



Sygn. akt III CSK 46/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 kwietnia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa H.B. i E.W.

przeciwko Gminie Miasta K.

o ustanowienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym

w dniu 7 kwietnia 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt [...],

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 26 października 2004 r. Sąd Okręgowy w K. uwzględnił w całości powództwo H.B. i E.W. przeciwko Gminie Miasta K. o zobowiązanie do zawarcia umowy wieczystego użytkowania opisanej w wyroku nieruchomości położonej w K. przy ul. P. 1 i nieodpłatnego przeniesienia własności budynków oraz zwolnienia powódek od obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r. oddalił apelację strony pozwanej odnoszącą się jedynie do zwolnienia powódek z obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty.

Sądy stwierdziły, że bezsporne między stronami było, iż powódki spełniają wszystkie wymagania art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t: Dz.U z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) uzasadniające oddanie im w użytkowanie wieczyste wskazanej w pozwie nieruchomości i przeniesienie własności wybudowanych na niej w 1961 r. przez powódki budynków, w tym budynku mieszkalnego. Ustalono również, że powódki zagospodarowały przedmiotową nieruchomość wyrównując teren, doprowadzając gaz i inne media, budując drogę, co znacznie zwiększyło wartość działki. Od 1983 r. wielokrotnie ubiegały się o oddanie im nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jednak ich wnioski nie zostały rozpoznane a organy administracyjne udzielając odpowiedzi zgłaszały rozmaite zastrzeżenia, nie mające uzasadnienia w ustawie. Ostatecznie strona pozwana uznała roszczenie o zawarcie umowy użytkowania wieczystego nieruchomości i nieodpłatnego przeniesienia własności budynków, jednak nie wyraziła zgody na przewidziane w art. 207 ust. 2 u.g.n zwolnienie powódek z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego podnosząc, że wprawdzie spełniają one wymagania powyższego przepisu uzasadniające zwolnienie, jednak strona pozwana generalnie przyjęła zasadę nie zwalniania nikogo z pierwszej opłaty, przeznaczając uzyskane w ten sposób środki na realizację swoich ustawowych zadań.

Sądy obu instancji uznając, że zachodzą podstawy z art. 207 ust. 1 u.g.n do uwzględnienia żądania zobowiązania strony pozwanej do zawarcia określonej treści umowy użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienia własności budynków uznały też, że uzasadnione jest żądanie zwolnienia powódek z obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty, skoro spełnione zostały przesłanki art. 207 ust. 2 ustawy. Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustalenie pierwszej opłaty lub zwolnienie z niej jest jednym z elementów umowy użytkowania wieczystego, którą w razie sporu kształtuje Sąd, a zatem stanowisko Gminy w tym przedmiocie nie jest pozostawione jej swobodnemu uznaniu, ale podlega kontroli Sądu. Skoro ustawodawca nie wskazał żadnych przedmiotowych kryteriów zwolnienia z pierwszej opłaty i nie ustaliła ich także pozwana Gmina, to Sąd powinien dokonać oceny zasadności stanowiska Gminy o odmowie zwolnienia, rozważając wszechstronnie wszystkie okoliczności sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego zwolnienie powódek z pierwszej opłaty uzasadniało to, że wyłącznie własnymi nakładami zagospodarowały nieruchomość doprowadzając do znacznego zwiększenia jej wartości, co wpłynęło bezpośrednio na istotne zwiększenie wysokości pierwszej opłaty. Wskazał też, że nieuzasadniona opieszałość strony pozwanej w załatwieniu wniosku o zawarcie umowy wieczystego użytkowania doprowadziła do tego, że obecnie powódki obowiązane byłyby uiścić znacznie wyższą pierwszą opłatę, niż gdyby ich wniosek uwzględniony został we właściwym terminie. Ponadto Sąd Apelacyjny stwierdził, że także sytuacja materialna i życiowa powódek uzasadnia zwolnienie ich z pierwszej opłaty, której wysokość przekracza ich możliwości płatnicze.

