

Uchwała

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

7 sędziów NSA W-wa

z dnia 26 lutego 2018 r.

I OPS 5/17

Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości a należenie jej w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

TEZA aktualna

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 (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) 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 (Dz.U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

PUBLIKACJE

Omówienie do uchwały NSA z dnia 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska.

Sędziowie NSA: Małgorzata Borowiec, Wojciech Jakimowicz (spr.), Wiesław Morys, Czesława Nowak-Kolczyńska, Małgorzata Pocztałek, Olga Żurawska-Matusiak (współspr.), Protokolant: starszy asystent sędziego Dorota Korybut-Orłowska.

Z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Bożeny Kiecol.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie ze skargi kasacyjnej Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., sygn. akt: I SA/Wa 115/14 w sprawie ze skarg: Prezydenta Miasta Łodzi wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej i Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia [...] listopada 2013 r., nr [...] w przedmiocie nabycia przez gminę z mocy prawa własności nieruchomości po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2018 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt: I OSK 2148/15 w trybie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.)

"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.).

podjął następującą uchwałę:

"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 (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) 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 (Dz.U. Nr 32, poz. 191, ze zm.)."

Uzasadnienie faktyczne

W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., sygn. akt: I SA/Wa 115/14, w sprawie ze skarg Prezydenta Miasta Łódź wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej oraz Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z dnia (...) listopada 2013 r., nr: (...) w przedmiocie nabycia przez gminę z mocy prawa własności nieruchomości, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt: I OSK 2148/15 przedstawił do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne o następującej treści:

"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. RP 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 z późn. 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 z późn. zm.)."

Przedstawione zagadnienie prawne, zakwalifikowane przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego do budzących poważne wątpliwości, wyłoniło się na tle stanowiska Sądu I instancji, który podzielił dotychczasowe poglądy orzecznictwa prowadzące do uznania, że aby przeciwstawić się komunalizacji mienia podmiot mieniem władający zobowiązany jest w postępowaniu komunalizacyjnym wykazać, że mienie to w dniu 27 maja 1990 r. należało do niego w sensie prawnym, a nie wyłącznie faktycznym. Samo dysponowanie czy zarządzanie majątkiem ogólnonarodowym (państwowym), nawet na podstawie upoważnienia ustawowego, nie pozwala na stwierdzenie, że majątek ten należy do dysponenta czy zarządcy. Skoro zatem w dniu 27 maja 1990 r. PKP nie legitymowały się tytułem prawnym do spornej nieruchomości, to w konsekwencji w tej dacie nieruchomość ta należała do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej i z

tego względu podlegała komunalizacji z mocy prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił prezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., I OSK 1080/2009 pogląd, że nawet gdyby przyjąć ciągłość regulacji i następstwo prawne obecnego PKP S.A. w stosunku do poprzedniego utworzonego na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. z 1926 r. Nr 97, poz. 568), to przepisu art. 4 przekazującego PKP cały majątek nieruchomości w zarząd powierniczy i użytkowanie nieruchomości zajętych pod linie kolejowe - który to majątek po myśli art. 6 tego rozporządzenia był wyodrębnionym majątkiem z ogólnego majątku Skarbu Państwa, nawet w powiązaniu z przepisem art. 7 ww. rozporządzenia - nie sposób odnosić do obecnego stanu prawnego, który zawiera inne instytucje, niebędące tożsamymi z ujętymi w tym akcie prawnym. Zaskarżając skargą kasacyjną powyższy wyrok w całości Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie zarzuciły:

I. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj.: - art. 151 w związku z art. 145 § 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez oddalenie skargi, mimo naruszenia przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową przepisów: art. 7, art. 8, art. 77, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych poprzez błędne zastosowanie powołanego przez art. 5 ust. 1 pkt 1 do nieustalonego stanu faktycznego oraz nieuwzględnienie niespełniania przez nieruchomości przesłanki z art. 11 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, wyłączającej możliwość wydania w odniesieniu do nieruchomości decyzji komunalizacyjnej, jak również przerzucenie na skarżącą konsekwencji braków dokumentacji w archiwach państwowych; - art. 138 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 127 § 3 oraz art. 107 § 1 k.p.a. poprzez wydanie przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową decyzji z dnia (...) listopada 2013 r., pomimo tego, że zawiera ona istotne wady, w wyniku wystąpienia których powinna zostać uchylona; - art. 134 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wobec faktu, że Sąd nie wyszedł poza granice skargi i powołanej podstawy prawnej, mimo że winien to uczynić; - art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez niewyjaśnienie przez Sąd przyczyn, dla których dokonana przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową wykładnię pojęć "zarządzać" i "należeć do" sprowadzającą się do uznania, że są one tożsame, należy uznać za prawidłową oraz przyczyn, dla których nie dopuszcza on możliwości powstania w przypadku Skarżącej zarządu nad nieruchomością, mimo że możliwość taką dopuszcza w przypadku terenowych organów administracji, w oparciu o art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: - art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, przez błędne zastosowanie przejawiające się uznaniem, że do wydania decyzji komunalizacyjnej wystarczające jest ustalenie, że państwowej jednostce organizacyjnej nie przysługiwało prawo zarządu, podczas gdy przepis ten warunkuje wydanie decyzji komunalizacyjnej ustaleniem, że dana nieruchomość należała do rad narodowych lub terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego; - art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami w związku z art. 200 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 206 tej ustawy w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu poprzez błędne zastosowanie przejawiające się uznaniem, że prawo zarządu nieruchomości można wykazać wyłącznie decyzją o ustanowieniu takiego prawa; - art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w związku z art. 80 ustawy o gospodarce gruntami poprzez błędne zastosowanie przejawiające się nieuwzględnieniem, że grunty, które w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami znajdowały się w posiadaniu przedsiębiorstwa państwowego PKP przeszły z mocy prawa w zarząd tego przedsiębiorstwa; - art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w związku z art. 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" w związku z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o

przedsiębiorstwach państwowych poprzez błędne zastosowanie przejawiające się nieuwzględnieniem, że przepisy prawa przewidywały wyposażenie przedsiębiorstwa państwowego przez organ założycielski w środki niezbędne do prowadzenia działalności określonej w akcie prawnym o jego utworzeniu, a przedsiębiorstwo państwowe gospodarując wydziałonym mu i nabytym mieniem zapewniało jego ochronę oraz, że z przepisów prawa wynika, iż przedsiębiorstwo państwowe PKP gospodarowało wydziałonym mu mieniem Skarbu Państwa, jak również, że mienie przedsiębiorstwa państwowego PKP stanowiło wydziałoną część mienia ogólnonarodowego, w skład którego wchodziły środki będące w dyspozycji przedsiębiorstwa państwowego PKP w dniu wejścia w życie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "PKP" oraz środki nabyte przez przedsiębiorstwo państwowe PKP w toku jego dalszej działalności; - art. 5 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w związku z art. 34 oraz 34a ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP poprzez błędne zastosowanie przejawiające się nieuwzględnieniem, że nieruchomości będąca własnością Skarbu Państwa, a znajdująca się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu przedsiębiorstwa państwowego PKP, co do której przedsiębiorstwo państwowe PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tej nieruchomości w formie prawem przewidzianej i nie legitymowało się nimi do dnia wykreślenia tego przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych, stała się z dniem wejścia w życie ustawy o PKP z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego PKP oraz, że nieruchomość jest wyłączona spod komunalizacji, jak również błędne uznanie, że przepisy te nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie z uwagi na fakt, że spełnione są przesłanki komunalizacji z mocy prawa, co jednak nie miało miejsca.

Naczelny Sąd Administracyjny przedstawiając do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne postanowieniem z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 nie podzielił stanowiska zajętego w uchwale z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16. W uzasadnieniu stanowiska podniesiono, że niezbędna jest dodatkowa wykładnia artykułu 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 5 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, z uwzględnieniem art. 3, art. 4 i art. 6 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, art. 1 pkt 19 w związku 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.

Naczelny Sąd Administracyjny występując z pytaniem prawnym zgodził się z argumentami podniesionymi w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 co do uzyskania z mocy ustawy przez przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe zarządu powierniczego, który następnie uległ przekształceniu w zarząd, przez skreślenie użytych w tekście przedwojennym słowa - powierniczy.

