

Postanowienie z dnia 24 października 2001 r., III CKN 430/00

Mienie gromadzkie, które na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1975 r. Nr 26 poz. 139) stało się mieniem gminnym, stanowiło przedmiot własności państwowej w rozumieniu art. 177 k.c.

Sędzia SN Mirosława Wysocka (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w D. przy uczestnictwie Gminy D., Henryka D., Krzysztofa F., Henryka R., Antoniego W., Janusza R., Adolfa S., Kazimierza J. i Henryka K. o zasiedzenie, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na rozprawie w dniu 24 października 2001 r., kasacji wnioskodawczynie od postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Kielcach z dnia 21 października 1998 r.

oddalił kasację i zasądził od wnioskodawczynie Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w D. na rzecz Gminy D. kwotę 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Wojewódzki w Kielcach postanowieniem z dnia 21 października 1998 r. oddalił apelację wnioskodawczynie Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w D. od postanowienia Sądu Rejonowego w Kielcach z dnia 16 lutego 1998 r., którym Sąd ten oddalił jej wniosek o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie własności bliżej opisanej nieruchomości, położonej w D.

Aprobując podstawę faktyczną i prawną orzeczenia Sądu pierwszej instancji, Sąd Wojewódzki stwierdził, że do zasiedzenia dojść nie mogło ze względu na zbyt krótki okres posiadania nieruchomości. Sporną działkę przekazało wnioskodawczynie w posiadanie Prezydium Gromadzkiej Rady Narodowej w D. w

1967 r., jednakże na podstawie art. 177 k.c. (obowiązującego od dnia 1 stycznia 1965 r.) nie miały do niej zastosowania przepisy o nabyciu własności przez zasiedzenie, stanowiła ona bowiem przedmiot własności państwowej. Uchylenie tego przepisu nastąpiło dopiero w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie w dniu 1 października 1990 r. Przy uwzględnieniu zasady wynikającej z art. 10 tej ustawy, okres nieodzowny do nabycia własności nieruchomości, posiadanej w złej wierze, upływać mógłby dopiero w 2005 r. Charakter nieruchomości, jako stanowiącej przedmiot własności państwowej, Sądy orzekające w sprawie ustaliły na podstawie analizy przepisów ustaw z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294), z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130), z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 3, poz. 191 ze zm.), z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 i z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 19) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz.U. Nr 64, poz. 303).

Kasację od postanowienia Sądu Wojewódzkiego wnioskodawczyni oparła na podstawie naruszenia prawa materialnego – art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r., art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r., art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. oraz art. 177 k.c. (obowiązującego od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 1 października 1990 r.) oraz naruszenia przepisu art. 316 § 1 k.p.c. przez „niewzięcie pod uwagę” postanowień art. 44 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. i art. 38 ustawy z dnia 25 września 1954 r. W konkluzji skarżąca wniosła o uchylenie postanowień Sądów obu instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Kielcach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niezasadniony jest zarzut naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. Nie występuje w sprawie sytuacja, w której Sąd – z naruszeniem dyrektywy zawartej w tym przepisie – oparłby się na innym niż obowiązujący w dacie orzekania stanie prawnym. Sąd, w ramach dokonywanej analizy prawnej, uwzględnił między innymi wskazane (już

nieobowiązujące) przepisy i rozważał ich znaczenie z punktu widzenia oceny charakteru spornej nieruchomości. Wbrew zarzutom skarżącego, Sąd „wziął pod uwagę” treść wymienionych przepisów, a wynik tych rozważań – odmienny od stanowiska skarżącego – nie może być skutecznie podważany w ramach zarzutu naruszenia art. 316 § 1 k.p.c.

Nieusprawiedliwione są również zarzuty naruszenia prawa materialnego.

Z niekwestionowanych ustaleń wynika, że sporna nieruchomość stanowiła mienie gromadzkie w rozumieniu ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego; pod rządem tej ustawy gromady, nie będąc jednostkami samorządu terytorialnego, miały osobowość prawną oraz były podmiotami majątku i dobra gromadzkiego. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wprowadziła system jednolitej władzy państwowej, powołała rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej (art. 1) i zniósła związki samorządu terytorialnego (art. 32 ust. 1). Majątek dotychczasowych związków samorządu terytorialnego z mocy prawa stał się majątkiem państwa (art. 32 ust. 2). Wbrew zarzutom skarżącej, sprzecznym z treścią uzasadnienia orzeczenia Sądu, Sąd dostrzegł, że przejęcie dotyczyło majątku gmin, a nie gromad. Wziął także pod uwagę, że dotychczasowe przepisy o gromadach i organach gromadzkich zachowały moc do czasu odrębnego uregulowania ustawowego (art. 44 ust. 1), zarzut naruszenia przez Sąd art. 32 ust. 2 ustawy z 1950 r. należało zatem ocenić jako oczywiście chybiony.

