

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 1 lutego 1994 r.
(Sygn. W. 12/92)

dot. ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191; zm.: z 1990 r. Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20; z 1993 r. Nr 40, poz. 180) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski-sprawozdawca
Stefan Jaworski
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzeciński
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku z dnia 18 września 1992 r. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, a w szczególności o ustalenie:

a) czy mienie ogólnonarodowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 5 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy) uległo komunalizacji, jeżeli w dniu 27.05.1990 r. mienie to służyło także wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej (art. 11 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy), to jest organów, których siedziby zostały określone faktycznie po 27. 05. 1990 r. (rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1. 08. 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych – Dz.U. Nr 54, poz. 316; zm.: z 1990 r. Nr 72, poz. 430; z 1991 r. Nr 3, poz. 16 i z 1992 r. Nr 67, poz. 339 – z mocą od dnia 27. 08. 1990 r.)

oraz

* tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 18, poz. 69

b) czy określone składniki mienia ogólnonarodowego, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 i 2 przedmiotowej ustawy, które w dniu 27. 05. 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwości komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organów administracji rządowej, sądów lub organów władzy państwowej (art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) stały się z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych w częściach podlegających ustaleniu w decyzjach o komunalizacji

ustalił:

1. Mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i organów administracji państwowej stopnia podstawowego określone w art. 5 ust. 1 pkt 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.) nie stało się mieniem komunalnym, jeżeli zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy składniki tego mienia w dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. 27 maja 1990 r., służyły wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości kierowników urzędów rejonowych wymienionych w art. 36 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21; poz. 123; zm.: z 1991 r. Nr 75, poz. 328) oraz w art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198; zm.: z 1990 r. Nr 43, poz. 253 i Nr 87, poz. 506 oraz z 1991 r. Nr 95, poz. 425; Nr 107, poz. 464 i Nr 114, poz. 492), chyba że z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych (Dz.U. Nr 54, poz. 316 z późn. zm.) składniki te przestały służyć wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej.

2. Niepodzielne składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o którym jest mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. wymienionej w pkt 1 ustawy, jeżeli w dniu 27 maja 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwości organów komunalnych i organów państwowych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, stały się w tym dniu z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych w częściach ułamkowych odpowiadających wykonywanym przez nie zadaniom. Wysokość udziałów określa wojewoda na podstawie art. 18 ust. 1 przedmiotowej ustawy.

Uzasadnienie

I. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy a w szczególności o ustalenie:

a) czy mienie ogólnonarodowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy) uległo komunalizacji, jeżeli w dniu 27 maja 1990 r. mienie to służyło także wykonywaniu zadań

publicznych należących do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej (art. 11 ust. 1 przedmiotowej ustawy), tj. organów, których siedziby zostały określone faktycznie po 27 maja 1990 r. (rozporządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych – Dz. U: Nr 54, poz. 316 z późn. zm. – wchodzi w życie z dniem 27 sierpnia 1990 r.,

oraz

b) czy składniki mienia ogólnonarodowego, o jakich jest mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, które w dniu 27 maja 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwości komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organów administracji rządowej, sądów lub organów władzy państwowej stały się z mocy prawa przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych w częściach podlegających ustaleniu w decyzjach o komunalizacji.

II. Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazane przez niego przepisy wymagają powszechnie obowiązującej wykładni, ponieważ odmiennie są interpretowane przez organy administracji rządowej, organy samorządowe, Krajową Komisję Uwłaszczeniową i sądy.

1. Problem zawarty w pierwszym pytaniu dotyczy stanu prawnego mienia stanowiącego siedziby organów rządowej administracji ogólnej najniższego szczebla, czyli urzędów rejonowych.

Wnioskodawca przychyliła się do poglądu, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...) mienie ogólnonarodowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego nie uległa komunalizacji z mocy prawa w dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. 27 maja 1990 r., jeżeli po tym dniu służyło stałemu wykonywaniu zadań należących do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Natomiast komunalizacji uległo mienie ogólnonarodowe, które służyło jedynie tymczasowemu wykonywaniu zadań (kompetencji) rejonowych organów rządowej administracji ogólnej przez organy i pracowników gmin, ale z dniem utworzenia urzędów rejonowych przestało służyć wykonywaniu zadań i kompetencji rejonowych organów rządowej administracji ogólnej.

Przemawiają za takim rozumieniem poddanych wykładni przepisów zdaniem wnioskodawcy – następujące argumenty.

Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, a obie te ustawy weszły w życie 27 maja 1990 r., zadania i kompetencje, które przed tym dniem były realizowane przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego stały się kompetencjami organów gmin, chyba że na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw powierzono realizację niektórych kompetencji byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego rejonowym organom rządowej administracji ogólnej.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wypowiada pogląd, że “niewypowiedzianą wprost wolą ustawodawcy było budowanie nowej struktury organów administracji terenowej przy wykorzystaniu bazy materialnej byłych rad narodowych i związanych z nimi organów administracji państwowej”.

Gdy chodzi o podział tej bazy materialnej między gminy i Skarb Państwa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje, jako przepisy które o tym podziale decydują, art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające (...). Stosownie do pierwszego z tych przepisów mienie ogólnonarodowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stało się z mocy prawa mieniem właściwych gmin z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. 27 maja 1990 r., jednakże art. 11 ust. 1 pkt 1 stanowi, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej.

