



Sygn. akt III CSK 156/07

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 listopada 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Strus

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa R. S.A. z siedzibą w W.,
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa
i Starostę T.

o nakazanie złożenia oświadczenia woli,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 8 listopada 2007 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 15 listopada 2006 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2006 r. Sąd Okręgowy w N. oddalił powództwo o nakazanie Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa i Starostę T., aby złożył oświadczenie o nieodpłatnym ustanowieniu na rzecz powoda użytkowania wieczystego gruntu oraz o nieodpłatnym przeniesieniu na jego rzecz własności znajdujących się na nim budynków i nie obciążył powoda kosztami procesu.

Sąd ustalił, że dochodzone roszczenie dotyczy nieruchomości położonej w Z. przy ul. Z. 2, oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 102/3 o pow. 781 m² oraz działka ewidencyjna nr 102/5 o pow. 167 m², dla której Sąd Rejonowy w Z. prowadzi księgę wieczystą nr [...]. W wymienionej księdze jest wpisany jako właściciel nieruchomości Skarb Państwa - Starosta Powiatu T.

Na podstawie decyzji Naczelnika Miasta Z. i Gminy T. z dnia 21 stycznia 1987 r. wymieniona nieruchomość wraz z budynkiem Klubu [...] została przekazana nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste [...] Spółdzielni Wydawniczej „P.”. "Z dniem 6 kwietnia 1990 r. „P.” została postawiona w stan likwidacji na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o likwidacji Spółdzielni „P.” (Dz. U. Nr 21, poz. 125). Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 172 z dnia 29 października 1991 r. (MP nr 3, poz. 13) część majątku likwidowanej Spółdzielni przejął Skarb Państwa w celu utworzenia spółki akcyjnej Skarbu Państwa.

Zarządzeniem z dnia 29 kwietnia 1991 r. Minister Przemysłu i Handlu utworzył z dniem 1 maja 1991 r. - wykorzystując przejęty przez Skarb Państwa majątek zlikwidowanej „P.” - przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą Przedsiębiorstwo „R”. Na podstawie zarządzenia z dnia 20 stycznia 1992 r., zmieniającego pierwotne zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu, utworzone Przedsiębiorstwo zostało nieodpłatnie wyposażone w nieruchomości, wymienione w załączniku nr 3 do zarządzenia zmieniającego, w ten sposób, że grunty oddano mu w użytkowanie wieczyste, a znajdujące się na nich budynki – na własność. W przytoczonym załączniku została wymieniona nieruchomość w Z. przy ul. Z. 2.

Dnia 14 października 1991 r. pomiędzy komisją likwidacyjną „P.” a przedstawicielem Ministra Przemysłu i Handlu została zwarta umowa, której § 7 stanowi, że ilekroć z mocy prawa, umowy lub zwyczaju dla skutecznego przejęcia wymagana jest zgoda wierzyciela, zgoda organu administracji państwowej lub organu samorządu, zmiana decyzji administracyjnej, wygaszenie prawa strony przekazującej i ustanowienie w to miejsce prawa strony przejmującej, z odpowiednim wnioskiem wystąpi strona przejmująca, a strona przekazująca nie będzie uchylać się od niezbędnego współdziałania.

Na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 30 z dnia 24 stycznia 1992 r. oraz aktu notarialnego z dnia 24 marca 1992 r., który został sporządzony na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.), Przedsiębiorstwo „R.” zostało przekształcone w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa „R.” S.A., która przejęła cały majątek przekształconego przedsiębiorstwa.

Sąd Okręgowy uznał, że nie ma podstaw do uwzględnienia powództwa. W chwili tworzenia Przedsiębiorstwa „R.” obrót nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa regulowała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej: u.g.g.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.g.g. podmiotami uprawnionymi do gospodarowania gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa byli właścivi wojewodowie i rejonowe organy rządowej administracji ogólnej, chyba że przepisy szczególne stanowiły inaczej. Opierając się na analizie stanu prawnego z chwili tworzenia Przedsiębiorstwa „R.”, Sąd stwierdził, że wówczas nie było w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.g.g. przepisu szczególnego uprawniającego Ministra Przemysłu i Handlu do gospodarowania sporną nieruchomością. Takiego charakteru nie miał zwłaszcza przepis art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 80 ze zm. dalej: u.p.p.). To oznacza, że wymienione zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu nie stanowiły ani podstawy prawnej nabycia przez Przedsiębiorstwo „R.” prawa użytkowania wieczystego spornych gruntów oraz prawa własności znajdujących się na nim budynków, ani - źródła dochodzonego w sprawie roszczenia. Również umowa z dnia 14 października 1991

