

Wyrok z dnia 14 marca 2003 r.

Decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 74 ze zm.), stanowią nadal podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste.

Sędziowie SN:

Iwona Koper (przewodniczący, sprawozdawca)

Józef Frąckowiak

Antoni Górski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Zarządu Głównego w W. przeciwko Gminie W. o nakazanie złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 14 marca 2003 r. na rozprawie kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 1999 r. uchylił zaskarżony wyrok w pkt I i II – w części oddalającej apelację strony pozwanej oraz w pkt IV i sprawę w tym zakresie przekazał Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

W pozwie wniesionym w dniu 10 sierpnia 1995 r. powód Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Zarząd Główny w W. domagał się zobowiązania pozwanej Gminy Miejskiej W. do złożenia oświadczenia woli o oddaniu powodowi w użytkowanie wieczyste bliżej w nim opisanej działki oraz sprzedaży położonego na tym gruncie budynku za kwotę 257 000 zł płatną w rocznych ratach.

W uzasadnieniu żądania powołał się na wydaną w dniu 14 października 1989 r. decyzję Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w W. o przekazaniu na rzecz powoda w użytkowanie wieczyste na 40 lat, odpłatnie zabudowanego gruntu (opisanej działki) oraz znajdującego się na niej 2 budynku, która stanowi podstawę do zawarcia aktu notarialnego. Gmina odmówiła zawarcia umowy wyrażając stanowisko, że wydana decyzja nie dała powodowi roszczenia o jej zawarcie.

Wyrokiem z dnia 15 października 1996 r. Sąd Wojewódzki we Wrocławiu oddalił powództwo. W jego uzasadnieniu wskazał na bezwzględnie obowiązujący charakter przepisu art. 20 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej: „u.g.g.”), w myśl którego oddanie zabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń. Zgodnie zaś z powołaną uprzednio decyzją budynek został przekazany na rzecz powoda w wieczyste użytkowanie. Nawet więc przy przyjęciu, że powodowi na podstawie decyzji przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, umowa zawarta na jej warunkach byłaby nieważna, a sąd nie może ingerować w treść decyzji i zobowiązać pozwaną do złożenia oświadczenia woli o sprzedaży budynku.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, rozpoznając sprawę na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 13 marca 1997 r. uchylił powyższy wyrok i przekazał sprawę Sądowi Wojewódzkiemu do ponownego rozpoznania. Sąd ten przyjął, że zgodnie z art. 96 ust. 2 u.g.g. (w jego oznaczeniu według pierwotnego brzmienia ustawy, Dz.U. z 1985 r. nr 22, poz. 99) także wydane przed jej wejściem w życie decyzje o oddaniu gruntu w wieczyste użytkowanie stanowią podstawę do zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Stan ten nie uległ zmianie po nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm.), która niezależnie od treści art. 5 ust. ustawy nowelizacyjnej, pozostawiła w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości art. 87 ust. 2 (w tekście pierwotnym art. 96 ust. 2) stanowiący, że decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w wieczyste użytkowanie stanowią podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste. Nadto wyraził pogląd, że na podstawie takiej decyzji, która ma charakter zdarzenia cywilnoprawnego stronie powodowej przysługuje roszczenie o zawarcie umowy wieczystego użytkowania i wraz z nim roszczenie o nabycie w trybie sprzedaży własności położonego na gruncie budynku. Wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej, wynikające z decyzji roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu wraz z użytkowaniem wieczystym budynku przekształciło się, stosownie do jej art. 20 u.g.g. w nowe brzmienie, w roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu połączone z roszczeniem o przeniesienie własności budynku.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 31 maja 1999 r. uwzględnił powództwo. Zgodnie z wiążącymi go wskazaniem poprzednio zapadłego wyroku Sądu Apelacyjnego uznał, że roszczenie powoda jest co do zasady usprawiedliwione, przy czym po utracie mocy przez ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i ustawę ją zmieniającą z dnia 29 września 1990 r., ma ono podstawę prawną w przepisach art. 204 i 205 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 74, dalej: „u.g.n.”), obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r. Wprawdzie przepis art. 204 u.g.n., będący powtórzeniem art. 2c uchylonej ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mówi o użytkowniku gruntu, to jednak sytuacja powoda, jako użytkownika wieczystego powinna być lepsza od użytkownika legitymującego się tylko decyzją o naliczeniu opłat.

