

Uchwała z dnia 6 kwietnia 1995 r.
III AZP 5/95

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Syndyka Masy Upadłości Przedsiębiorstwa Państwowego "M.P." w W. na decyzję Wojewody T. z dnia 5 maja 1994 r. [...] w przedmiocie rozwiązania użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 6 kwietnia 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 10 listopada 1994 r., [...] - do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

"Czy dopuszczalne jest rozwiązanie użytkowania wieczystego gruntu w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 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.), jeżeli:

a) prawo to powstało na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.),

b) użytkowanie wieczyste po ogłoszeniu upadłości użytkownika wieczystego stanowi składnik masy upadłości ?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

I. Dopuszczalne jest rozwiązanie użytkowania wieczystego gruntu w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 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.), gdy prawo to powstało na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

II. Nie jest dopuszczalne rozwiązanie użytkowania wieczystego gruntu, powstałego na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 wyżej powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r., po ogłoszeniu upadłości użytkownika wieczystego, jeżeli użytkowanie wieczyste stanowi składnik masy upadłości.

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

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpatrywaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi Syndyka masy upadłości Przedsiębiorstwa Państwowego AM.P.@ na decyzję Wojewody T. z dnia 5 maja 1994 r. [...] utrzymującej w mocy decyzję kierownika Urzędu Rejonowego w T. z dnia 23 lutego 1994 r. [...] w sprawie rozwiązania umowy wieczystego użytkowania gruntu Skarbu

Państwa i odebrania własności wzniesionych nań budynków.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego poważne wątpliwości budzi w szczególności kwestia dopuszczalności orzekania w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 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.) o rozwiązaniu użytkowania wieczystego, które nie zostało ustanowione na podstawie umowy prawa cywilnego, a jest następstwem przekształcenia się z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przysługującego skarżącemu prawa zarządu gruntami w prawo użytkowania wieczystego tych gruntów. Zarówno bowiem przepis art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jak i art. 240 k.c. odnoszą się wyłącznie do rozwiązania umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Naczelny Sąd Administracyjny wskazując na brak jednolitego poglądu w orzecznictwie tego Sądu wyraził równocześnie zapatrywanie, że zastosowanie wykładni celowościowej uzasadnia trafność stanowiska, że prawo użytkowania wieczystego gruntu ustanowione w wyniku przekształcenia z prawa zarządu z dniem 5 grudnia 1990 r. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), a stwierdzone decyzją deklaratoryjną wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 tej ustawy może być rozwiązane w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Wskazuje na to w szczególności nowe brzmienie art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej z dnia 29 września 1990 r. przemawiające za przyjęciem, że zamiarem ustawodawcy było wyposażenie organu wydającego decyzję deklaratoryjną o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego w uprawnienie do określenia w takiej decyzji warunków niezbędnych do wskazania sposobu korzystania z gruntów, nałożenia obowiązku rozpoczęcia i zakończenia budowy, okresu trwania użytkowania wieczystego i wysokości opłaty rocznej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sformułowanie A może wydać decyzję o rozwiązaniu umowy@ dostosowane do obowiązującej formy ustanawiania użytkowania wieczystego nie może wyłączać stosowania przepisów kodeksu cywilnego i przepisów tej ustawy w odniesieniu do użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione w innej formie, ale którego treść, czas trwania i inne warunki ustanowienia są takie same jak określone w umowie o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie.

Poważne wątpliwości budzi również kwestia dopuszczalności orzekania o rozwiązaniu powstałego z mocy prawa użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości wchodzącej w skład masy upadłości, którą to wątpliwość Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w drugiej części przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wątpliwości te wynikają z braku w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. - Prawo upadłościowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm.) jednoznacznych regulacji w tej kwestii. Biorąc jednak pod rozwagę cel postępowania upadłościowego, którym jest najkorzystniejsze zaspokojenie wierzycieli, zbieżność przyczyn ogłoszenia upadłości z przesłankami do wydania decyzji o rozwiązaniu umowy wieczystego użytkowania gruntu oraz fakt, że grunty będące przedmiotem użytkowania wieczystego, jak w przedmiotowej sprawie, wchodzi w skład masy upadłości, Sąd ten

