

Uchwała

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

7 sędziów NSA W-wa

z dnia 27 lutego 2017 r.

I OPS 2/16

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

Głosa do uchwały NSA z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny.

Sędziowie NSA: Zofia Flasińska, Elżbieta Kremer, Monika Nowicka (współsprawozdawca), Jolanta Rudnicka (sprawozdawca), Marek Stojanowski, Maria Wiśniewska.

Z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Bożeny Kiecol.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2016 r. o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) uchwały wyjaśniającej:

"Czy pozostawienie 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 ze 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 i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 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

Wnioskiem z 27 października 2016 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1066) oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), wystąpił 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 ze zm.; dalej: u.g.w.n.) 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 i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)?".

Uzasadniając wniosek o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, Prezes NSA wskazał, że analiza orzecznictwa NSA, odnoszącego się do kwestii ustalenia stanu prawnego nieruchomości znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorstwa państwowego PKP, które to nieruchomości z dniem 27 maja 1990 r. z mocy samego prawa stały się mieniem gmin, a więc w zakresie ustalenia, czy w dacie 27 maja 1990 r. przedsiębiorstwo państwowe PKP dysponowało tytułem prawnym do wspomnianych nieruchomości - a jeżeli tak, to jakim - wyłączającym możliwość komunalizacji, ujawniła istnienie dwóch odmiennych stanowisk.

W myśl pierwszego poglądu, znajdującego potwierdzenie w utrwalonym już od wielu lat orzecznictwie NSA, przyjmowano i przyjmuje się, że zgodnie z art. 5 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. nabycie przez właściwe gminy mienia ogólnonarodowego (państwowego) następowało w odniesieniu do mienia "należącego do" rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których określone wyżej organy pełniły funkcję organu założycielskiego, oraz zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych wspomnianym wyżej organom. Oznacza to, że warunkiem nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jest ustalenie, czy nieruchomość taka w dniu 27 maja 1990 r. "należała" do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego.

Pojęcie "przynależność mienia" ("mienie należące") jest przy tym pojęciem normatywnym. O przynależności mienia do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego decydowała bowiem treść art. 6 ust. 1 u.g.w.n., który stanowił, że terenowe organy administracji państwowej zarządzały gruntami, które nie zostały oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste. Z przepisu tego wynikało, że nieruchomości, które nie zostały przez terenowy organ administracji państwowej rozdysponowane w sposób tam określony, "należały" do tego organu, niezależnie od tego, jaki podmiot faktycznie władał danym mieniem. Sformułowanie ustawowe "należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego" oznacza przynależność mienia państwowego do tych podmiotów (organów) w sensie prawnym (posiadanie określonego tytułu prawnego), a nie tylko w sensie faktycznym.

Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że za nieruchomość "nienależącą" do terenowego organu administracji państwowej można było uznać tylko taką nieruchomość, która w dniu 27 maja 1990 r. była w sposób prawem przewidziany oddana w zarząd lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej. Ustanowienie zarządu wymagało stosownej formy prawnej, co jednoznacznie wynikało z cytowanego wyżej art. 38 ust. 2 u.g.w.n. W wypadku braku takiej decyzji lub umowy odnoszącej się do konkretnej nieruchomości bezwzględnie trzeba było przyjąć, że nieruchomość taka w dniu 27 maja 1990 r. "należała" do terenowego organu administracji państwowej. Jeżeli zatem określone mienie ogólnonarodowe należało do innego podmiotu wyłącznie w sensie faktycznym (posiadanie), a nie prawnym, gdyż posiadanie nie było emanacją uprawnienia do władania, wynikającego z ważnego tytułu prawnego, to użytkowane mienie było objęte komunalizacją z mocy prawa. Zdaniem NSA wyrażanym w tym nurcie orzecznictwa, takie uprawnienie do władania gruntem, jak zarząd, użytkowanie, użytkowanie wieczyste, w świetle u.g.w.n. nie mogło powstać w sposób dorozumiany, nie można go domniemywać, lecz jego istnienie było uwarunkowane wydaniem uprzedniej decyzji administracyjnej lub umowy, które to czynności stanowiły i stanowią zarazem dowód na istnienie uprawnienia.

Powyższe oznacza, że nie można skutecznie powoływać się na ustanowienie zarządu lub istnienie innego tytułu praworzeczonego do gruntu, jeżeli takie zdarzenia prawne nie zostały poprzedzone (a przez to i potwierdzone) odpowiednimi czynnościami i dokumentami. W konsekwencji, komunalizacji z mocy prawa skutecznie przeciwstawić się może tylko podmiot, który wykaże się tytułem prawnym do określonego mienia. Brak zatem