Jednakże składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) przeznaczone do wykonywania zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej szczebla rejonowego nie były w dniu 27 maja 1990 r. oznaczone miejscowo; ponieważ w dniu tym nie istniały jeszcze urzędy rejonowe, które stosownie do przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...) miały powstać najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie tej ustawy, tj. od 27 maja 1990 r. Siedziby tych urzędów określone zostały w rozporządzeniu Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r., które weszło w życie z dniem 27 sierpnia 1990 r.

Do czasu utworzenia urzędów rejonowych i ustalenia ich siedzib zadania i kompetencje należące do kierowników urzędów rejonowych były wykonywane najpierw przez osoby, które dotychczas pełniły funkcje terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego a następnie z mocy art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...) przez organy gminy. Oznacza to – zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że do czasu utworzenia urzędów rejonowych kompetencje należące do kierowników urzędów rejonowych były wykonywane przez wyżej wymienione osoby przy wykorzystywaniu bazy materialnej i kadrowej byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Był więc przejściowy okres, w którym część mienia ogólnonarodowego należącego do byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego służyła do wykonywania zadań należących do właściwości zarówno nowych rad gmin i ich organów, jak i do właściwości terenowych organów rządowej administracji ogólnej, których siedziby miały być dopiero określone w przyszłości, ale nie później niż w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...), tj. licząc od dnia 27 maja 1990 r.

Siedziby nowych urzędów rejonowych określone zostały w rozporządzeniu Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r., które weszło w życie w dniu 27 sierpnia 1990 r.

Stąd Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyprowadza wniosek, że dopiero po utworzeniu urzędów rejonowych możliwe było ustalenie na podstawie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające (...), które części mienia

ogólnonarodowego, należące poprzednio do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego zostały skomunalizowane, a które nie zostały skomunalizowane ze względu na art. 11 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy. Dodaje przy tym, że jest nie do przyjęcia stwierdzenie, iż wolą ustawodawcy było skomunalizowanie budynków, które służyły wykonywaniu zadań publicznych byłych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, z późniejszą koniecznością wynajmowania tych budynków przez Skarb Państwa w celu zapewnienia bazy materialnej dla działalności urzędów rejonowych.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdza, że nie jest to jedyny wypadek czasowej niemożności orzeczenia o komunalizacji określonego fragmentu mienia ogólnonarodowego na gruncie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...). Również do czasu wydania w dniu 9 lipca 1990 r. przez Radę Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 owej ustawy rozporządzenia zawierającego wykaz przedsiębiorstw i państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim wchodzącego w życie z dniem 1 sierpnia 1990 r. niemożliwe było określenie granicy między mieniem skomunalizowanym i nie skomunalizowanym.

2. W związku z drugim pytaniem zawartym we wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyraża pogląd, że przekształcenie z mocy prawa określonych składników mienia ogólnonarodowego wymienionych w art.: 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...) we współwłasność Skarbu Państwa i odpowiednich komunalnych osób prawnych jest możliwe i “byłoby zgodne z poczuciem prawa i rzeczywistości” oraz “czyniłoby zadość poczuciu sprawiedliwości”. Dotyczyłoby to tych składników mienia ogólnonarodowego, które w dniu 27 maja 1990 r. służyły jednocześnie wykonywaniu zadań należących do właściwości komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organów administracji rządowej, sądów lub organów władzy państwowej.

III. Prokurator Generalny w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisku wyraził taki sam pogląd jak Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, co do interpretacji przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające (...), z tym że uwzględnił ponadto, dokonując wykładni powołanych przepisów art. 16 ust. 2 ustawy.

W kwestii drugiego pytania postawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Generalny Prokurator wyraził pogląd, że składniki mienia określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 2 “niepodzielnie służące wykonywaniu zadań prawem przewidzianych przez gminy i organy administracji rządowej oraz sądy i organy władzy państwowej stanowią współwłasność tych organów w częściach niezbędnych do wykonywania tych zadań, jeśli organy wykonujące te zadania określone zostały przepisami prawa do dnia 31 grudnia 1990 r.”

1. Za pierwszym poglądem wyrażonym przez Generalnego Prokuratora w jego stanowisku przemawiają – jego zdaniem – następujące argumenty.

Zarówno art. 11 ust. 1 ustawy, ale również art. 16 ust. 2 ustawy dopuszczają możliwość utrzymania się organów rządowych w posiadaniu lub żądania od gmin zwrotu składników dawnego mienia ogólnonarodowego w okresie od dnia 27 maja do 31 grudnia 1990 r.

Przemawia również za tym przyjęta w art. 11 ust. 1 ustawy konstrukcja ciągłego służenia określonych składników mienia wykonywaniu zadań publicznych.

