

Uchwała z dnia 23 lipca 2004 r., III CZP 35/04

Sędzia SN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

Sędzia SN Antoni Górski

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Miasta B. przeciwko "K.", spółce z o.o. w B. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 lipca 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Bydgoszczy postanowieniem z dnia 25 marca 2004 r.:

"Czy w świetle przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) obowiązującej w dniu 27 lipca 1999 r. ważna jest umowa dzierżawy gruntów znajdujących się w pasie drogowym zawarta przez osobę fizyczną lub prawną z zarządem gminy będącym stosownie do art. 19 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy zarządcą drogi publicznej położonej w granicach miasta po wcześniejszym przekazaniu swoich uprawnień zarządowi drogi, powołanemu uchwałą rady gminy, która to gmina jest właścicielem gruntów?"
podjął uchwałę:

Zarząd drogi powołany na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 lipca 1999 r. miał wyłączne kompetencje do zawierania umów określonych w art. 22 ust. 2 tej ustawy. Umowa taka zawarta przez zarządcę drogi była nieważna.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w sprawie, w której Miasto B. wystąpiło przeciwko „K.”, spółce z o.o. o zasądzenie kwoty 5831,68 zł, w tym 2047,98 zł tytułem nieuiszczonego czynszu dzierżawnego.

W sprawie ustalone zostało, że Gmina Miasto B. jest właścicielem działek nr 79/5 i nr 45/5, stanowiących część pasa drogowego ulicy o charakterze drogi krajowej. Strona pozwana w okresie od marca do lipca 1999 r. korzystała z tych działek bez tytułu prawnego i nie uiszczała żadnych opłat, natomiast w dniu 27 lipca 1999 r. zawarła z zarządem miasta B. umowę dzierżawy obu działek, którą zarząd rozwiązał z dniem 12 lipca 2000 r. Strona pozwana nie płaciła czynszu dzierżawnego za okres od marca do lipca 2000 r. W dniu 12 lipca 2000 r. zawarła umowę użyczenia tych działek z Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w B., który został powołany uchwałą Rady Miejskiej Bydgoszczy z dnia 17 lutego 1994 r. jako jednostka budżetowa gminy, będąca zarządem drogi. Na mocy uchwały rady miasta B. z dnia 30 marca 1998 r. dyrektor Zarządu upoważniony został do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, określonych m.in. w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm. – dalej: "u.d.p.").

Na podstawie powyższych ustaleń Sąd Rejonowy uznał, że przekazanie Zarządowi Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w B. zarządu drogi na podstawie art. 21 ust. 1 u.d.p. stanowiło jedynie przekazanie mu obowiązków zarządcy i nie pozbawiło właściciela spornych działek uprawnień właścicielskich, w tym prawa do dysponowania nimi i zawarcia umowy dzierżawy. Dlatego Sąd Rejonowy w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 7 września 2003 r. uwzględnił powództwo w całości, uznając umowę dzierżawy z dnia 27 lipca 1999 r. za ważną.

Przy rozpoznawaniu apelacji strony pozwanej, opartej m.in. na zarzucie naruszenie art. 22 ust. 1 i 2 u.d.p. i kwestionującej legitymację czynną miasta B. do zawarcia z pozwaną umowy dzierżawy, Sąd Okręgowy w Bydgoszczy powziął poważną wątpliwość prawną wyrażoną w zagadnieniu przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd ten stwierdził, że skoro zarządca dróg publicznych powołał, zgodnie z art. 21 ust. 1 u.d.p., zarząd drogi działający w formie jednostki budżetowej, którą w sprawie jest Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej, to Zarząd ten sprawuje określony w art. 22 ust. 1 i 2 u.d.p. trwały zarząd gruntami w pasie drogowym i jest uprawniony do zawierania umów najmu, dzierżawy lub użyczenia tych gruntów. W ocenie Sądu, jedynie w sytuacji, w której zarządca drogi nie powołał zarządu drogi, może sam wykonywać obowiązki zarządu w pasie drogowym. Sąd Okręgowy stwierdził, że ani z przepisów ustawy o drogach

