



Sygn. akt II CSK 473/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

w sprawie z powództwa Uniwersytetu
przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta P.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 5 kwietnia 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 21 kwietnia 2011 r.,

- 1) uchyla i zmienia zaskarżony wyrok i oddala apelację pozwanego,**
- 2) zasądza na rzecz powoda od Skarbu Państwa Prezydenta Miasta P. kwotę 5400,- (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego oraz kwotę 3600,- (trzy tysiące sześćset) złotych kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2011 r. Sąd Okręgowy ustalił, że Akademia Rolnicza (obecnie: Uniwersytet) z dniem 27 września 1990 r. stała się z mocy prawa użytkownikiem wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa położonej w P. Po rozpoznaniu apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta P., wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2011 r. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i powództwo oddalił, rozstrzygając także o kosztach postępowania za obie instancje. Podzielając ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, Sąd drugiej instancji uznał, że powód nie wykazał zasadności dochodzonego roszczenia, przede wszystkim dlatego, że nie udowodnił, aby sporna nieruchomość znajdowała się w jego zarządzie lub użytkowaniu. Dowiedzenie zarządu wymagało w ocenie Sądu posiadania decyzji terenowego organu administracji państwowej, wydanej stosownie do przepisów powołanych w uzasadnieniu wyroku, a nie spełnione były także przesłanki nabycia prawa zarządu *ex lege*; z tych samych powodów nie nabyte zostało prawo użytkowania spornej nieruchomości, które by mogło się następnie przekształcić w zarząd, a ten stanowił podstawę nabycia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przez państwową uczelnię wyższą z mocy samego prawa.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm., dalej jako u.g.g.) przez niewłaściwe zastosowanie i wymaganie decyzji administracyjnej lub umowy na potwierdzenie zarządu nieruchomością; art. 182 ust. 1 powołanej ustawy o szkolnictwie wyższym w związku z art. 6 k.c., art. 3 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31, dalej jako dekret z 1949 r.) oraz art. 87 u.g.g. i art. 37 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, dalej jako u.g.t.)

przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że w sprawie nie doszło do przejęcia prawa zarządu i użytkowania spornej nieruchomości przez powoda z dniem 30 czerwca 1956 r., a następnie zarządu z mocy prawa z dniem 1 sierpnia 1985 r. Naruszenie prawa procesowego dotyczy art. 189 k.p.c. przez uznanie, że dla uwzględnienia powództwa na podstawie tego przepisu nie jest wystarczające wylegitymowanie się interesem prawnym przez powoda, ale wymaga się, aby ustalone prawo znajdowało oparcie w przepisach prawa materialnego. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z zasądzeniem kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Istotą sporu między stronami jest rozstrzygnięcie, czy na podstawie przepisów prawa obowiązujących w ciągu kilkudziesięciu lat posiadania przedmiotowej nieruchomości przez dzisiejszy Uniwersytet nabył on tytuł prawny do tej nieruchomości.

Odnosząc się najpierw do podstawy powództwa opartego na art. 189 k.p.c. należy uznać, że z pewnością powód miał interes prawny w wytoczeniu powództwa, skoro wnosił o ustalenie prawa własności do nieruchomości, co do której tytuł został zakwestionowany przez pozwany Skarb Państwa. Powództwo o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 k.p.c.) przysługuje zawsze wtedy, gdy powód wykaże swój interes prawny, niezależnie od tego, czy są wystarczające podstawy materialnoprawne do uwzględnienia tego powództwa, jednakże jego uwzględnienie jest zależne od potwierdzenia w wyniku przeprowadzonego postępowania sądowego, że wystąpiły przesłanki materialnoprawne, na których opierało się powództwo. Nietrafnie zatem powód zarzuca zaskarżonemu wyrokowi naruszenie tego przepisu, który jest przepisem prawa materialnego, a nie procesowego, mimo zamieszczenia go w kodeksie postępowania cywilnego, gdyż przeprowadzone postępowanie zostało na tym przepisie oparte i słuszność tego potwierdza Sąd Apelacyjny w obszernym

fragmencie uzasadnienia wyroku; nie została jedynie przyznana racja powodowi w odniesieniu do ustalenia na podstawie art. 189 k.p.c. dochodzonego prawa własności. Z przyczyn wynikających z niespełnienia przesłanek materialnoprawnych, z których powód wywodził swoje prawo własności, powództwo zostało oddalone (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2001 r., IV CKN 432/00, Lex nr 53108).