Taką wykładnię potwierdza również ust. 3 pkt 1 w rozdz. III załącznika do uchwały Nr 104 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego (M. P. Nr 30, poz. 235). Zdaniem Prokuratora Generalnego z powołanych przepisów wynika, że jakkolwiek gmina nabywa mienie wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 z mocy prawa, jednakże tytuł własności tego mienia gmina nabywa dopiero po definitywnym wyłączeniu określonych składników tego mienia spod komunalizacji po to, aby przeznaczyć je na cele administracji rządowej i innych organów państwowych, co powinno być nastąpić do 11 grudnia 1990 r. To definitywne wyłączenie spod komunalizacji mogło nastąpić dopiero po przeprowadzeniu postępowania przez komisję inwentaryzacyjną i wydaniu decyzji przez właściwego wojewodę stwierdzającej nabycie danego składnika majątkowego przez gminę. Decyzja taka stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej tytułu własności nieruchomości (art. 20 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające...). Decyzje wojewody uwzględniać muszą nie tylko sposób użytkowania składników mienia państwowego przez organy administracji rządowej do dnia 27 maja 1990 r., ale także okoliczności wynikające z późniejszych zmian organizacyjnych, a zwłaszcza z rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych (Dz.U. Nr 54, poz. 316 z późn. zm.).

Przeciwna wykładnia przedmiotowych przepisów podważałaby założenie racjonalności działania ustawodawcy, ponieważ prowadziłaby do sytuacji, w których dotychczasowy właściciel mienia, czyli Skarb Państwa, przekazując to mienie gminom, zarazem uznawałby za uzasadnione dzierżawienie lub najem tego mienia przez Skarb Państwa od gmin.

2. Co do drugiego pytania przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prokurator Generalny również podziela pogląd wnioskodawcy, że w wypadku wspólnego użytkowania składników mienia ogólnonarodowego przez gminę i organ administracji rządowej – składniki te stanowią współwłasność tych podmiotów w częściach odpowiadających potrzebom związanym z wykonywaniem zadań przez te podmioty.

3. W kwestii wykonywania tymczasowych i stałych zadań zleconych gminie określonych przez ustawę z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych (...) Prokurator Generalny wypowiedział pogląd, że składniki mienia służące do wykonywania zadań tymczasowych, które przejęte zostały następnie od gminy przez organy administracji państwowej przed dniem 31 grudnia 1990 r., również nie uległy komunalizacji.

IV. W sprawie nadesłane zostały poza tym do Trybunału Konstytucyjnego opinie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów.

V. Trybunał Konstytucyjny, przystępując do wykładni przepisów art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 pkt 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.) zwanej dalej “ustawą”, będących przedmiotem pytania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stwierdził przede wszystkim, że potrzeba wykładni tych przepisów jest uzasadniona, ponieważ w praktyce ich stosowania niewątpliwie mogą powstawać trudności.

1. Przepisy wskazane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczą komunalizacji części mienia ogólnonarodowego (państwowego).

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że “Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (...) staje się w dniu wejścia w życie niniejszej. ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin”.

Do “dalszych” przepisów, o których mówi cytowany przepis należy m. in. art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że “Składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli:

1) służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej (...).

Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy nie jest jedynym takim przepisem. Należą do nich również dalsze przepisy zawarte w tymże artykule w ust. 1 pkt 2 i 3 oraz w art. 12 ustawy.

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) stosownie do jej art. 40 wchodzi w życie z dniem 27 maja 1990 r., z wyjątkiem art. 11 ust. 2, art. 17 ust. 7 i art. 18 ust. 3, które wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

Jak słusznie wskazał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, trudności związane z wykładnią dwóch przepisów objętych pierwszym pytaniem wynikają z zestawienia obu tych przepisów. Pierwszy z nich (art. 5 ust. 1 pkt 1) wypowiada zasadę, która w całości sformułowana została w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy. Określa ona, jaka część mienia państwowego została skomunalizowana z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. Natomiast art. 11 przewiduje od tej zasady wyjątki. Taki zabieg należy do normalnej techniki legislacyjnej i nie musi rodzić trudności wykładniczych. W wypadku przepisów objętych pytaniem rzecz jednak polega na tym, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), które wyjątkowo w stosunku do zasady wypowiedzianej w art. 5 ust. 1 i 2 nie uległy komunalizacji, zostały określone przy pomocy słów “służą wykonaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów i organów władzy państwowej”. W dniu 27 maja 1990 r. istniały i funkcjonowały określone przez obowiązujące w owym czasie przepisy prawa organy administracji rządowej, sądy i organy władzy państwowej. Oczywiście jest, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) służące do wykonywania zadań publicznych należących do właściwości tych państwowych jednostek organizacyjnych nie podlegały – w myśl art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy – komunalizacji. Z tego punktu widzenia objęte pytaniem przepisy nie budzą wątpliwości.

Natomiast wątpliwości łączą się z faktem, że w dniu 27 maja 1990 r. nie istniały jeszcze i nie funkcjonowały rejonowe organy rządowej administracji ogólnej, chociaż ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej stanowiła o powołaniu takich organów w osobach kierowników urzędów rejonowych (rozdz. 6 cytowanej ustawy), a art. 5 i 6 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) określał szczegółowo ich zadania i kompetencje.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że aby dokonać oceny, czy rejonowe organy rządowej administracji ogólnej należą do kategorii państwowych jednostek organizacyjnych objętych przepisem art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, należy wziąć pod uwagę nie tylko treść przepisów objętych pytaniem oraz innych przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) dotyczących komunalizacji części mienia ogólnonarodowego (państwowego), ale również cały kompleks aktów prawnych, przy pomocy których dokonana została w Polsce reforma ustroju państwowego. Istotną częścią tej reformy było powołanie do istnienia samorządu terytorialnego, wyposażenie go w majątek, na który złożyły się określone składniki mienia (rozumianego jako ogół praw majątkowych) wchodzące przed dokonaniem reformy w skład własności państwowej oraz przekazanie samorządowi terytorialnemu szeregu kompetencji i zadań, które przedtem wykonywały terenowe organy administracji państwowej.

