

Uchwała z dnia 11 stycznia 1995 r..
III AZP 10/94

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Gminy Z.G. o statusie miejskim i Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Z.G. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Z. z dnia 31 maja 1994 r. [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności obiektów po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 11 stycznia 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelnego Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 3 listopada 1994 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy zakres podmiotowy art. 2a ustawy z dnia 29 września 1990 r., o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 465 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) obejmuje także osoby prawne, które istniały w dniu 5 grudnia 1990 r. jednakże ustały przed dniem 22 grudnia 1992 r., to jest przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 października 1992 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 455) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Przepis art. 2a ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) w brzmieniu ustalonym w ustawie z dnia 7 października 1992 r., zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) nie ma zastosowania do komunalnych osób prawnych, które istniały w dniu 5 grudnia 1990 r., ale utraciły osobowość prawną przed dniem wejścia w życie ustawy.

U z a s a d n i e

Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejskiego w Poznaniu postanowieniem z dnia 3 listopada 1994 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. zagadnienie prawne sformułowane w sentencji uchwały. Zagadnienie to powstało w następującym stanie faktycznym sprawy administracyjnej, która była rozpoznawana przez organy administracyjne I i II instancji.

Decyzją z dnia 8 kwietnia 1994 r. zarząd Gminy w Z.G., powołując się na art. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) odmówił stwierdzenia nabycia przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Z.G. prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności obiektów i urządzeń znajdujących się na

gruncie.

Rozpoznając odwołanie Prezydenta Miasta Z.G., Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa Z. decyzją z dnia 31 maja 1994 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu tej decyzji Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że stan faktyczny sprawy jest niesporny między stronami. W dniu 5 grudnia 1990 r. grunty i obiekty budowlane objęte postępowaniem pozostawały w zarządzie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Z.G. Uchwałą [...] z dnia 12 września 1991 r. Rada Miejska w Z.G. na zasadzie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 121 ze zm.), dokonała zmiany formy organizacyjno-prawnej tego przedsiębiorstwa komunalnego, która przesądziła o jego likwidacji. W dniu 26 listopada 1991 r. nastąpiło wykreślenie tego przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych, prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Z.G. W miejsce dotychczas działającego przedsiębiorstwa komunalnego został utworzony zakład budżetowy pod nazwą Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Z.G. Nowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej może włączyć gruntami w formie zarządu określonego w art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Kolegium Odwoławcze uznało, że art. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) stworzyło możliwość uwłaszczenia komunalnych osób prawnych, czyli stwierdzenia w drodze decyzji właściwego organu nabycia przez taką osobę prawną użytkownika wieczystego gruntu, znajdującego się w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej zarządzie i prawa własności budynków i innych urządzeń, znajdujących się na gruncie. Jednakże przepis ten wszedł w życie 23 grudnia 1992 r., gdy już było przedsiębiorstwo komunalne nie istniało. Kolegium nie podzieliło poglądu odwołującego się, że przepis art. 2a w brzmieniu ww. ustawy z dnia 7 października 1992 r. działa wstecz i obowiązuje od dnia 5 grudnia 1990 r. Wyjaśnienia, na które powołuje się odwołujący, zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 1993 r., III CZP 171/92 odnoszą się do państwowych osób prawnych, a nie jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Organ odwoławczy stwierdził, że wydanie decyzji stwierdzającej nabycie użytkownika gruntów i własności budynków, znajdujących się na gruncie, byłoby możliwe, gdyby na "bazie przedsiębiorstwa" utworzono inną państwową osobę prawną, bowiem uwłaszczenie osób prawnych nastąpiło z mocy prawa, co nie wymaga wniosku strony zainteresowanej.

