

## Jak uwłaszczyć nieruchomość, gdy jej zarząd wynika z ustawy. Cz. II



**Marcin Włodarski**

**Dr nauk prawnych w Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy**

---

W pierwszej części [artykułu](#), który ukazał się w czerwcowym newsletterze, przedstawione zostały ogólne zasady dotyczące uwłaszczeń nieruchomości. W tym artykule przeanalizowana zostanie sytuacja prawna nieruchomości, w stosunku do których nigdy nie został ustanowiony zarząd w formie decyzji administracyjnej czy umowy, lecz ex lege w formie nieujętej w przepisach, a mianowicie w formie regulacji ustawowej. Istnieją bowiem takie państwowe osoby prawne, którym ustawodawca na podstawie przepisów szczególnych, rangi ustawowej przekazał dane nieruchomości w zarząd. Najczęstszym przykładem są tu podmioty zarządzające infrastrukturą publiczną.

Sądownictwo administracyjne, zdając sobie sprawę z tej nietypowej dla uwłaszczenia sytuacji przez kilka lat odnosiło się do tego typu sytuacji w różny sposób, co skutkowało podjęciem w ostatnich latach dwóch uchwał w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – uchwały z 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16 oraz uchwały z 26 lutego 2018 r., sygn. akt I OPS 5/17. O wysokim stopniu skomplikowania i trudnościach interpretacyjnych wskazuje fakt, że pomimo podjęcia uchwały w składzie siedmiu sędziów 27 lutego 2017 r., już 21 czerwca 2017 r. skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne dotyczące niemalże identycznego zagadnienia co objęte uchwałą I OPS 2/16. Sprawa dotyczyła nieruchomości, co do których toczyły się

postępowania w sprawie komunalizacji na rzecz właściwej gminy oraz uwłaszczenia na rzecz Polskich kolei Państwowych S.A.

W uchwale z 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oznacza, że nieruchomość ta należała w 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym ustawę o pracownikach samorządowych.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na dwie zasadniczo różne linie orzecznicze. Zgodnie z jedną z nich akty regulujące status prawny przedsiębiorstwa PKP oraz akty ustawowe i wykonawcze, na podstawie których przeprowadzono nacjonalizację kolei, mają charakter ogólnych aktów normatywnych i nie regulowały stanu prawnego konkretnej nieruchomości, lecz mogły tylko stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych dotyczących poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego. Takie stanowisko zaprezentował NSA w wyrokach: z 15 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1457/06 i sygn. I OSK 1456/06; z 20 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 187/07; z 29 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2087/10 i z 9 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 2520/13).

Natomiast zgodnie z drugą linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w pięciu orzeczeniach tego Sądu: z dnia 6 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1401/09 i I OSK 1430/09; z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1956/10; z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3398/15 i z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 3397/15 bez względu na to czy PKP legitymuje się obecnie dokumentami wykazującymi przekazanie mu konkretnych gruntów, może udowodnić wszelkimi środkami dowodowymi, że konkretna nieruchomość była gruntem związanym z funkcjonowaniem kolei i wobec tego była w zarządzie PKP. Fakt zaś taki stanowi przeszkodę do komunalizacji.

Wobec tak rozbieżnej linii orzeczniczej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się do Izby Ogólnoadministracyjnej o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów.

Uchwała z 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16, uznała więc, że obowiązkiem wnioskodawcy, ubiegającego się o uwłaszczenie, jest przedstawienie umowy lub decyzji administracyjnej w sprawie przekazania nieruchomości w zarząd.

Sąd nie przeanalizował jednak sytuacji, w której zarząd nieruchomością ustanowiony ex lege dla państwowej osoby prawnej został wpisany do księgi wieczystej, a następnie podstawa wpisu – konkretny przepis ustawy – został uchylony, jednakże wpis prawa zarządu nigdy nie został wykreślony z księgi wieczystej, a tym samym państwowa osoba prawna nigdy nie wystąpiła o wydanie decyzji administracyjnej lub też sporządzenie umowy w sprawie przekazania nieruchomości w zarząd. Tym samym zasadne pozostało pytanie, czy wpis do księgi wieczystej prawa zarządu ustanowionego ex lege na podstawie uchylonej następnie ustawy umożliwia dokonania uwłaszczenia nieruchomości.