Dokonano również reformy terenowych organów administracji państwowej. Reforma ta realizowana była za pośrednictwem nie jednego aktu prawnego, lecz całego kompleksu aktów (ustaw i aktów podustawowych), które wydane były w ciągu pewnego czasu, a wiele skutków określonych w tych aktach następowało podczas procesu realizowania reformy.

To, że założeniem wspomnianej reformy było trwanie jej w ciągu oznaczonego okresu świadczy art. 44 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...), który przewidywał, że do czasu utworzenia rejonowych organów rządowej administracji ogólnej zadania i kompetencje przewidziane dla tych organów pełnić będą czasowo wojewodowie oraz organy gminy. Należy tu zaznaczyć, że ustawodawca przewidywał, iż okres ten będzie krótki, stosownie bowiem do art. 44 ust. 1 nie mógł trwać dłużej niż do 27 sierpnia 1990 r.

Ten trwający w czasie proces realizowania reformy ustroju państwa Trybunał Konstytucyjny uznał za okoliczność ważną, która powinna być brana pod uwagę przy wykładni przepisów objętych pytaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Najważniejsze (choć nie wszystkie) akty prawne, przy pomocy których przeprowadzona została reforma ustroju państwa, były w porządku chronologicznym następujące: a) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 79, poz. 467; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499 oraz z 1993 r. Nr 17, poz. 78 i Nr 109, poz. 488 (weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. z wyjątkiem art. 11 ust. 2, art. 17 i 18 ust. 3), b) ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – Dz.U. Nr 21, poz. 273 z późn. zm. (weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. z wyjątkiem art. 56 ust. 3), ustawa 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. (weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. z wyjątkiem art. 11 ust. 2, art. 17 ust. 7 i art. 18 ust. 3), d) ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm. (weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r.), e) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji – Dz.U. Nr 51, poz. 301 (weszło w życie z dniem 1 sierpnia 1990 r.), f) uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego – Mon. Pol. Nr 30, poz. 235 (weszła w życie z dniem 7 sierpnia 1990 r.), g) rozporządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania

urzędów rejonowych – Dz.U. Nr 54, poz. 316 z późn. zm. (weszło w życie z dniem 27 sierpnia 1990 r.).

Jest rzeczą charakterystyczną, że ustawy wymienione pod a-d weszły w życie tego samego dnia, ale nie można zapominać, że dalej wymienione akty wykonawcze związane z wprowadzeniem reformy weszły w życie w datach późniejszych a terminy realizacji ich postanowień mogą być jeszcze bardziej przesunięte w czasie.

Mając na względzie proces reformowania rządowej administracji terenowej a w szczególności powołanie rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, który to proces przebiegał w ścisłym powiązaniu i równolegle do utworzenia samorządu terytorialnego i wyposażania tego samorządu w część mienia ogólnonarodowego (państwowego), które stało się mieniem komunalnym, Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył następujące przepisy, które – jego zdaniem – wiążą się z art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy objętych pytaniem.

Należą do nich, po pierwsze, art. 36-40 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o rejonowych organach rządowej administracji ogólnej. Stanowią one o powołaniu urzędów rejonowych, na czele których stoją ich kierownicy, zobowiązują Ministra właściwego do spraw administracji do określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych oraz określają ich rolę i miejsce w systemie rządowej administracji ogólnej.

Z kolei art. 5 i 6 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianach niektórych ustaw określiły zadania i kompetencje rejonowych organów rządowej administracji ogólnej.

Wymienione wyżej przepisy weszły w życie w tym samym dniu, co art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W dniu tym nie były jeszcze określone siedziby i zasięg terytorialny urzędów rejonowych, jednakże były określone już ich kompetencje i zadania. Stąd też przepis art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...) stanowił, że do czasu utworzenia rejonowych organów rządowej administracji ogólnej nie dłużej jednak niż przez trzy miesiące od dnia 27 maja 1990 r., tj. do dnia 27 sierpnia 1990 r., zadania i kompetencje przechodzące do tych organów realizują organy gminy, a przedtem zanim organy gminy jeszcze nie zostały wybrane, pełniły te funkcje osoby, które dotychczas pełniły funkcje terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 22 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające (...) w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego – Dz.U. Nr 43, poz. 253). Jak widać, kompetencje i zadania rejonowych organów rządowej administracji ogólnej istniały i były wykonywane w dniu 27 maja 1990 r. z tym, że wykonujące je najpierw osoby wcześniej pełniące funkcje terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego a następnie organy gminy realizowały te kompetencje i zadania tylko czasowo jako zadania powierzone (art. 44 ust. 2 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...)).