publicznych, ani z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n.") nie wynika, czy właściciel nieruchomości oddanej w trwały zarząd, może sam, z pominięciem trwałego zarządcy, wykonywać jego uprawnienia i zawierać z osobami trzecimi umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia gruntów pozostających w trwałym zarządzie jego jednostki organizacyjnej, czy też te jego uprawnienia właścicielskie są wyłączone. Przyjęcie pierwszego rozwiązania mogłoby, zdaniem Sądu, naruszać przepisy o trwałym zarządzie, mające charakter bezwzględnie obowiązujący. Przyjęcie drugiej możliwości prowadziło do ograniczenia prawa własności, w tym przede wszystkim uprawnienia do dysponowania nieruchomością przez właściciela. Musiałoby też prowadzić do przyjęcia nieważności, z mocy art. 58 § 1 k.c., zawartej przez właściciela umowy dzierżawy nieruchomości oddanej w trwały zarząd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zakresie dotyczącym sprawowania zarządu tymi drogami ulegały zmianie. W szczególności z dniem 23 lutego 2000 r. doszło do zmiany art. 21 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2 i dodania ustępu 1a do art. 21 tej ustawy, co nastąpiło na podstawie przepisów art. 15 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz.136 ze zm.). Ze względu na to, że stan faktyczny sprawy, będący podstawą pytania prawnego, dotyczy okresu obowiązywania powyższych przepisów w brzmieniu przed wskazaną zmianą, taka ich treść będzie podstawą rozważań stanu prawnego odnoszącego się do postawionego pytania, zakreślającego wyraźną cezurę czasową, odpowiadającą chwili zawarcia umowy dzierżawy, której ważność jest przedmiotem wskazanych w pytaniu wątpliwości prawnych.

Administrowanie drogami publicznymi, do których należą także drogi krajowe, regulują przepisy wskazanej wyżej ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2, organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi, a funkcje te w miastach na prawach powiatu sprawuje zarząd miasta (obecnie prezydent). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki za pomocą powołanej przez siebie jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, a w przypadku, gdy jednostka taka nie

została powołana, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 ustawy, zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym i grunty te może oddawać innym podmiotom gospodarczym w dzierżawę, najem albo je użyczać w drodze umowy na cele związane z gospodarką drogową, potrzebami ruchu drogowego i obsługi podróży.

W rozpoznawanej sprawie bezsporne jest, że zarządca drogi, którym był zarząd miasta B., powołał zakład budżetowy – Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w B., który był zarządem drogi w rozumieniu powyższych przepisów. Jednostka ta zatem sprawowała trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, w tym również działką stanowiącą przedmiot sporu.

Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji trwałego zarządu, nie odwołuje się także w tym względzie do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Uznać jednak należy, że skoro trwały zarząd, o jakim mowa w ustawie o drogach publicznych, dotyczy także nieruchomości Skarbu Państwa i gmin, a ustawodawca nie zawarł w tej ustawie jego definicji, to zastosowanie znajdą przepisy art. 43-50 u.g.n., mające charakter bezwzględnie obowiązującej regulacji ogólnej dotyczącej tej instytucji, odnoszącej się jedynie do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle art. 43 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 u.g.n., trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez nieposiadającą osobowości prawnej jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka sprawująca trwały zarząd ma prawo korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, a także prawo zabudowy i rozbudowy nieruchomości oraz oddania jej w najem, dzierżawę lub użyczenie, na podstawie umowy, za zgodą organu nadzorującego. Trwały zarząd powstaje, jest przekazywany oraz wygasa z mocy decyzji administracyjnej (art. 45 ust. 1, art. 48 ust. 1 i art. 46 ust. 1 u.g.n.). Zgodnie z art. 50 u.g.n., w sprawach nieuregulowanych do trwałego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu.