Jednakże, jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia, inne argumenty zawarte w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 nie są przekonujące. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu zaprezentowanego w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, zgodnie z którym prawo zarządu PKP wygasło wobec uchylenia w całości rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. przez art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach - ze skutkiem na dzień 8 grudnia 1960 r. Nie podzielił również argumentacji zaprezentowanej w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, "że ponieważ rozporządzenie Prezydenta RP z 1926 r. zostało w całości uchylone przez art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, ustawa o kolejach z 1960 r. nie zawierała żadnych postanowień w zakresie określenia tytułu prawnego do nieruchomości posiadanych przez PKP, w szczególności nie potwierdzała prawa zarządu tego przedsiębiorstwa do jakichkolwiek gruntów, z czego - uznając koncepcję racjonalnego prawodawcy - wyprowadzić należy wniosek, że nie było intencją ustawodawcy utrzymanie tego prawa". Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne nie jest dopuszczalne w polskim systemie prawa, by bez wyraźnej woli ustawodawcy wyrażonej w sposób jednoznaczny w konkretnym przepisie prawa, przyjmować w drodze wykładni, że nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa. Powołano się na powszechnie stosowaną w prawie cywilnym zasadę dalszego działania ustawy dawnej i kontynuację trwania stosunków prawnych, ukształtowanych na podstawie dotychczasowych praw rzeczowych. W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego podkreślono, że "z natury praw rzeczowych wynika priorytet zasady kontynuacji. Wygaśnięcie prawa rzeczowego lub jego transformacja w inne prawo rzeczowe może nastąpić tylko na podstawie wyraźne

wyrażonej woli ustawodawcy - nie zaś w sposób dorozumiany". W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie przedstawiającym niniejsze zagadnienie prawne, powyższe zasady odnoszące się do wygaszania przez ustawodawcę praw rzeczowych mają w pełni zastosowanie do swobodnego prawa, jakim jest prawo zarządu. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w postanowieniu należy zatem odrzucić tezę uchwały I OPS 2/16, przypisującą ustawodawcy dorozumianą intencję wygaszenia prawa zarządu.

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro prawo zarządu i użytkowania podlegało wpisowi w dziale drugim księgi wieczystej jako wpisowi ujawniającemu tego, kto jest uprawniony do wykonywania w imieniu własnym własności państwowej, a do wygaszenia tego prawa konieczne było wydanie decyzji administracyjnej, to zarząd ów nie wygasł przed dniem 27 maja 1990 r., a w szczególności z dniem 8 grudnia 1960 r., tj. w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach. Wcześniej zarząd powierniczy uległ przekształceniu w zarząd (wskutek skreślenia z dniem 3 sierpnia 1948 r. wyrazu powierniczy w art. 4, art. 6, art. 7 i art. 15 rozporządzenia Prezydenta RP). Skoro zatem w systemie prawa ustawodawca zachował instytucję zarządu, to zarząd powierniczy ustanowiony ex lege na podstawie rozporządzenia z 1926 r. przekształcony ex lege w zarząd, nie mógł wygasnąć wraz z wejściem w życie ustawy o PKP. Zarząd ten nadal istniał, a jego treść odpowiadała zarządowi ustanowionemu na podstawie dekretu z 1949 r. - na jego podstawie państwowe jednostki organizacyjne, a przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, władają nieruchomościami.

Technika, jaką posłużył się ustawodawca w art. 46 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach nie przemawia - w ocenie składu Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne - za tym, by wolą ustawodawcy było wygaszenie zarządu przysługującego przedsiębiorstwu państwowemu PKP, skoro nadal w systemie prawnym zarząd funkcjonował i był powszechnie stosowanym swobodnym prawem, na podstawie którego państwowe jednostki organizacyjne, a nade wszystko przedsiębiorstwa państwowe władają nieruchomościami. Nadto nadal w systemie prawnym istniały przepisy, które pozwalały przedsiębiorstwom państwowym na zachowanie prawa własności nieruchomości uprzednio nabytych.

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadniając swoje stanowisko zauważył, że na wygaśnięcie prawa zarządu do nieruchomości, przysługującego przedsiębiorstwu państwowemu PKP Naczelnny Sąd Administracyjny nie wskazywał przed podjęciem uchwały I OPS 2/16 w żadnym z wyroków. Tymczasem rzeczywiście brak jest podstaw prawnych dla uznania, że dnia 8 grudnia 1960 r. wygasł zarząd nieruchomościami dotychczas przysługujący przedsiębiorstwu PKP. Brak jest także podstaw prawnych do uznania, że miało ono obowiązek uzyskania na nowo zarządu i użytkowania gruntu, występując ze stosownymi wnioskami dla uzyskania dowodu powstania nowego prawa zarządu w postaci protokołów zdawczo-odbiorczych, nadal należących do majątku przedsiębiorstwa nieruchomości. Nie istnieje norma prawna nakładająca na PKP taki obowiązek, brak także ratio legis dla normy nakładającej niezwykle uciążliwe i kosztowne obowiązki zarówno na PKP, jak i na właściwe organy administracji państwowej.

Podkreślono, że Naczelnny Sąd Administracyjny zawsze opowiadał się za taką wykładnią prawa, która wskazywała, że brak jest podstaw do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu. Pogląd ten stanowi uniwersalną dyrektywę interpretacyjną.

W ocenie Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne, Naczelnny Sąd Administracyjny wskazując w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 dosyć lakonicznie, że pojęcie "przynależności mienia", o jakim mowa w art. 5 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, jest pojęciem normatywnym, nie dokonał kompleksowej wykładni tego pojęcia. Podkreślono, że w sprawie pojawiła się zatem wątpliwość w odniesieniu do definicji i zakresu podmiotowego i przedmiotowego pojęcia przynależności mienia. Naczelnny Sąd Administracyjny w związku z powstałymi wątpliwościami, wywiódł, że zwroty "należać do", "należące do" używane w przepisach prawnych nie są jednoznaczne, mają różną treść, która zależy od kontekstu prawnego, nawet w obrębie jednego przepisu prawnego, jak w przypadku art. 5 (ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). W świetle tezy pierwszej uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., sygn. akt: W 13/91 i jej uzasadnienia należy przyjąć, że przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu przedmiotowym należały w określonym sensie do państwa, które wykonywało ustawowo oznaczone uprawnienia względem nich za pośrednictwem organów państwowych zwanych organami założycielskimi (organy administracji centralnej, jak i terenowej), z punktu widzenia tych organów można mówić, że przedsiębiorstwa przez nie założone, w określony przez ustawę sposób podporządkowane, należały również do nich. Mienie państwowe należące do

przedsiębiorstwa państwowego PKP nie mogło zatem w rozumieniu art. 5 ust. 1 i ust. 2 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych należeć do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego bądź do rad narodowych miasta stołecznego Warszawy Miasta, Krakowa i Miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich.

Prezentowane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego akcentuje, że dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości użytkowanych przez PKP istotne znaczenie miał też przepis art. 80 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepis ten stanowił, że grunty państwowe będące w dniu wejścia w życie ustawy w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek. Grunty związane z funkcjonowaniem kolei z mocy przepisów regulujących powstanie i funkcjonowanie przedsiębiorstwa PKP i jego poprzedników prawnych oddane zostały w jego użytkowanie i zarząd, skoro poprzednicy prawni PKP S.A. dysponowali swoistym tytułem prawnym (prawem zarządu) do przedmiotowej nieruchomości, nie mieli oni obowiązku uzyskania gruntów państwowych w zarząd na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej albo na podstawie umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umowy o nabyciu nieruchomości zawartej za zezwoleniem tego organu. Bez względu więc na to, czy wymienione przedsiębiorstwo legitymuje się obecnie dokumentem wykazującym przekazanie mu konkretnego gruntu może ono udowodniać wszelkimi środkami dowodowymi, że konkretna nieruchomość była gruntem związanym z funkcjonowaniem kolei i wobec tego była w zarządzie PKP. Fakt taki stanowi przeszkodę do komunalizacji tego mienia, dlatego Sąd przedstawiający zagadnienie prawne uważa, że nie sposób wymagać od przedsiębiorstwa, którego prawo zarządu powstało ex lege, by wykazało dowodem w postaci decyzji administracyjnej ustanowienie takiego prawa zarządu; nie sposób także wymagać, by decyzja o naliczeniu opłaty z tytułu zarządu nieruchomością powoływała decyzję o ustanowieniu zarządu, skoro taka decyzja nie została wydana i nie istniał obowiązek prawny jej uzyskania.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z faktu, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji, nie wymieniło przedsiębiorstwa PKP w wykazie przedsiębiorstw wyłączonych spod komunalizacji nie wynika, że jego nieruchomości podlegały komunalizacji. Wykaz obejmuje bowiem przedsiębiorstwa państwowe i jednostki organizacyjne podporządkowane lub nadzorowane przez byłe rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, którym to przedsiębiorstwem PKP ani jego poprzednicy prawni nigdy nie byli. Nie ulega wątpliwości, że PKP nigdy nie należało do przedsiębiorstw terenowych, a tylko przedsiębiorstwa terenowe były przedsiębiorstwami podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez rady narodowe a następnie terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego. Odmienna wykładnia wskazanych w postanowieniu przepisów uczyniłaby z ustawy komunalizacyjnej w istocie ustawę wywłaszczeniową, co nie było wolą ustawodawcy.

Od postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 zgłoszone zostało zdanie odrębne Sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym podzielono poglądy wyrażone w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, uznając je za w pełni aktualne i adekwatne w niniejszej sprawie.

