

Wyrok z dnia 4 grudnia 2002 r.

III RN 206/01

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, SSN Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2002 r. sprawy ze skargi Zarządu Województwa O. na decyzję Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 stycznia 2000 roku [...] w przedmiocie odmowy nabycia z mocy prawa części nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2001 r. [...]

z m i e n i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

U z a s a d n i e n i e

Wojewoda O. decyzją z dnia 28 września 1999 r. [...] odmówił stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez Województwo O. części nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w O. przy ul. P. Marszałek Województwa O. wystąpił do Wojewody O. o stwierdzenie nabycia z mocy prawa, na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872), przez Województwo O. prawa własności części powyższej nieruchomości, będącej - w jego ocenie - we władaniu (w rozumieniu wskazanego przepisu) Sejmiku Samorządowego Województwa O. na podstawie umowy najmu zawartej w dniu 10 stycznia 1995 r. z Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w O. reprezentującym Urząd Wojewódzki w O. jako zarządcę nieruchomości.

Minister Skarbu Państwa decyzją dnia 9 stycznia 2000 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody O. w sprawie odmowy stwierdzenia nabycia z mocy prawa części nieruchomości, położonej w O. przy ul. P., przez samorządowe Województwo O.

Organy administracji obu instancji nie uwzględniły wniosku w wyniku stwierdzenia, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, ponieważ umowa najmu nie daje władztwa nad mieniem w rozumieniu tego przepisu. Poza tym nie został wygaszony trwały zarząd Urzędu Wojewódzkiego w O. do zabudowanej działki gruntu położonej przy ul. P. w O., ustanowiony decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 1998 r., co stanowi, zdaniem organów administracji, przeszkodę w uwzględnieniu wniosku.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Zarząd Województwa O. reprezentowany przez Marszałka Województwa O. zarzucił naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. w wyniku przyjęcia przez organ drugiej instancji, że w przepisie tym nie uregulowano nabycia *ex lege* prawa własności nieruchomości posiadanej na podstawie umowy najmu lokalu. Zdaniem skarżącego, do nabycia z mocy prawa własności nieruchomości wystarczająca jest prawem przewidziana forma władania tą nieruchomością, np. najem.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2001 r. [...] uchylił decyzję Ministra Skarbu Państwa oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody O. z powodu naruszenia art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził, że stosownie do art. 46 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.), nabycie mienia przez samorządowe województwo następuje m.in. na zasadach przewidzianych w innych ustawach, co należy odnieść do ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Przepis art. 60 ust. 1 tej ustawy przewiduje uwłaszczenie województwa z mocy prawa na mieniu Skarbu Państwa, przy czym decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie ma charakter deklaratoryjny. „Uwłaszczenie województwa z mocy prawa dotyczy mienia, a więc własności oraz innych praw majątkowych należących do Skarbu Państwa, w tym także dotyczy nieruchomości.” Zakres uwłaszczenia wyznacza fakt władania mieniem przez wojewódzki sejmik samorządowy. Zasadnicze znaczenie ma kwestia czy przedmiotowe mienie znajdowało się we władaniu wojewódzkiego sejmiku samorządowego w chwili wejścia w życie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Mienie, o które chodzi w niniejszej sprawie, było udostępnione Sejmikowi Samorządowemu Województwa O. na podstawie umowy najmu.

Rozstrzygnięcia wymaga zatem czy umowa najmu daje najemcy uprawnienia do władania rzeczą w rozumieniu tego przepisu. W sytuacji, gdy pojęcie „władanie” użyte w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie jest zdefiniowane, należy dokonać jego wykładni w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego, dotyczące posiadania. Z przepisu art. 336 KC wynika, że każdy, kto faktycznie włada rzeczą zarówno jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią włada jak użytkownik, najemca lub dzierżawca (posiadacz zależny), wykonuje władztwo nad rzeczą. Ten, kto korzysta z lokalu na podstawie umowy najmu, jest posiadaczem zależnym, we własnym imieniu dla siebie wykonuje władztwo nad cudzą rzeczą. Zdaniem Sądu, przepis art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, posługuje się pojęciem władztwa faktycznego. Spełnienie tej przesłanki uzasadnia zastosowanie tego przepisu w rozpoznawanej sprawie. Przepis art. 61 ustawy z dnia 13 października 1998 r., wymagający wygaśnięcia zarządu lub trwałego zarządu przed przekazaniem mienia Skarbu Państwa jednostce samorządu terytorialnego, nie dotyczy, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sytuacji będącej przedmiotem oceny prawnej w rozpoznawanej sprawie.

Rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz art. 22 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił pogląd Sądu co do braku ustawowego wymogu wygaszenia państwowej jednostce organizacyjnej trwałego zarządu przed zastosowaniem art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, za błędne natomiast uznał stanowisko Sądu co do spełnienia przez samorząd Województwa O. przesłanek z art. 68 ust. 1 powołanej ustawy, warunkujących uwłaszczenie skarżącego. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, interpretacji pojęcia „mienie będące we władaniu” użytego w art. 68 ust. 1 omawianej ustawy należało dokonać nie tylko na podstawie przepisów o posiadaniu, zawartych w Kodeksie cywilnym, ale także w powiązaniu z aktami prawnymi regulującymi wy-

konywanie przez Skarb Państwa władztwa nad państwowym mieniem, przede wszystkim nad nieruchomościami. Chociaż ustawa ta wywiera skutki cywilnoprawne w sferze własności, to jest jednak w istocie aktem prawnym dotyczącym zagadnień o charakterze publicznoprawnym. Skarb Państwa władał państwowymi nieruchomościami poprzez państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne w ramach takich instytucji prawnych, jak użytkowanie uregulowane w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jednolity tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), które w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych przekształciło się w zarząd na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), zaś po uwłaszczeniu państwowych osób prawnych na nieruchomościach będących w ich zarządzie, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) przekształciła w trwały zarząd dotychczasowy zarząd mieniem Skarbu Państwa ustanowiony na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że użytkowanie, zarząd, czy też trwały zarząd uregulowane w powołanych ustawach, dawały posiadaczom tych praw możliwość samodzielnego korzystania z państwowej nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, dokonywania zmian w zabudowie, wznoszenia nowych budowli, a także w ograniczonym zakresie rozporządzania nieruchomością, np. jej wynajmowania lub wdzierżawiania. Były to formy sprawowania władztwa nad mieniem Skarbu Państwa zawierające wiele cech właściwych dla wykonywania prawa własności. Natomiast innego rodzaju posiadanie zależne mienia Skarbu Państwa, w tym posiadanie nieruchomości na podstawie najmu lub dzierżawy, nie dawało posiadaczowi zależnemu władztwa w zakresie możliwości zarządzania i rozporządzania najętym lub dzierżawionym mieniem. Najem nie prowadził do przekształceń własnościowych mienia Skarbu Państwa. Nie dawał nawet uprawnień z art. 80 ust. 1a i ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, mimo braku rozróżnienia w tym przepisie posiadania samoistnego i zależnego. Takie stanowisko prezentowane było w doktrynie, a także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r. I SA 2033/00, niepublikowany). Wnoszący rewizję nadzwyczajną zauważył, że umowa najmu zawarta z Sejmikiem Samorządowym Województwa O. dotyczyła lokalu użytkowego o powierzchni 388,26 m² (w rzeczywistości chodziło o powierzchnię 364,94