Charakter prawny trwałego zarządu budzi kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Na gruncie przepisów dotyczących zbliżonej instytucji zarządu, zawartych w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i

wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 1 października 1993 r., III CZP 129/93 (OSNC 1994, nr 5, poz. 101) uznał zarząd za odrębną, niekonwencjonalną instytucję prawa w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych, stwierdzając, że bez wątplenia nie jest to ograniczone prawo rzeczowe, lecz prawo o określonej treści, do którego w sprawach nie uregulowanych należy stosować przepisy kodeksu cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 maja 2000 r., OPS 17/99 (ONSA 2000, nr 4, poz. 132) stwierdził natomiast, że trwały zarząd nie jest prawem podmiotowym o charakterze cywilnym, lecz formą zarządzania nieruchomościami za Skarb Państwa lub gminę.

Także w literaturze prezentowane są zarówno poglądy, że trwały zarząd jest cywilnym prawem podmiotowym, przysługującym jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa lub gmin, jak i poglądy, że trwały zarząd takim prawem nie jest, natomiast jego administracyjnoprawny charakter wskazuje, iż stanowi on publiczne prawo podmiotowe wobec nieruchomości, które uzyskuje podmiot prawa administracyjnego, jakim jest jednostka organizacyjna Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Za pierwszym z poglądów przemawia przede wszystkim treść art. 50 u.g.n., jednak jego przyjęciu sprzeciwia się okoliczność, że jednostki, które sprawują trwały zarząd, nie posiadają osobowości prawnej, a zatem nie mogą im przysługiwać cywilne prawa podmiotowe. Ta okoliczność oraz fakt, że trwały zarząd powstaje, jest przekazywany i ustaje nie w drodze czynności cywilnoprawnych, lecz w drodze decyzji administracyjnych, a jego celem jest przede wszystkim realizowanie zadań publicznych Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, może przemawiać za drugą ze wskazanych koncepcji.

Niezależnie jednak od tego, czy trwały zarząd jest cywilnym czy publicznym prawem podmiotowym, jego ustawowa treść określona we wskazanych wyżej przepisach oraz w odpowiednio stosowanych przepisach kodeksu cywilnego o użyczeniu wskazuje, że ustanowienie trwałego zarządu prowadzi do ograniczenia właściciela nieruchomości oddanych w trwały zarząd w jego uprawnieniach właścicielskich, w zakresie, w jakim ustawa uprawnienia te przyznaje zarządowi. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, przepisy regulujące stanowisko prawne zarządcy wyłączają określone uprawnienia do rzeczy i praw majątkowych przysługujące podmiotowi uprawnionemu i przyznają je jednostce sprawującej

zarząd, która działa zamiast tego podmiotu w sferze prawnej w granicach określonych w ustawie.

Nieposiadające osobowości prawnej jednostki organizacyjne Skarbu Państwa sprawujące trwały zarząd działają jako *stationes fisci*, natomiast jednostki takie, stanowiące jednostki organizacyjne gminy, działają w istocie jak organy osoby prawnej, którą jest gmina. Mają one kompetencje określone przez ustawodawcę w bezwzględnie obowiązujących przepisach o trwałym zarządzie (art. 47 i nast. u.g.n. oraz art. 22 ust. 2 u.d.p.), obejmujące prawo do zawierania umów najmu, dzierżawy i użyczenia gruntów oddanych im w trwały zarząd. W tym zakresie zatem ustawodawca przeniósł kompetencje, które przysługują w odniesieniu do własnej nieruchomości zarządowi gminy, na jej jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, działającą w tym zakresie w istocie jako organ gminy, wyłącznie uprawniony do podejmowania określonych ustawowo czynności prawnych.