Doniosłe skutki w omawianej kwestii wynikały z ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych. W miejsce dotychczasowych gmin i gromad utworzono nowe gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi (art. 1), a gromadzkie rady narodowe stały się organami władzy państwowej w gromadach (art. 4). Mieszkańcom dotychczasowych gromad zagwarantowano nienaruszalność indywidualnie im przysługujących praw (art. 38), a ponadto udzielono delegacji do wydania przepisów wykonawczych regulujących m.in. tryb przekazania majątku gminnych rad narodowych i sprawy zarządu mieniem gromadzkim (art. 41). W wydanym na podstawie tej delegacji rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1957 r. w sprawie zbywania nieruchomości wchodzących w skład majątku i dobra dawnych gromad (Dz.U. Nr 49, poz. 237) majątek i dobro gromadzkie traktowano jak własność państwa. Dyspozycje o charakterze właścicielskim następowały co

prawda na wniosek zebrania wiejskiego, ale w formie i na podstawie uchwał gromadzkich rad narodowych, będących organami władzy państwowej. Konsekwentnie, w późniejszych aktach wykonawczych, utrzymywano tak określone zasady dysponowania mieniem.

Na tle wymienionej ustawy z 1954 r. wskazywano w doktrynie, że utworzenie gromad jako jednostek podziału administracyjnego wsi spowodowało, iż przestał w sensie prawnym istnieć dotychczasowy podmiot własności mienia gromadzkiego. Odpowiednikiem dawnej gromady stała się wieś, która nie miała osobowości prawnej ani zakresu zadań publicznych, a zatem nie mogła stać się następczynią gromady w zakresie praw majątkowych. Właścicielami mienia nie stali się również mieszkańcy wsi, którzy nigdy przedtem nimi nie byli. Przy odrzuceniu koncepcji, że mienie gromadzie stało się własnością niczyją, w zasadzie jednolicie przyjmowano, że po reformie z 1954 r., pomimo braku wyraźnej deklaracji ustawowej, mienie gromadzie stało się własnością państwa. Poręczenie z art. 38 ustawy odnosiło się tylko do tej części mienia, które stanowiło majątek członków dawnej gromady, a nie majątek gromady jako osoby prawnej.

Deklaracja analogicznej treści i o analogicznym znaczeniu została powtórzona w ustawie z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (art. 98 ust. 1). Dotychczasowe przepisy szczególne dotyczące gromad i gromadzkich rad narodowych miały znaleźć zastosowanie do gmin i gminnych rad narodowych (art. 95). Jednocześnie w art. 98 ust. 2 ustalono, że „dotychczasowe mienie gromadzie staje się mieniem gminnym”, i aczkolwiek ustawa nie zawierała wyraźnego postanowienia, że mienie gromadzie stało się mieniem państwowym, to mienie to traktowała jako własność państwa, pozostającą w dyspozycji organów władzy państwowej – gromadzkich rad narodowych. Podobnie ujmowało to wydane na podstawie ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r.

W omawianej kwestii literaturze dominował pogląd, że mienie gromadzie zarządzane przez gromadzie (później gminne) rady narodowe, stanowiło własność ogólnonarodową. Stan taki pozostawał w zgodzie z obowiązującym systemem jednolitej własności państwowej.

Analogiczne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy. Wyraźnie je określił w orzeczeniu z dnia 26 marca 1960 r., I CR 535/59 (OSNC 1961, nr 3, poz. 73) stwierdzając, że majątek byłych gromad stał się majątkiem państwa. Sąd Najwyższy wskazał między innymi na to, że całkowita zmiana poprzedniego

charakteru gromad pociągnęła za sobą przejście majątku (mienia) gromadzkiego na własność państwa, które reguluje sprawę zarządu tego mienia tak, jak zarządu innego mienia ogólnonarodowego. Nienaruszone pozostały tylko prawa przysługujące mieszkańcom gromad. Stanowisko dotyczące charakteru byłego mienia gromadzkiego, które stało się przedmiotem własności państwowej było konsekwentnie podtrzymywane w późniejszych orzeczeniach i Sąd Najwyższy nigdy od niego nie odstąpił (por. postanowienie z dnia z dnia 18 listopada 1966 r., I CR 629/66, PUG 1967, nr 11, s. 371-372, wyrok z dnia 30 czerwca 1983 r., IV CR 202/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 15, uchwała z dnia 30 października 1986 r., III CZP 67/86, OSNC 1987, nr 11, poz. 171). Taki sam pogląd wyrażał Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok z dnia 9 września 1987 r., II SA 113/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 63).