m²), stanowiącego około 7% powierzchni ogólnej budynku stanowiącego własność Skarbu Państwa, w którym lokal ten się znajduje. Najem lokalu automatycznie nie rozciąga się na prawo do gruntu pod budynkiem. Lokal ten nie stanowi wyodrębnionej części przedmiotowej nieruchomości. W świetle umowy najmu Sejmik Samorządowy Województwa O. nie miał prawa podnajmować ani przekazywać innej osobie praw wynikających z umowy najmu. Nie wolno mu było bez zgody wynajmującego dokonywać żadnych zmian w wynajętym lokalu, a po ustaniu umowy najmu obowiązany był zwrócić lokal w niepogorszonym stanie. W opinii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższe okoliczności dowodzą, że Sejmik Samorządowy Województwa O. nie władał niewydzieloną częścią nieruchomości Skarbu Państwa położonej przy ul. P. w O. w rozumieniu art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, przez co nie spełniał przesłanek do uwłaszczenia z mocy prawa na tej części nieruchomości. Władztwo nad całą nieruchomością przy ul. P. sprawował Urząd Wojewódzki w O. w zakresie ustanowionego na jego rzecz trwałego zarządu, który zezwalał na wynajęcie części zarządzanej nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie.

1. Wykładni wymaga wskazany w rewizji przepis art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, który stanowił podstawę zaskarżonych decyzji organów administracji publicznej. Przepis ten stanowił, że mienie będące we władaniu wojewódzkich sejmików samorządowych staje się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. mieniem samorządu województwa, na którego obszarze miał siedzibę sejmik. W związku z przytoczoną treścią tego przepisu rozstrzygnięcia wymaga, co oznacza użyte w nim sformułowanie "mienie będące we władaniu wojewódzkiego sejmiku samorządowego".

Sformułowanie tego przepisu - podobnie jak przepisu art. 60 ust. 1 tejże ustawy - jest niefortunne, a sama konstrukcja obydwu przepisów regulujących kwestię nabycia z mocy prawa mienia będącego we władaniu określonych w nich podmiotów budzi zastrzeżenia i stwarza problemy interpretacyjne.

Ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie zawiera własnej definicji pojęcia „mienie” oraz pojęcia „władanie”, obydwa pojęcia są natomiast zdefiniowane w Kodeksie cywilnym, regulującym stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi (art. 1 KC). Samorządowe województwo oraz Skarb Państwa są z punktu widzenia prawa cywilnego osobami prawnymi, a zatem do ich wzajemnych relacji cywilnoprawnych niewątpliwie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z Kodeksem cywilnym (art. 44), mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Oznacza to, że mienie zostało zdefiniowane przez jego desygnaty, którymi są własność i inne prawa majątkowe, przy czym własność należy rozumieć w znaczeniu cywilistycznym jako rodzaj najsilniejszego prawa do rzeczy o charakterze bezwzględny (art. 140 w związku z art. 45 KC), zaś inne prawa majątkowe stanowiące mienie muszą mieć charakter majątkowy, czyli mieć wartość majątkową w obrocie, bez względu na to, czy są zbywalne (mogą stanowić przedmiot obrotu), czy też są niezbywalne jako ściśle związane z określoną osobą, a także niezależnie od tego, czy mają za przedmiot rzecz. Pojęcie prawa majątkowego jest rozumiane w doktrynie prawa cywilnego szeroko, obejmuje ono również pewne stany faktyczne, z których wynikają konkretne uprawnienia lub roszczenia mające wartość majątkową i traktowane w obrocie jak prawa majątkowe. Z punktu widzenia definicji mienia zawartej w Kodeksie cywilnym obligacyjne prawo najmu lokalu użytkowego jest innym prawem majątkowym.

Z kolei o faktycznym władaniu rzeczą (lub faktycznym władztwie nad rzeczą) stanowią m.in. art. 222 KC, 336 KC, 338 KC, 339 KC, 343¹ KC i 349 KC. Wymienione przepisy opisują władanie w ujęciu cywilistycznym jako synonim posiadania, czyli stanu faktycznego, polegającego na faktycznym władztwie nad rzeczą, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą. Oznacza to, że władanie może być odniesione jedynie do rzeczy, podczas gdy inne prawa majątkowe mieszczące się w pojęciu mienia, mogą mieć za przedmiot nie tylko rzecz. Cywilnoprawne pojęcie „władanie” (odnoszące się tylko do rzeczy) nie przystaje zatem do pojęcia „innych praw majątkowych” jako desygnatu pojęcia „mienie”. W tym znaczeniu nie można „władać” innymi prawami majątkowymi, które nie mają za przedmiot rzeczy. W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z prawem najmu lokalu użytkowego, które to prawo ma za przedmiot niewątpliwie rzecz (niewyodrębnioną prawnie część budynku). Z wymienionych przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących faktycznego władania rzeczą wynika, że najemca lokalu użytkowego - jako posiadacz zależny -

niewątpliwie włada rzeczą (lub jej częścią), inaczej mówiąc rzecz ta pozostaje w jego faktycznym władaniu.

