

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 22 kwietnia 1997 r.
III ZP 1/97**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Gabriela Filcek, Jacek Gudowski, Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Elżbieta Skowrońska-Bocian (współsprawozdawca), Andrzej Wróbel (współsprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 1997 r. wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy dokumentem niezbędnym do ujawnienia w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego gruntu i prawa własności znajdujących się na gruncie budynków, innych urządzeń i lokali jest decyzja administracyjna właściwego wojewody lub zarządu gminy stwierdzająca nabycie tych praw przez jednostkę badawczo-rozwojową (art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm. oraz art. 64 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, tekst jednolity: Dz. U. z 1991 r., Nr 44, poz. 194 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

1. Podstawą dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego na rzecz jednostki badawczo-rozwojowej gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy, nie wchodzącego w skład gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, oraz prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali, nabytych przez tę jednostkę z mocy art. 2 ust. 1-2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 74, poz. 464 ze zm.) jest ostateczna decyzja administracyjna właściwego wojewody lub zarządu gminy.

2. Podstawą dokonania wpisu w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego gruntu rolnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub własność gminy i prawa własności położonych na tych gruntach budynków oraz urządzeń trwale związanych z gruntem, nabytych przez jednostkę badawczo-rozwojową na podstawie art. 64a ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, dodanego przez art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 19, poz. 81), jest prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające niezgodność stanu ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub ustalające istnienie tych praw.

U z a s a d n i e n i e

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z wnioskiem o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów SN kwestii prawnej przedstawionej w części wstępnej sentencji uchwały.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN podał, że Sąd Najwyższy w dwóch uchwałach z dnia 18 sierpnia 1992 r. w sprawach: III CZP 100/92 i III CZP 103/92 zajął

dyskusyjne stanowisko co do podstaw prawnych "uwłaszczenia" jednostek badawczo-rozwojowych i sposobu ujawniania w postępowaniu wieczystoksięgowym praw nabytych przez te jednostki.

W uchwale III CZP 103/92 Sąd Najwyższy stwierdził, że "nabycie przez jednostkę badawczo-rozwojową na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 1991 r., Nr 44, poz. 194 ze zm.) prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy oraz własności budynków i urządzeń związanych trwale z gruntami państwowymi nie wymaga decyzji wojewody lub zarządu gminy".

W drugiej uchwale, III CZP 100/92, Sąd Najwyższy uznał, że do dokonania wpisu w księdze wieczystej wymienionych w cytowanej uchwale III CZP 103/92 uprawnień "nie jest konieczna decyzja wojewody lub zarządu gminy".

W uzasadnieniu uchwały III CZP 103/92, Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 2 ust. 3 cyt. ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), nie jest normą materialnoprawną, lecz normą udzielającą kompetencji organom administracji państwowej (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Państwa) i zarządowi gminy (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy) do stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów, wymienionych w art. 2 ust. 1 tej ustawy oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, o których mowa w ust. 2, a nadto określenia również okresu użytkowania wieczystego. Przedmiotem tej regulacji jest przekształcenie z mocy prawa zarządu wykonywanego przez państwowe osoby prawne w prawo użytkowania wieczystego i nabycie z mocy prawa przez te osoby własności budynków i innych urządzeń oraz lokali, znajdujących się na gruntach, będących w zarządzie tych osób prawnych. Zdaniem Sądu Najwyższego jest to ta sama materia, która została uregulowana art. 64a w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 19, poz. 81) oznaczonym później w jednolitym tekście ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych jako art. 64 (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 44, poz. 194). Istnieje zatem kolizja norm, która z braku przepisów przejściowych wymaga wykładni według ogólnych reguł. Sąd Najwyższy uznał, że wobec niejednoczesnego wydania przepisów ma zastosowanie reguła *lex posterior derogat legi priori*. Ponadto art. 64 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W związku z tym ma także zastosowanie reguła *lex specialis derogat legi generali*. Obie zasady derogują regulację objętą art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. w odniesieniu do unormowania zawartego w art. 64a w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 lutego 1991 r., a tym samym wyłączają go z zasięgu działania ust. 3 art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. (tj. z kompetencji wojewody lub zarządu gminy do wydawania decyzji w przedmiocie nabycia praw, wynikających z ustawowego przekształcenia zarządu nieruchomości). Z dniem wejścia w życie art. 64a ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych istnieje niezgodność między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym podlegająca usunięciu wpisem, który stosownie do art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.) może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami. W postępowaniu z wniosku jednostki badawczo-rozwojowej o wpis praw nabytych w trybie art. 64 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r., brak decyzji wojewody i zarządu gminy stwierdzającej nabycie tych praw, nie stanowi przeszkody.