Konkludując tę część rozważań, należy stwierdzić, że na podstawie analizy przepisów wymienionych ustaw z 1954 r. i 1958 r. oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, w literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że mienie dawnych gromad stało się własnością państwową (ogólnonarodową). Takie też stanowisko zajął w zaskarżonym orzeczeniu Sąd Wojewódzki.

Rozważyć w tej sytuacji należało, czy przedstawionemu pogładowi skutecznie przeciwstawiła się w kasacji skarżąca, zarzucając naruszenie art. 98 ust. 2 ustawy z 1958 r. oraz rozporządzenia z 1962 r. Analiza zarzutów kasacji prowadzi do wyniku negatywnego dla skarżącej.

Dowolne i pozbawione argumentacji prawnej jest stwierdzenie skarżącej, jakoby w art. 98 ust. 2 dokonano tylko zmiany nomenklaturowej, czyli że zmiana „sprowadzała się jedynie do samej nazwy masy majątkowej bez przekształceń własnościowych”.

Jedynie w kategoriach nieporozumienia – jeżeli miałyby to służyć uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez Sąd art. 98 ust. 2 ustawy – można traktować wywody skarżącej, oparte na twierdzeniu, że wobec obowiązującej zasady jednolitego funduszu własności państwowej „gmina nie mogła być podmiotem majątku własnego, odrębnego od majątku państwa”. Istotnym elementem oceny prawnej Sądu było właśnie to, że mienie gromadzkie, które objęto pojęciem mienia gminnego, stało się własnością państwową. Co prawda skarżąca ma rację, gdy twierdzi, że to przekształcenie nie zostało w żadnym z aktów wyrażone *expressis verbis* (jak to uczyniono w art. 32 ust. 2 ustawy z 1950 r. w

odniesieniu do „majątku dotychczasowych związków samorządu terytorialnego”), ale też właśnie z tego powodu kwestia ta była przedmiotem licznych rozważań przedstawicieli nauki oraz najwyższej instancji sądowej; wynik tych rozważań przedstawiono wyżej.

Negując stanowisko Sądu, skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, z których miałyby wynikać przekonująca, alternatywna teza odnośnie do podmiotu praw majątkowych związanych z mieniem byłych gromad. Nie sposób za tezę taką uznać poglądu skarżącej, że „sołectwa jako zespół mieszkańców wsi dysponowały (rozporządzały) mieniem gromadzkim (gminnym) nie stanowiącym w tej sytuacji własności państwowej”.

Wreszcie, to nie Sąd, ale skarżąca wyprowadziła niewłaściwe wnioski z treści rozporządzenia wykonawczego z 1962 r. To właśnie fakt, że stosownie do § 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia, zarząd i rozporządzanie mieniem przekazano organom władzy państwowej, wyraźnie przemawia za tym, że mienie to uznawano za własność państwową. Sam fakt, że w kwestiach dotyczących mienia przyznawano w określonym zakresie prawo inicjatywy (§ 5 ust. 3), czy nawet „decyzji” co do przeznaczenia mienia na cele społeczne (§ 5 ust. 6), pozostaje bez wpływu na właścicielski charakter uprawnień przyznanych organom władzy państwowej; stanowi on jedynie wyraz woli uwzględniania opinii miejscowej społeczności. Skarżąca twierdząc, że wymienione przepisy świadczą o tym, iż organy władzy państwowej „wykonywały zarząd mieniem należącym do dotychczasowych gromad, a więc mieniem niepaństwowym”, nie sformułowała żadnej wartościowej pod względem prawnym alternatywy odnośnie do podmiotu tych praw majątkowych ani nie wskazała żadnych podstaw, które uzasadniałyby przyjęcie istnienia (pozostawienia) szczególnej enklawy na obszarze jednolitej własności państwowej. (...)

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy (zwanej „komunalizacyjną”) z dnia 10 maja 1990 r. Stosownie do tego przepisu, mienie gminne w rozumieniu art. 98 ust. 2 ustawy z 1958 r. (przepis uchylony dopiero w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy „komunalizacyjnej”), staje się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone. Kwestię tę ujęto w sposób wyodrębniony, bowiem co do mienia ogólnonarodowego (państwowego) należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,

stwierdzenie, że staje się ono z mocy prawa mieniem właściwych gmin, zawarto w art. 5 ust. 1 ustawy. Taka konstrukcja nie prowadzi jednak – wbrew odmiennemu przekonaniu skarżącej – do wniosku, że mienie gminne w rozumieniu art. 98 ust. 2 ustawy z 1958 r. nie było majątkiem państwowym.