Oczywiste jest, że kompetencje i zadania, o jakich była wyżej mowa, realizowano wykorzystując składniki majątkowe (konkretnie: budynki i pomieszczenia), które uprzednio należały do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

Stosownie do art. 128 k. c. w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 1, poz. 11), który obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające (...), składniki majątkowe “należące” do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego były “własnością ogólnonarodową (państwową) przysługującą Skarbowi Państwa”.

Zwrot normatywny “mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego”, użyty w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające (...), oznacza stosownie do obowiązującego w dniu wejścia w życie tej ustawy art. 44 k. c. własność i inne prawa majątkowe będące mieniem ogólnonarodowym (państwowym), którego składnikami rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej jedynie zarządzały w imieniu Skarbu Państwa jako państwowe jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej (*stationes fisci*).

Po tym ustaleniu Trybunał Konstytucyjny przeszedł do analizy art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające (...).

Przepis ten stanowi, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przyjęte w art. 11 ust. 1 pkt 1 wyliczenie organów państwa. Przepis ten wymienia organy administracji rządowej, sądy oraz organy władzy państwowej. Nie ulega wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy było wyczerpujące wyliczenie organów państwa. Rozumienie pojęć “organy administracji rządowej” i “sądy” nie budzi wątpliwości. Wątpliwości natomiast może budzić użyte w ustawie pojęcie “organy władzy państwowej” i to zagadnienie wymaga komentarza.

Jak wiadomo, Konstytucja z 1952 r. wyodrębniała cztery kategorie organów państwa: organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, wymiar sprawiedliwości i prokuratura oraz organy kontroli (NIK). Ta klasyfikacja organów państwa oparta była o zasadę jedności władzy państwowej, od której ustawodawstwo polskie zaczęło, począwszy od nowelizacji Konstytucji z 1989 r., odchodzić w kierunku zasady trójpodziału władzy. Proces ten ostatecznie zakończyło uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. zwanej Małą Konstytucją. Art. 1 Małej Konstytucji ostatecznie zerwał z dotychczasowym podziałem organów państwa na organy władzy państwowej, administracji państwowej, sądy i prokuraturę oraz organy kontroli i w to miejsce wprowadził podział na organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Dnia 27 maja 1990 r., w czasie gdy weszły w życie m. in. ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej a także będąca przedmiotem wykładni ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) w polskim prawie już nie było takiej kategorii organów państwa, jak organy władzy państwowej. Obowiązująca w tym czasie Konstytucja tylko w dwóch swoich postanowieniach używała pojęcia organy władzy państwowej: w art. 20 ust. 1: “Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej” oraz w art. 3 ust. 2: “Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów

prawa”. Art. 3 ust. 2 Konstytucji formułujący zasadę legalności zawsze rozumiany był w literaturze prawa konstytucyjnego szeroko, w ten mianowicie sposób, że jest w nim mowa o organach państwa. Nie można bowiem założyć, że obowiązek działania na podstawie przepisów prawa miał dotyczyć tylko organów władzy państwowej i organów administracji państwowej a już nie sądów, prokuratury i NIK.

Wyjaśnienia też wymaga obowiązujące nadal w dniu 27 maja 1990 r. postanowienie art. 20 ust. 1 Konstytucji mówiące o tym, że Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej. Otóż należy zwrócić uwagę przy analizie cyt. art. 20 ust. 1 na dwa fakty:

a) jeśli wziąć pod uwagę całość przepisów konstytucyjnych, to trzeba by stwierdzić, iż nie można jednoznacznie powiedzieć, że Sejm (w dniu 27 maja 1990 r.) miał cechy przypisywane organom władzy państwowej; na podstawie analizy Konstytucji równie dobrze można stwierdzić, iż w omawianym okresie miał już cechy organu władzy ustawodawczej, czyli inaczej, iż był organem państwa w zakresie władzy ustawodawczej;

b) art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy będącej przedmiotem wykładni używa terminu, organy władzy państwowej” a 27 maja 1990 r. określenie to mogło odnosić się tylko do Sejmu.

Trudno jednak byłoby przyjąć, że użyte w cyt. art. 11 ust. 1 pkt 1 pojęcie organy władzy państwowej” jest synonimem pojęcia Sejmu.”

Po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (Mała Konstytucja) Sejm stosownie do art. 1 jest organem państwa w zakresie władzy ustawodawczej. Obecnie pojęciem organy władzy państwowej Konstytucja posługuje się już tylko w art. 3 ust. 2 pozostałych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., i to w znaczeniu – jak powiedziano powyżej – organy państwa.

Odnosząc to, co powyżej zostało powiedziane, do kwestii rozumienia pojęcia organy władzy państwowej użytego w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) należy przyjąć, że w kontekście wymienionych tam organów administracji rządowej i sądów pojęcie organy władzy państwowej oznacza inne niż organy administracji rządowej i sądy organy państwa.