W uzasadnieniu uchwały III CZP 100/92 Sąd Najwyższy stwierdził, że wydanie decyzji administracyjnej nie jest przesłanką przekształcenia prawa zarządu do gruntów i budynków w prawo użytkowania wieczystego gruntów i prawo własności budynków, gdyż

następuje ono z mocy prawa. Decyzja ma charakter tylko deklaratoryjny, potwierdzający powyższe przekształcenie. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, sąd rozpoznając wniosek o wpis do księgi wieczystej bada jedynie treść wniosku, treść i formę dołączonych doń dokumentów oraz treść księgi wieczystej. O ile z dokumentów wynika, że objęta wnioskiem o wpis nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych była w zarządzie takiej jednostki, to zbędne byłoby dla dokonania wpisu w księdze wieczystej wymaganie złożenia decyzji administracyjnej potwierdzającej przekształcenie prawa skoro nastąpiło ono wprost z mocy ustawy.

2. Uzasadniając potrzebę udzielenia odpowiedzi na przedstawione na wstępie zagadnienie prawne wnioskodawca podał, że przy podejmowaniu powyższych uchwał nie uwzględniono faktu, iż państwowe osoby prawne, którymi są między innymi jednostki badawczo-rozwojowe zostały już "uwłaszczone" na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, jakie pozostawały w ich zarządzie. Takie "uwłaszczenie" nie nastąpiło dopiero z dniem 11 marca 1991 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 19, poz. 81), lecz z mocy wcześniejszej ustawy. Nie mogło zatem dojść do dwukrotnego uwłaszczenia tej grupy państwowych osób prawnych (jakimi są jednostki badawczo-rozwojowe), tym samym gruntem Skarbu Państwa lub gminy, tj. raz w dniu 5 grudnia 1990 r., a następnie 11 marca 1991 r. Dlatego należy przyjąć, że uwłaszczenie jednostek badawczo-rozwojowych na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 wymienionej ustawy z dnia 29 września 1990 r. wymaga, zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy, potwierdzenia w decyzji wojewody (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa) lub decyzją zarządu gminy (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy).

Wnioskodawca zwrócił uwagę na to, że przepisy dotyczące uwłaszczenia jednostek badawczo-rozwojowych, jakie zostały wydane w latach 1991-1994 w ramach nowelizacji ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych zawarte w art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 81), w art. 64 ustawy z dnia 19 października 1991 r. (Dz. U. Nr 107, poz. 464) i w art. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3) modyfikują pierwotną regulację w zakresie uwłaszczenia państwowych osób prawnych jedynie w dwóch kwestiach, a mianowicie:

a) stwarzają możliwość uwłaszczenia jednostek badawczo-rozwojowych także na nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa lub gmin;

b) przewidują możliwość nabycia przez te jednostki mienia nieruchomego Skarbu Państwa lub gmin, stanowiącego części składowe gruntów pozostających w zarządzie tych jednostek w dniu 5 grudnia 1990 r., nawet jeśli powstanie tych części nie było finansowane ze środków własnych.

Wątpliwości sądów wieczystoksięgowych powstałe w związku z brakiem dokumentów sprawowania zarządu określonej nieruchomości przez jednostki badawczo-rozwojowe oraz spory między państwowymi osobami prawnymi o uprawnienia do nieruchomości, wynikające z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. powinny być w całości rozstrzygane - zdaniem wnioskodawcy - w trybie postępowania administracyjnego przed wojewodami i zarządami gmin w związku z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97). Istnieje możliwość kontroli decyzji w tym przedmiocie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 2/93 (OSNCP 1993 z. 10 poz. 173), wnioskodawca uważa,

że wojewoda jest organem generalnie uprawnionym do wydawania w I instancji rozstrzygnięć dotyczących komunalizacji mienia ogólnonarodowego ze względu na treść art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 12, poz. 191 ze zm.). Ponadto z mocy art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. wojewoda i zarządy gmin są właściwe do stwierdzania w drodze decyzji administracyjnych nabycia z mocy prawa określonych składników mienia Skarbu Państwa lub gmin m.in. przez jednostki badawczo-rozwojowe. Wymagają tego względy pewności obrotu prawnego i kwestie terminów wejścia w życie poszczególnych ustaw i ich zmian.

3. Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wziął pod uwagę, że stosownie do art. 1 ust. 1-3 ustawy z dnia 25 lipca 1989 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 44, poz. 194 ze zm.), jednostkami badawczo-rozwojowymi są państwowe jednostki organizacyjne (instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe, centralne laboratoria i inne) posiadające osobowość prawną, co wskazuje na to, iż są one państwowymi osobami prawnymi.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) "grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego". Art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowi, że "budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego) będących w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób". Zgodnie z art. 2 ust. 3 cyt. ustawy "nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów, o których mowa w ust. 1 oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, o których mowa w ust. 2, stwierdza się decyzją wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub decyzją zarządu gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy". Cytowana ustawa weszła w życie z dniem 5 grudnia 1990 r. Nie ulega wątpliwości, że jednostki badawczo-rozwojowe, jako państwowe osoby prawne, nabyły z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie tych jednostek oraz własność budynków i innych urządzeń oraz lokali, znajdujących się na tych gruntach.

Jednakże, niezależnie od tej regulacji, ustawą z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 19, poz. 81) dodano w art. 1 pkt 37 tej ustawy nowy przepis art. 64a, z którego ust. 1 wynika, że z dniem wejścia w życie ustawy (11 marca 1991 r.) "grunty będące własnością Skarbu Państwa lub gmin, pozostające w zarządzie jednostki badawczo-rozwojowej, stają się przedmiotem użytkowania wieczystego tej jednostki". Przepis ust. 2 tego artykułu stanowi, że "budynki i urządzenia związane trwale z gruntami państwowymi pozostającymi w zarządzie jednostki badawczo-rozwojowej stają się jej własnością". Przepis ten pomija nabycie na własność budynków i urządzeń trwale związanych z gruntami gminnymi, które na skutek tego nie stałyby się własnością jednostek badawczo-rozwojowych (pomimo, iż jednostki te nabyły z mocy prawa użytkowanie wieczyste), gdyby tego braku nie dało się wyeliminować w drodze wykładni obowiązującej regulacji prawnej. Otóż, porównanie dnia wejścia w życie art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. (5 grudnia 1990 r.) i art. 64a ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. (11 marca 1991 r.) wskazuje na to, że jednostki badawczo-rozwojowe nabyły uprawnienia, wynikające z wymienionego art. 2 ustawy z wyjątkiem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi już z dniem 5 grudnia 1990 r. W

konsekwencji art. 64a cyt. ustawy stanowi podstawę nabycia przez jednostki badawczo-rozwojowe tylko użytkowania wieczystego gruntów PFZ oraz własności znajdujących się na nich budynków i innych urządzeń, jeżeli skutki prawne wynikające z wcześniejszej ustawy nie uległy zmianie przed wejściem w życie późniejszej ustawy (np. przez rozwiązanie użytkowania wieczystego lub zbycie własności lokali, albo przekazanie zarządu innej państwowej osobie prawnej). W związku z tym nie można podzielić stanowiska Sądu Najwyższego prezentowanego w uchwale III CZP 103/92, według którego art. 64a cyt. ustawy, jako późniejszy i szczególny, wyłącza działanie art. 2 wcześniejszej ustawy z dnia 29 września 1990 r. w odniesieniu do jednostek badawczo-rozwojowych. Tak jednak nie jest, bowiem nie można już wcześniej raz nabytych praw powtórnie nabyć w późniejszym terminie. Poza tym wymieniona uchwała SN nie precyzuje, że odnosi się ona tylko do gruntów PFZ (w tym zakresie byłaby prawidłowa). Natomiast w odniesieniu do użytkowania wieczystego gruntów i własności budynków i innych urządzeń, nabytych z mocy art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. uchwała jest sprzeczna z art. 2 ust. 3 tej ustawy i wymaga korekty zgodnie z wnioskiem Pierwszego Prezesa SN, ale z wyłączeniem sugestii dotyczącej stwierdzenia przez wojewodę na podstawie ogólnej kompetencji w decyzji administracyjnej przekształcenia zarządu w użytkowanie wieczyste gruntów PFZ nabytych na podstawie art. 64 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych. Inny jest przedmiot ogólnej kompetencji wojewody, wynikający z art. 18 ust. 1 wymienionej ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191). Dotyczy ona komunalizacji mienia państwowego na rzecz komunalnych osób prawnych, a nie przekształcenia uprawnień państwowych osób prawnych na innej podstawie w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa i gmin.