2. Jednakże nie każde władanie rzeczą ma charakter posiadania w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Przykładem może być władanie rzeczą przez Skarb Państwa, mające charakter czynności z zakresu *imperium*, a nie *dominium* (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994 nr 3, poz. 49, w której stwierdzono między innymi, że jeżeli objęcie rzeczy we władztwo następuje w ramach wypełniania przez państwo zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi, to nie oznacza to wykonywania posiadania w znaczeniu przyjętym w art. 336 KC). Do istoty posiadania w rozumieniu prawa cywilnego należy nie tylko stan faktyczny władania rzeczą, ale również jego kwalifikacja nadana przez normę prawną mieszcząca się w Kodeksie cywilnym i odnosząca się do stosunków prywatnoprawnych w nim uregulowanych (art. 1 KC). Orzecznictwo Sądu Najwyższego z ostatnich lat - z okresu po transformacji ustrojowej, jaka dokonała się po 1989 r. - dostarcza przykładów, w których władztwo Skarbu Państwa (a właściwie państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej - *stationes fisci* - działających na rachunek Skarbu Państwa) nie jest posiadaniem w rozumieniu Kodeksu cywilnego (por. orzeczenia z dnia 29 lipca 1998 r., II CKN 615/97, niepubl., z dnia 16 października 1998 r., III CKN 644/97, niepubl., z dnia 20 października 1997 r., II CKN 408/97, OSNC 1998 nr 4, poz. 61).

Przepisy Kodeksu cywilnego odwołujące się do pojęcia „władanie” jako synonimu „posiadania” (art. 222 KC, art. 336 KC, art. 338 KC, art. 339 KC) posługują się konsekwentnie określeniem „władanie faktyczne” (np.: „osoba, która włada faktycznie rzeczą”, „ten, kto faktycznie włada rzeczą”, „kto rzeczą faktycznie włada”). Tymczasem art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną ogranicza się do pojęcia „władanie” bez bliższego określenia, że jest to „władanie faktyczne”. Wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przepis ten nie operuje pojęciem władztwa faktycznego, a zatem nie można przyjąć, że spełnienie przesłanki w postaci jakiegokolwiek posiadania rzeczy (jako synonimu władztwa faktycznego w rozumieniu Kodeksu cywilnego), w tym także posiadania zależnego wynikającego z umowy najmu, uzasadnia stwierdzenie, że podmiot faktycznie władający rzeczą w takim znaczeniu nabywa jej własność na podstawie powołanego przepisu. Możliwe w związku z tym jest przyjęcie, że użyte w art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadza-

jące ustawy reformujące administrację publiczną pojęcie „władanie” nie może być identyfikowane z pojęciem „faktyczne władanie”, jakim posługuje się Kodeks cywilny i może podlegać wykładni co do jego prawnego (normatywnego) znaczenia odmiennej od tej stosowanej w przypadku przytoczonych wcześniej przepisów Kodeksu cywilnego. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do użytego w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) zwrotu „należące do”, stwierdzając, że sformułowania „należeć do” lub „należące do” nie są jednoznaczne, mają różną treść, która zależy od kontekstu prawnego. Nawet w tym samym przepisie (poddanym wykładni Trybunału art. 5 wskazanej ustawy), inaczej kształtuje się to „należenie” w zależności od podmiotu i przedmiotu. Ten sam przedmiot może „należeć” do różnych podmiotów w różny sposób w zależności od przysługującego każdemu z tych podmiotów zakresu uprawnień. Co więcej, do danego podmiotu mogą „należeć” tej samej kategorii przedmioty, ale to „należenie” może być różne w stosunku do poszczególnych przedmiotów: w jednych wypadkach zarząd, w innych własność (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., W 13/91, OTK 1992/2/37). Z rozważań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 1992 r. wynika, że pod pojęciem „mienie należące do” - w kontekście ewentualnego nabycia praw rzeczowych (w szczególności prawa własności) - należy rozumieć raczej prawnorzeczowe niż obligacyjne formy władania mieniem (sprawowania władztwa nad rzeczą).