Rozpoznając skargę Gminy Miasta Z.G. oraz Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Z.G., Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w niniejszej sprawie powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Zdaniem tego Sądu celem omawianej regulacji ustawowej było ograniczenie funkcjonowania instytucji zarządu i zastąpienie jej w obrocie prawami rzeczowymi, to jest własnością i użytkowaniem wieczystym, a więc instytucjami prawa cywilnego. Do dnia 22 grudnia 1992 r. nie było możliwe wydawanie decyzji stwierdzających nabycie użytkownika wieczystego gruntów i własności obiektów, położonych na gruntach, pozostających w zarządzie komunalnych osób prawnych. Dopiero ww. ustawa z dnia 7 października 1992 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zawiera przepis art. 2a umożliwiający nabycie gruntów

Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste i własności znajdujących się na nich obiektów przez komunalne osoby prawne, w których zarządzie pozostawały grunty w dniu 5 grudnia 1990 r. Nabycie praw następowało z tą datą przez osoby komunalne, które istniały w dniu 5 grudnia 1990 r., jak również w dniu 22 grudnia 1992 r. Poważne wątpliwości powstają w sytuacji, gdy komunalna osoba prawna istniejąca w dniu 5 grudnia 1990 r. przestała istnieć przed dniem 22 grudnia 1992 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - nie budzi wątpliwości, że omawiana norma wbrew zasadzie nieretroakcji wyposażona jest w moc wsteczną w tym sensie, że jej działanie powoduje powstanie z mocy prawa nabycie praw rzeczowych po stronie komunalnych osób prawnych przy równoczesnej utracie bądź ograniczeniu prawa własności po stronie Skarbu Państwa lub gminy w okresie poprzedzającym wejście w życie aktu obejmującego ww. normę prawną. Powyższe założenia i przesłanki wykładni gramatycznej wydają się przemawiać za tym, że obojętne jest, czy komunalna osoba prawna istniała jeszcze w dniu 22 grudnia 1992 r., zwłaszcza że nabycie praw następuje z mocy prawa według stanu na dzień 5 grudnia 1990 r., a adresat tej normy prawnej nie istnieje w dniu jej wejścia w życie. W związku z tym powstaje wątpliwość, czy wsteczne działanie obejmować może także podmioty prawa, które przestały działać przed ustanowieniem normy prawnej. Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz uznawanej za fundamentalną podstawę państwa prawnego, godzi w art. 1 Konstytucji RP. Z tego względu istnieje potrzeba zwężającej wykładni omawianej normy prawnej, zawartej w art. 2a w brzmieniu ustawy z 7 października 1992 r., mającej moc wsteczną. Z drugiej strony ustawodawca, zmierzający do ograniczenia funkcjonowania instytucji zarządu, dąży do usunięcia skutków tego zarządu osób prawnych, które w czasie ich istnienia przed wejściem w życie ustawy wchodziły w różnego rodzaju stosunki prawne z innymi podmiotami. Ustanie działania tych osób prawnych przed wejściem w życie ustawy powodowało przejście przysługujących im praw majątkowych na organ założycielski. W związku z tym nowa ustawa dotyczyłaby w istocie innych osób prawnych, niż komunalne osoby prawne, tworząc prawa gmin do gruntów leżących poza ich granicami, co nie wydaje się zgodne z istotą normy prawnej, zmierzającej do uwłaszczenia komunalnych osób prawnych kosztem gmin, a nie do przysporzenia majątku innym gminom.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przy ocenie prawnej zaskarżonej decyzji administracyjnej, opartej na bezspornie ustalonym przez organy administracyjne I i II instancji stanie faktycznym sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do trafnego przekonania, że obowiązująca regulacja prawna, mająca zastosowanie w sprawie, nasuwa poważne wątpliwości, które powinny być usunięte przed wydaniem orzeczenia. Należy podzielić ten pogląd, gdyż przedstawione zagadnienie prawne ma rzeczywiście istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Na tle wszechstronnej i należytej umotywowanej analizy obowiązującego stanu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie dostrzegł, że poważne wątpliwości powstają w związku z unormowaniem zawartym w art. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455), które nie jest jasne. Przepis ten stanowi, że art. 2 ust. 1 i 3 ustawy stosuje się

odpowiednio do komunalnych osób prawnych. Nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntów, a także własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następuje z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że przepis art. 1 pkt 1 tej ustawy nadał nowe brzmienie m.in. 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.), które dotyczyły gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego) oraz budynków i innych urządzeń oraz lokali, będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych. Tylko te osoby prawne były podmiotami nabycia praw, określonych w tych przepisach. Uprawnienia takie nie przysługiwały w dniu 5 grudnia 1990 r. innym osobom prawnym, a w szczególności komunalnym osobom prawnym. Zmiana treści art. 2 ust. 1 i 3 w poprzednio obowiązującym brzmieniu, wprowadzona art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. miała na celu usunięcie przez ustawodawcę niezamierzonej nieprawidłowości redakcyjnej tych przepisów z jednoczesną retroaktywną mocą obowiązującą nowelizacji tych przepisów, jak to zasadnie wywiódł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swej uchwały z dnia 29 stycznia 1993 r., III CZP 171/92 (OSNCP 1993 z. 6, poz. 109).