udokumentowanego prawa zarządu przedsiębiorstwa do nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r. nie pozwala na wyłączenie tego mienia z komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. (por. wyroki NSA: z 7 sierpnia 2009 r., I OSK 1131/08; z 6 czerwca 2012 r., I OSK 668/11; z 3 lutego 2015 r., I OSK 1282/13; z 4 listopada 2015 r., I OSK 2585/14 i I OSK 1867/14; z 18 lutego 2016 r., I OSK 3400/15; z 31 marca 2016 r., I OSK 3399/15 i z 19 lipca 2016 r., I OSK 2526/14 oraz powołane w tych wyrokach liczne inne orzeczenia NSA). Ponadto w ocenie NSA, wyrażonej w tym nurcie orzeczniczym, przepis art. 11 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. nie miał zastosowania do przedsiębiorstwa państwowego PKP, brak było zatem przeszkód uniemożliwiających komunalizację. Powołany przepis bowiem wyłączał spod komunalizacji składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), jeżeli służyły wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej. Przedsiębiorstwo państwowe do żadnego z tych podmiotów nie mogło być zaliczone. W pkt 2 tego przepisu wyłączono spod komunalizacji te składniki mienia, które należały do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Ustawodawca uszczegółowił katalog przedsiębiorstw wskazanych w omawianym przepisie, zamieszczając w art. 11 ust. 2 upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsiębiorstw, o których mowa w ust. 1 pkt 2. W wydanym przez Radę Ministrów w dniu 9 lipca 1990 r. rozporządzeniu w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji (Dz.U. Nr 51, poz. 301), przedsiębiorstwo państwowe PKP nie zostało wymienione (por. wyroki NSA z 7 sierpnia 2009 r., I OSK 1131/08; z 4 listopada 2015 r., I OSK 2585/14 i z 19 lipca 2016 r., I OSK 2526/14).

W orzecznictwie NSA zostało ugruntowane również stanowisko, że akty regulujące status prawny przedsiębiorstwa PKP oraz akty ustawowe i wykonawcze, na których podstawie przeprowadzono nacjonalizację kolei, mają charakter ogólnych aktów normatywnych i nie regulowały stanu prawnego konkretnej nieruchomości, lecz mogły tylko stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych dotyczących poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego (por. wyroki NSA: z 15 października 2007 r., I OSK 1457/06 i I OSK 1456/06; z 20 lutego 2008 r., I OSK 187/07; z 29 listopada 2011 r., I OSK 2087/10 i z 9 marca 2016 r., I OSK 2520/13).

Zgodnie natomiast z odmiennym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w pięciu orzeczeniach tego Sądu: z 6 września 2010 r., I OSK 1401/09 i I OSK 1430/09; z 8 listopada 2011 r., I OSK 1956/10; z 16 czerwca 2016 r., I OSK 3398/15 i z 3 marca 2016 r., I OSK 3397/15, bez względu na to, czy PKP legitymuje się obecnie dokumentami wykazującymi przekazanie mu konkretnych gruntów, może udowodnić wszelkimi środkami dowodowymi, że konkretna nieruchomość była gruntem związanym z funkcjonowaniem kolei i wobec tego była w zarządzie PKP. Fakt zaś taki stanowi przeszkodę do komunalizacji. W ocenie Sądu, wyrażonej w powyższych sprawach, przyjęcie, że grunty, w stosunku do których PKP nie legitymuje się dokumentem wykazującym prawo tego przedsiębiorstwa, są zarządzane przez terenowe organy administracji publicznej z mocy art. 6 ust. 1 u.g.w.n., jest nietrafne z tego powodu, że pogląd ten nie dotyczy gruntów oddanych w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, szczególnie gdy zarząd powstał z mocy samego prawa. Naczelny Sąd Administracyjny we wskazanych wyrokach podkreślił, że co do zasady możliwe jest powoływanie się na akt prawny regulujący powstanie konkretnego podmiotu i wykazywanie, że zgodnie z jego regulacją całe określone w sposób niezindywidualizowany mienie przeszło w zarząd tego podmiotu. Brak jest bowiem przekonujących argumentów, że akty prawne regulujące status prawny PKP oraz akty nacjonalizacyjne nie regulowały stanu prawnego konkretnych nieruchomości. W ustawodawstwie niejednokrotnie określa się w sposób abstrakcyjny przesłanki, z których wyprowadza się skutki prawne do konkretnych przedmiotów (tak np. przepisy dotyczące uwłaszczeń). Stan taki nie wskazuje na uzyskanie zarządu w sposób dorozumiany, lecz stanowi o nabyciu zarządu, następnie zarządu powierniczego bądź zarządu ex lege (art. 3, art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu pierwotnym, Dz.U. R.P. Nr 97, poz. 568; art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. w sprawie zmian i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, Dz.U. Nr 89, poz. 705; art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, Dz.U. z 1948 r. Nr 43, poz. 312). Przedsiębiorstwo "Polskie Koleje Państwowe" na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. uzyskało zarząd powierniczy ex lege. Zarząd powierniczy uległ przekształceniu w zarząd wskutek skreślenia z dniem 3 sierpnia 1948 r. wyrazu "powierniczy" w art. 4, 6, 7 i 15 rozporządzenia dnia 24

września 1926 r. (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, Dz.U. Nr 36, poz. 255). Tym samym władanie nieruchomością przez przedsiębiorstwo państwowe PKP nie było jedynie władztwem faktycznym. Skoro bowiem grunty kolejowe mogły być z mocy prawa w zarządzie powierniczym, a następnie zarządzie PKP, a nawet mogły stanowić własność poprzedników PKP, to nie można uznać, że jednocześnie były zarządzane przez terenowe organy administracji państwowej. Posiadanie w zarządzie powierniczym, a następnie zarządzie, przez przedsiębiorstwo PKP gruntów kolejowych stanowiących własność państwa wyłączało te nieruchomości spod komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...).