wyraził pogląd, że wskazane elementy przemawiają za udzieleniem odpowiedzi przeczącej na drugą część przedstawionego zagadnienia prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 26 ust. 1 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.) użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. W świetle zaś ust. 2 tego przepisu rozwiązanie umowy i zarządzenie odebrania gruntów (stanowiących własność Skarbu Państwa) stosownie do art. 240 kodeksu cywilnego następuje w drodze decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Z kolei art. 26 ust. 3 tej ustawy stanowi, że rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i zarządzenie odebrania gruntu może nastąpić również w razie nieutrzymywania w należyтым stanie budynków i urządzeń oddanych w użytkowanie wieczyste łącznie z gruntem. Z bezpośredniego rozumienia treści tych przepisów wynika jednoznacznie, że odnoszą się do rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. A zatem w świetle reguł wykładni logiczno-semantycznej powołanych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 240 k.c. należałoby przyjąć, że nie mogą stanowić podstawy rozwiązania użytkowania wieczystego, które nie zostało ustanowione na podstawie umowy prawa cywilnego, a powstało z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem grunty stanowiące własność Skarbu Państwa będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nabycie prawa użytkowania wieczystego takich gruntów stwierdza się decyzją wojewody, w której określa się również warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 kodeksu cywilnego (art. 2 ust. 3 ustawy).

Kwestia dopuszczalności rozwiązania decyzją administracyjną użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa nie może być rozstrzygnięta jedynie na podstawie reguł wykładni językowej art. 26 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, bowiem zastosowanie tych reguł prowadzi do wniosków sprzecznych z funkcją i istotą użytkowania wieczystego. W szczególności przyjęcie, że przepis ten nie ma zastosowania do użytkowania wieczystego gruntu powstałego z mocy prawa, byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem, iż w systemie prawa polskiego istnieje szczególny rodzaj użytkowania wieczystego, które w odróżnieniu od użytkowania wieczystego typowego, ustanowionego w drodze umowy nie może być rozwiązane decyzją administracyjną wówczas, gdy użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z określonymi w decyzji wojewody warunkami. Stanowisko takie nie może być uznane za prawidłowe, bowiem użytkowanie wieczyste, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z 29 września 1990 r., w istocie różni się od umownego użytkowania wieczystego określonego w przepisach kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jedynie co do sposobu ustanowienia oraz sposobu i formy określania warunków tego użytkowania. Oznacza to, że do powstałego z mocy prawa użytkowania wieczystego będą miały zastosowanie

przepisy kodeksu cywilnego, które dotyczą treści użytkowania wieczystego, czasu jego trwania, przenoszenia i wygaśnięcia, a także przepisy ustawy o gospodarce gruntami, które odmiennie lub bardziej szczegółowo regulują te kwestie.

Należy przyjąć, że wprowadzie przewidziany w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. sposób powstania użytkowania wieczystego jest, w stosunku do ustanowienia użytkowania wieczystego w drodze umowy, trybem szczególnym uzasadnionym potrzebą sprawnego uregulowania kwestii związanych z tzw. uwłaszczeniem państwowych osób prawnych, to jednak nie wpływa na zmianę charakteru ustanowionego w tym trybie użytkowania wieczystego. Przemawia za tym w szczególności przepis art. 2 ust. 3 zdanie drugie tej ustawy, zgodnie z którym w decyzji wojewody stwierdzającej nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntów określa się również warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 Kodeksu cywilnego. Z porównania aktualnego brzmienia tego przepisu z jego brzmieniem sprzed zmiany art. 2 ust. 3 dokonanej ustawą z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455) wynika, że zastąpienie poprzedniego sformułowania A określa się również okres użytkowania wieczystego@ obecnie obowiązującym, nie było przypadkowe. Przeciwnie, powyższa zmiana wskazuje jednoznacznie na zamiar ustawodawcy, jakim było umożliwienie kształtowania treści użytkowania wieczystego nabytego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. przez określoną osobę prawną. Za trafny należy zatem uznać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że zamiarem ustawodawcy było wyposażenie organu wydającego decyzję deklaratoryjną o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego w uprawnienie do określenia w takiej decyzji warunków niezbędnych do wskazania sposobu korzystania z gruntów, nałożenia obowiązku rozpoczęcia i zakończenia budowy, okresu trwania użytkowania wieczystego i wysokości opłaty rocznej. Skoro decyzja stwierdzająca nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntów ustala szczegółowe warunki użytkowania wieczystego tych gruntów, to należy przyjąć, że art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewidujący rozwiązanie umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste i zarządzenie odebrania tych gruntów stosownie do art. 240 k.c. ma odpowiednie zastosowanie do rozwiązania użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa. Oznacza to, że jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w decyzji deklaratoryjnej, a w szczególności jeżeli wbrew treści decyzji nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń (art. 240 k.c.) lub nie utrzymywał w należyтым stanie budynków i urządzeń oddanych w użytkowanie wieczyste łącznie z gruntem (art. 26 ust. 3 powyższej ustawy) to rejonowy organ rządowej administracji ogólnej może wydać decyzję, o której mowa w art. 26 ust. 2 tej ustawy.