Z taki też skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego do Izby Ogólnoadministracyjnej zwrócił się z pytaniem o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA: Czy nieruchomości wchodzące w skład linii kolejowych, pozostające nieprzerwanie we władaniu Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie i jej poprzedników prawnych na podstawie art. 3, art. 4 i art. 6 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. R.P. Nr 97, poz. 568) i których prawa w postaci prawa zarządu, następnie zarządu powierniczego i użytkowania, zarządu powierniczego (który uległ przekształceniu w zarząd, wskutek skreślenia z dniem 3 sierpnia 1948 r. wyrazu "powierniczy" w art. 4, 6, 7, i 15 tego rozporządzenia - art. 1 pkt 19 w zw. z art. 4 dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe - Dz.U. Nr 36, poz. 255) zostały wpisane do właściwych ksiąg hipotecznych (wieczystych), i które to prawa nie zostały wygaszone żadnym wyraźnym przepisem ustawowym (w tym w szczególności z dniem 8 grudnia 1960 r. jakimkolwiek przepisem ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach - Dz.U. Nr 54, poz. 311), powinny być uznane za nienależące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 i rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w województwach miejskich wymienionych w ust. 2 punkcie 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.), co czyni zbędnym udokumentowanie prawa w

sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.)?

W dniu 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17 Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

W uzasadnieniu swojej uchwały Sąd wskazał, że pełna wykładnia – językowa, systemowa i celowościowa - przepisu art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach prowadzi do wniosku, zgodnie z którym z dniem 8 grudnia 1960 r. odpadła podstawa normatywna prawa zarządu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe. Wykładnia językowa przepisu stanowiącego, że "traci moc rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe"" nie pozostawia wątpliwości, że z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach podstawy normatywne prawa zarządu przedsiębiorstwa PKP (które to prawo wynikało ex lege) przestały istnieć, skoro utraciły moc przepisy, w których podstawy te były zawarte, a zatem od tego momentu przedsiębiorstwo PKP nie legitymowało się tytułem prawnym do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wykładnia ta koresponduje z zaprezentowaną wyżej wykładnią prokonstytucyjną (która to wykładnia ma charakter wykładni zarówno systemowej, jak i celowościowej) na tle przepisów ustaw zasadniczych określających podstawy normatywne prawa własności (obecnie przepisów Konstytucji RP z 1997 r.). Również wykładnia systemowa i celowościowa przepisu art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach dokonywana w powyższym kontekście na tle treści przepisów rozdziału 2 tej ustawy prowadzi do wniosku, że skoro ustawodawca uchylił w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, zgodnie z którym PKP uzyskały zarząd gruntami kolejowymi i nie ustanowił przepisu potwierdzającego trwanie zarządu, to działanie to

ukierunkowane było na wyeliminowanie z porządku prawnego podstawy normatywnej zarządu sprawowanego przez PKP.

Odnosząc się do kwestii mocy wpisu w księdze wieczystej Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wpis w dziale II księgi wieczystej ma jedynie na celu wskazanie, jakiej jednostce przysługuje zarząd i użytkowanie mienia państwowego, gdy ze względu na potrzeby obrotu potrzebne jest bliższe określenie przysługującego Państwu prawa własności określenie leżące przede wszystkim w interesie osób trzecich, które dzięki temu wiedzą, przeciwko jakiej jednostce kierować swe roszczenia związane z omawianym mieniem państwowym, oraz mogą się zorientować, czy jednostce, która przeciwko nim z takimi roszczeniami występuje, przysługuje w tym zakresie legitymacja". Wpis taki jest wpisem ujawniającym, a więc wskazującym, kto jest uprawniony do wykonywania w imieniu własnym własności państwowej. Jest to więc tylko po prostu bardziej szczegółowy wpis prawa własności.

Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sam wpis prawa zarządu daną nieruchomością do księgi wieczystej, dokonany ex lege na podstawie uchylonej następnie ustawy, nie może stanowić dowodu na istnienie prawa zarządu nieruchomością, a co za tym idzie nie może stanowić podstawy do dokonania uwłaszczenia nieruchomości. Aby wykazać zarząd nieruchomością, ustanowiony ustawą, konieczne jest aby w dacie uwłaszczenia - 5 grudnia 1990 r. – obowiązywała ustawowa podstawa prawna ustanowienia zarządu, będąca podstawą wpisu. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie stwierdził, że samo istnienie w przeszłości ustawy przyznającej prawo zarządu nieruchomością nie może być podstawą uwłaszczenia, gdyż wraz z wyeliminowaniem z obrotu prawnego podstawy przyznania prawa zarządu, sam zarząd wygaś.