

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 27 stycznia 2000 r.
III ZP 14/99

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Zbigniew Myszka, Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel (współsprawozdawca, autor uzasadnienia).

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 27 stycznia 2000 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

Czy grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.) w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się przedmiotem praw określonych w art. 2 ust. 1 i 3 tej ustawy, jeżeli przed dniem 5 grudnia 1990 r. spełnione zostały przesłanki zwrotu tej nieruchomości jej byłemu właścicielowi, jako zbędnej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, nie stają się przedmiotem praw określonych w

art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), jeżeli w tym dniu były zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a uprawniony złożył wniosek o zwrot nieruchomości.

U z a s a d n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiając powyższe zagadnienie prawne wskazał na rozbieżność orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na związaną z tym wątpliwość co do znaczenia klauzuli „nie narusza to praw osób trzecich”, zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464). Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której następuje zbieg uprawnień państwowych osób prawnych z uprawnieniami byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, wynikającymi z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, regulującym problem nabycia z mocy prawa przez inne niż Skarb Państwa, państwowe osoby prawne prawa użytkowania wieczystego gruntów będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie, brak bezpośredniego odniesienia do zdarzającej się w praktyce sytuacji, w której następuje zbieg uprawnień państwowych osób prawnych z uprawnieniami byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości wynikającymi z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Art. 2 ust. 1 zdanie 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. stanowi jedynie, że uwłaszczenie państwowych osób prawnych nie narusza praw osób trzecich.

Przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości były w odniesieniu do tej kwestii wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu

Administracyjnego. Dotychczasowe orzecznictwo w tych sprawach jest jednak niejednolite.

W wyroku z dnia 21 czerwca 1993 r. (I SA 212/93 ONSA 1994/3/102) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. (tj. w dniu 5 grudnia 1990 r.) o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości każdy grunt państwowy, będący w zarządzie państwowej osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, stał się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego tej osoby prawnej, bez względu na to, czy jakkolwiek osoba trzecia zgłosiła roszczenia dotyczące własności gruntu. Tego rodzaju stanowisko wynika również z wyroku z dnia 24 kwietnia 1997 r. (III RN 16/97 OSNAPiUS 1997 nr 21, poz. 412), w którym Sąd Najwyższy orzekł, że „decyzja w sprawie o zwrot nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...) ma charakter decyzji konstytutywnej i wywołuje skutki prawne od chwili jej wydania. Natomiast decyzja o stwierdzeniu przekształcenia „prawa zarządu” nieruchomości w prawo wieczystego użytkowania (art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) ma charakter decyzji deklaratoryjnej w odniesieniu do stanu prawnego, jaki istniał w dniu 5 grudnia 1990 r. i niezależnie od daty jej wydania wywołuje skutki prawne z mocą wsteczną (ex tunc), tzn. od dnia 5 grudnia 1990 r. W związku z tym wynik postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości wszczętego po dniu 5 grudnia 1990 r. nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 KPA dla postępowania uwłaszczeniowego prowadzonego na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 3 powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r.” Sąd Najwyższy nie podważył przy tym uprawnień byłych właścicieli do ubiegania się o zwrot nieruchomości po dniu 5 grudnia 1990 r. w przypadku, gdy o uwłaszczenie tej samej nieruchomości ubiega się państwowa osoba prawna. Wyraził jednak pogląd, że uprawnienia te mogą zostać zrealizowane po wydaniu decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego przez państwową osobę prawną. Autor zdania odrębnego do tego wyroku zwrócił uwagę na brak prawnych możliwości rozwiązania użytkowania wieczystego przy takim rozstrzygnięciu kolizji uprawnień i opowiedział się za badaniem przesłanek zwrotu nieruchomości przed wydaniem decyzji stwierdzającej istnienie użytkowania wieczystego w celu zapewnienia realnej ochrony praw byłych właścicieli nieruchomości.

Wspomniany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1993 r. (I SA 21293) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1997 r. (III RN 16/97) opierają się na przeświadczeniu, że określone w artykule 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustanowienie użytkowania wieczystego następuje z mocy prawa, a zawarty w tym przepisie zwrot, że nie narusza to praw osób trzecich oznacza, iż prawa te podlegają ochronie w innym trybie.