W zdaniu odrębnym podkreślono, że dla ustalenia statusu prawnego mienia znaczenie ma stan prawny obowiązujący w dacie wejścia ustawy w życie. Skoro zaś ustawodawca zdecydował się na mechanizm nabycia tytułu własności z mocy prawa to przesłanka nabycia winna być możliwa do zweryfikowania na datę istnienia skutku ex lege, a nie zależeć od ewentualnej następnej weryfikacji stanu faktycznego na gruncie. Zdaniem sędziego zgłaszającego zdanie odrębne, konieczność uwzględniania stanu prawnego obowiązującego w dacie komunalizacji odnosi się także do przesłanek uznania, że dane nieruchomości znajdowały się w zarządzie, użytkowaniu lub użytkowaniu wieczystym. Jeżeli źródłem uprawnienia jest akt normatywny o charakterze ustrojowym, jak w niniejszym przypadku, to uchylenie tego aktu normatywnego usuwa dotychczasową podstawę prawną tytułu, a uprawnienia do dalszego władania gruntem państwowym muszą być ustalane w oparciu o obowiązujący stan prawny, szczególnie, że zarząd powstały ex lege nie może istnieć bez ważnej podstawy prawnej. Podzielono zatem pogląd zawarty w uchwale I OPS 2/16, w którym wskazano na mające zastosowanie do PKP przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych obowiązujące do dnia 1 sierpnia 1985 r. i przewidzianą w nim formę protokołu zdawczo-odbiorczego dla przekazania

nieruchomości w zarząd lub użytkowanie. Nie jest kwestionowane, że w przeszłości, działające pod rządami rozporządzenia z 1926 r. przedsiębiorstwo kolejowe było wyposażone w prawo użytkowania i powierniczego zarządu, a następnie zarządu majątku nieruchomości wyodrębnionego z ogólnego majątku Skarbu Państwa. Niemniej jednak, skoro od dnia uchylenia rozporządzenia z 1926 r. brak jest podstawy prawnej, z której wynikałoby nabycie przez PKP prawa zarządu ex lege, to konieczne jest jego powierzenie w formie prawem przewidzianej.

W pismach z dnia 5 grudnia 2017 r. i z dnia 21 lutego 2018 r. Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie przedstawiły stanowisko w sprawie. Wskazując na niekorzystne dla PKP skutki wywołane podjęciem uchwały I OPS 2/16, podkreślając szczególną rolę tego podmiotu dla organizacji systemu przewozów kolejowych w Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując, że zakres przedmiotowy komunalizacji powinien ograniczać się do mienia państwowego wyraźnie dla gmin przeznaczonego, niezbędnego do wykonywania powierzonych im zadań oraz w całości podzielając pogląd składu Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w sprawie o sygnaturze I OSK 2148/15 o konieczności ponownego rozważenia kwestii komunalizacji mienia znajdującego się we władaniu PKP S.A., wniesiono o podjęcie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały, w której udzielona zostanie odpowiedź twierdząca na pytanie zawarte we wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego.

Stanowisko w sprawie przedstawiła również Gmina Miasta Łódź podkreślając w piśmie z dnia 3 stycznia 2018 r. - w nawiązaniu do poglądów orzecznictwa - że ustanowienia prawa zarządu nie można domniemywać, a w przypadku, gdy decyzja w tym przedmiocie nie zapadła, podmiot władający nieruchomością państwową był tylko i wyłącznie jej posiadaczem oraz nie przysługiwało mu do niej żadne ograniczone prawo rzeczowe.

W piśmie z dnia 12 lutego 2018 r. Prokuratura Generalna przedstawiła pogląd istotny dla sprawy w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 2261) wnosząc o podjęcie uchwały o następującej treści: "Nieruchomości wchodzące w skład linii kolejowych, pozostające w dniu 27 maja 1990 r. we władaniu Przedsiębiorstwa Państwowego PKP nie należały 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 z późn. zm.), co czyni zbędnym udokumentowanie prawa do tych nieruchomości 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 z późn. zm.)".

Uzasadniając powyższy pogląd wskazano, że od lat dwudziestych ubiegłego wieku przedsiębiorstwo państwowe PKP, w celu realizacji zadań publicznych zostało wyposażone przez ustawodawcę w zarząd nieruchomości, które były niezbędne do wykonywania zadań publicznych. Do założeń systemu komunalizacji mienia państwowego nie należało objęcie komunalizacją mienia, które służyło wykonywaniu zadań publicznych z zakresu transportu kolejowego, a sformułowanie "należące do" w dniu 27 maja 1990 r. mogło oznaczać również przynależność funkcjonalną, wynikającą z wyposażenia przedsiębiorstwa państwowego w mienie na długo przed zmianą ustroju społeczno-gospodarczego. Użyte w art. 11 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) pojęcie "służą wykonywaniu zadań publicznych" nawiązuje do charakteru zadań, wykonywaniu których faktycznie służy określone mienie. Nawet więc jeżeli tzw. nieruchomości kolejowe należały do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, to i tak nie podlegają one komunalizacji z uwagi na treść jej art. 11 ust. 1 pkt 1, gdyż w dniu 27 maja 1990 r. (i również w okresie późniejszym) nieruchomości te w całości służyły wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej. Ponadto, w stosunku do tzw. nieruchomości kolejowych rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy nigdy nie uzyskały żadnego formalnego aktu prawnego, który by oddawał im te nieruchomości w zarząd. Elementy faktycznego władania i zarządzania spornymi nieruchomościami mogą być więc argumentem rozstrzygającym o tym, że dana nieruchomość nie "należała" w dniu 27 maja 1990 r. do rady narodowej i terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Podniesiono, że względem przepisu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości przepisanym o charakterze *lex specialis* (oraz dodatkowo przepisem o charakterze *lex posterior*) był przepis art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe", który w sposób generalny rozstrzygał o statusie prawnym mienia państwowego oddanego do dyspozycji PKP i przydawał PKP najdalej idące uprawnienia względem określonych składników mienia państwowego.

Zwrócono też uwagę, że przedsiębiorstwo państwowe "Polskie Koleje Państwowe" funkcjonowało w oparciu o rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu jednolitym ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz. U. RP Nr 97, poz. 568) oraz o dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1947 r. Nr 8, poz. 42). Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach w odniesieniu do przedsiębiorstwa PKP nie uchyliła obowiązującego w stosunku do niego powyższego dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r., który utrzymywał zarząd nieruchomości, co oznacza, że zarząd ten nie wygasł przez uchylenie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe". Podkreślono również, że w przepisach ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach ustawodawca nie wygasił prawa zarządu PKP do nieruchomości w sposób wyraźny, ani też w sposób pośredni, a według poglądów orzecznictwa przed wejściem w życie ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami nabycie przez państwową jednostkę organizacyjną zarządu nieruchomości możliwe było nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej, lecz również na podstawie czynności faktycznych.

Jednocześnie wniesiono o przekazanie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego ze względu na to, że uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 wywiera ogromny wpływ na stosunki społeczne. Ponadto konkluzje zawarte w uzasadnieniu wskazanej uchwały stanowiły podstawę do sformułowania przez Prokuratorię Generalną odrębnego wniosku o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejącej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, który został zarejestrowany pod sygnaturą I OPS 4/17.

Prokurator Prokuratury Krajowej podzielał pogląd składu Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w sprawie o sygnaturze I OSK 2148/15 o konieczności ponownego rozważenia kwestii komunalizacji mienia znajdującego się we władaniu PKP S.A., w piśmie z dnia 19 lutego 2018 r. wniósł o podjęcie uchwały: "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. RP Nr 97, poz. 568), których prawa zostały wpisane do właściwych ksiąg wieczystych (hipotecnych) - nie należały 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 (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.), oraz do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w województwach miejskich wymienionych w art. 5 ust. 2 pkt 1 tej ustawy - bez konieczności dokumentowania prawa zarządu w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.)".

W piśmie z dnia 23 lutego 2018 r. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie wniosły o podjęcie uchwały pozytywnej w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione w niniejszej sprawie prezentując stanowisko zbieżne z poglądem składu Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w sprawie o sygnaturze I OSK 2148/15.

Uzasadnienie prawne

Naczelną Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznający skargę kasacyjną Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., I SA/Wa 115/14 zwrócił się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podzielał stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16. Ten tryb zwrócenia się o podjęcie

uchwały przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje uzasadnienie w treści art. 264 § 1 i 2 oraz art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.) - dalej p.p.s.a. Z przepisów tych wynika, że uchwałę, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na podstawie postanowienia składu orzekającego, a składem orzekającym w sprawie ze skargi kasacyjnej jest co do zasady skład trzech sędziów (art. 181 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 264 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje taką uchwałę w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie.

Zagadnienie prawne będące przedmiotem analizy zostało przedstawione do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym: "Jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio". Należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy przedstawione zagadnienie prawne jest zagadnieniem, które powstało na gruncie sprawy rozpoznawanej przez Sąd przedstawiający to zagadnienie, oraz czy jego rozstrzygnięcie wymaga zweryfikowania stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16, którego to stanowiska nie podziela Sąd przedstawiający zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia. Jak podkreśla się w doktrynie przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. "nie dotyczy jedynie wątpliwości prawnej, która pojawiła się w postępowaniu przed sądem administracyjnym, lecz swoistej weryfikacji stanowiska zajętego we wcześniejszej uchwale NSA, które w ocenie składu orzekającego sądu administracyjnego nasuwa zastrzeżenia" (zob. R. Hauser, A. Kabat: Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, Państwo i Prawo z 2004 r., z. 2, s. 37; A. Skoczyła: Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2004, s. 118).

