

Wyrok z dnia 11 marca 1998 r.

III RN 16/98

W sytuacji określonej w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) wyłączone jest stosowanie art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 marca 1998 r. sprawy ze skargi Zarządu Miasta L.W. na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia 10 czerwca 1996 r. [...] w przedmiocie nabycia mienia komunalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 1997 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Wojewoda O. decyzją z dnia 8 czerwca 1995 r. [...], wydaną na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm. - powoływanej nadal jako: Przepisy wprowadzające), stwierdził nabycie przez Gminę Miejską L.W. z mocy prawa i nieodpłatnie, w ramach komunalizacji mienia ogólnonarodowego, własności 57% udziału w nieruchomości położonej w L.W. przy ul. K. i równocześnie odmówił stwierdzenia nabycia tegoż udziału przez Gminę Wiejską L.W.

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa, decyzją z dnia 29 września 1995 r. [...] uchyliła decyzję Wojewody O. i przekazała sprawę temu organowi do ponownego

rozpoznania, zalecając równocześnie, aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy wziąć pod uwagę fakt wieloletniego i nieprzerwanego korzystania z części spornej nieruchomości przez Gminę Wiejską L.W. Wojewoda O. decyzją z dnia 28 marca 1996 r. [...] ponownie stwierdził nabycie spornego udziału w nieruchomości przez Gminę Miejską w L.W. W uzasadnieniu tej decyzji podniesiono w szczególności, że sporna nieruchomość, z której korzystają zarówno organy administracji samorządowej, jak i administracji rządowej, jest położona na obszarze Miasta L.W. i to przesądza, że powinna ona być uwłaszczona na rzecz Gminy Miejskiej w L.W., bowiem stosownie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91 - Dz.U. z 1992 r. Nr 97, poz. 486 wraz ze sprostowaniem w Dz.U. z 1993 r. Nr 12, poz. 59), dotyczącej wykładni art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających, użyty w tym przepisie zwrot „właściwa gmina” oznacza gminę miejsca położenia nieruchomości.

W wyniku ponownego postępowania w powyższej sprawie, Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 10 czerwca 1996 r. [...] uchyliła decyzję Wojewody O. z dnia 28 marca 1996 r. i stwierdziła, że sporną własność udziału 57% w przedmiotowej nieruchomości nabyła z mocy prawa Gmina Wiejska w L.W. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa powołała się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. (W. 12/92 - Dz.U. Nr18, poz. 69), dotyczącą wykładni art. 5 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, wywodząc w szczególności, że: „jeżeli w dniu 27.05.1990 r. niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwych organów komunalnych i organów państwowych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, to stały się w tym dniu, z mocy prawa, przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich, komunalnych osób prawnych”. Równocześnie Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa stanęła na stanowisku, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91) wyjaśnia znaczenie użytego w art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających zwrotu „właściwa gmina” jedynie w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego i w związku z tym nie ma ona znaczenia dla rozpoznawanej w danym wypadku sprawy. Natomiast dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma znaczenie powołana uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r.(W. 12/92). W skardze na powyższą decyzję wniesionej do Naczelne-

go Sądu Administracyjnego przez Zarząd Miasta w L.W. podniesiono mimo to zarzut, że stosownie do wykładni Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91) oraz biorąc pod uwagę orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tego typu sprawach (między innymi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1996 r., I SA 552/95), uwłaszczenie powinno nastąpić na rzecz gminy miejsca położenia nieruchomości, a w danym wypadku przedmiotowa nieruchomość jest położona na obszarze miasta L.W., a nie na obszarze Gminy L.W.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 sierpnia 1997 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że decyzja ta podlegała uchyleniu już z tej przyczyny, że: „Komisja - uchylając decyzję Wojewody w całości i w całości mając orzec o istocie sprawy - stwierdziła, że mienie nabyła Gmina Wiejska, lecz nie orzekła już o żądaniu Gminy Miejskiej”. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w kwestii interpretacji użytego w art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających zwrotu ustawowego „gmina właściwa”, uznając, że pozostaje ono w sprzeczności z wykładnią dokonaną w sposób wiążący przez Trybunał Konstytucyjny. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. (W. 12/92) wyjaśnia jedynie jakie skutki prawne zachodzą w razie zbiegu art. 5 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, natomiast nie zajmuje się ona zagadnieniem, która gmina jest „gminą właściwą” w wypadku powstającej z mocy prawa współwłasności ze Skarbem Państwa. Wyjaśnienie takie byłoby w tym wypadku zbędne, bowiem art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających jedynie ogranicza zakres uwłaszczenia, podczas gdy nabycie mienia przez gminę następuje na podstawie art. 5 ust. 1 lub ust. 2 Przepisów wprowadzających. Natomiast znaczenie prawne zwrotu „gmina właściwa”, użytego w art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających, zostało już wyjaśnione w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/91) i ma ono walor powszechnie obowiązujący.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 5 lutego 1998 r. [...] złożył rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 1997 r. [...], zarzucając mu rażące naruszenie prawa przez obrazę art. 6 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających

oraz art. 7 i art. 107 § 3 KPA, a także art. 57 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm) w związku z art. 16 ust. 1 Przepisów wprowadzających oraz art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązującej w dniu wydawania zaskarżonego wyroku, a także zarzucając naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji rewizja nadzwyczajna wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że w dotychczasowym postępowaniu w rozpoznawanej sprawie nie wzięto pod uwagę tego, że sporny udział we współwłasności nieruchomości położonej w L.W. przy ul. K. stanowił niepodzielny składnik mienia ogólnonarodowego służącego wykonywaniu zadań więcej niż jednej gminy i w związku z tym komunalizacja owego udziału powinna w tym wypadku nastąpić także z uwzględnieniem dyspozycji art. 6 Przepisów wprowadzających. Rewizja nadzwyczajna zwraca uwagę, że już w decyzji Wojewody O. z dnia 8 czerwca 1995 r. [...] ustalono, że 57% udziału w przedmiotowej nieruchomości w L.W. jest i było w dniu 27 maja 1990 r. we władaniu Gminy Wiejskiej L.W. i stanowiło siedzibę Zarządu tej Gminy, z czego 4 izby zajmował Zarząd Miasta L.W. Natomiast pozostałe 43% udziału w tej nieruchomości należało do Skarbu Państwa - kierownika Urzędu Rejonowego w L.W. Przy czym, w opinii rewizji nadzwyczajnej: „Za nie mający znaczenia prawnego w tej sprawie należy uznać także fakt zawarcia w 1988 r. umowy najmu między Naczelnikiem Miasta L.W., a Naczelnikiem Gminy L.W. dotyczącej korzystania ze spornej - obecnie - części mienia ogólnonarodowego, jako że umowa ta (...) dotyczyła w istocie sposobu dokonywania rozliczeń między podmiotami korzystającymi z tego samego niepodzielnego składnika mienia ogólnonarodowego” (o tym, iż fakt istnienia stosunku najmu jest obojętny w zestawieniu z kategorią „składnik mienia ogólnonarodowego służący wykonywaniu zadań publicznych przez dany podmiot”, świadczyć ma między innymi, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1994 r., III ARN 64/94 - OSNAPIUS 1995 nr 10 poz. 118, w którym Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w postępowaniu komunalizacyjnym może być stroną również delegatura Najwyższej Izby Kontroli, jako najemca określonego składnika mienia ogólnonarodowego). Ustalenia te nie zostały zakwestionowane przez żadną ze stron w toczącym się postępowaniu. W tej sytuacji, należy

wziąć pod uwagę treść uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. (W. 12/92 - OTK 1994 r. Nr 1, poz. 16), której przedmiotem jest wykładnia art. 5 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, w uzasadnieniu której stwierdzono między innymi: „Możliwość powstania współwłasności w procesie komunalizacji mienia przewiduje art. 6 ust. 2 ustawy. Czyni to co prawda nie wprost, ale ze słów, które użyte zostały w tym przepisie (do sprawowania zarządu mieniem wspólnym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego) należy wnosić, że chodzi w nim o współwłasność gmin w częściach ułamkowych. Przepis ten jest wyrazem myśli legislacyjnej, że gdy chodzi o stosunki cywilnoprawne regulowane przez ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego, to poza przepisami szczególnymi zawartymi w tym ustawodawstwie, podlegają one poza tym ogólnym przepisom kodeksu cywilnego”. W rewizji nadzwyczajnej zwraca się dodatkowo uwagę i na to, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 1993 r., III ARN 23/93) dopuszczono także możliwość komunalizacji z mocy prawa mienia ogólnonarodowego poprzez uznanie go za współwłasność gmin, z zastrzeżeniem, że ewentualnie późniejsze (tzn. po dniu 27 maja 1990 r.) wyodrębnienie władz tych gmin może uzasadniać wszczęcie postępowania, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 13, poz. 74). W tej sytuacji, w rewizji nadzwyczajnej wyrażona została opinia, że dotychczasowe rozstrzygnięcia podejmowane w rozpoznawanej sprawie zarówno przez organy administracyjne, jak i przez Naczelny Sąd Administracyjny, dotknięte są istotną wadą, bowiem nie brały one pod uwagę faktu, że sporny składnik mienia ogólnonarodowego w dniu 27 maja 1990 r. służył wykonywaniu zadań więcej aniżeli jednej gminy. Natomiast w związku z tym, że do dnia 27 maja 1990 r. zainteresowane gminy nie określiły formy władania rzeczą wspólną, a w danym wypadku formy władania udziałem w rzeczy wspólnej, w trybie określonym w art. 6 ust. 1 Przepisów wprowadzających, Wojewoda O. był obowiązany do podjęcia działań określonych w art. 6 ust. 2 Przepisów wprowadzających. Ponadto, rozpatrując wnioski obu gmin o uwłaszczenie, Wojewoda O. powinien w danym wypadku wydać decyzję na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 i orzec o nabyciu przez obie zainteresowane gminy udziałów w przedmiocie współwłasności. Rewizja nadzwyczajna wywodzi przy tym, że komunalizacja mienia ogóln-