Rzecznik Praw Obywatelskich przytoczył we wniosku orzeczenia kształtujące odmienną linię orzeczniczą w sprawie sposobu rozstrzygnięcia omawianej kolizji. I tak w wyroku z dnia 2 czerwca 1993 r. (IV SA 1404/92) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „...podmioty nabywające z mocy prawa użytkowanie wieczyste na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r.... nie uzyskują tego prawa wobec nieruchomości, która była wywłaszczona i która podlega zwrotowi”. Podobnie w wyroku z dnia 8 lutego 1996 r. (III ARN 65/95, OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 219) Sąd Najwyższy orzekł, że wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej nie staje się dla niej ex lege przedmiotem użytkowania wieczystego, jeżeli przed tą datą zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi.

Z wyroków tych, a także z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 1994 r. (IV SA 870/93 Monitor Prawniczy 1995 nr 6, poz. 174), z dnia 30 maja 1994 r. (SA/Gd 17/94, Monitor Prawniczy 1995 nr 6 poz. 175) oraz z dnia 9 czerwca 1994 r. (SA/Kr 1983/93 Prokurator i Prawo 1995/5/65) można, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyprowadzić wniosek, że klauzula „nie narusza to praw osób trzecich” oznacza, iż przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. skutek w postaci ustanowienia z mocy prawa użytkowania wieczystego nie następuje w przypadku zaktualizowania się uprawnienia wynikającego z art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Konsekwencją jest zatem obowiązek badania tego warunku w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że okolicznością sporną jest również znaczenie prawne terminu do złożenia przez byłego właściciela wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. Spotkać można orzeczenia, w których sformułowana została teza,

że wniosek byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości o jej zwrot, o której mowa w art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, może być złożony także po dniu 5 grudnia 1990 r. i że nie stanowi to przeszkody w dochodzeniu tego roszczenia, jeżeli przed tą datą zostały spełnione przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (por. np. uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1990 r., OPS 15/98, Prokurator i Prawo nr 4/99, poz. 39). Inna grupa orzeczeń uznaje, że w razie złożenia przez byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości wniosku o jej zwrot po dniu 5 grudnia 1990 r. państwowa osoba prawna nabywa z mocy prawa użytkowanie wieczyste gruntów państwowych będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej zarządzie, czego potwierdzeniem jest teza powołanego już wyroku z dnia 24 kwietnia 1997 r. (III RN 16/97, OSNAPiUS 1997 nr 21, poz. 412), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że wynik postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości wszczętego po dniu 5 grudnia 1990 r. nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego dla postępowania uwłaszczeniowego prowadzonego na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 3 powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istniejący stan rozbieżności w orzecznictwie i niepewność co do znaczenia klauzuli „nie narusza to praw osób trzecich”, powoduje różne traktowanie obywateli pod rządami tego samego stanu prawnego. Jest to niedopuszczalne w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Powyższe rozbieżności interpretacyjne powodują ponadto, że niemożliwe staje się wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych w trybie nadzoru, czego potwierdzeniem jest choćby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 1998 r. (I SA 409/98). Według tego orzeczenia „wstępnym warunkiem uznania, że wystąpiło rażące naruszenie prawa (...) jest stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny. Innymi słowy: stan prawny sprawy powinien być możliwy do ustalenia na podstawie treści przepisów prawa bez takich rozbieżności wykładni, zwłaszcza powodującej konieczność jej usunięcia w trybie nadzwyczajnym. W niniejszej sprawie (...) kwestia wykładni zbiegu przepisów art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. oraz art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. nasuwa istotne wątpliwości interpretacyjne w judykaturze Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W konsekwencji niepew-

ność co do znaczenia przepisów prawa uniemożliwiła, zdaniem Sądu, uznanie decyzji uwłaszczeniowej wydanej na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. za podjętą z rażącym naruszeniem prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, iż bez znaczenia jest przy tym fakt, że przepisy art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości utraciły już moc na podstawie art. 241 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.). Treści normatywne zawarte w przepisach, które utraciły moc, zostały bowiem bez zmian powtórzone odpowiednio w art. 136 ust. 3 i art. 200 ust. 1 i 4 nowej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.).