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 2/16 jako tzw. uchwała abstrakcyjna zapadła w związku z wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a jej celem było rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych, jakie zarysowały się w dotychczasowym orzecznictwie. Z istoty rzeczy zatem uchwała tego rodzaju zmierzając do rozstrzygnięcia tych wątpliwości nie mogła zaakceptować jednocześnie rozbieżnych poglądów, które stanowiły podstawę do wystąpienia przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały. Konieczne stało się zatem w niniejszej sprawie zharmonizowanie dwóch wartości, jakimi są: z jednej strony ujednoczenie poglądów orzecznictwa, co stanowi jedną z gwarancji demokratycznego państwa prawa, wpływając w szczególności pozytywnie na kształtowanie zaufania obywatela do państwa, a z drugiej strony kompetencja sądów administracyjnych do wystąpienia o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sytuacji, gdy nie podzielają one stanowiska zajętego w uchwale. Dążąc do osiągnięcia tego celu, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjął, że treść kolejnej uchwały podejmowanej w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. w związku ze skargą kasacyjną w konkretnej sprawie zdeterminowana jest wskazaniem przez Sąd występujący o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego takich aspektów i okoliczności związanych ze spornym zagadnieniem, które nie były dotychczas analizowane przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego i których ocena ma wpływ na rozstrzygnięcie tego zagadnienia. Potrzeba odstąpienia od wykładni prawa, dokonanej w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, może być przesłanką do przedstawienia zagadnienia prawnego w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. wyłącznie wówczas, gdy taka potrzeba zostanie poprawnie wykazana i jest obiektywna. Dzieje się tak zazwyczaj w wypadku, gdy skład orzekający w postępowaniu kasacyjnym dostrzeże błąd lub nienależyte uzasadnienie wiążące go z mocy art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwały. Tylko bowiem w takim przypadku zachowana jest istota uchwały mającej na celu ujednoczenie orzecznictwa z jednoczesnym poszanowaniem kompetencji Sądu do sygnalizowania odmiennego stanowiska niż to, które było wynikiem uchwały stanowiącej rozstrzygnięcie wcześniejszych wątpliwości. Słusznie zatem podkreśla się w doktrynie, że co do zasady postulat jednolitego stosowania prawa nie stoi w sprzeczności z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej (zob. A. Skoczyła: Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji. Tom 10, Warszawa 2014, s. 673). W konsekwencji jako zasadę należy przyjąć, że nie mogą doprowadzić do zmiany stanowiska zawartego we wcześniejszej uchwale te aspekty i okoliczności przedstawionego zagadnienia prawnego, które były już przedmiotem analizy przez Sąd, który podjął kwestionowaną uchwałę, a także te, które

nie miały wpływu na treść tej uchwały, jeżeli w obydwu przypadkach nie wykazano błędu lub nienależytego uzasadnienia dotychczasowej uchwały.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 2/16 została podjęta w związku z wnioskiem z dnia 27 października 2016 r. Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej: "Czy pozostawianie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego przysługiwania 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 z późn. zm.) oznacza, że nieruchomość ta nie należała na dzień 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 (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.)?".

Naczelnny Sąd Administracyjny podejmując uchwałę I OPS 2/16 o następującej treści: "Pozostawianie 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 (Dz. U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.) 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 ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.)" ustosunkował się zatem wprost do treści wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2016 r. Okoliczność ta wymaga podkreślenia, bowiem zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i piśmiennictwa, które należy podzielić, zawarte w art. 269 § 1 p.p.s.a. sformułowanie "stanowisko zajęte w uchwale" należy rozumieć ściśle, tj. obejmując nim wykładnię zawartą w sentencji uchwały i to w granicach uzasadnionych treścią wniosku, a wykładnia podana w sentencji uchwały, jednak wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z "zajętym stanowiskiem" pozbawione są mocy wiążącej (zob. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.): Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2017, s. 1115; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II FSK 3361/13; wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że Naczelnny Sąd Administracyjny w sentencji uchwały I OPS 2/16 dokonał wykładni art. 5 ust. 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, z późn. zm.) wyjaśniając, że zakres użytego w tym przepisie zwrotu "mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego" obejmuje nieruchomości pozostające 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 (Dz. U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.). Z treści tej uchwały wynika zatem wniosek, że nieruchomości pozostające we władaniu przedsiębiorstwa PKP nie są nieruchomościami "należącymi do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego", o ile prawo do tych nieruchomości może być udokumentowane w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. decyzją organu administracji publicznej, na mocy której PKP uzyskała grunt państwowy w zarząd albo umową zawartą, za zezwoleniem organu, o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umową o nabyciu nieruchomości.

"Stanowisko zajęte w uchwale" I OPS 2/16 w rozumieniu art. 269 § 1 p.p.s.a. obejmuje zatem wykładnię art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, gdyż wykładnię tego właśnie przepisu zawiera sentencja powyższej uchwały. W trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. nie było zatem możliwe skuteczne domaganie się podjęcia uchwały wyjaśniającej inne przepisy prawne, tj. przepisy niepoddane wykładni w sentencji uchwały, takie jak art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz - odnosząc się do stanowiska Prokuraturii Generalnej - art. 11 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że przedstawione obecnie zagadnienie prawne sformułowane w sentencji postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 nie dotyczy wyjaśnienia konkretnego przepisu prawa, lecz sprowadza się w zasadzie do żądania dokonania przez skład powiększony oceny prawidłowości uchwały I

OPS 2/16, a stanowisko składu Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne, zgodnie z którym "niezbędna jest dodatkowa wykładnia art. 38 ust. 2 u.g.n. a także art. 5 ust. 1 i 2 pkt 1 p.w.u.s." jest jedynie elementem uzasadnienia przedstawionego zagadnienia. Łączne odczytanie sentencji i uzasadnienia postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 będące wynikiem interpretacji na korzyść dopuszczalności merytorycznej oceny przedstawionego zagadnienia prawnego, daje jednak podstawy do przyjęcia, że skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiający zagadnienie prawne nie podziela dokonanej w uchwale I OPS 2/16 wykładni art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Zarzut błędnej wykładni tego przepisu jest również możliwy do zrekonstruowania w oparciu o treść skargi kasacyjnej złożonej w niniejszej sprawie. Wszystkie te okoliczności czynią dopuszczalnym podjęcie uchwały w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a.

Jednocześnie skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznający przedstawione zagadnienie prawne nie uznał za celowe uwzględnienia wniosku Prokuratury Generalnej o przekazanie tego zagadnienia do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 264 § 4 p.p.s.a.

Odnosząc się zatem do meritum zagadnienia prawnego Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zauważył, że z uzasadnienia uchwały I OPS 2/16 wynika, że pogląd zaprezentowany w jej sentencji oparto na stwierdzeniu, zgodnie z którym "Zarząd, w rozumieniu przepisów prawno-administracyjnych, musi mieć dla swego powstania podstawę i to podstawę istniejącą przez cały okres trwania zarządu. Zarząd, jako szczególna forma władania nieruchomością, może powstać albo z mocy samego prawa (ex lege), albo na skutek wydania z ustawowego upoważnienia decyzji administracyjnej ustanawiającej takie prawo na rzecz osoby trzeciej. W tym drugim wypadku decyzja administracyjna jest podstawą powstania i wykonywania zarządu przez osobę niebędącą właścicielem gruntu i ma charakter konstytutywny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Prawo tak ustanowione, w drodze czynności administracyjnej, trwa tak długo, jak długo w obrocie prawnym istnieje decyzja statuująca powstanie prawa. W wypadku wyeliminowania decyzji z obrotu prawo zarządu wygasa. W sytuacji natomiast, kiedy zarząd przyznany zostaje oznaczonemu podmiotowi przez ustawę, wówczas uprawnienie do władania gruntem, jak również i określenie zakresu takiego władania powstaje ex lege, bez potrzeby orzekania w tej materii przez jakikolwiek organ administracyjny. Powstaje więc pytanie, co dzieje się w sytuacji, gdy ustawa (rozporządzenie o mocy ustawy) przyznająca prawo zarządu mieniem państwowym osobie trzeciej zostaje uchylona w całości, zaś przepisy nowej ustawy, normujące sytuację prawną tejże osoby nie przewidują w ogóle zarządu, jako prawa przysługującego tej osobie. (...) Należy stwierdzić, że skutkiem prawnym, wywołanym uchynieniem rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. przez ustawę z 1960 r., było między innymi to, że wolą suwerena uchylony został tytuł prawny (ustawowy) do zarządczego władania gruntami przez PKP. Polskie Koleje Państwowe utraciły tym samym z dniem 8 grudnia 1960 r. zarząd nieruchomością, przyznany cyt. rozporządzeniem z 1926 r., gdyż zarząd powstały ex lege nie może istnieć bez ważnej i obowiązującej podstawy prawnej jego powstania. Ustawa o kolejach nie potwierdziła bowiem przysługiwania tego szczególnego prawa w rozdziale 2 "Przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe", przyznając temu przedsiębiorstwu uprawnienie wyłącznie do "budowy, utrzymania i eksploatacji kolei użytku publicznego". Oznacza to również, że nie było wolą ustawodawcy potwierdzenie przysługiwania PKP zarządu, o którym stanowiło uchylone rozporządzenie Prezydenta z 1926 r. po zmianach".