Jeżeli spojrzeć na przepis art. 68 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie jako na przepis regulujący jedynie stosunki cywilnoprawne (prywatnoprawne, własnościowe), lecz przepis o charakterze ustrojowym (publicznoprawnym), regulujący kwestię wyposażenia nowo tworzonych jednostek samorządu terytorialnego (samorządowych województw) w mienie mające służyć wykonywaniu przez nie ich publicznych zadań, wówczas można założyć, że „władanie mieniem”, o jakim przepis ten stanowi, nie musi być utożsamiane z pojęciem posiadania w ujęciu cywilnoprawnym, a zatem może mieć swoją specyficzną treść.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne (art. 47 ust. 1), przy czym województwo jest w stosunkach cywilnoprawnych pod-

miotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia województwa nie należącego do innych wojewódzkich osób prawnych (art. 47 ust. 3). Nabycie mienia województwa następuje na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym i innych ustawach, a także w drodze przekazania mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych na zasadach określonych w ustawie o samorządzie województwa (art. 48). Inną ustawą w rozumieniu art. 48 ustawy o samorządzie województwa, określającą zasady nabywania mienia przez samorządowe województwo, jest między innymi ustawa z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Z art. 48 ustawy o samorządzie województwa wynika, że istnieją zasadniczo dwie drogi nabycia przez województwo jako osobę prawną mienia, czyli własności i innych praw majątkowych. Pierwszą z nich jest droga obrotu cywilnoprawnego, którą regulują przepisy Kodeksu cywilnego, drugą nabycie mienia w inny sposób - czy to w wyniku swoistego „uwłaszczenia” określonego mienia (nabycia praw majątkowych z mocy prawa), czy to w wyniku „wyposażenia” województwa w mienie, polegającego na przekazaniu mu mienia Skarbu Państwa. W pierwszym wypadku nabycie następuje w drodze zdarzeń o charakterze cywilnoprawnych (przede wszystkim czynności cywilnoprawnych), w drugim jest zdarzeniem o charakterze publicznoprawnym. Świadczy o tym choćby sam tryb stwierdzania nabycia z mocy prawa lub przekazywania mienia, co odbywa się w drodze decyzji administracyjnej wojewody (art. 68 ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Publicznoprawny charakter regulacji dotyczącej mienia samorządu województwa wynikającej z ustaw ustrojowych (ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną) skłania do przyjęcia odmiennego od tego wynikającego z Kodeksu cywilnego rozumienia pojęcia „mienie będące we władaniu wojewódzkich sejmików samorządowych” użytego w art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

W związku z tym należy podzielić pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że nabycie przez samorządowe województwo z mocy prawa własności nieruchomości - jako jednej z form mienia - mogło nastąpić jedynie w odniesieniu do tych nieruchomości, które znajdowały się we władaniu wojewódzkich sejmików samorządowych jako reprezentacji gmin z obszaru województwa utworzonej na podstawie art.