W orzeczeniach prezentujących powyższe stanowisko podkreślono również, że brak wskazania w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji, wydanym na mocy art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...), przedsiębiorstwa PKP w wykazie przedsiębiorstw wyłączonych spod komunalizacji na mocy art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy nie oznacza, że jego nieruchomości podlegały komunalizacji. Przepis art. 11 ww. ustawy wymieniający składniki mienia państwowego niepodlegającego komunalizacji nawiązuje do art. 5 w ten sposób, że wyłącza od komunalizacji mienie, które - przede wszystkim - odpowiada warunkom z art. 5 ust. 1-3. W § 1 powołanego rozporządzenia Rada Ministrów wyraźnie wskazała, że wykaz obejmuje 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. Analiza przedsiębiorstw wymienionych w wykazie wskazuje, że są to przedsiębiorstwa drobne, o lokalnym charakterze. W szczególności w wykazie nie zamieszczono żadnego z przedsiębiorstw, które zarówno przed II wojną światową, jak i po II wojnie światowej działały na podstawie odrębnych ustaw bądź aktów rangi ustawowej. Ze swej istoty PKP było przedsiębiorstwem państwowym, wykonującym zadania o charakterze ogólnokrajowym (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy). Skoro mienie kolejowe z zasady nie podlega komunalizacji, to nie dotyczy go też przepis art. 11 powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

Mając na względzie wagę argumentów podnoszonych na rzecz zarówno jednego, jak i drugiego stanowiska oraz zaistniałe rozbieżności w orzecznictwie sądowym w zakresie stosowania wymienionych na wstępie przepisów, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, że wniosek o podjęcie uchwały jest uzasadniony.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie uchwały: Pozostawanie 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 ze 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 i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, podejmując uchwałę, zważył co następuje:

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego złożony na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) spełnia ustawowe przesłanki podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną, dotyczy bowiem przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę stanowiącą odpowiedź na pytanie Prezesa NSA, stwierdza, że brak udokumentowania tytułu prawnego 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.) wyklucza uznanie, iż nieruchomość pozostawała we władaniu przedsiębiorstwa PKP, a co za tym idzie, brak możliwości wykazania tytułu władania gruntem prowadzi do wniosku, że nieruchomość ta 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 i ustawę o

pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) i jako taka podlegała ustawowej komunalizacji, to jest nabyciu przez gminę prawa własności nieruchomości na podstawie cyt. art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadniczym powodem takiego stwierdzenia jest to, iż nieruchomości znajdujące się w faktycznym posiadaniu PKP, co do których nie została wydana decyzja administracyjna o oddaniu gruntu w zarząd, nie mogły być uznane za należące do tego przedsiębiorstwa, w rozumieniu przysługiwania tytułu prawnego w postaci zarządu powstałego z mocy prawa, po dacie uchylecia rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe.

Rzeczywiście, należy w tym miejscu zauważyć, biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w orzeczeniach prezentujących wspomniany wyżej, odmienny nurt orzecznictwa, 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. R.P. 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 użytych w tekście przedwojennym słów "powierniczy".

Niemniej jednak, należy pamiętać, że wspomniane 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 (Dz.U. Nr 54, poz. 311) ze skutkiem na dzień 8 grudnia 1960 r. 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 ustawodawcy - wyprowadzić należy wniosek, że nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa.

W tym miejscu należy odnieść się do tego, co stanowiło i może stanowić źródło powstania zarządu mieniem państwowym lub (co w niniejszej sprawie ma znaczenie marginalne) samorządowym. Zarząd, w rozumieniu przepisów prawnoadministracyjnych, 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 zostaje przyznany oznaczonemu podmiotowi przez ustawę, wtedy uprawnienie do władania gruntem, jak również 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, przepisy zaś nowej ustawy, normujące sytuację prawną tejże osoby, nie przewidują w ogóle zarządu jako prawa przysługującego tej osobie. Nie wdając się w rozważania teoretyczne o charakterze ogólnym i nie dotyczącym istoty zawisłej sprawy, należy stwierdzić, że skutkiem prawnym, wywołanym uchyleciem rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. przez ustawę z 1960 r., było m.in. 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 nieruchomościami, 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 RP z 1926 r. po zmianach.

Stanowiąc w art. 8 ustawy z 1960 r. o tym, że PKP jako osoba prawna prowadzone jest w ramach narodowych planów gospodarczych, ustawodawca wskazał wyraźnie na obowiązywanie zasad nabywania nieruchomości określonych w przepisach wykonawczych, wydanych z upoważnienia ustawowego (art. 3 ust. 2 dekretu Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, Dz.U. Nr 27, poz. 197 ze zm.). Sam dekret wprawdzie utracił moc 5 kwietnia

1958 r. (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, Dz.U. Nr 17, poz. 70 ze zm.), ale przepisy wykonawcze w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 47, poz. 354) pozostały obowiązujące do 1 sierpnia 1985 r.