Przytoczenie powyższego stanowiska zawartego w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 jest niezbędne również z tego powodu, że brak jego akceptacji przez skład Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznający skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r., sygn. akt: I SA/Wa 115/14 - jako stanowiska niepojawiającego się wcześniej w orzecznictwie badanym przez Naczelny Sąd Administracyjny podejmujący uchwałę I OPS 2/16, a wyrażonego po raz pierwszy właśnie w uzasadnieniu tej uchwały - stanowił podstawę do zakwestionowania treści uchwały I OPS 2/16 i przedstawienia zagadnienia prawnego w celu rozstrzygnięcia w drodze kolejnej uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia oraz treść uchwały I OSK 2/16 wraz z jej uzasadnieniem, a także treść sentencji postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne wraz z jego uzasadnieniem, należy stwierdzić, że istota tego zagadnienia - w zakresie, w jakim może ono podlegać rozpoznaniu w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. - sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy nieruchomości pozostające nieprzerwanie we władaniu przedsiębiorstwa PKP, do których prawo zarządu PKP wpisane do ksiąg wieczystych nie zostało 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 mienie ogólnonarodowe (państwowe) nienależące do podmiotów, o jakich mowa w art. 5 ust. 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 z późn. zm.). Rozstrzygające jest ustalenie - w świetle argumentacji składu Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne - czy w stanie prawnym i faktycznym stanowiącym podstawę stosowania art. 5 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, przedsiębiorstwo PKP legitymowało się tytułem prawnym do nieruchomości. Dopiero w przypadku ustalenia legitymowania się przez PKP takim tytułem uzasadnione stałyby się rozważania dotyczące wykładni ustawowego określenia "należenia" nieruchomości do rad narodowych w kierunku wskazywanym przez Sąd przedstawiający zagadnienie prawne, tj. w kontekście relacji różnych tytułów prawnych do nieruchomości przysługujących tym radom oraz przedsiębiorstwu PKP, a także rozważania dotyczące późniejszych regulacji prawnych odnoszących się do stanu prawnego nieruchomości, do których PKP miałyby tytuł prawny. Konieczne jest bowiem wyraźne podkreślenie, że stanowisko składu Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne koncentruje się właśnie na kwestii istnienia tytułu prawnego przedsiębiorstwa PKP do nieruchomości, których dotyczył wyrok Sądu I instancji będący przedmiotem kontroli instancyjnej w niniejszej sprawie. Stąd dla odczytania treści art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych nie mają znaczenia sygnalizowane w stanowisku Prokuratury Generalnej kwestie wykładni pojęć "zadań publicznych" czy "zadań o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim" użyte w treści przepisu art. 11 ust. 1 tej ustawy.

Nie budzi wątpliwości, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu jednolitym ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz. U. RP Nr 97, poz. 568), a następnie i art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w brzmieniu jednolitym, ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 12 sierpnia 1948 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 312), Przedsiębiorstwo "Polskie Koleje Państwowe" uzyskało z mocy ustawy zarząd powierniczy, który następnie uległ przekształceniu w zarząd poprzez skreślenie użytego w tekście przedwojennym słowa "powierniczy".

Dla udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie istotna jest zatem ocena skutku prawnego wywołanego treścią art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz. U. Nr 54, poz. 311). Przepis ten stanowił, że traci moc rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 312 i z 1951 r. Nr 14, poz. 108), a skutek ten - zgodnie z art. 47 ustawy następował z dniem jej ogłoszenia, tj. z dniem 8 grudnia 1960 r.

Rozważając powyższą kwestię, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w świetle przeważających dotychczas poglądów, nie jest właściwe porównywanie zarządu, jaki przysługiwał kolei do 1960 r. do rzeczowych praw ograniczonych. Dekret z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319) w katalogu praw rzeczowych nie wymieniał zarządu. Również zgodnie z art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., obecnie t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 459) ograniczonymi prawami rzeczowymi są wyłącznie: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Rzeczowe prawa ograniczone są prawami do rzeczy szczególnego rodzaju, stanowią katalog zamknięty. Ich istota wyraża się w tym, że są to prawa podmiotowe o bezwzględnym charakterze. Prawo zarządu trudno zaliczyć również do praw podobnych do rzeczowych praw ograniczonych. Prawo to stanowiło bowiem wynikające z umowy, orzeczenia sądu lub ustawy uprawnienie wyłącznie do zarządzania rzeczą cudzą. Zarząd nie dawał nigdy uprawnienia do rozporządzania rzeczą zarządzaną, chyba że właściciel w sposób wyraźny (umownie lub w ustawie) wyraził na to zgodę. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie skład Naczelnego Sądu Administracyjnego występujący z zagadnieniem prawnym uznaje zarząd za "prawo podmiotowe" (s. 46 uzasadnienia). Z tego też względu obszernie rozważania składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, występującego z zagadnieniem prawnym, jak również powoływane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym kontynuacji lub wygaśnięcia praw rzeczowych ograniczonych w żaden sposób nie mogą być odnoszone do zarządu rzeczą, niezależnie od źródła powstania takiego zarządu. Zresztą, w przywołanym postanowieniu z dnia 14 czerwca 1963 r., I CR 336/63 Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że "Uprawnienie przedsiębiorstwa państwowego w

stosunku do mienia państwowego, zwane "zarządem i użytkowaniem", "zarządem operatywnym" bądź po prostu "zarządem", nie stanowi ograniczonego prawa rzeczowego w rozumieniu art. 113 i nast. prawa rzeczowego, żaden bowiem przepis prawa takiego charakteru temu uprawnieniu nie nadaje, a ze swej istoty jest ono prawem swoistym, odbiegającym od tradycyjnych form prawnych korzystania z rzeczy cudzej". Sąd Najwyższy wyjaśnił, co umknęło uwadze składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającemu zagadnienie prawne, 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.

Ponadto prawo zarządu - niezależnie od problemów, jakie wiążą się z oceną jego charakteru prawnego, w tym również jego relacji do praw rzeczowych ograniczonych - jest niewątpliwie prawem, które w określonym zakresie ogranicza prawo własności nieruchomości przysługujące innemu podmiotowi i nie jest prawem w jakimkolwiek stopniu zbliżonym treściowo do prawa własności, jak np. występujące w polskim porządku prawnym prawo użytkowania wieczystego. Nie można przy tym jednak nie dostrzegać, że sytuacja prawna określonego podmiotu nie musi mieć jedynie aspektów cywilnoprawnych. Mogą się na nią składać także prawa i obowiązki określone normami innych gałęzi prawa, w tym prawa administracyjnego. Zakwestionowanie prawa zarządu jako prawa podmiotowego w rozumieniu prawa cywilnego nie uzasadnia więc automatycznie stanowiska, że sytuacja podmiotu "swoistego" prawa zarządu jest sytuacją o charakterze wyłącznie faktycznym. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że jeżeli przyjętą w porządku prawnym podstawą prawa zarządu może być decyzja administracyjna, czyli indywidualny akt administracyjny z istoty swojej skierowany na zewnątrz i odnoszący się do sfery praw i obowiązków jego adresata, to nieuprawnione byłoby ujmowanie prawa zarządu jako kategorii "wewnętrznej" czy wyłącznie faktycznej. Te zasadnicze okoliczności determinują sposób wykładni przepisów prawa w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o podstawy normatywne prawa zarządu i związaną z nimi trwałość tego prawa w czasie. Jeżeli bowiem przyjmie się, że prawo własności jest prawem o randze konstytucyjnej i najsilniejszym prawem do rzeczy, a także prawem podmiotowym o treści negatywnej, tj. wyposażającym podmioty tego prawa w roszczenie o nieingerencję w sferę prawną wyznaczoną tym prawem oraz o ochronę przed nieuzasadnioną ingerencją w to prawo, przy tym zasadniczo prawem o charakterze wolnościowym, to jednocześnie należałoby przyjąć jako wskazówkę interpretacyjną dyrektywę rozstrzygnięcia wątpliwości na rzecz tego prawa i w konsekwencji odrzucić przyjmowanie jakichkolwiek domniemań na rzecz istnienia jego ograniczeń. Ograniczenie prawa własności - takie, do jakich w pewnym zakresie należy zaliczyć prawo zarządu nieruchomością - wymagałoby w takiej sytuacji istnienia wyraźnej podstawy prawnej. Z tego względu dla wyjaśnienia istoty problemu niniejszej sprawy konieczne jest przynajmniej zasygnalizowanie niektórych kwestii odnoszących się do charakteru prawnego prawa własności.