W przepisie art. 11 ust. 1 pkt 1 wyeksponowane zostało na pierwszym miejscu kryterium służenia “wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości” a dopiero następnie wskazane zostały organy, do których wykonywanie tych zadań należy. Przy czym, gdy chodzi o organy administracji państwowej, żadne z nich nawet nie wymienione zostały z nazwy, ani tym bardziej nie określona została ich liczba i siedziby. Jest to kryterium przedmiotowe a nie podmiotowe. Gdyby kryterium było podmiotowe, wskazany przepis stanowiłby wprost, że mienie “należące” w dniu 27 maja 1990 r. do wymienionych podmiotów nie ulega komunalizacji. Wówczas każdy składnik majątkowy mienia ogólnonarodowego bez względu na jego przeznaczenie będący w gestii określonych organów wyjęty byłby spod komunalizacji. Według kryterium podmiotowego skonstruowane są przepisy art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 12 ustawy. Wynika z tych przepisów, że każdy rodzaj mienia, nawet bezpośrednio nie związany z celami i zadaniami danego podmiotu, jeżeli w dniu 10 maja 1990 r. należał do niego albo korzystał on z tego mienia, nie podlegał komunalizacji. W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych wymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 2 potwierdza ten wniosek pośrednio art. 14 ustawy.

Takie odczytanie przepisu art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy prowadzi do wniosku, że składniki mienia ogólnonarodowego, które w dniu 27 maja 1990 r. służyły wykonywaniu określonych ustawą zadań publicznych, należących do kompetencji również ustawowo określonych rodzajów organów państwowych, nie ulegają komunalizacji, chociażby zadania te przemijająco były wykonywane przez inne podmioty niż organy wymienione w ustawie jako właściwe do wykonywania tych zadań publicznych.

Należy podkreślić, że słowo “służyły” oznacza pewien stan faktyczny a nie tytuł prawny bez względu na to, czy tytuł ten stanowiło powierzenie zarządu składnikiem mienia państwowego określonej państwowej jednostce organizacyjnej czy tytuł ten był umowny (np. quasi najem). Oczywiście jest również, że jeżeli organy wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy korzystały z lokali lub budynków prywatnych na podstawie umów najmu lub dzierżawy regulowanych na podstawie kodeksu cywilnego, to w skład mienia ogólnonarodowego wchodziło jedynie prawo najmu lub dzierżawy, ale nigdy własność, która pozostawała własnością prywatną, bez względu na to, komu “skarżył” dany przedmiot majątkowy (konsekwencję tych stosunków zobowiązaniowych reguluje art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...)).

W rezultacie należy stwierdzić, że mienie służące wykonywaniu zadań, które zostały ustawowo przywiązane do kompetencji rejonowych organów administracji rządowej, chociaż organy te jeszcze nie funkcjonowały w dniu 27 maja 1990 r., nie uległo w dniu tym komunalizacji.

Poza prowadzącymi do takiego wniosku wykładniami: językową, logiczną, systemową i funkcjonalną za powyższym rozumieniem przepisów przemawiają również wykładnia celowościowa i historyczna.

Zarówno Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jako wnioskodawca, jak również Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powołują się na domniemanie racjonalności w działaniu ustawodawcy i wyprowadzają stąd wniosek, że wydając ustawy, których celem było przeprowadzenie reformy ustroju państwa, ustawodawca musiał mieć na względzie konieczność wyposażenia nie tylko organów samorządu terytorialnego ale i organów administracji rządowej wszystkich szczebli w odpowiednie środki materialne konieczne do tego, aby mogły one realizować powierzone im kompetencje i zadania. Ustawodawca musiał przy tym uwzględnić potrzeby nowo powołanych organów terytorialnej administracji rządowej, tj. urzędów rejonowych, choćby w dniu 27 maja 1990 r. jeszcze one nie funkcjonowały.

Byłoby nieracjonalne dokonywanie podziału kompetencji i zadań między gminy i organy administracji rządowej, w tym również urzędy rejonowe oraz związanego z tym podziału mienia ogólnonarodowego na mienie komunalizowane i mienie pozostające mieniem Skarbu Państwa, bez uwzględnienia potrzeb urzędów rejonowych. W przeciwnym razie komunalizacja części mienia ogólnonarodowego, dokonywana przecież nieodpłatnie, musiałaby w wypadku urzędów rejonowych prowadzić do tego, że zmuszone one byłyby w większości wypadków po ich ukonstytuowaniu do dzierżawienia lub wynajmowania potrzebnych im budynków bądź lokali od gmin. Tym samym ich sytuacja bez żadnego uzasadnienia byłaby znacznie gorsza niż np. urzędów wojewódzkich, sądów, prokuratur itp. państwowych jednostek organizacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny uznał taką wykładnię celowościową za uzasadnioną.

Również wykładnia historyczna potwierdza tę myśl. Ze stenogramów posiedzeń sejmowych wynika, że w czasie obrad zostało podniesione, iż w projekcie przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym zakres mienia komunalizowanego nie został określony enumeratywnie, a jego przejmowanie ujęte zostało jako proces oraz że mienie służące do wykonywania zadań należących do administracji rządowej nie będzie przejmowane przez gminy (stenogramy obrad z dnia 11 kwietnia 1990 r. s. 11 -36 i s. 96-164 oraz z dnia 10 i 11 maja 1990 r. s. 52-63). Wypowiedzi te nie były w czasie obrad kwestionowane.

2. Trybunał Konstytucyjny rozważył z kolei argumenty, które by mogły być podniesione przeciwko wyżej przedstawionej wykładni.