W związku z tym, że ww. rozporządzenie wykonawcze nawiązywało w swoich istotnych prawnie określeniach do treści dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r., należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 tego dekretu "Nieruchomości, stanowiące własność Skarbu Państwa bądź osób prawnych wymienionych w art. 2 lub znajdujące się w ich zarządzie bądź użytkowaniu niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych, będą przekazywane właściwym wykonawcom tych planów (art. 2) na własność bądź w zarząd i użytkowanie". Przedsiębiorstwa państwowe (w tym PKP) były, zgodnie z art. 2 pkt 2 cyt. dekretu, wykonawcami narodowych planów gospodarczych. Jak wynika z powyższego, w okresie obowiązywania ww. dekretu, jeżeli nieruchomość, która znajdowała się w zarządzaniu PKP, była niezbędna dla realizacji, to powinna była być przekazana PKP w zarząd i użytkowanie protokołem zdawczo-odbiorczym (§ 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r.), prawem zaś, a nawet obowiązkiem wykonawcy narodowego planu gospodarczego (§ 4 cyt. rozporządzenia) było wystąpienie z wnioskiem o przekazanie nieruchomości w zarząd i użytkowanie do władzy naczelnej wykonawcy, czyli ministra właściwego do spraw kolejnictwa.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe jako wykonawca narodowego planu gospodarczego mogło więc po 1960 r. - wobec uchylecia przez ustawę o kolejach z 1960 r. rozporządzenia RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (ze zm.), a co za tym idzie - upadku podstawy prawnej dotychczasowego zarządu nieruchomościami - przejąć grunt w zarząd i użytkowanie, występując ze stosownym wnioskiem i uzyskując prawem przewidziany dowód powstania zarządu w postaci protokołu zdawczo-odbiorczego.

Zgodnie z § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia z 1949 r. we wniosku o przekazanie nieruchomości w zarząd należało oznaczyć nieruchomości, co w tym konkretnym wypadku oznaczało konieczność określenia gruntów po wejściu w życie ustawy o kolejach z 1960 r. jako "obszary kolejowe". Taki wymóg wynikał wprost z art. 3 pkt 3 ustawy z 1960 r. o kolejach powołującego nieznaną dotychczas definicję, zgodnie z którą obszar kolejowy to "wydzielone powierzchnie gruntu, przeznaczone do utrzymania i eksploatacji kolei, wraz ze znajdującymi się na nim budowlami i urządzeniami służącymi temu celowi". Ustawodawca wyraźnie wskazał, że obszar kolejowy powinien być wydzieloną powierzchnią gruntu; nie definiując sposobu wydzielenia powierzchni, odsyłał tym samym w tym zakresie do jedyne go wówczas obowiązującego sposobu takiego wydzielenia, jaki wynikał z art. 1 dekretu KRN z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 53, poz. 298). Wydzielenie gruntu polegało na oznaczeniu granic, czyli na określeniu położenia punktów i linii granicznych, utrwaleniu ich na gruncie oraz sporządzeniu odpowiednich dokumentów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 2 pkt 2 tego dekretu, w wypadku gdy rozgraniczenie miało dotyczyć gruntów oddawanych na cele użyteczności publicznej, rozgraniczenie miało następować z urzędu. Oznaczenie gruntów jako obszarów kolejowych umożliwiała precyzyjne oznaczenie w protokole zdawczo-odbiorczym, o którym mowa wyżej, jakie grunty przekazywane byłyby w zarząd, a ponadto należy uznać, że przynajmniej od 1960 r. PKP powinna móc w sposób precyzyjny określać posiadane grunty stanowiące obszar kolejowy.

Uchwalona w dniu 27 kwietnia 1989 r. ustawa o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 26, poz. 138 ze zm.), zmieniająca m.in. ustawę z 1960 r. o kolejach, stanowiła w art. 50 ust. 1, że prawa przedsiębiorstwa PKP, działającego dotychczas na podstawie ustawy z 1960 r. o kolejach, stają się prawami PKP jako podmiotu działającego na podstawie ustawy z 1989 r. Ustawa ta nie zawierała jednak żadnych postanowień w zakresie ewentualnego przyznania PKP zarządu gruntami; powołany wyżej art. 50 ust. 1 miałby więc zastosowanie w zakresie zarządu, gdyby PKP uzyskało zarząd w sposób wcześniej opisany. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o PKP z 1989 r. 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. Z przepisu tego nie wynika jednakże przyznanie PKP jakiegokolwiek prawa o charakterze zarządczym do nieruchomości.

Powołana wyżej ustawa z 1989 r., jak i ustawa z dnia 19 października 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 107, poz. 463) nakazywały w art. 16 uznać prawo PKP do wydzielonego mienia za "gospodarowanie", a nie oznaczone prawo rzeczowe.