76 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity: Dz.U. Z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r.), będących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, na zasadach analogicznych do określonych w ustawach regulujących wykonywanie przez Skarb Państwa władztwa nad państwowym mieniem, czyli na zasadach analogicznych do władania mieniem Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w szczególności analogicznych do użytkowania, zarządu lub trwałego zarządu. Nabycie *ex lege* prawa własności nieruchomości będącej we władaniu wojewódzkiego sejmiku samorządowego mogło dotyczyć zatem tylko takiego rodzaju władztwa nad mieniem państwowym, które dawało władającemu możliwość samodzielnego korzystania z państwowej nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, czyli takich form władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało w sobie wiele cech właściwych dla wykonywania władztwa przez właściciela. Nie sposób przyjąć, aby intencją ustawodawcy regulującego kwestie nabycia mienia przez samorządowe województwo jako samorządową osobę prawną odrębną od Skarbu Państwa było swoiste "uwłaszczenie" najemców lub dzierżawców mienia państwowego rozumiane jako przyznanie z mocy prawa prawa własności nieruchomości dotychczasowemu jej najemcy lub dzierżawcy, posiadającemu słabe przecież, bo tylko obligacyjne prawo do faktycznego władania nieruchomością, bardzo ograniczone co do zakresu zarządzania lub rozporządzania najętym lub dzierżawionym mieniem. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieruchomość - jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie - znajdowała się w trwałym zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (np. urzędu wojewódzkiego), która w ramach posiadanych uprawnień do korzystania z nieruchomości i (ograniczonego) rozporządzania nią udostępniła część tej nieruchomości (powierzchnię biurową, lokal biurowy, lokal użytkowy) na zasadach najmu sejmikowi wojewódzkiemu jako samorządowej jednostce organizacyjnej, realizując w ten sposób obowiązek wojewody wynikający z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r.).

Ostatecznie przyjąć należy, że posiadanie zależne nieruchomości Skarbu Państwa przez wojewódzki sejmik samorządowy - wynikające z umowy najmu zawartej z państwową jednostką organizacyjną, w której trwałym zarządzie znajdowała się ta nieruchomość - nie stanowi przesłanki nabycia przez samorządowe woje-

wództwo prawa własności tej nieruchomości na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

3. We wniosku z dnia 15 lipca 1999 r. Marszałek Województwa O. wniósł o stwierdzenie nabycia z mocy prawa mienia Skarbu Państwa będącego prawem własności części nieruchomości położonej w O. przy ul. P., będącej we władaniu Sejmiku Samorządowego Województwa O. na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego o powierzchni 364,94 m² zawartej 10 stycznia 1995 r. z Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w O., reprezentującym Urząd Wojewódzki w O., któremu przekazano przedmiotową nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa w trwały zarząd z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu Wojewódzkiego. Z wniosku, a także z odwołania od decyzji Wojewody O. z 28 września 1999 r., wynikało wyraźnie, że Marszałkowi chodzi o stwierdzenie nabycia (z mocy prawa) prawa własności części nieruchomości znajdującej się w posiadaniu Urzędu Marszałkowskiego na podstawie umowy najmu zawartej z Urzędem Wojewódzkim w O. Umowa najmu wyraźnie wskazywała, że przedmiotem najmu jest lokal użytkowy o powierzchni 364,94 m². Lokal ten nie stanowił odrębnego przedmiotu własności (nie stanowił prawnie wyodrębnionej w osobny przedmiot własności części budynku stanowiącej samodzielny lokal - art. 46 § 1 KC). Nabycie własności części nieruchomości (niewyodrębnionego prawnie lokalu użytkowego) nie mogło nastąpić, gdyż - niezależnie od przyjętej wykładni art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i sposobu interpretacji użytego w tym przepisie pojęcia "władanie" - zgodnie z art. 47 § 1 KC część składowa rzeczy nie może stanowić odrębnego przedmiotu własności. Z wniosku Marszałka Województwa O. o stwierdzenie nabycia z mocy prawa mienia Skarbu Państwa będącego prawem własności "części nieruchomości" położonej w O. przy ul. P. nie wynikało, w jaki sposób ma być prawnie zdefiniowana owa "część nieruchomości" - czy chodzi o nabycie udziału we współwłasności tej nieruchomości (w bliżej nieokreślonej części ułamkowej), czy o nabycie odrębnej własności zajmowanego lokalu jako wyodrębnionej części budynku stanowiącej odrębny przedmiot własności. Najem lokalu jako prawo majątkowe o charakterze obligacyjnym nie kreuje po stronie najemcy jakichkolwiek uprawnień do gruntu pod budynkiem, w którym znajduje się ten lokal. Jednocześnie nie można nabyć prawa własności części zabudowanej nieruchomości (prawa we współwłasności takiej nieruchomości) bez odpowiedniego prawa do gruntu (prawa własności gruntu albo użytkowania wieczystego lub użytkowania), jeżeli budynek stanowi odrębny od

