy. W związku z tym dalsze rozważania Sądu dotyczące domniemanego braku następstwa prawnego po zlikwidowanym w trybie rozdziału 4 ustawy z dnia 13 lipca 1993 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.) Przedsiębiorstwie "P." nie mają znaczenia dla rozpoznawanej sprawy. Należy ponadto wskazać, że teza wyroku Sądu z dnia 23 listopada 1987 r. została sformułowana bez związku z rozpatrywaną wówczas sprawą, co zobowiązywało Sąd rozpoznający niniejszą sprawę do szczególnie starannej wykładni mających zastosowanie przepisów prawa.

W konsekwencji należy uznać za trafny pogląd wyrażony w rewizji nadzwyczajnej,

że skoro przepis art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości stanowi, że państwowa osoba prawna nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego gruntów będących w jej zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r., to bezsporne ustalenie, że grunty nie stanowiły w tej dacie własności Skarbu Państwa, lecz osób fizycznych, nie mogło doprowadzić do jej uwłaszczenia.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====