Obie ww. ustawy zostały uchylone z dniem 20 listopada 1995 r. ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 95, poz. 474). Również ta ustawa nie przyznawała PKP prawa zarządu nieruchomością, stwierdzając jedynie w art. 12 ust. 1, że PKP gospodaruje mieniem, zapewniając mu ochronę. Ustawa przewidywała natomiast oznaczony katalog uprawnień PKP w zakresie linii kolejowych, a więc dróg szynowych wraz z przyległymi pasami gruntu, a także budynków, budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami (art. 2 ust. 1 ustawy) w postaci: budowy, remontów, modernizacji, utrzymywania (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), udostępniania linii kolejowych innym podmiotom (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy), utrzymywania eksploatowanych linii w należytym stanie (art. 8 ustawy). Nie przyznawała jednak zarządu liniami kolejowymi. W art. 42 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 ze zm.), czyli brał pod uwagę, że PKP może być zarządcą gruntów państwowych lub komunalnych, co jednak nie oznaczało, że art. 42 lub inny przepis tej ustawy takie prawa przyznawał.

Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" z 1995 r. została uchylona ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 84, poz. 948; Dz.U. z 2014 r. poz. 1160). Zgodnie z tą ustawą PKP SA wstąpiła (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 SA do "zarządzania liniami kolejowymi", nakazując utworzenie odrębnego podmiotu pod nazwą "PKP Polskie Linie Kolejowe SA" (PKP PLK) dla sprawowania tego zarządzania, rozumianego jako uprawnienie wynikające z ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (uchylonej, obecnie ustawy z dnia 28 marca 2003 r.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1727), również używającej (art. 10 ust. 6) terminu "zarządzanie" w odniesieniu do linii kolejowych.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca jednakże uwagę, że termin "zarządzanie" nie jest tożsamy z pojęciem zarządu jako określonego prawa do rzeczy, a to oznacza, że wskazane powyżej akty normatywne również nie stanowiły podstawy do uznania, że PKP lub PKP SA nabyły z mocy ustawy prawo zarządu.

Ustawodawca przewidział w ustawie komercjalizacyjnej z 2000 r., że powstająca PKP SA 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 SA, miały być oddawane tej spółce przez PKP SA do odpłatnego korzystania na podstawie umowy, zgodnie z przytoczonym przepisem. Takie nieruchomości miały być ponadto niezwłocznie wniesione do PLK SA po uregulowaniu stanu prawnego (art. 17 ust. 6 ustawy). W art. 34 ust. 1 ustawy po raz pierwszy od dnia uchylecia rozporządzenia z 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" PKP zostało przyznane 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 użytkownika wieczystego takich gruntów, jeżeli PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej. Jednakże data stanowiąca przesłankę nabycia użytkownika wieczystego została określona, 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 (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Oznacza to, że nabycie użytkownika 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. (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2005 r., K 30/03, OTK ZU-A 2005, nr 4, poz. 35).

Powyższe oznacza, że skutkiem prawnym stanu faktycznego polegającego na posiadaniu gruntów Skarbu Państwa przez PKP bez tytułu prawnego w dacie 5 grudnia 1990 r. byłoby nabycie z mocy prawa użytkownika wieczystego tychże gruntów przez to przedsiębiorstwo; rzecz jasna, o ile grunty te nie stały się 27 maja 1990 r. z mocy prawa mieniem gminnym (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.). W takim bowiem wypadku, wobec braku jednej z przesłanek nabycia prawa użytkownika wieczystego (w myśl cyt. art. 34 ust. 1 ustawy komercjalizacyjnej), tj. posiadania w oznaczonym dniu gruntu państwowego, nabycie ex lege nie byłoby możliwe.

W tym stwierdzeniu zawiera się zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego istota sprawy i przyczyna poszukiwania podstawy prawnej do wywodzenia tytułu do władania zarządczego gruntem przez PKP nie w dacie

5 grudnia 1990 r., ale 27 maja 1990 r. Uznanie bowiem, że PKP jako przedsiębiorstwo państwowe zarządzało w tej ostatniej dacie gruntami Skarbu Państwa, stanowiącymi mienie ogólnonarodowe (ich wydzieloną część), uniemożliwiłoby komunalizację ustawową tych nieruchomości.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r.: "składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim". W ustępie 2 powołanego art. 11 zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsiębiorstw i jednostek, o których mowa w ust. 1 pkt 2. Dnia 9 lipca 1990 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlegało komunalizacji (Dz.U. Nr 51, poz. 301), ale PKP w tym wykazie nie zostało ujęte.

