



Warszawa, 08/09/1999r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO/301079/99/IV/IK

00-090 Warszawa
Al.Solidarności 77

Tel .centr. 8276261
Fax. 8276453

Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych
ul. Ogrodowa 6
Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 450, z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity z 1994 roku Dz. U. Nr 13, poz. 48, z późn. zm.) proszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej:

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 roku 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 roku 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 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.)?

Uzasadnienie

I. W przepisie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, regulującym problem nabycia z mocy prawa przez państwowe osoby prawne, inne niż Skarb Państwa, prawa użytkowania wieczystego gruntów będących w dniu 5 grudnia 1990 r. ich zarządzie, brak jest 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 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Art. 2 ust. 1 zd.2 ustawy z dnia 29 września 1990 roku stanowi jedynie, że uwłaszczenie państwowych osób prawnych nie narusza praw osób trzecich.

Przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości były odnośnie tej kwestii wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dotychczasowe orzecznictwo w tych sprawach jest jednak niejednolite.

II. W wyroku z dnia 21 czerwca 1993 roku (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 roku (III RN 16/97 OSNAP 1997/21/412) 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 o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) ma charakter decyzji deklaratoryjnej w odniesieniu do sta-

nu 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 roku 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 opowiedziało 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 roku (I SA 212/93) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1997 roku (III RN 16/97) opierają się na przeświadczeniu, że określone w artykule 2 ustęp 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku 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.

III. Istnieje też odmienna linia orzecznicza w sprawie sposobu rozstrzygnięcia omawianej kolizji. I tak w wyroku z dnia 2 czerwca 1993 roku (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 roku (III ARN 65/95, OSNAP 1996/16/-219) Sąd Najwyższy orzekł, że wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 roku 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 roku (IV SA 870/93 M. Prawn. 1995/6/174), z dnia 30 maja 1994 roku (SA/Gd 17/94, M. Prawn. 1995/6/175) oraz z dnia 9 czerwca 1994 roku (SA/Kr 1983/93 Prok. i Pr. 1995/5/65) można wyprowadzić wniosek, że klauzula „nie narusza to praw osób trzecich” oznacza, iż przewidziany w artykule 2 ustęp 1 ustawy z dnia 29 września 1990 roku 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 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Konsekwencją tego jest zatem obowiązek badania tego warunku w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego.

IV. Okolicznością sporną jest również znaczenie prawne terminu 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 zwrot nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, może być złożony także po dniu 5 grudnia 1990 roku 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 1999 roku - sygn.OPS 15/98, Prok. i Pr. 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 roku w jej zarządzie, czego potwierdzeniem jest teza powołanego już wyroku z dnia 24.04.1997 r. (III RN 16/97, OSNAP 1997/21/412), 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.

V. 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. (sygn. akt I S.A. 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 niepewność 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.

VI. Ponieważ wskazane rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego mają istotny wpływ na sferę ochrony praw obywateli i są przedmiotem skarg nadsyłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanie w tej sprawie wniosku do Sądu Najwyższego o podjęcie stosownej uchwały wyjaśniającej zaistniałe wątpliwości i rozbieżności uważam za konieczne.

Bez znaczenia jest przy tym fakt, że przepisy art.69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości utraciły już moc na podstawie art. 241 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku

o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz.741,z późn. 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 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz.741,z późn. zm.).

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

W tej sytuacji wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz

Załączniki:

kserokopia orzeczenia NSA z dnia 30.10.98 r.
(sygn. akt I S.A. 409/98)