Nie można nie zauważyć, że rzeczowe odniesienie się do zarzutów kasacji jest utrudnione wskutek operowania przez skarżącą nieprecyzyjnymi, a także i błędnymi pod względem prawnym pojęciami i argumentami. Należą do nich w szczególności stwierdzenia: „poddanie mienia gminnego przekształceniom własnościowym świadczy niedwuznacznie, że nie stanowiło ono dotychczas własności gmin i tym samym nie było własnością państwową” albo „jeśli jakiś przedmiot został zaliczony jako przynależny do gminy, to nie może on po raz drugi i to z mocy prawa stać się własnością gminy...”.

W każdym razie, zasadniczy motyw, wokół którego skupiają się wywody kasacji, można sprowadzić do tego, że gdyby mienie gminne w rozumieniu art. 98 ust. 2 ustawy z 1958 r. było mieniem ogólnonarodowym (państwowym), to zostałoby ono objęte dyspozycją art. 5 ust. 1, a nie ujęte odrębnie w art. 7 ust. 1 ustawy.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że sam fakt wskazanego ujęcia spornej regulacji nie stanowi podstawy do wysnuwania daleko idących wniosków odnośnie do charakteru mienia, o którym mowa, i wstecznego „weryfikowania” stanu przyjmowanego na podstawie obowiązujących poprzednio przepisów. W istocie, znaczenie tego wyodrębnienia ma raczej charakter porządkujący, zmierzający do usunięcia potencjalnych wątpliwości, których źródłem był przede wszystkim fakt, że mienie gromadzkie (określane niekiedy mianem „reliktowej kategorii mienia”) było obejmowane szczególnymi regulacjami, przy zachowywaniu także niejednorodnego nazewnictwa.

W nauce prawa, już na tle ustawy z dnia 10 maja 1990 r., wskazano, że mienie gromadzkie – trafnie uznawane do tego momentu za własność ogólnonarodową – na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy stało się mieniem gminy. W ten sposób unormowano stan prawny mienia, o którym była mowa w art. 98 ustawy z 1958 r., dotychczas regulowany szczególnymi aktami prawnymi (w tym kolejnymi aktami wykonawczymi – rozporządzeniem z 1962 r. i następnie – zawierającym analogiczne regulacje – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 marca 1986 r. w sprawie zarządu mieniem gminnym oraz warunków i trybu jego zbywania, Dz.U. Nr

48, poz. 241 ze zm.). W konsekwencji, mienie gminne, będące dotychczas przedmiotem własności państwowej, stało się – w wyniku komunalizacji – mieniem gminy, na obszarze której jest położone.

Podobnie, już pod rządem ustawy z dnia 10 maja 1990 r., Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał stanowisko odnośnie do tego, że mienie gromadzkie, a następnie gminne w rozumieniu art. 98 ustawy z 1958 r., było mieniem państwowym, do którego ma zastosowanie art. 7 ust. 1 ustawy z 1990 r., przekształcający je w mienie należące do gminy, natomiast nie odnosi się on do wspólnoty gruntowej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 1998 r., I SA 1478/97, nie publ.).

Skarżąca nie twierdziła, by sporna nieruchomość została kiedykolwiek zaliczona do wspólnoty gruntowej, nie kwestionowała także ustalenia Sądu, że nieruchomość od początku należała do majątku gromadzkiego, którego podmiotem pierwotnie (od ustawy samorządowej z 1933 r.) była gromada jako osoba prawna. Taki charakter mienia zdecydował o poddaniu go kolejnym przeobrażeniom, w sposób wyżej opisany.

W każdym razie, już także pod rządem ustawy z dnia 10 maja 1990 r., podtrzymano dotychczasowe stanowisko odnośnie do charakteru mienia gromadzkiego (gminnego) jako będącego przedmiotem własności państwowej. Wbrew odmiennemu pogładowi skarżącej, ustawa ta ani nie wprowadziła w tym zakresie zmiany stanu prawnego, ani nie stanowi podstawy do zanegowania charakteru tego mienia, tak jak był on dotychczas przyjmowany. Podobnie jak inne mienie państwowe, należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej oraz innych podmiotów im podporządkowanych, tak i należące do państwa mienie gminne w rozumieniu art. 98 ustawy z 1958 r., zostało przekształcone w mienie komunalne. Takie jest w istocie znaczenie przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

W takim stanie rzeczy, nie mógł okazać się skuteczny zarzut naruszenia art. 177 k.c. obowiązującego do dnia 1 października 1990 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy kasację oddalił (art. 393¹² k.p.c.).