Ponadto wiele spraw powstałych na tle omawianego stanu prawnego jest jeszcze rozstrzyganych w oparciu o uchylone przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza skarg na decyzje ostateczne (art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami), rozpatrywanych przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz postępowań prowadzonych w trybie nadzoru, w oparciu o art. 156-159 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Prokurator wniósł o udzielenie następującej odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne: „Zaistnienie w dniu 5 grudnia 1990 r. przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, przewidzianej w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) mogło stanowić przeszkodę w nabyciu praw określonych w 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 ze zm.).”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wyjaśnienie wątpliwości odnośnie do rzeczywistej treści przepisów art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) w związku z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieru-

chomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) wymaga rozważenia kilku szczegółowych kwestii prawnych, a mianowicie charakteru i zakresu stosowania ustanowionego w przepisie art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy zmieniającej warunku, że: „Nie narusza to praw osób trzecich” oraz wzajemnych relacji między postępowaniem w sprawie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a postępowaniem w sprawie stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów (prawa własności budynków i innych urządzeń oraz lokali położonych na tych gruntach) przez państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa.

1. Istotną cechą konstrukcyjną, przewidzianego w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, tzw. „uwłaszczenia” państwowych osób prawnych jest to, że przewidziane w tym przepisie przekształcenie prawa zarządu gruntów przysługującego tym osobom prawnym w dniu 5 grudnia 1990 r. w prawo użytkowania wieczystego oraz nabycie na własność położonych na tych gruntach budynków, lokali i innych urządzeń następowало z mocy prawa, zaś stwierdzenie nabycia tych praw – w drodze decyzji wojewody. Konwersja prawa zarządu w prawo użytkowania wieczystego gruntów (prawo własności budynków, lokali i innych urządzeń) dokonywała się zatem z mocy prawa, jednakże pod warunkiem, że państwowa osoba prawna posiadała w zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa (gminy). Dla oceny, czy warunek ten został spełniony, rozstrzygający jest zatem stan prawny i faktyczny gruntów istniejący w dniu 5 grudnia 1990 r., nie zaś stan rzeczy istniejący w dniu wydawania decyzji potwierdzającej nabycie tych praw. Stwierdzenie prawa państwowej osoby prawnej do zarządu jest czynnością procesową podejmowaną w ramach postępowania administracyjnego zmierzającego do potwierdzenia nabycia przez te osoby użytkowania wieczystego gruntów będących w ich zarządzie oraz własności znajdujących się na tych gruntach, budynków, lokali i innych urządzeń. W piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym nie budzi również wątpliwości teza o deklaratoryjnym charakterze decyzji wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej, przynajmniej w zakresie, w jakim stwierdza nabycie przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów (własności budynków, lokali i innych urządzeń).

2. Z wykładni językowej i systemowej przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy zmieniającej stanowiącego, że: „Nie narusza to prawa osób trzecich” wynika, że użyty w tym przepisie zaimek „to” odnosi się do nabycia z mocy ustawy przez państwową osobę prawną praw wymienionych w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy. Z powyższego

sformułowania wynika norma prawna, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, które w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawały w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem przedmiotem użytkowania wieczystego tych osób prawnych pod warunkiem, że owo nabycie z mocy prawa nie narusza prawa osób trzecich. Powstaje w związku z tym zagadnienie, czy jeżeli przekształcenie prawa zarządu gruntami w prawo użytkowania wieczystego naruszałoby prawa osób trzecich, to wówczas państwowa osoba prawna nie nabywałaby prawa użytkowania wieczystego gruntów, czy też stanowiłoby to podstawę dochodzenia swoich praw przez osoby trzecie wobec państwowej osoby prawnej lub wobec Skarbu Państwa(gminy). Należy w związku z tym podkreślić, że ocena, czy owo przekształcenie narusza prawa osób trzecich powinna uwzględniać stan prawny nieruchomości istniejący w dniu 5 grudnia 1990 r. i powinna być dokonywana w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nabycia przez państwowe osoby prawne prawa użytkowania wieczystego gruntów (własności budynków, lokali i innych urządzeń). Organ administracji publicznej (wojewoda), który stwierdza w drodze decyzji nabycie z mocy prawa przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego (własności) nie może bowiem ograniczyć się do zbadania jedynie materialnoprawnych przesłanek, o których mowa w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej, lecz powinien także rozważyć, czy nabycie tych praw przez państwową jednostkę organizacyjną nie naruszałoby prawa osób trzecich do gruntu (budynku, lokalu, urządzenia). Nie oznacza to oczywiście, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie i w granicach art. 2 ustawy zmieniającej wojewoda jest obowiązany ocenić zasadność żądania byłego właściciela nieruchomości wywłaszczonej do zwrotu nieruchomości podlegającej „uwłaszczeniu”, bowiem jest to przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego.

3. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej przesłanek „uwłaszczenia” państwowych osób prawnych miarodajny jest stan prawny i faktyczny istniejący w dniu 5 grudnia 1990 r., natomiast w odniesieniu do ustawowych przesłanek zwrotu nieruchomości wywłaszczonej rozstrzyga stan prawny i faktyczny nieruchomości istniejący w dacie złożenia wniosku o zwrot. W konsekwencji należy stwierdzić, że dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego nie jest bez znaczenia data złożenia przez byłego właściciela lub jego następcy prawnego wniosku o zwrot nieruchomości wywłaszczonej na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Istotne jest także przypomnienie, że prawo byłych właścicieli do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej zostało tym osobom przyznane znacznie wcześniej niż prawo państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, co należy uwzględnić w procesie wykładni przepisów powołanych w pytaniu prawnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przewidziane w tym przepisie „uwłaszczenie” państwowych osób prawnych stanowić może prawną „przeszkodę” w korzystaniu przez byłych właścicieli z ich ustawowych uprawnień do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej.

4. Przewidziane w art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uprawnienie byłych właścicieli do żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej aktualizowało się wówczas, gdy nieruchomość ta zbędna była na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. Podstawą zatem żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej nie były wady decyzji wywłaszczeniowej, lecz sposób faktycznego wykorzystywania tej nieruchomości przez podmioty, które wykonywały prawo własności nieruchomości państwowej, do których należały niewątpliwie państwowe osoby prawne wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej. W konsekwencji mogło dojść i dochodziło do kolizji między uprawnieniami byłych właścicieli do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a uprawnieniami państwowych osób prawnych do nabycia z mocy ustawy zmieniającej prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości (własności budynków, lokali i innych urządzeń). Przy rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia prawnego należy mieć na uwadze, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego i piśmiennictwie utrwalili się poglądy, że można orzec o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej tylko wówczas, gdy Skarb Państwa lub gmina władają nieruchomością, co oznaczało, iż nie można orzec o zwrocie takiej nieruchomości, jeżeli została ona oddana w użytkowanie wieczyste, mimo że zostały spełnione ustawowe przesłanki zwrotu. Nie trzeba bliżej uzasadniać, że orzecznictwo to ogranicza odzyskanie przez byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonej i wykorzystywanej w innym celu niż określony w decyzji wywłaszczeniowej.

5. W sytuacji opisanej w pytaniu prawnym powstaje kolizja między uprawnieniami byłego właściciela do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej a uprawnieniami państwowej osoby prawnej do nabycia prawa użytkowania tej nieruchomości (własności budynków, lokali i innych urządzeń). Powstaje w związku z tym problem, czy przepisy ustawy zmieniającej oraz ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zawierały reguły zezwalające na rozstrzygnięcie tej kolizji, czy też reguły

takich należy poszukiwać w takich dyrektywach cywilnoprawnych, jak bezpieczeństwo obrotu prawnego czy zasady dobrej wiary albo w dyrektywach konstytucyjnych jak ochrona własności. Z przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy zmieniającej wynika oczywista dyrektywa, że „uwłaszczenie” państwowych osób prawnych „nie narusza praw osób trzecich”, a zatem nie jest celowe poszukiwanie innych zasad lub reguł zezwalających na rozstrzygnięcie wspomnianej kolizji, a w szczególności rozważanie, czy obowiązuje tu zasada pierwszeństwa czy też zasada redukcji kolidujących praw podmiotowych. Tezy, że państwowa osoba prawna może nabyć prawo użytkowania wieczystego nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot jedynie wówczas, gdy brak jest ustawowych przesłanek zwrotu tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r., nie osłabia to, iż nabycie tego prawa następowało z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r., zaś sprawa zwrotu nieruchomości wyłączonej podlegała rozpatrzeniu w postępowaniu administracyjnym i rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów pozostających w zarządzie państwowej osoby prawnej przez tę osobę prawną z mocy prawa (ex lege) służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego w postaci „jednorazowego” uporządkowania systemu władania gruntami państwowymi, jednakże zasada ta nie może stać na przeszkodzie realizacji ustawowych uprawnień obywateli, zwłaszcza zaś wtedy, gdy przepisy prawa wyraźnie zastrzegają, że określony w nich skutek prawny powstaje wówczas, gdy nie narusza to praw osób trzecich.