Przepis art. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 7 października 1992 r. - nakazujący stosować odpowiednio znowelizowane przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy w nowym ich brzmieniu stworzył nowe uprawnienia dla komunalnych osób prawnych, które przed wejściem w życie tej ustawy, to jest według art. 4 ustawy, przed dniem 23 grudnia 1992 r. takich uprawnień nie miały. Uprawnienia takie mogły zatem nabyć komunalne osoby prawne, które w dniu wejścia w życie ustawy istniały i miały zdolność nabycia prawa, w chwili powstania tego prawa. Jednocześnie według tego przepisu osoby te mogły nabyć z mocy prawa uprawnienia, wymienione w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r., jeżeli grunty, budynki i inne urządzenia miały w swym zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. Innymi słowy, aby komunalna osoba prawna mogła nabyć uprawnienie wymienione w tych przepisach musi spełniać dwa warunki prawne, to jest powinna istnieć w dniu 5 grudnia 1990 r. i w dniu 23 grudnia 1992 r. Brak któregośkolwiek z tych warunków uniemożliwia nabycie ograniczonych praw rzeczowych do gruntu oraz własności budynków i innych urządzeń. Skoro nabycie praw następuje z dniem wejścia w życie ustawy (23 grudnia 1992 r.) z mocą wsteczną obowiązującą od 5 grudnia 1990 r., to istniejący podmiot musi istnieć w dniu nabycia prawa i mieć zdolność do nabycia prawa. Jeżeli komunalna osoba prawna istniejąca w dniu 5 grudnia 1990 r. przestała istnieć, to utraciła zdolność nabywania praw, która kończy się z chwilą utraty osobowości prawnej i zdolności prawnej. Wsteczne działanie omawianego przepisu art. 2a w brzmieniu ustawy z dnia 7 października 1992 r. nie może dotyczyć nieistniejących osób prawnych, które nie mogą nabywać praw. Z tego względu ustawodawca nakazuje w art. 2a w brzmieniu tej ustawy odpowiednio stosować przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy do komunalnych osób prawnych, które są podmiotami prawa. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 października 1994 r., III ARN 48/94 (OSNAPiUS 1995 Nr 2 (14) poz. 15) formułując tezę, że "gmina, jako następca prawny nieistniejącej w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) komunalnej osoby prawnej, nie może uzyskać nie nabytego przez swego poprzednika prawa użytkowania wieczystego gruntów".

W tym świetle należy uznać za słuszne poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego, że celem ustawodawcy było uregulowanie praw majątkowych osób komunalnych, a nie sytuacji prawnej innych osób prawnych, tj. gmin, jako ich organów założycielskich. Słusznie zatem pisze Naczelny Sąd Administracyjny w końcu uzasadnienia swego postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, że "nie wydaje się zgodne z istotą normy prawnej, zmierzającej do tak zwanego uwłaszczenia komunalnych osób prawnych głównie kosztem gmin, a nie przysporzenia majątku samym gminom", nawet poza ich granicami, jeżeli ich przedsiębiorstwa komunalne prowadziły działalność gospodarczą na terenie innych gmin na gruntach, stanowiących mienie komunalne tych gmin. Zdaniem Sądu Najwyższego omawiana regulacja prawna zmierzała do umocnienia istniejących i funkcjonujących komunalnych osób prawnych, ich odrębności i samodzielności oraz sytuacji majątkowej i prawnej w stosunku do mienia komunalnego będącego w ich zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na przedstawione przez Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, budzące poważne wątpliwości należało udzielić odpowiedzi, jak w sentencji uchwały.

=====