Prawo własności jest kategorią szczególną, istotną dla kształtu ustrojowego państwa, a jego rozumienie i definiowanie zmieniało się na przestrzeni wieków w związku z przemianami polityczno-gospodarczymi, ustrojowymi, a także pojawiającymi się i ewoluującymi prądami filozoficznymi. Historyczna analiza uwarunkowań pojmowania własności (zob. np. S. Malarski: Własność i prawa majątkowe w świetle prawa naturalnego, w: M. Szyszkowska (red.): Powrót do prawa ponadustawowego, Warszawa 1999, s. 168-181) pozwala przyjąć, że jest ona kategorią, na którą istotny wpływ wywiera aktualne w danym okresie historycznym rozumienie interesu ogólnego jako interesu publicznego i w której kształcie w wyraźny sposób uwidaczniają się dominujące w danym momencie tendencje indywidualistyczne bądź uniwersalistyczne. We współczesnej literaturze akcentuje się najczęściej te poglądy, które ujmują własność jako wolność, tj. naturalną możliwość czynienia wszystkiego, co podmiot tego prawa uważa za zasadne, o ile nie przeszkodzi mu w tym siła zewnętrzna lub przepisy prawa. Na powyższe rozumienie własności mające istotny wpływ na pojmowanie tego prawa w większości europejskich systemów prawnych zwraca uwagę M. Kuryłowicz w: Wolność i własność, w: Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r., Rzeszów 2001, s. 243-244. Prawo własności uznawane za wartość podstawową dla statusu jednostki w porządku prawnym opartym na wolności (zob. F. Zoll: Prawo własności w Europejskiej konwencji

Praw Człowieka z perspektywy polskiej, *Przegląd Sądowy* z 1998 r., nr 5, s. 24) traktowane jest z perspektywy cywilistycznej jako złożone prawo podmiotowe obejmujące funkcjonalne powiązanie wolności prawnie chronionej, uprawnień i roszczeń. Przyjmuje się przy tym, że elementem dominującym tego prawa podmiotowego jest jednak wolność majątkowa, wolność od ingerencji władz publicznych i innych podmiotów prawa w dziedzinę spraw określoną zespołem uprawnień właściciela (zob. J. Ciapała: *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, w: J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.): *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 43). Prawo własności teoretycznie związane jest zatem z konstrukcją praw podmiotowych i to praw o charakterze wolnościowym (por. np. S. Malarski: *Własność i prawa majątkowe w świetle prawa naturalnego*, w: M. Szyszkowska (red.): *Powrót do prawa ponadustawowego*, Warszawa 1999, s. 168-181. Do "wolnościowego" rozumienia własności odwołują się także: A. Kulig: *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, w: P. Sarnecki (red.): *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 104 oraz Z. Leoński i M. Szewczyk w: Z. Leoński i M. Szewczyk: *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 20-21).

W polskim porządku prawnym prawo własności zawsze zyskiwało walor prawa o randze konstytucyjnej. Przedwojenne konstytucje, tj. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267) i Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227) deklarowały, że "wszelka własność, czy to osobista poszczególnych obywateli, czy to zbiorowa związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa" stanowi "jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego", oraz że Rzeczpospolita Polska "poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem" (art. 99 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. i art. 81 ust. 2 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.). Nawet Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232), w której pierwszoplanowe znaczenie przypisano własności społecznej i w której z oczywistych przyczyn ustrojowych zakres ochrony własności uległ znacznym modyfikacjom, wskazywała w art. 12 i 23, że "Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników" oraz "poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli". W okresie transformacji ustrojowej ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444) skreśliła dotychczasowy rozdział II i wprowadziła nowe brzmienie ustawy zasadniczej, które po nieznacznej korekcie obowiązuje dziś jako art. 21 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), stanowiący, że "Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem".

Obecna Konstytucja RP i poglądy prezentowane na tle jej regulacji wskazują na wolnościowy charakter prawa własności traktowanego jako podstawowe prawo człowieka. W doktrynie zauważono, że gdy mówimy o konstytucyjnym czy "prawnoczłowieczym" wymiarze prawa własności mamy na myśli problem granic, jakie Konstytucja jako ustawa zasadnicza zakreśla dla ingerencji władzy publicznej w prawo własności, a także ochronę, jakiej właścicielowi udziela system praw człowieka (por. E. Łętowska: *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej*, *Zeszyty Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Nr 4, Warszawa 1998, s. 92). Ujmuje się teoretycznie własność w kontekście tzw. "prawa-instytucji", które z jednej strony jest prawem podmiotowym prywatnym, z drugiej zaś prawem podmiotowym publicznym, zapewniającym ochronę przed ingerencją ze strony władz publicznych (zob. K. Wojtyczek: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 35-38). Prawo to traktowane jest jako wolność (zob. A. Mączyński: *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: "Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne" *Księga Jubileuszowa* wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 144), wolność mienia (zob. S. Madeyski: *Polityczne prawo wolności mienia*, *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* z 1903 r., r. IV, s. 15) lub wolność majątkowa (zob. B. Banaszekiewicz: *Konstytucyjne prawo do własności*, w: M. Wyrzykowski (red.): *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 31). Tak rozumianemu prawu własności odpowiadają obowiązki państwa powstrzymywania się od naruszania tego prawa przez wkraczanie w objętą nim sferę wolności jednostek, a także stworzenia warunków umożliwiających jego realizację przez uprawnionego, wreszcie zapewnienia ochrony nie tylko wobec państwa, ale i innych jednostek (zob. A. Mączyński: *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: "Godność

człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne" Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 144).

Konstytucja RP nadaje zatem prawu własności charakter prawa podmiotowego o treści negatywnej stanowiąc, że każdy ma prawo do własności, podlegającej równej dla wszystkich ochronie prawnej, przy czym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64) oraz podlega ochronie przez Rzeczpospolitą Polską, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21). Taki charakter prawa własności wypływa także z norm Konstytucji zobowiązujących państwo do zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5), norm stanowiących, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3) oraz przepisów określających, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64).

Z kolei wolnościowy charakter prawa własności wynika z tych postanowień Konstytucji RP, zgodnie z którymi jednym z zasadniczych celów i zadań Rzeczypospolitej - a tym samym podstawą ustrojową - jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli, ochrony dziedzictwa narodowego oraz ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), a społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20). W związku z taką regulacją, do prawa własności będą miały również zastosowanie konstytucyjne gwarancje wolności obywatelskich. Z punktu widzenia jednostki własność stanowi bowiem zawężoną przedmiotowo kategorię szeroko rozumianej wolności. Wprawdzie wolność jest atrybutem jednostek, a nie podmiotów prawa kreowanych w oparciu o obowiązujące normy prawne - w tym wspólnot publicznoprawnych takich jak np. państwo lub jednostki samorządu terytorialnego - to jednak ze względu na to, że podmiotowość prawna wszelkich podmiotów prawa jest konsekwencją istnienia podmiotowości jednostek, nie ma podstaw do kwestionowania kategorii wolności jako istotnego elementu pozwalającego charakteryzować również prawa podmiotów innych niż jednostki. W przypadku tego rodzaju podmiotów w charakterystyce przysługującego im prawa własności uzasadnione jest posługiwanie się określeniem sfery swobody przyznanej przez prawo w odróżnieniu od wolności, która jest przyrodzona i niezbywalna, nie jest więc nadawana przez prawodawcę, lecz co najwyżej przez niego proklamowana i chroniona. Rozróżnienie to nie zmienia kwalifikacji prawa własności wszelkich podmiotów jako prawa o treści negatywnej dotyczącego sfery swobody właściciela w granicach obowiązującego porządku prawnego.

Prawo własności przedstawia się zatem jako prawo podmiotowe o treści negatywnej, w tym również jako prawo podmiotowe o charakterze wolnościowym. Zasadnie zauważono w doktrynie, że użycie w tekście Konstytucji sformułowania "prawo do własności" nie może być argumentem za odrzuceniem wolnościowego charakteru wyrażonej w tym przepisie gwarancji (zob. S. Jarosz-Zukowska: Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003, s. 82) i bez wątpienia należy ją rozumieć jako wolność nabywania, zachowania, zbywania i dziedziczenia mienia, a nie jako podstawę roszczeń wobec państwa o zaopatrzenie w jakimś minimum czy optimum własnego mienia (zob. B. Banaszekiewicz: Konstytucyjne prawo do własności w: M. Wyrzykowski (red.): Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001, s. 36).

Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe o treści negatywnej, w tym o charakterze wolnościowym, w danym systemie prawnym znajduje swoje źródło w normach tego systemu. Odjęcie tego prawa, jak i jakkolwiek inna ingerencja w jego wolnościowy charakter, wymaga wyraźnej interwencji prawodawcy i to na poziomie ustawowym. W braku interwencji dokonanej w taki właśnie sposób nie ma podstaw ani do kwestionowania istnienia prawa własności ani do wyprowadzania wniosku o jego ograniczeniu, a podmiot prawa własności może je realizować w niezmiennym zakresie. W konsekwencji odjęcie prawa własności bądź jego jakiegokolwiek ograniczenie - w tym poprzez ustanowienie praw innych podmiotów ograniczających prawo własności - wymaga wyraźnej normy prawnej rangi ustawowej. Podmiot powołujący się na prawo ograniczające czyjeś prawo własności nie może korzystać w tym zakresie z jakichkolwiek domniemań i jest podmiotem uprawnionym zasadniczo tak długo, jak długo w systemie prawnym istnieje wyraźna norma prawna stanowiąca źródło prawa ograniczającego prawo własności innego podmiotu. Jeżeli do takiego

ograniczenia doszło z mocy samego prawa, to wyeliminowanie z porządku prawnego podstawy normatywnej ograniczenia jest równoznaczne z wyeliminowaniem z porządku prawnego samego ograniczenia. Jeżeli natomiast do ograniczenia prawa własności doszło w drodze aktu administracyjnego lub innej czynności prawnej, to odpadnięcie podstawy prawnej tych czynności powinno skutkować pozbawieniem ich - w drodze odpowiednich procedur - skutku prawnego. Ochrona adresatów administracyjnych aktów indywidualnych oraz czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego - przejawiająca się w możliwości wykonywania praw opartych na tych aktach lub czynnościach do czasu pozbawienia tych aktów lub czynności skutku prawnego - nie przekreśla stanowiska o ich bezprzedmiotowości w przypadku odpadnięcia podstawy normatywnej, na której zostały one oparte. Oznacza to, że o ile dla normatywnego ograniczenia prawa własności konieczne są zmiany w systemie prawnym polegające na wprowadzeniu norm prawnych rangi ustawowej stanowiących wyraźną podstawę ograniczenia prawa własności, o tyle zmiany w systemie prawnym polegające na wyeliminowaniu norm prawnych stanowiących podstawę ograniczenia prawa własności - przy dokonywaniu wykładni prokonstytucyjnej na korzyść tego właśnie prawa - skutkują zniesieniem tego ograniczenia bez konieczności wyraźnej deklaracji wprost wskazującej na "wygaszenie" ograniczenia. Odpadnięcie podstawy normatywnej ograniczenia prawa własności skutkuje - w braku odmiennych unormowań prawnych - pozbawieniem prawa własności jego ograniczeń i eliminuje (lub stanowi podstawę do wyeliminowania - w przypadku, gdy ograniczenie to oparte zostało na administracyjnym akcie indywidualnym albo czynności prawnej z zakresu prawa cywilnego) z porządku prawnego prawa podmiotów ograniczające czyjeś prawo własności.

