

Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r.

III RN 153/00

Użyty w art. 5 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.) zwrot normatywny "gmina właściwa" oznacza gminę, do której w dniu wejścia w życie ustawy należały określone składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), a nie gminę miejsca położenia nieruchomości.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 13 grudnia 2001 r. sprawy ze skargi Wójta Gminy L. na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia 4 września 1998 r. [...] w przedmiocie odmowy komunalizacji nieruchomości, stanowiącej działkę [...] położonej w W. na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2000 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 n i e

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa decyzją z dnia 4 września 1998 r. [...] utrzymała w mocy decyzję Wojewody S. z dnia 27 lipca 1998 r. w sprawie odmowy stwierdzenia nabycia przez Gminę L. prawa udziału we współwłasności nieruchomości (oznaczonej jako działka [...]) położonej w W. [...] w części odpowiadającej 152/855 całości tej nieruchomości. W uzasadnieniu tej decyzji Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa stwierdziła w szczególności, że w rozpoznawanej sprawie jest bezsporne, iż przedmiotowa nieruchomość położona jest na terenie W. i stanowiła ona własność Skarbu Państwa, a w posadowionym na tej nieruchomości budynku w dniu

wejścia w życie 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.), czyli w dniu 27 maja 1990 r., część pomieszczeń tego budynku użytkowana była także przez Urząd Gminy L. Tym niemniej, Krajowa Komisja Ułaszczeniowa wskazała równocześnie na okoliczność, iż z jednej strony – „Gmina ta na podstawie umowy najmu z 15 października 1990 r. wynajęła swoje pomieszczenia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S., który ma tam siedzibę Obwodowej Komisji Lekarskiej”, a z drugiej strony – „Urząd Rejonowy w W. – działając w imieniu Skarbu Państwa zawarł umowę notarialną w dniu 26 listopada 1996 r. z Radą Miejską w W. o zamianie działek gruntu, w rezultacie której cała działka [...] przypadła Miastu W., które jest obecnie jej właścicielem”. Mając na uwadze to, iż dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy zasadnicze znaczenie ma interpretacja użytego w art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej pojęcia „właściwa gmina”, Krajowa Komisja Ułaszczeniowa stanęła na stanowisku, że „właściwa jest gmina położenia nieruchomości”. Krajowa Komisja Ułaszczeniowa stwierdziła także w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia, że „przedmiotowa działka nie służy gminie L., która od lat wynajmuje ją Państwowemu Zakładowi Społecznemu odpłatnie, a zadania przez nią wykonywane w żaden sposób nie są związane z zadaniami gminy. Obecny stan faktyczny wskazuje na to, że działka ta przeszła na własność Miasta W., na terenie którego jest położona”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 stycznia 2000 r. [...] oddalił skargę Wójta Gminy L. na powyższą decyzję Krajowej Komisji Ułaszczeniowej z dnia 4 września 1998 r. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w szczególności, że: po pierwsze – podejmując rozstrzygnięcie w rozpoznawanej sprawie Krajowa Komisja Ułaszczeniowa trafnie nawiązała do wykładni art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy komunalizacyjnej dokonanej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., W 13/91 (Dz.U. z 1992 r. Nr 97, poz. 486) oraz stwierdziła, że „właściwą gminą” do nabycia mienia ogólnonarodowego (państwowego) także na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy jest gmina, na obszarze której sporna nieruchomość jest położona, bowiem „wykładnia ta, odnosząca się do nieruchomości będącej w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, a więc dotycząca art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, ma znaczenie szersze, gdyż nieuzasadnione byłoby różnicowanie uprawnień gmin w zależności od tego, czy grunty znajdowały się w zarządzie przedsiębiorstwa (pkt 2), czy też należały tylko do rad