Oczywiście, w wypadku wykazania przez PKP istnienia prawa zarządu tą częścią mienia ogólnonarodowego, należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego lub przedsiębiorstw państwowych, dla których ww. organy pełnią funkcję organu założycielskiego, grunty (lub inne składniki majątku) pozostałyby własnością Skarbu Państwa. Skoro nie sposób zasadnie twierdzić, że od dnia uchylecia rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" wydany został akt prawny powodujący powstanie zarządu nieruchomościami posiadanymi przez PKP z mocy prawa, to - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - należy rozważyć, czy przedsiębiorstwo to nie uzyskało prawa zarządu lub innego tytułu prawnego do władania w odniesieniu do gruntów podlegających komunalizacji z mocy prawa, zgodnie z cyt. ustawą z dnia 10 maja 1990 r. na podstawie decyzji administracyjnej lub czynności prawnej. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (obecnie uchylonej), obowiązującej w dniu 27 maja 1990 r., państwowe jednostki organizacyjne mogły uzyskać grunty państwowe w zarząd na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej albo na podstawie zawartej, za zezwoleniem tego organu, umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umowy o nabyciu nieruchomości. Rozważenie - zawsze ad casum - takiej okoliczności przez sąd administracyjny wymaga jednak uprzedniego dokonania oceny dowodów przedstawionych przez stronę (w szczególności przez PKP) na okoliczność powstania i istnienia takiego prawa jako okoliczności niewynikającej wprost z przepisu ustawy. Dowodem może być więc decyzja administracyjna o oddaniu w zarząd lub dokument stwierdzający dokonanie jednej z dwóch, wymienionych przez ustawę z 1985 r., czynności prawnych: umowa o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi bądź umowa nabycia nieruchomości (protokół zdawczo-odbiorczy na podstawie wskazanych wyżej aktów prawnych: dekretu Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, od czasu uchylecia ustawą z 1960 r. o kolejach rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. (ze zm.) o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe" nie został uchwalony żaden akt prawny przyznający PKP nabycie prawa zarządu ex lege.

W takim stanie, jak opisany powyżej, Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując przedmiotową uchwałę, dostrzega ponadto konieczność zajęcia stanowiska odnośnie do istotnych rozważań prawnych, leżących u podstaw podjęcia przez NSA orzeczeń odmiennych od utartej linii orzeczniczej, wyrażającą się w tym, że brak udokumentowanego prawa zarządu przedsiębiorstwa do nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r. pozwala na wyłączenie tego mienia z komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

W orzeczeniach odmiennych od utartej linii orzeczniczej Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na niedopuszczalność nadmiernego formalizmu dowodowego i podnosił, że dowodem na istnienie stanu faktycznego wykluczającego dopuszczalność nabycia przez gminę składników mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3 cyt. ustawy z dnia 10 maja 1990 r., w postaci przynależności tego mienia do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim, nie musi być wyłącznie decyzja administracyjna o przyznaniu prawa zarządu, ale [może to być] również np. akt prawny regulujący powstanie konkretnego podmiotu i wskazanie, że zgodnie z jego regulacją całe określone w sposób niezindywidualizowany mienie przeszło w zarząd tego podmiotu (tak NSA w wyrokach: z 8 listopada 2011 r., I OSK 1956/10; z 16 czerwca 2016 r., I OSK 3398/15 i z 3 marca

2016 r., I OSK 3397/15), a nawet decyzja o naliczeniu opłat z tytułu zarządu (wyrok NSA 8 listopada 2011 r., I OSK 1956/10).

Wyraźnie należy podkreślić, że słuszny jest pogląd NSA wyrażony w ww. orzeczeniach, zgodnie z którym w polskim systemie prawa powszechnego nie obowiązuje zasada nadmiernego formalizmu dowodowego i dopuszczalne jest wykazywanie faktów prawotwórczych i takich, z których strona wysnuwa wnioski prawne w sposób dostępny stronie. Nie oznacza to jednak pełnego odformalizowania postępowania dowodowego przed sądami i dopuszczalności dowolności oceny twierdzeń lub pism składanych przez strony postępowania oraz uznawania, że każdy złożony dokument stanowi dowód w sprawie. Zgodnie z art. 106 § 5 P.p.s.a. do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym prowadzonego na wniosek strony lub z urzędu (jeżeli doprowadzi to do wyjaśnienia istotnych w sprawie okoliczności i nie przedłuży nadmiernie postępowania) stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ustawodawca więc wskazał w tym przepisie, że sąd administracyjny może posiłkowo stosować przepisy ustawy, która w sposób wyczerpujący reguluje postępowanie dowodowe. Zasadą postępowania dowodowego w postępowaniu cywilnym jest, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, sąd zaś może dopuścić dowód niewskazany przez stronę (art. 232 K.p.c.). Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że z żadnej normy prawnej dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi lub cywilnymi nie wynika zwolnienie strony z ciężaru dowodu. Rzecz jasna, w sytuacji nieporadności strony, związanej czy to ze stanem niezdolności pojmowania przez nią znaczenia przedstawiania dowodów, czy też z brakiem profesjonalizmu prawniczego, sąd dla wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy może podjąć z urzędu postępowanie dowodowe. Ale taka decyzja zależy zawsze do sądu meriti i podejmowana jest w konkretnych okolicznościach danej sprawy. Należy podkreślić, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest postępowaniem sformalizowanym i różni się od postępowania przed organami administracyjnymi również w zakresie ustawowych zasad rządzących postępowaniem. Zgodnie z art. 244 § 1 i 2 K.p.c. dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, a przepis ten stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez podmioty inne, niż wyżej wymienione, w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Jak z powyższego wynika, dokumenty przedstawiane przez strony mogą być dowodami wyłącznie na to, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, i dlatego decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie może być dowodem na istnienie prawa, ale na okoliczność wysokości wymierzonej opłaty. Oczywiście można twierdzić, że taki dokument jest tzw. początkiem dowodu na piśmie, co oznacza jednak, że stanowi wskazówkę, ale nie dowód per se. Podobnie akt prawny regulujący powstanie konkretnego podmiotu będzie dowodem na okoliczność, że podmiot taki w oznaczonej dacie i pod oznaczoną firmą powstał, ma osobowość prawną lub jej nie posiada, a nawet że określone w akcie erekcyjnym (także w sposób niezindywidualizowany) mienie przeszło do majątku tego podmiotu. Dopóki jednak z treści aktu prawnego nie będzie wynikało, że podmiot nabywa mienie w zarząd, to nie można skutecznie prawnie twierdzić, że akt jest dowodem na powstanie zarządu.

Decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie jest więc w postępowaniu komunalizacyjnym wystarczająca dla uznania istnienia po stronie PKP zarządu. Natomiast w postępowaniu uwłaszczeniowym o stwierdzenie nabycia przez PKP prawa użytkowania wieczystego decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu jest jednym z dowodów, na których podstawie dokonuje się stwierdzenia prawa do zarządu. Wynika to z treści § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 97). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie (art. 2d) z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) i dotyczy wyłącznie postępowania o stwierdzenie nabycia z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego.

Powyższe stanowisko znajduje także potwierdzenie w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2015 r., Ts 116/14, OTK ZU-A 2015, nr 5, poz. 461. Akceptując pogląd wyrażony przez sąd administracyjny, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro PKP, będące posiadaczem gruntu państwowego w dniu 1 sierpnia 1988 r. nie legitymowały się dokumentami o przekazaniu tego gruntu w formie przewidzianej prawem, to mogły wystąpić z wnioskiem o uregulowanie stanu prawnego (art. 87 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. Nr 24, poz. 170, tj. od 20 lipca 1988 r.). Tego jednak nie uczyniły, konsekwencją czego było objęcie posiadanej przez PKP nieruchomości komunalizacją z mocy prawa.

W części orzeczeń NSA nieuwzględniających utartej linii orzeczniczej Sąd prowadzi rozważania o charakterze historycznym, uznając za istotne ustalenie czasu powstania linii kolejowych i aspektów historycznych kolejnictwa, poczynając od czasów po I rozbiórce Polski, kongresie wiedeńskim (por. np. uzasadnienia wyroków: z 8 listopada 2011 r., I OSK 1956/10; z 3 marca 2016 r., I OSK 3397/15 i z 16 czerwca 2016 r., I OSK 3398/15). Naczelny Sąd Administracyjny przy podejmowaniu niniejszej uchwały wziął pod uwagę również aspekt historyczny, wskazany w sposób bardzo precyzyjny i wyczerpujący przez Sąd orzekający w składach zwykłych. Ujęte przez te składy w sposób bardzo staranny i przejrzysty aspekty historyczne prawa porozbiorowego aż do daty rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r. o powołaniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe", jak również przekształcenia podmiotowe, które doprowadziły do tego, że PKP mogły już w 1926 r. dysponować oznaczonym majątkiem kolejowym, dają jasny obraz tego, w jaki sposób kształtował się ten majątek kolejowy, który nowo powstałe PKP otrzymało, zgodnie z cyt. rozporządzeniem, w zarząd.

Niewątpliwie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przeprowadzenie i wynik tak szerokiego poszukiwania historycznych i prawnohistorycznych aspektów powstawania polskiego kolejnictwa i kształtowania się majątku PKP na przestrzeni okresu porozbiorowego uzasadnia tezę, że do dnia uchylecia wspomnianego rozporządzenia z 1926 r. grunty kolejowe należały w rozumieniu prawnym tego słowa (acz zależnie, niewłaścicielsko) do PKP. Niemniej jednak, Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę w niniejszej sprawie, nie znajduje w poruszanych aspektach historycznych i prawnohistorycznych argumentów prawnych przemawiających przeciwko sformułowanej wcześniej w uzasadnieniu niniejszej uchwały tezie o tym, że od dnia uchylecia wspomnianego rozporządzenia z 1926 r. przez ustawę o kolejach z 1960 r. do dnia dzisiejszego brak jest podstawy prawnej, z której wynikałoby nabycie przez PKP zarządu gruntami ex lege.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie powiększonym, wbrew podnoszonym przez NSA w składach zwykłych twierdzeniom, wniosku o przysługiwaniu PKP zarządu nie można wyprowadzać w szczególności z art. 141 K.c. według stanu sprzed 1 lutego 1989 r., gdyż przepis ten (w brzmieniu przed skreśleniem ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 55, poz. 321, która weszła w życie 1 października 1990 r.) dotyczył wyłącznie określenia stopnia staranności w wykonywaniu zarządu: "Kto sprawuje zarząd wydzielonych części mienia ogólnonarodowego, ten obowiązany jest zarządzać nimi w sposób zapewniający najlepsze wykonanie zadań, ze względu na które został mu powierzony zarząd". Dyspozycja tego przepisu wskazuje wyraźnie na to, że zarząd musiał być "powierzony", a więc powstać w drodze czynności prawnej (nie przesądzając jej prawnego charakteru).