Oddalenie powództwa było niezasadne. Z ustalonego stanu faktycznego wynika, że sporna nieruchomość na podstawie zezwolenia, które według obecnych reguł prawnych uznać należy za decyzję administracyjną, wydaną w oparciu o przepisy powołanego w skardze dekretu z 1949 r. została objęta w 1954 r. w posiadanie przez Ekspozyturę Zarządu Ośrodków Akademickich w W., jako wykonawcę narodowych planów gospodarczych, z przeznaczeniem pod budowę domów akademickich dla uczelni państwowych w P. Wspomniany Zarząd, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, co nie było kwestionowane przekazał przedmiotową nieruchomość wraz z budynkiem protokołem z dnia 30 czerwca 1956 r. ówczesnej Wyższej Szkole Rolniczej, której kolejnym następcą jest powodowy Uniwersytet, „w użytkowanie”, co w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jest określone mianem „użytkowania i zarządu”. Od tej daty aż do dzisiaj, co jest bezsporne nieruchomość ta znajduje się w wyłącznym posiadaniu powoda i włada on tą nieruchomością tak jak właściciel, z uwzględnieniem zakresu praw przynależnych państwowej osobie prawnej, jaką była (i jest) Uczelnia w okresie obowiązywania w latach 1965-1990 zasady jedności własności państwowej na podstawie art. 128 k.c. Zasada ta znalazła wyraz w postępowaniu, wszczętym z wniosku powoda przed Sądem Rejonowym o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości.

Prawomocnym postanowieniem z dnia 7 października 2005 r. Sąd stwierdził, że pomimo wniosku uczelni w sprawie zasiedzenia, własność tej nieruchomości nabył przez zasiedzenie z dniem 16 sierpnia 1984 r. Skarb Państwa. Wydaniu tego postanowienia nie przeszkodziło podnoszone dopiero w sprawie i stanowiące jeden z głównych argumentów za oddaleniem powództwa, niespełnienie przy przejmowaniu nieruchomości w 1954 r. wymaganego dekretem z 1949 r. prawa własności, zarządu lub użytkowania przysługującego podmiotom wymienionym w art. 2 tego dekretu. Jak ustalono, prawie wszystkie z przejmowanych równolegle

kilkunastu nieruchomości zostały wywłaszczone, a wobec niektórych i do nich należy przedmiotowa nieruchomość, postępowanie wywłaszczeniowe mogło nie zostać zakończone, gdyż brak jest na to dowodów. Na tamten moment mogła ona zatem pozostawać nadal własnością wymienianych w sprawie osób fizycznych, mimo objęcia w posiadanie przez poprzednika powoda. Ze względu jednak na to, że osoby te nie upominały się o swoje prawo i nie doszło także do zrealizowania powoływanego przez Sąd art. 6 ust. 4 dekretu z 1949 r., to w rezultacie nastąpiło zasiedzenie tej nieruchomości przez Skarb Państwa, ze wskazaniem objęcia w posiadanie samoistne w 1954 r. na podstawie dekretu z 1949 r. Nie można zatem obecnie podważać tytułu prawnego powoda do nieruchomości z argumentacją naruszenia - i to przecież nie przez powoda, tylko przez podmiot państwowy, będący *statio fisci* Skarbu Państwa – przepisów tego dekretu. Zaznaczyć trzeba, że posiadanie zostało przeniesione na powoda przez tenże podmiot państwowy realizujący budowę domu akademickiego w 1956 r. i do dzisiaj jest to posiadanie nieprzerwane. W wyniku czynności faktycznych, a następnie uzyskania tytułu własności do przedmiotowej nieruchomości w efekcie stwierdzenia zasiedzenia przez Skarb Państwa, nieprawidłowość zastosowania dekretu z 1949 r. utraciła jakiegokolwiek znaczenie. Wbrew zatem stanowisku Sądu Apelacyjnego należy przyjąć, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo odczytał i zastosował przepisy obowiązujące w tamtym czasie, w tym dekret z 1949 r., a zwłaszcza konsekwencje jego zastosowania.