W świetle powyższych uwag należy zatem stwierdzić, 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. Przyjęcie natomiast, jak chce skład Naczelny Sąd Administracyjny przedstawiający zagadnienie prawne, że grunty kolejowe pozostały nadal w zarządzie PKP byłoby sprzeczne z art. 7 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, gdyż w tym artykule wymienione są wszelkie uprawnienia tego przedsiębiorstwa. Poza tym, w art. 9 ww. ustawy określony został zakres działania PKP, który nie obejmował zarządu gruntami kolejowymi. Przepis art. 13 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach stanowił natomiast o tym, że sieć kolei znajduje się wyłącznie w eksploatacji PKP. Zgodnie z § 3 ust. 1 Statutu organizacyjnego Przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" (uchwała Rady Ministrów Nr 189 z dnia 26 maja 1961 r., M.P. Nr 47, poz. 210) PKP dla wykonywania swej działalności posiadały środki trwale przydzielone przez Państwo zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi przedsiębiorstw państwowych, określającymi tryb i zasady przyznawania tych środków (§ 3 ust. 3 Statutu). Również i w Statucie nie znajduje się potwierdzenie zarządu PKP w odniesieniu do gruntów kolejowych.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach nie było przepisów zawierających normy intertemporalne, które wykluczałyby powyższą wykładnię, co czyni nieskutecznym powoływanie się przez skład Naczelny Sąd Administracyjny przedstawiający zagadnienie prawne na zasady międzyczasowe wykorzystywane w regulacjach kodeksowych. W przywołanych przepisach intertemporalnych ustawodawca z reguły wskazywał, jakie przepisy prawa dawnego (i w jakim zakresie) można

lub należy stosować. Warto też zwrócić uwagę na przepis art. XXXVII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94), który stanowił, że: "Prawa rzeczowe istniejące w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego pozostają w mocy, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej". Tego rodzaju przepisów jednak w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach nie ma, co przy uwzględnieniu treści powołanych wyżej przepisów tej ustawy prowadzi do wniosku, że miała ona na celu kompleksowe uregulowanie kwestii, dotychczas regulowanych przepisami aktów tracących moc. Brak zatem również podstaw do przyjęcia, że pomimo uchylecia rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, przedsiębiorstwo to działające od dnia 8 grudnia 1960 r. w oparciu o nową podstawę normatywną zawartą w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach mogło wywodzić tytuł prawny do nieruchomości z treści przepisów dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1947 r. Nr 8, poz. 42). Przemawia za tym zarówno brak przepisów intertemporalnych w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, jak i zawarta w Rozdziale 2 tej ustawy nowa kompleksowa regulacja uprawnień przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe. Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych nie zawierał zatem norm prawnych dotyczących statusu prawnego przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe ukształtowanego przepisami ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach.

W kontekście rozważań doktrynalnych, czynionych w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 nie może więc zyskać akceptacji próba utożsamiania wygaśnięcia podstawy zarządu (o której wspominał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 2/16) z "wywłaszczeniem", wyzuciem z prawa itp. Nie wymaga bowiem przypomnienia, że wywłaszczenie oznacza zasadniczo pozbawienie prawa własności, a tego przecież przedsiębiorstwo PKP w odniesieniu do zarządzanego majątku nigdy nie miało. Przedsiębiorstwo PKP miało do określonej daty prawo zarządu majątku, ale tylko dlatego, że istniała podstawa normatywna, z której to prawo wynikało. Nie ma znaczenia w tym kontekście obszerny wywód dotyczący mienia ogólnonarodowego, państwowego oraz jednolitego funduszu własności państwowej. Jest bowiem prawnie oczywiste, a zatem nie wymaga obszernej akcentowania, że przedsiębiorstwa państwowe po II wojnie światowej nie były samoistnymi posiadaczami mienia ogólnonarodowego, zaś aż do dnia 1 lutego 1989 r. okres posiadania nie rodził prawnych skutków w zakresie przekształceń własnościowych.

Skoro z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach odpadła podstawa normatywna uzyskanego wcześniej ex lege prawa zarządu przedsiębiorstwa PKP - co było równoznaczne z utratą bytu tego prawa, w szczególności bez konieczności stanowienia przez ustawodawcę odrębnych norm "wygaszających" to prawo - to nieruchomości, na których prawo to było dotychczas wykonywane, od tego momentu nie należały w jakimkolwiek prawnym znaczeniu tego słowa do przedsiębiorstwa PKP. Przedsiębiorstwo PKP chcąc powołać się na prawo zarządu po wejściu w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach powinno udokumentować tego rodzaju tytuł prawny do nieruchomości powołując się na zdarzenia, które po tej dacie stanowiły w polskim porządku prawnym podstawę uzyskania prawa zarządu, tj. decyzję administracyjną właściwego organu lub umowę - jak to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 2/16. Analiza uzasadnienia tej uchwały nie daje podstaw do przyjęcia, że Naczelny Sąd Administracyjny uchylił się od rozważań ogólnych. Wręcz przeciwnie, te rozważania, które dla rozstrzygnięcia sprawy miały znaczenie zostały przeprowadzone. Nadmierne przywiązywanie wagi do sformułowania "mienie narodowe należące do" i "znaczenie jurydyczne tego zwrotu" spowodowało, że skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiający zagadnienie prawne nie dostrzegł, że dla uchwycenia istoty tego zagadnienia konieczne jest uwzględnienie stanu prawnego istniejącego na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, a więc na dzień 8 grudnia 1960 r. Wszelkie rozważania dotyczące przepisów, które weszły w życie po tej dacie mają niewątpliwie charakter informujący o zmianach, nie mają jednak istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii, czy skutkiem uchylecia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" przez art. 46 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach było odpadnięcie podstawy prawnej zarządu PKP, a przez to jego wygaśnięcie. Wielostronicowe rozważania przedstawione w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 w zakresie tego, jak należy rozumieć zwrot "należące do" doprowadziły skład Naczelnego Sądu Administracyjnego występujący z zagadnieniem prawnym do wniosku, że skoro mienie należało do PKP, to nie mogło należeć do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej lub rad narodowych Warszawy i Krakowa oraz Łodzi oraz wojewódzkich terenowych organów administracji państwowej w tych miastach. Prowadząc tak obszerne

rozważania, Sąd przedstawiający zagadnienie prawne nie zauważył jednak, że właśnie z tych rozważań wynika, że przynależność mienia, która ma skutki prawne, a nie wyłącznie faktyczne, musi mieć podstawę prawną. Nie przywiązano też należytej uwagi do faktu odpadnięcia tej podstawy, co niewątpliwie stało się w chwili uchylenia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe". W związku z tym faktem prawotwórczym można mówić wyłącznie o władaniu będącym elementem stanu faktycznego (posiadaniu), a nie o emanacji prawa. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę nie podziela wniosków wysnutych przez skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiający zagadnienie prawne z przedstawionych rozbudowanych rozważań o charakterze doktrynalnym.