nonarodowego na podstawie art. 6 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających następuje na rzecz gmin właściwych rozumianych nie jako gminy miejsca położenia nieruchomości, lecz jako gminy, którym określone niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego służyły wykonywaniu ich zadań w dniu 27 maja 1990 r. Dlatego w tym wypadku, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, nie znajduje merytorycznego uzasadnienia odwoływanie się do dokonanej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. (W. 13/92 - OTK 1992 r. Nr 2, poz. 37) wykładni użytego w art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających zwrotu „gmina właściwa”. Rewizja nadzwyczajna zarzuca zaskarżonemu wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wykładnia obowiązujących przepisów prawa na jakiej oparte zostało to orzeczenie nie odpowiada regułom zawartym w art. 7 KPA, bo nie uwzględnia interesów mieszkańców wspólnoty samorządowej, jaką w danym wypadku stanowi gmina wiejska utworzona wokół gminy miejskiej. Poza tym wykładnia ta, jak ujmuje rewizja nadzwyczajna, jest „sprzeczna z intencjami ustawodawcy” i „może być uznana także za naruszającą zasady demokratycznego państwa prawnego”. Wreszcie rewizja nadzwyczajna zwraca uwagę i na to, że Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa, która związana była oceną prawną wyrażoną w zaskarżonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydała w dniu 12 grudnia 1997 r. decyzję [...] utrzymującą w mocy decyzję Wojewody O. z dnia 28 marca 1997 r. w sprawie stwierdzenia nabycia z mocy prawa udziału w spornej nieruchomości przez Gminę Miejską w L.W., co w wypadku uwzględnienia zarzutów rewizji nadzwyczajnej powinno powodować wznowienie postępowania z urzędu w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 8 KPA).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 40 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) mienie ogólnonarodowe (państwowe), które w dniu 27 maja 1990 r. należało do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,

staje się z tym dniem z mocy prawa mieniem właściwych gmin, jeżeli dalsze przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej. Równocześnie jednak art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających stanowi właśnie, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa jest w art. 5 tej ustawy, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej. Wyjaśniając kontrowersje jakie pojawiły się w praktyce na tle stosowania tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 1 lutego 1994 r. (W 12/92, OTK 1994 r. Nr 1, poz. 16) orzekł, że: „Niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. (...), jeżeli w dniu 27 maja 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwości organów komunalnych i organów państwowych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, stały się w tym dniu z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych w częściach ułamkowych odpowiadających wykonywaniu przez nie zadaniom. Wysokość udziałów określa wojewoda na podstawie art. 18 ust. 1 przedmiotowej ustawy”. W konsekwencji oznacza to, że w sytuacji, której dotyczy art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, wyłączone jest wyraźnie stosowanie zasady określonej w art. 5 ust. 1 Przepisów wprowadzających.

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że przedmiotowa nieruchomości położona w L.W. przy ul. K. (obejmująca działkę [...] wraz z zabudowaniami) stanowiła w dniu 27 maja 1990 r. niepodzielny składnik mienia ogólnonarodowego, które w 57 % służyło wykonywaniu zadań komunalnych - Gminy Wiejskiej L.W., która posiadała tam siedzibę Zarządu Gminy oraz Zarządu Miasta L.W., który zajmował tam cztery izby, natomiast w pozostałych 43 % służyło wykonywaniu zadań administracji rządowej - kierownikowi Urzędu Rejonowego w L.W. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających oraz wykładnię tego przepisu dokonaną w drodze uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. (W 12/92), z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomości ta stała się z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i zainteresowanych gmin w częściach ułamkowych, które odpowiadać powinny wykonywanym przez nie zadaniom i powinny zostać określone w drodze decyzji Wojewody O. wydanej na podsta-

wie art. 18 ust. 1 Przepisów wprowadzających. Co więcej, należałoby przyjąć, że do czasu ustalenia wielkości wspomnianych udziałów oraz zorganizowania wspólnego zarządu przedmiotową nieruchomością, stosownie do postanowienia art. 6 Przepisów wprowadzających, nieruchomość ta powinna pozostawać w dotychczasowym zarządzie. W tym stanie rzeczy, skoro w rozpoznawanej sprawie rozstrzygnięcie merytoryczne powinno być podjęte na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, który wprost (*expressis verbis*) wyłącza możliwość stosowania w tego typu sytuacjach art. 5 ust. 1 tejże ustawy, a w zaskarżonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 1997 r. [...] stwierdza się, że w danym wypadku komunalizacja mienia powinna nastąpić na rzecz tzw. gminy właściwej wskazanej na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających, to oznacza to, że słuszny jest w tym wypadku zarzut rewizji nadzwyczajnej rażącego naruszenia prawa, który uzasadniał uchylenie tego wyroku. W konsekwencji oznacza to równocześnie, że zaistniała także podstawa dla wznowienia postępowania administracyjnego w celu uchylenia decyzji Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia 12 grudnia 1997 r. [...], która została wydana w oparciu o uchylony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 8 w związku z art. 147 KPA).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹³ KPC orzekł, jak w sentencji.

=====