Należy zaznaczyć, że w uchwale III CZP 103/92 SN prawidłowo wymienił art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 44, poz. 194 ze zm.), a nie art. 64a ustawy z dnia 22 lutego 1991 r., który stanowi podstawę nabycia uprawnień do użytkowania wieczystego gruntów PFZ z tytułu sprawowania zarządu przez jednostki badawczo-rozwojowe. W jednolitym tekście art. 64a otrzymał numer art. 64. Poza tym zwrócić należy uwagę na to, że jednolity tekst był później jeszcze 6 razy nowelizowany. Z nowelizacji tych zasługuje na uwagę art. 64 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464), która weszła w życie 22 listopada 1991 r. Zmiana polegała na tym, że ograniczono tym przepisem nabycie użytkowania wieczystego przez jednostki badawczo-rozwojowe do gruntów nierolnych. Zmiana ta jednak nie ma znaczenia prawnego, bowiem z mocy art. 64a w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 19, poz. 81) jednostki badawczo-rozwojowe wcześniej nabyły te grunty z mocy prawa. Ustawodawca zauważył jednak, że spowodowałoby to wygaśnięcie praw nabytych i przywrócenie na tych gruntach zarządu jednostek badawczo-rozwojowych, które zamierzał zlikwidować. Dlatego art. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3), która weszła w życie 19 stycznia 1994 r. skreślił w art. 64 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. w jednolitym tekście ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych wyraz "nierolne". Tym samym ustawodawca przyznał, że jednostki badawczo-rozwojowe skutecznie nabyły użytkowanie wieczyste gruntów rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa na podstawie wymienionego art. 64a ustawy w jej pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1991 r., Nr 19, poz. 8).

Nabycie przez jednostki badawczo-rozwojowe użytkowania wieczystego gruntów nie wchodzących w skład PFZ i własności znajdujących się na nich budynków, urządzeń oraz

lokali, powinien zatem stwierdzić na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z 29 września 1990 r. - wojewoda lub zarząd gminy, bowiem podstawą nabycia tych praw jest art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy. Natomiast nabycie użytkowania wieczystego na mocy art. 64 ustawy zmieniającej ustawę o jednostkach badawczo-rozwojowych w odniesieniu do gruntów PFZ i własności budynków i innych urządzeń trwale związanych z tymi gruntami nie może być stwierdzone w drodze decyzji administracyjnej wojewody lub zarządu gminy.

4. W ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych nie uregulowano trybu nabycia praw na podstawie art. 64a tej ustawy. Brak takiej szczególnej regulacji uniemożliwia przyjęcie domniemania kompetencji organów administracyjnych do stwierdzania nabycia z mocy art. 64a cyt. ustawy praw mających charakter cywilnoprawny. W omawianej sytuacji brak wyraźnej regulacji prawnej nie wymaga odpowiedniego stosowania w drodze analogi iuris przepisu art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., jak to przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 2/93 (OSNCP 1993 z. 10 poz. 173) w odniesieniu do mienia szkół i placówek oświatowych, przekazanych gminom w trybie art. 104 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.).

Kompetencje organów administracji do załatwiania określonych spraw muszą być wyraźnie uregulowane ze względu na treść art. 6 KPA, a także rozpoznawanie spraw cywilnych musiałoby być przekazane do właściwości innych organów (art. 2 § 3 KPC). Brak w tym zakresie powyższych dyspozycji prawnych w odniesieniu do gruntów PFZ wyłącza kompetencje wojewody do stwierdzania w drodze decyzji administracyjnej, że nastąpiło z mocy prawa przekształcenie zarządu ustanowionego dla tych gruntów w prawo użytkowania wieczystego i własność budynków i innych urządzeń. O tym, że nastąpiło przekształcenie tych praw do gruntów może orzec wyłącznie właściwy sąd w postępowaniu cywilnym. Jeśli zarząd jednostki badawczo-rozwojowej gruntu rolnego PFZ nie był ujawniony w księdze wieczystej, to - zdaniem Sądu Najwyższego - stwierdzenie faktu nabycia użytkowania może nastąpić w drodze powództwa o ustalenie prawa (art. 189 KPC) z uwagi na cywilnoprawny charakter tych praw. Jeżeli zarząd gruntu rolnego jednostki badawczo-rozwojowej był ujawniony w księdze wieczystej, to do dokonania w niej wpisu praw nabytych przez wymienioną jednostkę w wyniku przekształconego prawa niezbędne będzie przedłożenie orzeczenia sądu, wykazującego niezgodność między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym (art. 31 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.). Z dniem wejścia w życie art. 64a cytowanej ustawy powstała bowiem niezgodność pomiędzy treścią księgi wieczystej prowadzonej dla określonego gruntu, a rzeczywistym stanem prawnym.