r. - z tych samych powodów co zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu - nie stanowi podstawy prawnej dochodzonego w sprawie roszczenia.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację powódki, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, pełnomocnik powódki zarzucił naruszenie przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 1 u.p.p. i art. 140 k.c. Powołując się na tę podstawę wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu bądź o uchylenie wyroków Sądów obu instancji i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma zarzut dotyczący relacji między art. 46 ust. 1 u.p.p. a art. 2 ust. 1 u.g.g., w wersji obowiązującej w chwili wyposażania Przedsiębiorstwa „R.” m.in. w sporną nieruchomość. Naruszenie przytoczonych przepisów polega - zdaniem skarżącej - na uznaniu, że art. 46 ust. 1 u.p.p. nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ust. 1 u.g.g.

Pierwszy z przytoczonych przepisów stanowi, że organ założycielski wyposaża przedsiębiorstwo w środki niezbędne do prowadzenia działalności określonej w akcie prawnym o jego utworzeniu. Z przepisu art. 2 ust. 1 u.g.g. wynika natomiast, że gospodarka gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa należy do właściwości wojewodów i rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, a gruntami stanowiącymi własność gminy - do właściwości rad gmin i zarządów gmin, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Unormowanie zawarte w art. 46 ust. 1 u.p.p. jest - jak podkreśla się w piśmiennictwie - klasycznym przykładem wyposażania osoby prawnej w określone uprawnienia do mienia państwowego. Wprawdzie użyte w tym przepisie określenie „środki niezbędne” nie zostało bliżej sprecyzowane, jednakże nie ulega wątpliwości, że obejmuje ono nieruchomości (grunty, budynki, urządzenia trwale z gruntem związane), ruchomości (maszyny) i środki finansowe. W związku z tą regulacją pojawił się problem, w jakim trybie następuje owo przekazanie mienia, zwłaszcza nieruchomości.

Kwestię tę podjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 czerwca 1995 r., III CZP 70/95 (OSNC 1995, nr 10 poz. 146), w której przyjął, że: „Wyposażenie przez organ założycielski tworzonego przedsiębiorstwa państwowego w takie składniki mienia, jak zabudowane grunty Skarbu Państwa, może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.)”. Również w orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że Minister Przemysłu i Handlu, tworząc przedsiębiorstwo państwowe, nie miał podstaw prawnych do orzekania o prawach do nieruchomości gruntowych, ponieważ gospodarka nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa albo gminy nie należała do jego kompetencji (por. wyrok NSA z dnia 26 lutego 1998 r., I SA 1768/96, Lex nr 44 632).

Wyrażony wyżej pogląd spotkał się z krytyką w piśmiennictwie. Nawiązując do niej, skarżąca zarzuciła, że przepis art. 46 ust. 1 u.p.p. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ust. 1 u.g.g., ponieważ nie sposób uznać, aby przy wyposażaniu nowotworzonego przedsiębiorstwa państwowego w mienie w postaci nieruchomości mogły być stosowane wymagania wynikające z ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, a więc przetargowy tryb nabycia oraz odpłatność.

Tego zarzutu - jak trafnie przyjęły Sądy obu instancji - nie można podzielić. Zastrzeżenia budzi bowiem - co słusznie podniesiono w piśmiennictwie - również zapatrywanie, że przedsiębiorstwo państwowe powinno być wyposażane w mienie w szczególnym trybie, tzn. na podstawie przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, z pominięciem ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Rzecz w tym, że prowadzi ono do tworzenia - bez uzasadnienia prawnego - przywilejów na rzecz państwowych osób prawnych. Dlatego w piśmiennictwie wskazywano na potrzebę interwencji ustawodawczej. Postulowane zmiany ustawodawcze, nawiązujące do kierunku przyjętego w uchwale Sądu Najwyższego III CZP 70/95, znalazły się w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603). Jednakże nie mają one zastosowania do przedsiębiorstw utworzonych przed wejściem w życie ustawy.

Argumentu przeciwko stanowisku skarżącej dostarcza także - pominięta przez skarżącą - ustawa z dnia 25 marca 1994 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu (Dz. U. nr 51, poz. 201). Wymieniona ustawa, dodając art. 2 lit. e, wyraźnie przyjęła, że przedsiębiorstwa utworzone na podstawie zarządzeń Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, które przejęły mienie będące w zarządzie odpowiednich państwowych jednostek organizacyjnych, nabywają z dniem ich wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych, z mocy prawa, użytkowanie wieczyste gruntów wchodzących w skład tego mienia oraz własność położonych na nich budynków i innych urządzeń oraz lokali. Potwierdza to wniosek - wbrew stanowisku skarżącej - że przepis art. 46 ust. 1 u.p.p. nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ust. 1 u.g.g. oraz że wyposażenie przez organ założycielski tworzonego przedsiębiorstwa w prawo użytkowania wieczystego gruntów oraz własność położonych na nich budynków następowało na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości lub na podstawie wyraźnego przepisu innej ustawy.