Na takie określenie kompetencji trwałego zarządcy wskazuje także m.in. zamieszczenie w art. 21 ust. 1 zdanie drugie u.d.p., zgodnie z którym, w przypadku, gdy nie powołano zarządu drogi, jego zadania wykonuje zarządca drogi. Na tle regulacji zawartej w art. 19-22 ustawy stwierdzenie to byłoby zbędne jako oczywiste, zamieszczenie go w omawianym przepisie staje się jednak zrozumiałe jako podkreślenie przez ustawodawcę, że tylko wówczas, gdy nie powołano zarządu drogi, zarządca drogi wykonuje jego zadania. Z przepisu tego wynika zatem *contrario*, że jeśli zarząd drogi został powołany, zarządca drogi nie może wykonywać jego zadań.

Takie rozdzielenie kompetencji uzasadnione jest istotą trwałego zarządu, który faktycznie nie mógłby być wykonywany przez jednostkę, której go powierzono, gdyby właściciel nieruchomości mógł samodzielnie dysponować nieruchomością w zakresie czynności przekazanych zarządcy. Właściciel, zawierając umowy wskazane w art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. oraz w art. 22 ust. 2 u.d.p., pozbawiłby zarządcę możliwości wykonania jego ustawowych zadań wynikających z trwałego zarządu i choć zgodnie z art. 21 ust. 1 u.d.p., zarząd drogi jest powoływany do pomocy zarządcy drogi, to jednak ma własne, określone przez ustawę w art. 21 ust. 2 oraz art. 22 zadania i uprawnienia, których nie mógłby wykonywać, gdyby zarządca drogi zawierając, przykładowo, umowę dzierżawy gruntu oddanego w trwały zarząd, pozbawił go możliwości władania i zarządzania tym gruntem.

Rozdzielenie kompetencji uzasadnione jest również bezpieczeństwem obrotu. Zgodnie z § 41 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.), a poprzednio § 17 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 29, poz. 128), trwały zarząd podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Jeśli nieruchomości jest w trwałym zarządzie, w dziale II, łamie 3 księgi wieczystej wymienia się, obok uprawnionego z tytułu własności Skarbu Państwa, nazwę i adres jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd, a uprawnioną z tytułu prawa własności jednostkę samorządu terytorialnego określa się przez wymienienie jej nazwy i siedziby, ze wskazaniem nazwy i adresu jednostki organizacyjnej będącej trwałym zarządcą. Taki sposób określenia w księdze wieczystej nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie wskazuje, że to właśnie trwały zarządca, a nie inna jednostka organizacyjna Skarbu Państwa lub inny organ samorządowej osoby prawnej, jest uprawniony do reprezentowania właściciela nieruchomości w zakresie czynności prawnych objętych reprezentacją określoną art. 43 u.g.n. oraz art. 22 ust. 2 u.d.p. Osoby trzecie mogą więc łatwo ustalić jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa lub gminy, uprawnioną do zawarcia umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Przyznanie uprawnienia do zawierania takich umów także innej jeszcze jednostce lub organowi mogłoby doprowadzić do niepewności obrotu prawnego, a także do niepożądanych sytuacji, gdy prawo najmu, dzierżawy lub nieodpłatnego korzystania z nieruchomości mogłoby przysługiwać różnym osobom, z którymi umowy zawierały różne, uprawnione do tego organy lub jednostki organizacyjne właściciela.

Z tych względów należy uznać, że w sytuacji oddania nieruchomości w trwały zarząd, wyłączne kompetencje do reprezentowania właściwego podmiotu w stosunkach cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości i obejmujących czynności prawne zastrzeżone dla trwałego zarządcy, posiada ten zarządca.

Skoro, jak wskazano wyżej, trwały zarządca będący jednostką organizacyjną gminy działa w istocie jako jej organ w sprawach przekazanych do jego wyłącznych kompetencji, a zgodnie z art. 38 i 39 § 1 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy i w granicach ich umocowania, to umowa dzierżawy nieruchomości położonej w pasie drogowym, pozostającej w trwałym zarządzie, zawarta przez

zarządcę drogi, a nie zarząd drogi, jest nieważna jako zawarta przez nie umocowany do tej czynności organ osoby prawnej (art. 58 § 1 k.c.).

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).