Odmienne stanowisko zajął SN w wymienionej uchwale III CZP 103/92, w której ogólnikowo stwierdził, że podstawą takiego wpisu jest dotychczasowy wpis o zarządzie, a w razie jego braku dokumenty przewidziane w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74), tj. decyzja o przekazaniu gruntu w zarząd, umowa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi o przekazaniu prawa zarządu do nieruchomości zawarta za zgodą organu administracyjnego, umowa nabycia nieruchomości.

5. Wpis w księdze wieczystej może być dokonany tylko na podstawie dokumentu będącego dowodem mającym znaczenie dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.)). Podstawą wpisu są oprócz aktów notarialnych decyzje administracyjne i orzeczenia sądowe oraz inne dokumenty, przewidziane w przepisach odrębnych np. art. 50 i art. 53 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 72, poz. 369 ze zm.), art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.). Chodzi tu o wyżej wymienione akty, decyzje, orzeczenia sądowe i dokumenty powodujące zmiany w stanie prawnym nieruchomości,

podlegające ujawnieniu w księdze wieczystej. Przepis art. 46 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece określa granice kognicji sądu badającego wniosek o wpis do księgi wieczystej do badania treści wniosku, treści i formy dołączonych doń dokumentów oraz treści księgi wieczystej. Innymi słowy, kompetencje sądu rozpoznającego wniosek o wpis mają charakter rejestracji praw. Sąd nie jest uprawniony w tym postępowaniu do orzekania o powstaniu zmian, czy przekształceniu uprawnień z mocy prawa. Nie można zatem podzielić stanowiska SN wyrażonego w uchwale III CZP 100/92, iż "o ile z dokumentów wynika, że objęta wnioskiem o wpis nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy w dniu wejścia w życie ustawy z 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych była w zarządzie jednostki badawczo-rozwojowej, to zbędne byłoby dla dokonania wpisu w księdze wieczystej wymaganie złożenia decyzji administracyjnej potwierdzającej przekształcenie praw, skoro nastąpiło ono wprost z mocy ustawy". Jeszcze wyraźniej odstąpił SN od zakresu kognicji sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym stwierdzając, że "skoro jedyną przesłanką nabycia wymienionych praw jest sprawowanie zarządu gruntem, odpowiednimi dokumentami w rozumieniu cytowanego przepisu (art. 31 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) będą dokumenty wymienione w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w jednolitym tekście ogłoszonym w Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74, jeżeli księga wieczysta nie zawiera wpisu o wykonywaniu przez daną jednostkę badawczo-rozwojową zarządu. Z tego wynikałoby, że aby dokonać wpisu w księdze wieczystej nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego z tytułu nieujawnionego w księdze wieczystej zarządu, wystarczy do wniosku dołączyć decyzję terenowego organu administracji państwowej o uzyskaniu gruntu państwowego w zarząd albo na podstawie zawartej za zezwoleniem tego organu umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umowę o nabyciu nieruchomości. Jednak takie dokumenty mogą być tylko podstawą wpisu zarządu tej jednostki, a nie wpisu użytkowania wieczystego, własności budynków i innych urządzeń. W przeciwnym razie wpis w księdze wieczystej miałby znaczenie prawotwórcze, czyli konstytutywne pomimo, iż wpis nabycia prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego albo użytkowania wieczystego ma charakter deklaratoryjny. Przeważająca ilość wpisów, to wpisy rejestrujące prawo powstałe poza księgą wieczystą (art. 234, 248, 251 KC), czyli mające charakter deklaratoryjny. Przekształcenie zarządu w wieczyste użytkowanie lub własność budynków i innych urządzeń nie powstaje przez sam wpis w księdze wieczystej. Wpisy konstytutywne muszą wynikać z przepisu szczególnego, np. ustanowienie hipoteki. Sąd nie jest uprawniony w postępowaniu wieczystoksięgowym przesłankowo stwierdzić na podstawie wymienionych dokumentów, że nastąpiło przekształcenie z mocy prawa zarządu, w prawo użytkowania wieczystego i własność budynków. Do dokonania takiego wpisu niezbędne byłoby orzeczenie sądu cywilnego ustalające, iż nastąpiło przekształcenie określonych praw z mocy prawa. Byłby to właściwy dokument stanowiący podstawę wpisu do księgi wieczystej. Natomiast, gdy zarząd gruntu był wpisany w księdze wieczystej, niezbędne byłoby (gdy chodzi o nabycie nieruchomości nierolnej na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 29 września 1990 r.) dołączenie do wniosku decyzji wojewody (art. 2 ust. 3 tej ustawy), a gdy chodzi o grunt rolny, dołączenie orzeczenia sądu stwierdzającego niezgodność księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Za powyższym rozwiązaniem przemawia - zdaniem powiększonego składu Sądu Najwyższego - wzgląd na bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, wyrażone w drugim zdaniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r., z którego wynika, że przekształcenie praw wymienione w tym przepisie nie może naruszać praw osób trzecich. Mechanizm ujawniania przekształconych z mocy prawa uprawnień w postępowaniu