Reasumując, zarzut, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 1 u.p.p., polegającym - zdaniem skarżącej - na błędnym uznaniu, iż nie stanowią one przepisów szczególnych w stosunku do art. 2 ust. 1 u.g.g., należało uznać za nieuzasadniony. W konsekwencji nie można także podzielić zarzutu, że Sąd błędnie uznał, iż art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 1 u.p.p. nie uprawniał Ministra Przemysłu i Handlu do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego gruntu i prawa własności położonego na nim budynku, a wyposażenie w te prawa - w rozumieniu art. 46 ust. 1 u.p.p. - tworzonego przedsiębiorstwa wymagało zachowania postanowień ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.

Naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46 ust. 1 u.p.p., stanowiących podstawę prawną wydanych przez Ministra Przemysłu i Handlu zarządzeń z dnia 29 kwietnia 1991 r. i z dnia 20 stycznia 1992 r., skarżąca dopatrzyła się także w błędnym uznaniu Sądu, że przytoczone przepisy, w kontekście wymienionych zarządzeń i umowy z dnia 14 lipca 1991 r., nie stanowią źródła przysługującego powodowi roszczenia o nakazanie pozwanemu, aby złożył oświadczenie woli

o nieodpłatnym oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu oraz nieodpłatnym przeniesieniu prawa własności położonych na nim budynków.

Również ten zarzut należało uznać za nieuzasadniony. W sytuacji, w której przepis art. 46 ust. 1 u.p.p. nie uprawniał Ministra Przemysłu i Handlu jako organu założycielskiego tworzonoego Przedsiębiorstwa „R.” do oddania temu przedsiębiorstwu gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienia prawa własności położonych na nim budynków z pominięciem ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu, nie ma racjonalnych powodów do uznania, że wymieniony przepis, będąc podstawą prawną wydanych przez Ministra zarządzeń z dnia 29 kwietnia i z dnia 20 stycznia 1992 r., może stanowić źródło dochodzonego w sprawie roszczenia. Przemawia przeciwko temu także konstrukcja tego przepisu. Ma on – co trafnie podkreśliły Sądy obu instancji - charakter ogólny. Nie zwiera przesłanek, których spełnienie pozwalałoby określić zasady żądania oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie prawa własności położonego na nim budynku. Nie wynika z niego zwłaszcza to, aby organ założycielski tworzonoego przedsiębiorstwa był uprawniony do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienia prawa własności położonego na nim budynku nieodpłatnie i bez przetargu, mimo że ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości przewidywała odpłatność i tryb przetargowy jako zasadę przekazywania gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste lub na własność (por. uzasadnienie przytoczonej uchwały Sądu Najwyższego III CZP 70/95). Ponadto wymienione zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu, które należałoby traktować jako tzw. akty prawa wewnętrznego, mogłyby wiązać tylko jednostki podległe organowi, który je wydał, i stanowić jedynie dla nich źródło uprawnień. Tymczasem takiego charakteru nie miało Przedsiębiorstwo „R.”, utworzone z dniem 1 maja 1991 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11) znoszącej zasadę, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego; w rezultacie państwowe osoby prawne przestały być jednie zarządcami mienia państwowego i stały się podmiotem praw i obowiązków w zakresie posiadanego mienia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1995 r., III CZP 17/95, OSNC 1995, nr 6, poz. 91, i przytoczone tam orzecznictwo).

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 140 k.c. polegającego - zdaniem skarżącej - na uznaniu, że przytoczony przepis nie stanowił podstawy prawnej do rozporządzenia przez Skarb Państwa sporną nieruchomością.

Prawo własności stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy. Najszerszą w tym znaczeniu, że spośród wszystkich praw, które polegają na korzystaniu z rzeczy, forma ta zapewnia właścicielowi uprawnienia najdalej idące. Jednakże nie oznacza to, że prawo własności daje właścicielowi absolutną władzę nad rzeczą. Zgodnie z art. 140 k.c. granice własności wyznaczają ustawy i zasady współżycia społecznego, a granice sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa - jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Dlatego Sądy obu instancji słusznie uznały - wbrew stanowisku skarżącej - że art. 140 k.c. nie mógł stanowić podstawy prawnej rozporządzenia nieruchomością z pominięciem ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomościami, regulującej zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Za stosowaniem tej ustawy przemawiał jej uniwersalny charakter w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁴ k.p.c.).