narodowych i terenowych organów stopnia podstawowego (pkt 1)”. Oznacza to, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, że „Gmina L., zajmująca na dzień 27 maja 1990 r. część pomieszczeń w budynku położonym na działce Nr 5810/3, nie nabyła z mocy prawa własności tej części budynku ani działki”. Po drugie – Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że „Zasadność powyższej wykładni znajduje potwierdzenie w tym, iż rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej swych uprawnień władczych nie wykonywały w sposób oderwany od obowiązującego prawa, lecz w oparciu o prawnie uregulowany, terytorialny zasięg ich działalności. I tak w myśl obowiązującego w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej art. 6 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 14, poz. 74 ze zm.) grunty państwowe, które nie zostały oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste były zarządzane przez terenowy organ administracji państwowej. Nie był to jednak jakikolwiek organ, lecz tylko ten, który był właściwy zgodnie z ówczesnym podziałem terytorialnym według miejsca położenia nieruchomości”. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że „o ile w świetle wykładni Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r., W 12/92 (Dz.U. z 1994 r. Nr 18, poz. 69), współwłasność Skarbu Państwa i gminy miejsca położenia nieruchomości (sygn. akt W 13/91) nie budzi wątpliwości, to stosowanie takiej samej zasady w odniesieniu do innych komunalnych osób prawnych, których działalność i zakres imperium jest ściśle związana z konkretnym terytorium, z powodów wyżej przedstawionych nie jest uprawnione”.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2000 r. [...], któremu zarzucił rażące naruszenie: po pierwsze – art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w związku z art. 7 KPA, a to „wobec dokonania wykładni przepisu prawa materialnego w sposób naruszający tak interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli – mieszkańców gminy, jako wspólnoty samorządowej, w wyniku przyjęcia, iż w każdym przypadku ‘stawanie się’ określonych w tym przepisie składników mienia ogólnonarodowego mieniem właściwych gmin dotyczy gmin miejsca położenia danych składników mienia ogólnonarodowego, a nie tych gmin, które w dniu 27 maja 1990 r. z owych składników korzystały dla realizacji swych zadań”. Nawiązanie w tym kontekście przez Naczelny Sąd Administracyjny do obowiązujących w dacie wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości „wypada

uznać za bezprzedmiotowe w sprawie, dla której nie ma przecież żadnego znaczenia ustalenie podmiotu legitymowanego do występowania w imieniu Skarbu Państwa”. Równocześnie, wydając zaskarżony wyrok, Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę treści uzasadnienia uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r., W 12/92 (Dz.U. z 1994 r. Nr 18, poz. 69), które dotyczy właśnie wykładni art. 5 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, a w nawiązaniu do którego należało przyjąć, że „przepisy ustawy komunalizacyjnej zezwalały na komunalizację na rzecz Gminy L. udziału we współwłasności nieruchomości Skarbu Państwa położonej w W. (...)”.

Po drugie, zarzucono naruszenie art. 27 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 22 ust. 2 ustawy o NSA oraz art. 328 § 2 KPC, art. 11 KPA oraz art. 59 ustawy o NSA, a to „wobec braku zawarcia w uzasadnieniu wyroku ustaleń, które by w sposób dostateczny przemawiały za oddaleniem skargi, a także wobec przejścia - w istocie - do porządku nad znanym Sądowi administracyjnemu stanowiskiem Sądu Najwyższego zawartym w wyroku z dnia 11 marca 1998 r., III RN 16/97, wyrażonym w podobnej do niniejszej sprawie”.

Po trzecie, zarzucono naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej „w wyniku uznania za zgodne z prawem decyzji o odmowie komunalizacji określonego składnika mienia ogólnonarodowego (...), które w sposób oczywisty naruszają zasadę równości wobec prawa, przejawiającą się w tym przypadku w zapewnieniu przez ustawodawcę ‘możliwie równego startu’ wszystkim gminom, jako tworzonym w dniu 27 maja 1990 r. osobom prawa cywilnego w wyniku nieodpłatnego nabycia przez wszystkie gminy istotnych – porównywalnych – składników mienia ogólnonarodowego”, a przy tym naruszenie także art. 16 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna. Przepis art. 5 ust. 1 w związku z art. 40 ustawy komunalizacyjnej stanowi, że jeżeli dalsze przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, to mienie ogólnonarodowe (państwowe), które w dniu 27 maja 1990 r., czyli w dniu wejścia w życie tej ustawy, należało do: „1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskie-

go, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin”. Kluczowe znaczenie dla oceny skutków prawnych oraz stosowania powyższego przepisu ma interpretacja użytego w tym kontekście zwrotu normatywnego „właściwa gmina”. W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., W 13/91 (OTK 1992 nr 2, poz. 37) wyrażony został wprawdzie pogląd prawny, wedle którego „określenie ‘gmina właściwa’ użyte w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa”. Jednakże zarówno ze sposobu sformułowania przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego pytania prawnego, w odpowiedzi na które podjęta została powyższa uchwała Trybunału Konstytucyjnego, jak i ze sposobu sformułowania odpowiedzi na to pytanie oraz z treści uzasadnienia powyższej uchwały Trybunału Konstytucyjnego, jednoznacznie wynika, że odnosiła się ona wyłącznie do kwestii wskazania „właściwej gminy” w wypadku, gdy nieruchomości (grunty) w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej (czyli w dniu 27 maja 1990 r.) pozostawały w zarządzie określonego przedsiębiorstwa państwowego (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy komunalizacyjnej). Trybunał Konstytucyjny wziął w tym kontekście pod uwagę w szczególności także okoliczność, że „uprawnienia, jakie miały w stosunku do gruntów będących pod zarządem przedsiębiorstw państwowych organy administracji państwowej stopnia podstawowego, przeszły w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy na gminy, na obszarze których leżą wspomniane grunty”.