Zgodnie z art. 128 § 1 i 2 K.c., w brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 1989 r., socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie Państwu, w granicach zaś zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonywały w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że na szczególną uwagę zasługuje użyte sformułowanie "zarządzanych" i "w granicach zdolności prawnej". Otóż, po pierwsze, ustawa nie posługiwała się terminem prawnym "zarząd", ale terminem "zarządzanie", a to nie są pojęcia tożsame; po drugie, zdolność prawna przedsiębiorstw państwowych rozumiana była jako uprawnienie do działania w ramach wykonywania zadań, do których dane przedsiębiorstwo zostało powołane, mających podstawę w przepisach regulujących ustrój i działanie danego przedsiębiorstwa. Tak np. orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 21 lutego 1969 r., I CR 533/68, OSNCP 1970, nr 1, poz. 6, PUG 1969, nr 10, poz. 343, stwierdzając w uzasadnieniu: "Sąd Wojewódzki (...) nie zainteresował się zakresem zadań miejskich zarządów budynków mieszkalnych, mimo że z powołanych w rewizji aktów normatywnych, a w szczególności z uchwały nr 232 Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego zarządów budynków mieszkalnych (M.P. z 1960 r. Nr 65, poz. 307) wynika, że zadania tych przedsiębiorstw państwowych ograniczają się do administrowania budynkami stanowiącymi własność Państwa i pozostającymi nadal w zarządzie prezydiów rad narodowych. W sposób analogiczny normuje tę kwestię uchwała nr 316 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zarządów budynków mieszkalnych rad narodowych (M.P. z 1966 r. Nr 1, poz. 3), która w § 1 ust. 1 wyraźnie zastrzega, że zarządzane przez przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej budynki państwowe pozostają w administracji organów do spraw mieszkaniowych prezydiów rad narodowych. Przede wszystkim zaś podstawowa dla spraw związanych z zarządaniem nieruchomościami państwowymi ustawa z

dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159), jak również rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 31 maja 1962 r. w sprawie przekazywania terenów w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 35, poz. 159) stanowią, że organem sprawującym zarząd nieruchomości państwowych i znajdujących się w nich budynków są właściwe do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej organy prezydiów rad narodowych (art. 10 ust. 1 cyt. ustawy w związku z § 1 ust. 2 i 3 rozp. wyk.). Zadania PKP wynikały zaś z ustawy z 1960 r. o kolejach i nie sposób interpretować ich rozszerzająco.

Należy wskazać, że wspomniany art. 128 w brzmieniu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 11), która weszła w życie 1 lutego 1989 r., brzmiał już następująco: "Własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym", i nie przewidywał zarządzania mieniem, o którym mowa była w poprzedniej jego wersji. Artykuł ten został skreślony ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie 1 października 1990 r.

Odpowiednio rozwiniętą hipotezę tego artykułu ustawodawca zamieścił w art. 44¹ K.c., który stanowi, że: "§ 1. Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym", a "uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój" (§ 2). Zmiana art. 128 K.c. dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3, poz. 11) nie spowodowała przekształcenia uprawnień przysługujących państwowym osobom prawnym - z mocy Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych - do części mienia ogólnonarodowego, będącego w ich zarządzie w dniu wejścia w życie tej ustawy (tak też orzekł SN w uchwale składu siedmiu sędziów, wpisanej do księgi zasad prawnych, z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, OSNCP 1991, nr 10-12, poz. 118). Przekształcenie zarządu w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy w prawo użytkowania wieczystego, a w odniesieniu do budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych gruntach - w prawo własności, nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazuje, że powoływany przez NSA (por. np. wyrok z 8 listopada 2011 r., I OSK 1956/10) pogląd literatury (System prawa cywilnego, t. II, Ossolineum 1977, s. 67 i nast. (zasadniczo s. 70 i nast.)) o przysługiwaniu przedsiębiorstwom prawa zarządu, zarządu operatywnego został w tym opracowaniu oceniony krytycznie, jako próba przyznania przedsiębiorstwom prawa podmiotowego do rzeczy, którego - wobec istnienia własności państwowej - mieć nie mogły (por. op. cit., s. 72).

Na marginesie już tylko i w celu usunięcia mogących się pojawić wątpliwości interpretacyjnych Naczelnny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdza, że dla odpadnięcia podstawy prawnej zarządu, powstałego z mocy ustawy (rozporządzenia Prezydenta RP z 1926 r.), nie była potrzebna ustawa wywłaszczeniowa. Odpadnięcie podstawy ustawowej, rozumianej jako causa zarządu PKP, które nastąpiło w wyniku uchylenia cyt. rozporządzenia z 1926 r., spowodowało ustanie zarządu ustawowego.

Podobnie jak powyżej, tylko w związku z wyjaśnieniem ewentualnych wątpliwości, Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdza, że kwestia upływu czasu posiadania nieruchomości przez PKP, jako okoliczność mogąca prowadzić do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, wymyka się spod kontroli jurysdykcyjnej sądu administracyjnego. Wprawdzie bowiem skutek w postaci przejścia własności następuje z mocy prawa (art. 172 § 1 i 2 K.c.), ale wyłącznym dowodem na taką okoliczność jest postanowienie sądu, wydane po przeprowadzeniu postępowania nieprocesowego (art. 610 § 1 w związku z art. 679 K.p.c.).

Reasumując: 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.).

Z tych względów, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało podjąć uchwałę jak w sentencji.