gruntu przedmiot własności. Opisane trudności z określeniem, w jaki sposób prawo najmu lokalu jako prawo majątkowe o charakterze obligacyjnym miałyby się w opisanej sytuacji przekształcić w prawo własności "części nieruchomości" stanowiącej mienie Skarbu Państwa, prowadzą do wniosku, że przepis art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie daje podstaw do "uwłaszczenia" najemcy.

Nie można zaakceptować sytuacji, w której miałyby dojść do nabycia prawa własności przez samorządowe województwo w odniesieniu do niewyodrębnionej części budynku (a część składowa nieruchomości nie może stanowić odrębnego przedmiotu własności) kosztem państwowej jednostki organizacyjnej (w tym przypadku urzędu wojewódzkiego) mającej nieruchomość w trwałym zarządzie, ustanowionym na potrzeby realizowania przez nią jej publicznoprawnych zadań.

4. Podzielenie poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego co do tego, że przepis art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, stanowiący podstawę nabycia mienia będącego we władaniu wojewódzkiego sejmiku samorządowego przez samorządowe województwo, powinien być interpretowany przede wszystkim w oparciu o rozumienie pojęcia „mienie” i pojęcia „władanie” wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego, powinno prowadzić do wniosku, że z dniem 1 stycznia 1999 r. mieniem samorządowego Województwa O. stało się prawo majątkowe w postaci prawa najmu lokalu użytkowego o powierzchni łącznej 364,94 m², skoro Sejmikowi Samorządowemu Województwa O. przysługiwało właśnie to prawo (jako inne prawo majątkowe mieszczące się w pojęciu mienie według art. 44 KC). Przepis art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie stanowi o nabyciu z mocy prawa własności (jako jednej z postaci mienia w rozumieniu art. 44 KC), lecz o nabyciu z mocy prawa mienia (czyli prawa własności oraz innych praw majątkowych), a zatem w dosłownej treści tego przepisu nie można doszukiwać się takiego jego znaczenia, jakiego upatrywał w toku postępowania Marszałek Województwa O. (Zarząd Województwa O.), twierdząc, że przepis ten stanowi podstawę nabycia prawa własności nieruchomości, a nie prawa najmu lokalu, oraz że wystarczy jakakolwiek prawem przewidziana forma faktycznego władania nieruchomością (częścią nieruchomości), np. najem lokalu użytkowego, aby nastąpiło nabycie na własność części nieruchomości dotychczas posiadanej w ramach posiadania zależnego wynikającego z umowy najmu zawartej przez wspólną reprezentację gmin z obszaru byłego województwa [...] (sejmik samo-

rządowy województwa o.) z państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą zarządcą nieruchomości (na podstawie oddania nieruchomości w trwały zarząd).

Skoro zgodnie z art. 44 KC mieniem jest własność i inne prawa majątkowe, a nie ulega wątpliwości, że mieniem pozostającym we władaniu Sejmiku Samorządowego Województwa O. było jedynie prawo najmu jako inne prawo majątkowe, to nabycie z mocy prawa przez Samorządowe Województwo O. mienia dotyczyć mogło tylko prawa najmu, a nie prawa własności. Nie sposób uznać, że przepis art. 68 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną mógł prowadzić do przekształcenia prawa najmu przysługującego wojewódzkiemu sejmikowi samorządowemu w prawo własności przysługujące samorządowi województwa.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy na podstawie oraz art. 393¹⁵ § 1 KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====