Powyższa uchwała Trybunału Konstytucyjnego w żadnym razie nie odnosiła się natomiast do kwestii interpretacji zwrotu normatywnego „właściwa gmina” w sytuacji, której dotyczy dyspozycja art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej. W tym wypadku zwrot normatywny „gmina właściwa” musi być interpretowany odmiennie i oznacza on gminę, do której w dniu wejścia w życie ustawy „należały” określone składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), a nie gminę „miejsca położenia” nieruchomości. Wskazują na to następujące argumenty: po pierwsze – przyjęcie interpretacji, w myśl której zwrot normatywny „gmina właściwa” także i w tym wypadku miałby wskazywać na gminę „miejsca położenia” nieruchomości, byłoby w oczywisty sposób niezgodne z literalnym brzmieniem tego przepisu oraz założoną funkcją przyjętego rozwiązania ustawodawczego, które miało umożliwić „uwłaszczenie” two-

rzonych jednostek samorządu terytorialnego szczebla podstawowego na mieniu ogólnonarodowym (państwowym), które w dniu wejścia w życie ustawy pozostawało w dyspozycji (zarządzie) poprzedzających je „rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego”.

Po drugie – w niektórych przepisach ustawy komunalizacyjnej ustawodawca wyraźnie wiąże skutek prawny uwłaszczenia – komunalizacji mienia na rzecz gminy z faktem położenia tego mienia na jej obszarze; czyni tak w szczególności w art. 5 ust. 2 *in fine* („/.../ staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem tych miast, jeżeli jest położone w ich granicach administracyjnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”) oraz w art. 7 ust. 1 („mienie gminne w rozumieniu przepisu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, staje się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone”) tej ustawy. Tymczasem w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej mowa jest jedynie o „właściwej gminie” i brak jest jakichkolwiek przesłanek normatywnych, które wskazywałyby w tym kontekście na gminę „miejsca położenia”.

Po trzecie – dodatkowo należy zwrócić uwagę także na ogólną dyspozycję art. 6 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, wedle którego „niepodzielne składniki mienia komunalnego, o których mowa w art. 5 ust. 1 - 3, służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy, pozostają - do czasu utworzenia odpowiedniego związku komunalnego lub zawarcia porozumienia - w dotychczasowym zarządzie”. Przepis ten wskazuje jednoznacznie na to, że ustawodawca z góry zakładał możliwość zaistnienia sytuacji, w której określone składniki mienia ogólnonarodowego (w tym także budynki), które w chwili wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej „należały”, czyli pozostawały w dyspozycji lub w zarządzie, nie jednej, ale równocześnie dwóch lub więcej „rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego”, staną się z mocy prawa mieniem wspólnym dwóch lub więcej gmin, a nie wyłącznie gminy „miejsca położenia” tego mienia (np. budynku).

Równocześnie, art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej stanowi, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa jest między innymi w art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy „nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej”. Przy czym, w wyniku dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni tego przepisu w związku z art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy komunalizacyjnej (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994

r., W 12/92 - OTK 1994 nr 1, poz. 16), ustalona została wykładnia obu wymienionych przepisów, w myśl której: „niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o którym jest mowa w art. 5 ust. 1 i ust. 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 wykonywanym przez nie zadaniom. Wysokość udziałów określa wojewoda na podstawie art. 18 ust. 1 przedmiotowej ustawy”.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących interpretacji art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej i użytego w tym przepisie zwrotu normatywnego „właściwa gmina”, a także mając na względzie to, iż w rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że w dniu 27 maja 1990 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, część pomieszczeń w budynku zlokalizowanym na nieruchomości położonej na terenie miasta W. należała, czyli pozostawała w dyspozycji Gminy L. - trafny okazał się podniesiony w rewizji zarzut rażącego naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej w związku z art. 7 KPA, wobec niewłaściwej wykładni powyższego przepisu ustawy komunalizacyjnej i w konsekwencji także niewłaściwego jego zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z 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 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====