Należy z naciskiem podkreślić, że ujęcie określonego w art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy zmieniającej warunku, jako nie mającego żadnego wpływu na przewidziane w art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nabycie określonych praw przez państwową osobę prawną, prowadzi do powstania na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa(gminy) prawa użytkowania wieczystego, co uniemożliwia orzeczenie o zwrocie tych gruntów (nieruchomości) byłemu właścicielowi. Okoliczność bowiem, że w odniesieniu do nieruchomości wyłączonej zaktualizowała się przesłanka jej zwrotu stanowi przesłankę negatywną nabycia przez państwową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, nie zaś (późniejszą) przesłankę pozytywną utraty prawa użytkowania wieczystego przez taką osobę prawną. Należy mieć wreszcie na uwadze, że w sytuacji opisanej w rozpoznawanym zagadnieniu prawnym, powstaje kolizja między prawem byłego właściciela do zwrotu nieruchomości wyłączonej a uprawnieniem „zarządcy” do nabycia prawa użyt-

kowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa (gminy), a zatem kolizja między dalej idącym publicznoprawnym roszczeniem o własność nieruchomości wywłaszczonej a prawem (roszczeniem o stwierdzenie nabycia) użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Nabycie uprawnień do wieczystego użytkowania nie może zatem odbyć się kosztem uprawnień do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej wykorzystywanej niezgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę ochrony własności.

6. Rozważając przedstawione zagadnienie z materialnoprawnego punktu widzenia uwzględniającego treść przepisu art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy zmieniającej należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95 (OSNAPiUS 1995 nr 18, poz. 223), że prawa majątkowe osób trzecich do nieruchomości stanowią przeszkodę w nabyciu przez państwową osobę prawną użytkowania wieczystego nieruchomości pozostającej w jej zarządzie, a klauzula „nie narusza to praw osób trzecich” powinna być odczytywana jako warunek wystąpienia lub niewystąpienia z mocy prawa skutku w postaci przekształcenia się prawa zarządu w użytkowanie wieczyste. Podobne, trafne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lutego 1996 r. III ARN 65/96 (OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 219), że wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej nie staje się dla niej *ex lege* przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, jeżeli przed tą datą zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi. W uzupełnieniu należy dodać, że przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie ustanawiały żadnych terminów do złożenia takich wniosków, a zatem skorzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 69 ust. 1 tej ustawy nie mogło podlegać żadnym ograniczeniom w czasie. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 lutego 1999 r. OPS 15/98 (ONSA 1999 nr 3 poz. 75), w której stwierdzono, że: „Złożenie po dniu 5 grudnia 1990 r. wniosku na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) o zwrot nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. Nr 79, poz. 464 ze zm.), nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tego roszczenia, w szczególności jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. zostały spełnione przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.”

7. Przedstawione zagadnienie prawne należy ocenić także w aspekcie proceduralnym, bowiem istnienie przesłanek nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów pozostających w jej zarządzie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej, a zasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej jest oceniana w odrębnym postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że przedmiot postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej i przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów (prawa własności położonych na tych gruntach budynków, lokali i innych urządzeń) są odmienne, co jednakże nie oznacza, iż uprawnienia byłego właściciela do zwrotu nieruchomości mogą być pomijane w tym ostatnio wymienionym postępowaniu. Należy przede wszystkim podkreślić, że byłym właścicielem nieruchomości wywłaszczonej jest stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów (własności budynków, lokali i innych urządzeń), bowiem postępowanie to dotyczy niewątpliwie interesu prawnego byłego właściciela lub jego następcy prawnego, który powinien być zawiadomiony o wszczęciu tego postępowania i może brać w nim udział. Materialnoprawną podstawą przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej lub jego następcy prawnemu statusu strony tego postępowania jest przepis art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy zmieniającej, bowiem nie ulega wątpliwości, że osoby te są osobami trzecimi w rozumieniu tego przepisu i w związku z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego mogą być stronami postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów (własności budynków, lokali i innych urządzeń). Okoliczność, że w tym postępowaniu nie orzeka się co do zasadności roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej nie może być podstawą odmawiania statusu strony tego postępowania osobie, która rości sobie prawo do nieruchomości podlegającej uwłaszczeniu, bowiem postępowanie to dotyczy w tym właśnie zakresie jej interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 KPA.

8. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera „aspekt czasowy” rozpatrywanego zagadnienia prawnego polegający nie tylko na tym, aby przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej istniały w dniu 5 grudnia 1990 r., ale uwzględniający również datę wszczęcia postępowania o zwrot nieruchomości, przy czym należy z

naciskiem podkreślić, że zróżnicowane sytuacje proceduralne, jakie w związku z tym mogą się ujawnić, nie przekreślają w żadnym zakresie wynikającej z prawa materialnego konkluzji, że wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej nie staje się dla niej *ex lege* przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, jeżeli przed tą datą zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi. Należy tu odróżnić dwie sytuacje: (a) poprzedni właściciel lub jego następca prawny złożył wniosek o zwrot nieruchomości wywłaszczonej przed wszczęciem albo w toku postępowania „uwłaszczeniowego” (b) wniosek o zwrot nieruchomości wywłaszczonej został złożony po zakończeniu postępowania „uwłaszczeniowego”. W sytuacji (a) organ administracji publicznej powinien zawiesić postępowanie „uwłaszczeniowe” do czasu rozstrzygnięcia sprawy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, ponieważ zagadnienie zasadności roszczenia o zwrot tej nieruchomości jest zagadnieniem wstępnym dla nabycia przez państwową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości (art. 97 § 1 pkt 4 kpa), skoro nabycie tego prawa nie może nastąpić z naruszeniem praw osób trzecich; pogląd ten można uznać za utrwalony w orzecznictwie sądowym (np. wyrok NSA z dnia 30 maja 1994 r., SA/Gd 17/94, Monitor Prawniczy 1995 nr 6 poz. 175). W sytuacji (b) organ administracji publicznej jest obowiązany wszcząć i prowadzić postępowanie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, jednakże nie może orzec o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, która stała się dla państwowej osoby prawnej przedmiotem prawa użytkowania wieczystego nawet wtedy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu przed dniem 5 grudnia 1990 r., bowiem nieruchomość ta nie jest we władaniu Skarbu Państwa (gminy). Nie jest bowiem dopuszczalne wydawanie decyzji o zwrocie nieruchomości zbędnej na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają taką nieruchomością (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r. III AZP 13/93), w szczególności zaś wtedy, gdy na nieruchomości tej zostało ustanowione użytkowanie wieczyste (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93).

Orzeczenie o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej będącej przedmiotem użytkowania wieczystego nabytego przez państwową osobę prawną na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej bez uprzedniego rozwiązania tego prawa jest niedopuszczalne także z tego względu, że prowadziłoby do sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego powstawałoby na nieruchomości nie stanowiącej własności Skarbu Pań-

stwa, co jest nie do pogodzenia z ustawową konstrukcją prawa użytkowania wieczystego. W związku z tym rozważa się w orzecznictwie i piśmiennictwie ewentualność: (a) zawieszenia postępowania o zwrot nieruchomości wywłaszczonej do czasu rozwiązania użytkowania wieczystego, (b) odmowy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (c) wydania decyzji o zwrocie pod warunkiem zawieszającym, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości zostanie rozwiązane. Należy wykluczyć rozwiązanie przyjęte w (b), bowiem trafnie podkreśla się w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym, że data złożenia wniosku o zwrot nieruchomości wywłaszczonej nie może decydować o możliwości urzeczywistnienia przez poprzedniego właściciela materialnoprawnego roszczenia o odzyskanie wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli roszczenie to jest zasadne ze względu na to, że najpóźniej w dniu 5 grudnia 1990 r. istniały przesłanki określone w art. 69 ust. 1 ustawy. Rozwiązania określone w pkt (a) i (c) mają tę wspólną cechę, że biorą pod rozwagę, iż użytkowanie wieczyste, jako prawo rzeczowe, mogło być rozwiązane w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego i przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zaś samo istnienie uzasadnionego skądinąd roszczenia o zwrot nieruchomości nie mogło w żadnym przypadku stanowić podstawy do rozwiązania prawa użytkowania wieczystego, jeżeli użytkownik wieczysty wykonywał to prawo zgodnie z warunkami ustalonymi w decyzji administracyjnej czy w umowie. Sąd Najwyższy opowiedział się za stanowiskiem (a) w wyroku z dnia 18 października 1995 r. III ARN 42/95 (OSNAPiUS 1996 nr 9 poz. 126), w którym stwierdził, że: „Zawieszenie postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej do czasu wygaszenia prawa zarządu przysługującego państwowej jednostce organizacyjnej na tej nieruchomości jest dopuszczalne.”

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====