wieczystoksięgowym, wynikający z omawianych obu uchwał SN nie zapewnia należytej ochrony praw osób trzecich. Wskazują na to spory istniejące między różnymi państwowymi i komunalnymi osobami prawnymi zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak również z osobami fizycznymi w postępowaniu cywilnym w związku z wpisem w księdze wieczystej, naruszającym prawa osób trzecich, o których wspomina Pierwszy Prezes SN w uzasadnieniu wniosku.

Należy zwrócić uwagę na to, że art. 64a w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej ustawę o jednostkach badawczo-rozwojowych, podobnie jak art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. stanowi, że "przepis ust. 1 nie narusza praw osób trzecich, z wyłączeniem Skarbu Państwa". Mogą tu wchodzić w rachubę prawa osób trzecich do gruntów zabudowanych, wymienione w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127), które złożyły niezrealizowane wnioski o oddanie wywłaszczonych gruntów w użytkowanie wieczyste. Ponadto muszą być brane pod uwagę prawa poprzednich właścicieli gruntów lub ich następców prawnych, którzy mogli złożyć wniosek w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o zwrot nieruchomości wywłaszczonej lub jej części, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Poza tym liczne wątpliwości może budzić sytuacja faktyczna, czy wpis w księdze wieczystej zarządu określonej osoby prawnej lub brak wpisu odzwierciedla rzeczywisty stan prawny. W okresie przekształceń gospodarki narodowej, organy założycielskie oraz państwowe i komunalne osoby prawne podejmowały uchwały i decyzje w sprawie podziału, łączenia, likwidacji i utworzenia państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, które protokołami przekazywały sobie nieruchomości i przysługujące im do nich prawa. W związku z tym istnieje niebezpieczeństwo dokonywania na podstawie przedkładanych dokumentów nie odpowiadających rzeczywistemu stanowi prawnemu przekształceń tego prawa w postępowaniu wieczystoksięgowym. W celu uporządkowania tych spraw i zapewnienia ochrony uprawnień następców prawnych osób sprawujących zarząd gruntu w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.) wprowadzono w razie braku dokumentów administracyjny tryb "stwierdzania prawa państwowych i komunalnych osób prawnych do zarządu nieruchomościami". Z tego względu budzi zastrzeżenie w omawianych uchwałach SN możliwość przyjmowania często nieaktualnych dokumentów, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w brzmieniu ustalonym w jednolitym tekście z 1989 r., Dz. U. Nr 14, poz. 74.

Powyższe okoliczności Sąd Najwyższy miał na względzie przy formułowaniu odpowiedzi na pytanie wnioskodawcy. Przemawiają one za udzieleniem odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne jak w sentencji uchwały. Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.) podjął uchwałę, jak w sentencji.

N o t k a

Powołana w uzasadnieniu **uchwała z dnia 18 sierpnia 1992 r., III CZP 103/92** została opublikowana w Przeglądzie Ustawodawstwa Gospodarczego 1993 nr 2 s. 23 i czasopiśmie Wspólnota 1993 nr 6 s. 22. Natomiast uchwała z tej samej daty, III CZP 100/92 nie została opublikowana.

=====