Pierwszy zarzut polegać może na tym, że wykładnia językowa przepisów art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy prowadzi do wniosku, stosownie do którego mienie stanowiące w dniu 27 maja 1990 r. mienie państwowe, które należało do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, ex lege uległo w tym dniu komunalizacji, chyba że służyło w tym dniu zadaniom publicznym wykonywanym przez istniejące w tym dniu organy administracji rządowej. Pogląd ten znalazł wyraz w orzecznictwie i stanowisku Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. Ponieważ zaś w dniu tym urzędy rejonowe jeszcze nie istniały, mienie które miałyby im służyć do wykonywania zadań statutowych po określeniu w przyszłości ich siedzib i zasięgu terytorialnego, nie mogło być wyjęte spod komunalizacji.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił ten argument oparty wyłącznie na wykładni językowej przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające (...), biorąc pod uwagę to, co było powiedziane wyżej, a mianowicie, że kompetencje i zadania urzędów rejonowych były już w dniu 27 maja 1990 r. ustawowo określone i co więcej również czasowo i zastępczo wykonywane przez inne upoważnione do tego organy. Powinny one były wykonywać te kompetencje i zadania najpóźniej do 27 sierpnia 1990 r. (art. 44 ust. 2 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji...). W dniu tym określone zostały siedziby i zasięg terytorialny działania urzędów rejonowych (rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r.), a więc w dniu tym zaczęły działać urzędy rejonowe. Zachowana została przez to ciągłość wykonywania zadań i kompetencji urzędów rejonowych przyznanych im w art. 5 i 6 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...).

Wobec przedstawionych wyżej argumentów, na które powołał się Trybunał Konstytucyjny, ustąpić musi zarzut, że komunalizacja dokonana z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. byłaby niedookreślona i rozciągnięta w czasie.

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę okoliczność, że siedziby urzędów rejonowych ustalone zostały na terenie tylko niektórych gmin. Jest oczywiste, że w gminach, których organy do czasu określenia siedzib urzędów rejonowych wykonywały czasowo zadania i kompetencje należące do urzędów rejonowych, a na terenie których urzędy te nie powstały, mienie wykorzystywane do wykonywania tych zadań i kompetencji zostało skomunalizowane z dniem 27 maja 1990 r. Należy się zgodzić, że do dnia 27 sierpnia 1990 r., tj. do daty wejścia w życie Rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w sprawie określenia siedzib działania urzędów rejonowych istniał w pewnym stopniu stan niepewności co do zakresu komunalizacji mienia ogólnonarodowego (państwowego). Było to jednak nieuniknione ze względu na to, że proces reformy ustroju państwa trwał przez pewien

czas, na co Trybunał Konstytucyjny wskazał w poprzednich wywodach. Należy jednak podkreślić, że okres ten był krótki.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że trwanie w czasie procesów komunalizacji mienia nie jest czymś obcym dla ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...). Taką regulację zawiera art. 11 ust. 2 ustawy, stosownie do którego nie ulegają komunalizacji składniki imienia ogólnonarodowego, które należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Jednakże przedsiębiorstwa takie i inne jednostki organizacyjne nie były określone w dniu 27 maja 1990 r., lecz stosownie do przepisu ustępu 2 art. 11 ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do sporządzenia w czasie późniejszym w drodze rozporządzenia wykonawczego wykazie tych przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych. Rozporządzenie to zostało wydane 9 lipca 1990 r. i z tym dniem weszło w życie.

Drugi zarzut może być wyprowadzony z treści przepisu art. 16 ust. 2 ustawy. Stanowi on, że “jeżeli na podstawie ustawy szczególnej, wydanej w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. nastąpi zmiana zadań i kompetencji w zakresie administracji publicznej, która wymagać będzie przekazania na rzecz Skarbu Państwa składników mienia komunalnego nabytego w trybie niniejszej ustawy – przekazanie takie nastąpi nieodpłatnie, za zwrotem przez Skarb Państwa nakładów poniesionych przez gminę, stosownie do art. 226 § 1 Kodeksu cywilnego”. Na podstawie cytowanego przepisu można by twierdzić, że art. 16 ustawy czyni w sposób wystarczający zadość potrzebom powoływanych z dniem 27 sierpnia 1990 r. urzędów rejonowych, których siedziby i zasięg terytorialny określone zostały w rozporządzeniu Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r., które weszło w życie z dniem 27 sierpnia 1990 r. Pogląd ten znalazł wyraz w piśmie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 1993 r. skierowanym do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Również i tę wykładnię Trybunał Konstytucyjny uznał za nie uzasadnioną.

Analiza przepisu art. 16 ust. 2 prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, przepis ten mówi o “ustawie szczególnej”. Z całą pewnością ani ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z dnia 22 marca 1990 r., ani ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej (...) z dnia 17 maja 1990 r., które określiły kompetencje i zadania urzędów rejonowych, nie mogą być uznane za “ustawy szczególne”. Tym bardziej, ustawa szczególna” w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy nie jest rozporządzeniem Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych z dnia 1 sierpnia 1990 r. wydanego na podstawie art. 36 ust. 2 wspomnianej wyżej ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z dnia 22 marca 1990 r.