Do rozważenia pozostaje kwestia zawarta w drugiej części przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego, a to problem dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa, gdy prawo to po ogłoszeniu upadłości użytkownika wieczystego stanowi składnik masy upadłości. W ocenie Sądu Administracyjnego kwestia ta budzi poważne wątpliwości, bowiem określone w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przesłanki wydania decyzji o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego są często tożsame z

przyczynami ogłoszenia upadłości, gdyż wynikają ze złej sytuacji finansowej użytkownika wieczystego (upadłego), a prawo upadłościowe nie zawiera jednoznacznych regulacji w tym zakresie. Należy w związku z tym stwierdzić, że kwestia ewentualnej zbieżności faktycznych przyczyn ogłoszenia upadłości i przyczyn rozwiązania umowy użytkowania wieczystego na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy ma drugorzędne znaczenie dla rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia prawnego. Przesłanką ogłoszenia upadłości jest bowiem, zgodnie z art. 1 § 1 Prawa upadłościowego, Azaprzestanie płacenia długów@ będące objawem niewypłacalności podmiotu gospodarczego, zaś stanem niewypłacalności jest taki stan, w którym dłużnik nie może trwale wypełniać swoich zobowiązań pieniężnych, niezależnie od tego, czy jest to spowodowane nadmiernym zadłużeniem, czy też innymi przyczynami. Przesłanką rozwiązania umowy użytkowania wieczystego gruntów jest natomiast korzystanie z gruntu przez wieczystego użytkownika w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie (decyzji deklaratoryjnej), a w szczególności jeżeli wbrew treści umowy (decyzji) nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń (art. 240 k.c.) lub nie utrzymywał w należyтым stanie budynków i urządzeń oddanych w użytkowanie wieczyste łącznie z gruntem (art. 26 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Przyczyny, dla których użytkownik wieczysty gruntu korzysta z tego gruntu w sposób sprzeczny z powyższymi warunkami nie muszą pokrywać się z przyczyną ogłoszenia upadłości użytkownika wieczystego, a ponadto wątpliwości w kwestii dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego nie powstają w związku z ewentualną zbieżnością tych przyczyn, lecz jedynie z faktu, że użytkowanie wieczyste po ogłoszeniu upadłości wchodzi w skład masy upadłości.

Podstawowy problem polega na tym, czy rejonowy organ administracji rządowej w razie stwierdzenia zaistnienia przesłanek rozwiązania umowy użytkowania wieczystego wchodzącego w skład masy upadłości określonych w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości może wydać stosowną decyzję pomijając te przepisy Prawa upadłościowego, które nie odnosząc się wprawdzie bezpośrednio do tej kwestii, określają skutki ogłoszenia upadłości co do majątku upadłego, z których może wynikać niedopuszczalność takiej czynności organu. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie decyzją administracyjną użytkowania wieczystego gruntów stanowiącego po ogłoszeniu upadłości składnik masy upadłości powoduje zmniejszenie majątku tej masy. Powstaje zatem zagadnienie, czy wobec braku wyraźnego unormowania tej kwestii w Prawie upadłościowym wydanie takiej decyzji jest dopuszczalne, czy też rozwiązanie w drodze decyzji użytkowania wieczystego stanowiącego składnik masy upadłości jest bezskuteczne ze względu na cele i zasady postępowania upadłościowego. Odnośnie tego problemu należy stwierdzić, że brak uregulowania w Prawie upadłościowym zagadnień dotyczących rozwiązania użytkowania wieczystego nie oznacza, że rozwiązanie użytkowania wieczystego w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy może nastąpić bez odpowiedniego zastosowania postanowień tego Prawa. Należy mieć na uwadze, że przepisy Prawa upadłościowego zawarte w rozdziale III określające skutki ogłoszenia upadłości co do zobowiązań upadłego nie mogły uregulować kwestii dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego, bowiem instytucja ta została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach(jednolity tekst: Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159). W drodze

analogii należy zatem przyjąć, że do rozwiązania użytkowania wieczystego stanowiącego składnik masy upadłości ma odpowiednie zastosowanie przepis art. 51 § 3 Prawa upadłościowego, który stanowi, że jeżeli przedmiot najmu lub dzierżawy był już objęty przez upadłego, to uprawnionym do rozwiązania umowy jest tylko syndyk. Zastosowanie tej reguły w odniesieniu do użytkowania wieczystego wchodzącego w skład masy upadłości oznacza, że nie jest dopuszczalne rozwiązanie decyzją wydaną na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości użytkowania wieczystego stanowiącego składnik tej masy.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====