Powód wywodzi swoje roszczenie z art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, stanowiącym o tym, że grunty państwowe pozostające w zarządzie uczelni stają się przedmiotem jej użytkowania wieczystego, a budynki związane trwale z gruntami państwowymi pozostającymi w zarządzie uczelni państwowej stają się jej własnością z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 27 września 1990 r. Kolejna ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r., w art. 256 ust. 1 przyznała uczelniom publicznym na własność grunty Skarbu Państwa, będące w ich użytkowaniu wieczystym w dniu 1 września 2005 r. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., I OSK 1074/09, Lex nr 594874).

Należy powtórnie zbadać, czy powód dnia 12 września 1990 r. sprawował zarząd przedmiotową nieruchomością. Sąd drugiej instancji stwierdził, że nie, gdyż nie chodzi o zarząd w potocznym rozumieniu, czyli samo posiadanie i administrowanie nieruchomością, ale o formę władania, jaką ma na myśli art. 38 u.g.g., a do tego potrzebne było wydanie decyzji administracyjnej o ustanowieniu zarządu albo umowa o przekazaniu, zawarta za zezwoleniem organu administracyjnego. Powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2001 r. (I SA 1947/99, Lex nr 54195) odnoszący się do zastosowania ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Podobnie twierdził Naczelny Sąd Administracyjny i w innych orzeczeniach, w tym negujących możliwość przekazywania nieruchomości, również w użytkowanie na podstawie wcześniejszych przepisów dotyczących ogólniej podmiotów państwowych, poczynając od rozporządzenia z dnia 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów, nieruchomości i innych obiektów (Dz. U. Nr 67, poz. 332) oraz powołanej w skardze ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. W wyrokach NSA z dnia 18 lutego 1992 r. (I SA 1419/91) oraz z dnia 11 września 2007 r. (I OSK 450/07, Lex nr 384409) zostało stwierdzone, że użytkowanie lub zarząd nie mogły na gruncie wymienionych przepisów powstać w sposób dorozumiany, a jedynie poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Ze stanowiskiem takim, co do zasady należy się zgodzić, chociaż wymaga przywołania także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1992 r. (III ARN 15/92, OSNC 1993, nr 9, poz. 158), w którym nie wyklucza się możliwości objęcia zarządu nieruchomością przez czynności faktyczne, będące naturalną konsekwencją aktu nabycia nieruchomości.

W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z powiązaniem obu sytuacji, o jakich mowa w powołanym wyroku SN i w orzeczeniach NSA. Powód uzyskał przedmiotową nieruchomość na skutek przekazania w 1956 r. od podmiotu, który jako wykonawca narodowych planów gospodarczych (Ekspozytura Zarządu Ośrodków Akademickich w W.), zgodnie z art. 3 ust. 1 dekretu z 1949 r. miał tę nieruchomość oraz, jak ustalono wszystkie obiekty uczelni wyższych w P. na osiedlu W., na podstawie zezwolenia Państwowej Komisji Planowania

Gospodarczego z dnia 27 lutego 1954 r., we własności lub w zarządzie i użytkowaniu.

W tym czasie nie obowiązywały jeszcze przepisy nakazujące wydać kolejnym posiadaczom stosownych decyzji administracyjnych o zarządzie i użytkowaniu nieruchomości (pojawily się od 1958 r.), więc poprzednik prawny powoda – ówczesna Wyższa Szkoła Rolnicza nie miała nawet podstawy do ubiegania się o inne dokumenty, niż te, które dotyczyły przekazania jej nieruchomości - budynku akademika po jego wybudowaniu. Nabycie tej nieruchomości stało się zatem naturalną konsekwencją dokonywanych czynności w oparciu o obowiązujące w tamtym czasie przepisy i sposób postępowania wewnątrz sektora podmiotów państwowych, których częścią była państwowa uczelnia. Z kolei, po ukazaniu się przepisów ustawowych dotyczących zarządu i użytkowania nieruchomości państwowych (mienia państwowego), co aż do zmian Konstytucyjnych i Kodeksu cywilnego w 1989 r. było przedmiotem nierozstrzygniętego sporu w orzecznictwie i doktrynie o ich naturę prawną w ramach zasady jednności własności państwowej (zob. orzecznictwo powołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1996 r., I CKU 39/96, Lex nr 28797), powód nie był wzywany przez odpowiedni organ administracyjny, reprezentujący Skarb Państwa jako właściciela, do uregulowania statusu prawnego posiadanej od 1956 r. nieruchomości.