Po drugie, w art. 16 ust. 2 ustawy jest mowa o zmianach zadań i kompetencji w zakresie administracji publicznej, jakie “nastąpią” na podstawie “ustawy szczególnej”. Przepis użył czasu przyszłego w stosunku do zmian wprowadzonych przez “ustawę szczególną”. Tymczasem zmiany zadań i kompetencji w zakresie administracji publicznej dokonane przez ustawy wydane przed 27 maja 1990 r. nastąpiły w tym dniu. Należy więc wnosić, że art. 16 ust. 2 ustawy ma na myśli tylko ustawy szczególne, jakie mogłyby być wydane między 27 maja 1990 r. a 31 grudnia 1990 r., w konsekwencji których byłaby konieczność dokonania przesunięć majątkowych, o jakich jest mowa w art. 16 ust. 2 ustawy.

Na podstawie przedstawionej analizy art. 16 ust. 2 ustawy Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że przepis ten nie dotyczy sytuacji prawnych powstałych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. określającego siedziby urzędów rejonowych. Należy w tym miejscu dodać, że pismem z dnia 29 grudnia 1993 r. Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów odwołał swoje poprzednie stanowisko.

Oczywiście, zmiany siedziby i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych oraz ich zadań i kompetencji mogły następować również po wspomnianej dacie, pociągając za sobą konieczność dokonania przesunięć majątkowych między Skarbem Państwa i komunalnymi osobami prawnymi. Takie przesunięcia majątkami mogły być przeprowadzone do dnia 31 grudnia 1990 r. na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy, a później na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; zm.: z 1991 r. Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212; Nr 65, poz. 309 i Nr 131, poz. 629).

3. Przechodząc do drugiego pytania przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Są łatwe do przewidzenia sytuacje, w których nieruchomości gruntowe oraz stojące na nich budynki mogą być wykorzystywane zarówno przez komunalne jednostki organizacyjne, jak i przez organy administracji rządowej, sądy lub inne jednostki państwowe.

Mogły się zdarzyć sytuacje, kiedy tego rodzaju budynki zostały wzniesione wspólnymi siłami jednostek organizacyjnych, z których obecnie jedne są jednostkami komunalnymi a inne należą do jednostek organizacyjnych państwowych. Sytuacje takie nie są wprost uregulowane w ustawie – Przepisy wprowadzające (...). Należy mieć na względzie, że budynki są to przedmioty niepodzielne. Istnieją możliwości dwojakiego rozwiązania takich sytuacji. Albo należałoby przyjąć, że na podstawie przepisów art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy takie nieruchomości przypadają jednemu z wymienionych w nich podmiotów (pozostają własnością Skarbu Państwa), co sprawiałoby konieczność zawarcia przez drugi podmiot umowy najmu i płacenia z tego tytułu czynszu, albo uznać, że nieruchomość niepodzielna staje się współwłasnością w częściach ułamkowych obu podmiotów. Trybunał Konstytucyjny uznał, że to drugie rozwiązanie jest bardziej właściwe.

Skoro przepisy tzw. ustawy uwłaszczeniowej stanowią, że oznaczone w art. 5 ust. 1 i 2 składniki byłego mienia ogólnonarodowego stają się albo własnością komunalnych osób prawnych albo Skarbu Państwa, to odpowiednio stosując rozumowanie oparte na argumentum a maiori ad minus nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyjąć mniej radykalne rozwiązanie, stosownie do którego w wypadku współkorzystania przez komunalne osoby prawne i państwowe osoby prawne z tego samego niepodzielnego składnika mienia stają się one współwłaścicielami takiego mienia.

Prawo cywilne nie określa zamkniętego katalogu zdarzeń, które prowadzą do powstania współwłasności w częściach ułamkowych. Nie ma więc przeszkód, aby współwłasność taka powstała na podstawie faktu, że nieruchomość, która stanowiła do 27 maja 1990 r. składnik mienia ogólnonarodowego, jest wykorzystywana przez komunalne osoby prawne i jednostki państwowe wymienione w art. 11 ust. 1 pkt 1.

Możliwość powstania współwłasności w procesie komunalizacji mienia przewiduje art. 6 § 2 ustawy. Czyni to, co prawda, nie wprost, ale ze słów, które użyte zostały w tym przepisie ("do sprawowania zarządu mieniem wspólnym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego"), należy wnosić, że chodzi w nim o współwłasność gmin w częściach ułamkowych. Przepis ten jest wyrazem myśli legislacyjnej, że gdy chodzi o stosunki cywilnoprawne regulowane przez ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego, to poza przepisami szczególnymi zawartymi w tym ustawodawstwie podlegają one poza tym ogólnym przepisom kodeksu cywilnego. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego słusznie zwrócił uwagę na to, że takie rozwiązanie odpowiadałoby najlepiej zasadzie słuszności i interesowi zarówno Skarbu Państwa, jak i zainteresowanych podmiotów samorządu terytorialnego. Wysokość udziałów we współwłasności tych podmiotów zależy od zakresu wykorzystywania przez te podmioty przedmiotów współwłasności stosownie do ich potrzeb pozostających w związku z wykonywaniem przez te podmioty zadaniami.

Do postępowania w sprawie stwierdzenia powstania współwłasności i wysokości udziałów stosuje się odpowiednio art. 18 ustawy.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone w uzasadnieniu argumenty Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię zawartą w uchwale.