W skardze kasacyjnej opartej na zarzucie naruszenia prawa materialnego, strona pozwana wskazała na błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 207 ust. 2 u.g.n przez przyjęcie, że wystarczającym kryterium przyznania powódkom zwolnienia z pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste jest fakt długotrwałego przeprowadzania przez organy administracyjne postępowania o zawarcie umowy wieczystego użytkowania oraz błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji RP przez pominięcie generalnej zasady stanowiącej, że każdemu właścicielowi przysługuje konstytucyjnie zagwarantowane prawo do korzystania ze swojej własności i czerpania z niej pożytków. Wnosiła o uchylenie

zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego w części dotyczącej zwolnienia powódek z pierwszej opłaty i rozstrzygnięcia o kosztach procesu, przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania, ewentualnie oddalenie powództwa w tej części.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rację ma skarżąca wskazując, że zgodnie z art. 165 ust.2 Konstytucji RP przysługuje jej, jako jednostce samorządu terytorialnego, prawo własności i inne prawa majątkowe, chronione zgodnie z zasadami art. 21 i 64 Konstytucji, a także ma ona prawo do własnych dochodów osiąganych z jej majątku, w tym z prawa własności (art. 167 ust. 2 Konstytucji). Wskazując na to, strona pozwana pomija jednak, iż zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność każdej jednostki może być ograniczona w drodze ustawy w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, natomiast prawo do korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z dochodów własnych regulowane jest ustawami i także ograniczone celem działania tych jednostek, którym jest interes wspólnoty terytorialnej i jej poszczególnych członków.

Ustawowym ograniczeniem prawa własności gmin, a także możliwości korzystania przez nie z dochodów własnych, pochodzących z ich nieruchomości, jest epizodyczna regulacja zawarta w art. 207 ust. 2 u.g.n. Przepis ten stanowi, iż posiadacze nieruchomości, będących w dniu 5 grudnia 1990 r. własnością Skarbu Państwa lub gmin, którzy zabudowali je na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, mogą być zwolnieni z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli złożyli wniosek o oddanie im nieruchomości w użytkowanie wieczyste w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, to jest do dnia 1 stycznia 1999 r. Ustawodawca przyznał zatem określonym w powyższym przepisie posiadaczom nieruchomości dodatkowe (poza prawem do żądania zawarcia umowy użytkowania wieczystego posiadanej nieruchomości i nieodpłatnego przeniesienia własności budynków) uprawnienie do zwolnienia ich z obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste. Takiemu uprawnieniu musi odpowiadać określony obowiązek właściciela nieruchomości-Skarbu Państwa lub gminy - który umożliwi posiadaczowi realizację przyznanego

mu zwolnienia. W przeciwnym wypadku przepis art. 207 ust. 2 u.g.n byłby przepisem martwym, a racjonalny ustawodawca nie stanowi tego rodzaju przepisów. Skoro zatem przyznano posiadaczom określonym w art. 207 ust. 1 prawo do zwolnienia z pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste w sytuacji opisanej w art. 207 ust. 2 u.g.n, nie wskazując jednocześnie jakichkolwiek innych kryteriów zwolnienia, to tym samym należy przyjąć, że ograniczając właściciela w jego prawie własności przez nałożenie nań obowiązku udzielania zwolnień w warunkach określonych w art. 207 ust. 2, dano mu jednocześnie możliwość ustanowienia kryteriów i określenia zasad udzielania zwolnień. Z uwagi na to, że właścicielem jest Skarb Państwa lub gmina, a więc osoby prawne działające według określonych w ustawach reguł a ich działalność w zakresie gospodarki nieruchomościami jest także ściśle unormowana w ustawie i ma określone cele, ustanowienie zasad i kryteriów zwalniania od pierwszej opłaty powinno nastąpić w sposób właściwy dla podejmowania decyzji i wyrażania woli przez te jednostki w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami i uwzględniać cele tej gospodarki oraz cel omawianego przepisu. Gmina powinna zatem doprowadzić do podjęcia uchwały przez uprawniony organ, określającej zasady i kryteria zwalniania z pierwszej opłaty. Organy administracji publicznej i samorządowej nie mogą działać arbitralnie ani nie mogą dowolnie i według nieokreślonego własnego uznania decydować o tym, czy zechcą zrealizować ustawowe uprawnienie posiadaczy, określone w art. 207 ust. 2 u.g.n. Nie mogą w szczególności odmawiać w ogóle udzielania zwolnień z powołaniem się na prawo do dysponowania dochodami z własnych nieruchomości. Prawo to bowiem zostało przez ustawodawcę ograniczone przez wprowadzenie epizodycznego uprawnienia posiadaczy nieruchomości, o którym mowa w art. 207 ust. 2 u.g.n. Przyjęcie, że decyzja w sprawie zwolnienia z pierwszej opłaty ma charakter dowolny i uznaniowy mogłoby doprowadzić do praktycznego wyeliminowania omawianego przepisu z obrotu prawnego, co z pewnością nie było wolą ustawodawcy.

Umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny. Taki sam charakter mają opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, w tym także pierwsza opłata (porównaj między innymi uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r. III CZP 47/04, OSNC 2005/5/74).

Jeżeli gmina odmawia realizacji uprawnienia posiadacza przewidzianego w art. 207 ust. 1 u.g.n., służy mu roszczenie do sądu o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o zawarciu umowy wieczystego użytkowania (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.). Warunki umowy określa wówczas sąd. Jednym z takich warunków jest bez wątpienia określenie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, albo stwierdzenie, że posiadacz jest wolny od obowiązku jej uiszczenia. Sąd zatem ma obowiązek ocenić stanowiska obu stron w tym przedmiocie, a więc ocenić także czy odmowa gminy zwolnienia posiadacza od obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty ma uzasadnienie prawne. Jeżeli gmina nie uchwaliła żadnych zasad, ani kryteriów udzielania zwolnień i odmawia zwolnienia z pierwszej opłaty w sytuacji określonej w art. 207 ust. 2 u.g.n, powołując się jedynie na swoje prawo do dysponowania dochodami z nieruchomości i przeznaczania ich na realizację zadań ustawowych, sąd dokonuje oceny uprawnienia posiadacza do zwolnienia z pierwszej opłaty przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy.

W rozpoznawanej sprawie Sąd Apelacyjny dokonał takiej oceny i wbrew zarzutom skargi kasacyjnej nie ograniczył się tylko do rozważań dotyczących długotrwałości postępowania o zawarcie umowy. Wskazał przede wszystkim na istotną okoliczność, jaką jest doprowadzenie przez powódki własnym kosztem i staraniami do znacznego wzrostu wartości nieruchomości, co w konsekwencji spowodowało znaczne podwyższenie pierwszej opłaty, której wysokość zależy od aktualnej wartości nieruchomości. Wskazał też na trudną sytuację majątkową i rodzinną powódek, uniemożliwiającą im uiszczenie tak wysokiej należności. Wreszcie słusznie uznał, za nie bez znaczenia okoliczność, iż strona pozwana i jej poprzednicy prawni przez z górą dwadzieścia lat bezpodstawnie odmawiali merytorycznego rozpoznania wniosku powódek o ustanowienie użytkowania wieczystego, co miało oczywisty wpływ na zakres obowiązku finansowego powódek, skoro w poprzednich latach, gdy ich wniosek powinien być uwzględniony, pierwsza opłata była ustalana w znacznie niższej wysokości. Wszystko to są okoliczności istotne z punktu widzenia art. 207 ust. 2 u.g.n. i uzasadniają zwolnienie powódek z pierwszej opłaty w sytuacji, gdy strona pozwana nie ustaliła żadnych kryteriów w tym zakresie. Nie może też skutecznie powoływać się na zasady współżycia społecznego, skoro świadomie postanowiła nie respektować

obowiązującego przepisu prawa, arbitralnie pozbawiając posiadaczy nieruchomości przyznanego im przez ustawodawcę uprawnienia określonego w art. 207 ust. 2 u.g.n.

Biorąc wszystko to pod uwagę Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną uzasadnionych podstaw (art. 398¹⁴ k.p.c.).