Powód nie miał więc przyczyny prawnej ani obowiązku, ażeby występować do organów administracyjnych o wydanie decyzji w sprawie ustanowienia zarządu i użytkowania, skoro nie wiązało się z tym dla niego żadne prawo rzeczowe lub obligacyjne. Nie mógł przecież przewidzieć zmian ustrojowych i to tak dalece, żeby przypuszczać, iż ta formalna wyłącznie czynność może w przyszłości zaważyć na możliwości stania się przez niego użytkownikiem wieczystym, a nawet właścicielem nieruchomości. Jest oczywiste, że gdyby z odpowiednim wnioskiem wystąpił do organu administracyjnego na podstawie przepisów ustaw wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i w skardze kasacyjnej, to nie byłoby raczej okoliczności, w których można by mu odmówić decyzji o zarządzie i użytkowaniu. Taki sposób wykonywania władztwa przez powoda był zatem znany i tolerowany

przez pozwany Skarb Państwa, nawet i wtedy, gdy w 1984 r. wskutek zasiedzenia, zainicjowanego przecież przez powoda, a rozstrzygniętego postanowieniem sądowym z dnia 5 października 2005 r. Skarb Państwa stał się właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Można było oczekiwać od organu administracyjnego, że przynajmniej powiadomi powoda o potrzebie posiadania decyzji o zarządzie i użytkowaniu, skoro posiadanie przez powoda nieruchomości w zakresie zarządu i użytkowania było Skarbowi Państwa znane. Odpowiadało ono w swojej treści aż do zmian ustrojowych, w tym Kodeksu cywilnego z 1989 r. tzw. operatywnemu zarządowi, o którym mówił uchylony art. 128 § 2 k.c., czyli przepis stanowiący o realizacji wobec państwowych osób prawnych zasady jedności własności państwowej i będący podstawą prawną dla zasiedzenia przedmiotowej nieruchomości przez Skarb Państwa, a nie przez powoda. Z tego wynika, że w powstałym wówczas, a znanym nam dzisiaj stanie prawnym, czyli uzyskania przez Skarb Państwa własności przedmiotowej nieruchomości w 1984 r., powód będący niewątpliwie państwową jednostką organizacyjną w dniu 1 sierpnia 1985 roku, czyli w chwili wejścia w życie u.g.g. był użytkownikiem tej nieruchomości, mimo nieposiadania odpowiedniej ku temu decyzji administracyjnej.

Jeżeli zatem na podstawie dekretu z 1949 r. przekazana została nieruchomość w zarząd i użytkowanie, przeniesione następnie na rzecz państwowej uczelni wyższej, która od 1956 r. sprawuje ten zarząd i użytkowanie, to pomimo nieubiegania się o wymaganą przepisami – wydanymi już po czasie objęcia nieruchomości przez uczelnię w posiadanie – decyzję administracyjną, ustanawiającą na jej rzecz zarząd i/lub użytkowanie tą nieruchomością, może zostać uznana w konkretnych okolicznościach za użytkownika, obejmującego *ex lege* zarząd tą nieruchomością według przepisów u.g.g., a następnie za użytkownika wieczystego gruntów i właściciela budynków na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r.

W świetle powyższych wywodów przyjąć należy, że powód wykonuje zarząd i użytkowanie, poczynwszy od wejścia w posiadanie nieruchomości od 1956 r. aż do dzisiaj i z tego względu spełnia wymagania stawiane przez przepisy kolejnych ustaw, o których mowa w skardze kasacyjnej, w tym co do nabycia *ex lege* zarządu nieruchomością na podstawie u.g.g. oraz w szczególności ustawy z 1990 r.

o szkolnictwie wyższym odnośnie do znajdowania się przedmiotowej nieruchomości w jego zarządzie w dniu 27 września 1990 r., tj. w chwili wejścia w życie tej ustawy. To sprawia, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo ustalił w wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r., że z tą datą obecny Uniwersytet stał się użytkownikiem wieczystym przedmiotowej nieruchomości.

Mając na uwadze trafność zarzutów naruszenia prawa materialnego podniesionych w skardze kasacyjnej należało zaskarżony wyrok uchylić, a ze względu na brak zarzutów odnoszących się do przepisów postępowania i potrzeby ponownego rozpoznawania sprawy przez Sąd drugiej instancji, apelację pozwanego na podstawie art. 398¹⁶ należało oddalić. Podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania stanowi art. 98 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.