Powyższa konstatacja, zgodnie z którą dla uchwycenia istoty zagadnienia w niniejszej sprawie konieczne jest uwzględnienie stanu prawnego istniejącego na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, a więc na dzień 8 grudnia 1960 r., eliminuje w istocie potrzebę prezentowania - w odniesieniu do tej kwestii - rozważań dotyczących wykładni ustawowego określenia "należenia" nieruchomości do rad narodowych w kierunku wskazywanym przez Sąd przedstawiający zagadnienie prawne, tj. w kontekście relacji różnych tytułów prawnych do nieruchomości przysługujących tym radom oraz przedsiębiorstwu PKP, a także rozważań dotyczących późniejszych unormowań prawnych odnoszących się do regulowania stanu prawnego nieruchomości. Kwestie te nie tylko były bowiem analizowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, a zaprezentowane stanowisko w tym zakresie jest w pełni podzielane przez Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający przedstawione obecnie zagadnienie prawne, lecz przede wszystkim miały charakter uzupełniający, a także pozostawały i pozostają bez bezpośredniego wpływu na treść uchwały I OPS 2/16 w zakresie oceny skutków wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach. Należy jednakże podkreślić, że wbrew stanowisku zaprezentowanemu w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 2/16 nie "przypisywał ustawodawcy domniemania intencji wygaszenia prawa zarządu", dochodząc do wniosku o wygaśnięciu tego prawa w wyniku dokonania pełnej wykładni obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

W związku jednak z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 oraz w stanowiskach zaprezentowanych w sprawie przez Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, Prokuratorię Generalną oraz Prokuratora Prokuratury Krajowej, istotne jest podkreślenie, że ważne okoliczności historyczne i społeczne dotyczące statusu i znaczenia określonego podmiotu nie mogą determinować wykładni przepisów prawa odnoszących się nie tylko do tego podmiotu ani też nie mogą uzasadniać wniosków nie znajdujących podstaw w unormowaniach prawnych. Konieczne jest także wyraźne zasygnalizowanie, że skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekając w sprawie niniejszej w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uchwale I OPS 2/16, zgodnie z którym analiza przepisów regulujących status i uprawnienia do mienia PKP, w tym uchwalonych po 1960 r., wyraźnie wskazuje, że PKP nie były traktowane przez ustawodawcę jako podmiot wykonujący prawo zarządu gruntów kolejowych. Trafnie bowiem podkreślono w powołanej uchwale, że uchwalona w dniu 27 sierpnia 1989 r. ustawa o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. Nr 26, poz. 138 z późn. zm.), zmieniająca m.in. ustawę z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, nie zawierała żadnych postanowień w zakresie ewentualnego przyznania PKP zarządu gruntami. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" przedsiębiorstwu temu przysługiwało mienie, jako część wydzielona z mienia ogólnonarodowego w postaci środków będących w dyspozycji PKP w chwili wejścia ustawy w życie oraz środki nabyte po tej dacie, ale nie zarząd. Również przepis art. 16 ust. 4 powyższej ustawy w jej pierwotnym brzmieniu, zgodnie z którym "PKP wykonuje wszelkie uprawnienia w stosunku do mienia będącego w jego dyspozycji, z wyjątkiem uprawnień wyłączonych w przepisach ustawowych" nie kreował prawa zarządu przedsiębiorstwa PKP. Norma stanowiąca o "obowiązku wykonywania wszelkich uprawnień" odnosi się do istniejących już uprawnień, a zatem nie stanowi źródła tych uprawnień. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" nie regulowały stanu prawnego konkretnych nieruchomości, a mogły jedynie stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych dotyczących poszczególnych składników mienia (wyroki NSA: z dnia 19 lipca 2016 r., I OSK 2526/14; z dnia 31 marca 2016 r., I OSK 3399/15; z dnia 9 marca 2016 r., I OSK 2520/13; z dnia 18 lutego

2016 r., I OSK 3400/15; z dnia 15 września 2015 r., I OSK 3107/14; z dnia 3 lutego 2015 r., I OSK 1282/13; z dnia 22 października 2014 r., I OSK 592/13; z dnia 8 maja 2014 r., I OSK 2504/12; z dnia 18 kwietnia 2013 r., I OSK 1941/11; z dnia 20 lutego 2008 r., I OSK 187/07; z dnia 15 października 2007 r., I OSK 1456/06; z dnia 1 września 2006 r., I OSK 1947/06). Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. Nr 107, poz. 463) także nakazywała w art. 16 uznać prawo PKP do wydzielonego mienia za "gospodarowanie", a nie za oznaczone prawo rzeczowe lub zarząd. Również ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. z 1995 r. Nr 95, poz. 474) nie przyznawała PKP prawa zarządu nieruchomości. W art. 42 tej ustawy ustawodawca przewidział możliwość nabycia przez PKP własności budynków, lokali i innych urządzeń wchodzących w skład linii kolejowych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.), czyli brał pod uwagę, że PKP może być zarządcą gruntów państwowych lub komunalnych, nie oznaczało to jednak, że art. 42 lub inny przepis tej ustawy takie prawa przyznawał.

Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. Nr 84, poz. 948 - t.j.: Dz. U. z 2014 r. Nr 10, poz. 1160, obecnie Dz. U. z 2017 r. poz. 680 z późn. zm.) przewidywała, że PKP S.A. wstępuje (art. 2 ust. 2 ustawy) we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było PKP, bez względu na charakter prawny tych stosunków. W art. 15 ust. 1 ustawa przewidziała prawo PKP S.A. do "zarządzania liniami kolejowymi", nakazując utworzenie odrębnego podmiotu pod nazwą "PKP Polskie Linie Kolejowe S.A." (PKP PLK) dla sprawowania tego zarządzania, rozumianego jako uprawnienie wynikające z ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (uchylonej ustawą z dnia 28 marca 2003 r. - t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, obecnie Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.), również używającej (art. 10 ust. 6) terminu "zarządzanie" w odniesieniu do linii kolejowych. Tym niemniej, "zarządzanie" nie jest tożsame z zarządem.

Trafnie też podniesiono w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 lutego 2017 r., że ustawodawca przewidział w ustawie komercjalizacyjnej z 2000 r., że powstająca PKP S.A. może nie posiadać tytułu prawnego do linii kolejowych i innych nieruchomości, niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi (art. 17 ust. 5 ustawy). Takie nieruchomości, jako niemogące być przedmiotem wkładu niepieniężnego do spółki PKP PLK S.A., miały być oddawane tej spółce przez PKP S.A. do odpłatnego korzystania na podstawie umowy, a ponadto miały być niezwłocznie wniesione do PLK S.A. po uregulowaniu stanu prawnego (art. 17 ust. 6 ustawy). W art. 34 ust. 1 cyt. ustawy, po raz pierwszy od dnia uchylecia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe", przedsiębiorstwu PKP przyznane zostało prawo do gruntów będących własnością Skarbu Państwa, posiadanych przez PKP w dniu 5 grudnia 1990 r. Ustawodawca przewidział w tym przepisie nabycie - z chwilą wejścia ustawy w życie - przez PKP ex lege prawa użytkowania wieczystego takich gruntów, jeżeli PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej. Trafnie też zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 27 lutego 2017 r., że data, stanowiąca przesłankę nabycia użytkowania wieczystego określona została jako data późniejsza w stosunku do daty 27 maja 1990 r., czyli daty wywołującej oznaczone ustawowo skutki prawne w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Oznaczało to w sposób oczywisty prawnie i niebudzący wątpliwości, że nabycie użytkowania wieczystego przez PKP na podstawie powołanej ustawy komercjalizacyjnej nie powodowało, że w dacie 27 maja 1990 r. grunty nabywane nie należały 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. Należy zgodzić się z poglądem, wyrażonym w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, że w tamtym czasie pojęcie "zarządu" i "użytkowania" w odniesieniu do mienia państwowego funkcjonowało i istniały jednostki organizacyjne, takie uprawnienia posiadające. Nie zmienia to jednakże faktu, że dla istnienia takiego uprawnienia niezbędna była podstawa prawna (przyczyna prawna, causa), z której prawo by wynikało; podstawa obowiązująca - co należy podkreślić.

Nie ma żadnych podstaw do tego, aby w oparciu o przepisy późniejsze w stosunku do ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach konstruować wnioski o charakterze wstecznym w zakresie skutków wywołanych tą właśnie ustawą. Ani bowiem przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ani przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje

Państwowe" nie mogą stanowić podstawy do odpowiedzi na pytanie, czy ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach poprzez uchylene rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" doprowadziła do wygaśnięcia zarządu PKP. Dopiero stwierdzenie, że ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach doprowadziła do wygaśnięcia dotychczasowego zarządu PKP, uzasadnia konieczność poszukiwania w przepisach późniejszych nowej podstawy prawnej dla uznania przedsiębiorstwa PKP za sprawującego zarząd mieniem kolejowym. Zwrócił na to trafnie uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę I OPS 2/16 i przeprowadzając logiczny wywód prawny w zakresie oceny stanu prawnego również po 1960 r. i tego, że po 1960 r. nie został uchwalony żaden przepis, oddający mienie kolejowe w zarząd PKP.

W odniesieniu do pozostałych kwestii przedstawionych w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15 należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym przedsiębiorstwo PKP może dowodzić wszelkimi środkami dowodowymi, że przysługuje mu tytuł prawny (zarząd) do konkretnej nieruchomości. Nie ma jednak podstaw do twierdzenia, że z faktu, że grunt był związany z funkcjonowaniem kolei, wynika wniosek, że pozostaje on w zarządzie PKP, bowiem to nie z twierdzenia PKP ani z faktu władania gruntem wynika stan prawny, lecz z istnienia podstawy prawnej zarządu. Okoliczność ta, oczywista prawnie, powoduje, że PKP wykaże zarząd gruntem wtedy, jeżeli wskaże na podstawę (ważną i istniejącą) trwania lub istnienia (powstania) tego prawa. Podkreślał to zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 27 lutego 2017 r., zwracając uwagę na wypadki, w których można by doszukiwać się tego uprawnienia i wykazując, że PKP z tych ustawowych możliwości nie skorzystała.

Skoro rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie dawało podstaw do zakwestionowania stanowiska przedstawionego w sentencji uchwały I OPS 2/16, Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie - dzielając w całości argumentację zawartą w uzasadnieniu tej uchwały - podjął ponownie 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 (Dz. U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.) 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 (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.)".