Powyższy wyrok zaskarżyły apelacją obie strony, powód w części określającej cenę sprzedaży budynku oraz w zakresie nierozłożenia jej zapłaty na raty, zaś pozwany w całości w oparciu o zarzut naruszenia art. 204 u.g.n., przez przyjęcie go jako podstawy prawnej roszczenia powódki mimo, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje takiego roszczenia na podstawie decyzji o przekazaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Pozwany kwestionował również oparte na przepisie art. 204 ust. 4 u.g.n. zaliczenie powodowi na poczet ceny budynku zwaloryzowanych opłat za użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu czynszu najmu za lata 1980-1989. Równocześnie nie opanował przeciwko pogładowi wyrażonemu w uprzednio powołanym wyroku Sądu Apelacyjnego, że art. 96 ust. 2 u.g.g., (według późniejszego oznaczenia jej art. 87 ust. 2) był podstawą prawną regulacji stanów prawnych na rzecz podmiotów, które legitymowały się decyzją o przekazaniu gruntu w użytkowanie wieczyste i niewątpliwie dotyczył także sytuacji prawnej powoda. Podniósł jednak, że ustawodawca w obecnej ustawie takiej regulacji nie zawarł.

Zaskarżonym obecnie wyrokiem z dnia 28 grudnia 1999 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu zmienił wyrok Sądu Okręgowego w części ustalającej opłatę za użytkowanie wieczyste oraz wysokość ceny za budynek, przez ich podwyższenie, a w pozostałej części apelację pozwanego oraz w całości apelację powoda oddalił.

Orzekając o oddaleniu apelacji pozwanego nie podzielił jego zapatrywania, że uchwalenie ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi zmianę stanu prawnego pozbawiającą powoda przysługującego mu roszczenia. Brak wyraźnego potwierdzenia roszczeń opartych na przepisie art. 87 ust. 2 u.g.g. w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie może, wbrew zasadzie ochrony praw nabytych, oznaczać pozbawienia uprawnionych tych roszczeń, już nabytych i dotychczas niezrealizowanych. Podstawą roszczenia strony powodowej pozostają więc przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (pierwotnie art. 96 ust. 2, a później art. 87 ust. 2). Równocześnie jednak za celowe i uzasadnione uznał Sąd Apelacyjny sięgnięcie pomocniczo w drodze analogii do uregulowanych w art. 204 u.g.g. i przepisach rozporządzenia wykonawczego zasad dokonywania rozliczeń pomiędzy stronami z tytułu poniesionych przez użytkownika nakładów i dokonanych opłat. Skoro bowiem z możliwości odliczenia nakładów i opłat – na gruncie tego przepisu – może korzystać użytkownik to także może „niedoszły użytkownik wieczysty”.

Wniesiona przez pozwanego kasacja od wyroku Sądu Apelacyjnego oparta została na obu ustawowych podstawach, w ramach których skarżący podniósł zarzuty naruszenia art. 316 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c. przez przyjęcie, że stronie powodowej przysługuje roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności znajdującego się na niej budynku na podstawie przepisu art. 87 ust. 2 nieobowiązującej w chwili orzekania u.g.g. oraz naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 204 u.g.n. poprzez przyjęcie, że w sprawie mają zastosowanie przepisy tego artykułu, w szczególności do zaliczenia na poczet ceny budynku opłat ponoszonych przez powoda na podstawie decyzji z dnia 4 października 1989 r.

Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy odpowiedniemu sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarżący nie podnosi w kasacji zarzutu naruszenia art. 87 ust. 2 u.g.g., lecz jedynie nawiązuje do niego w związku z zarzutem procesowym obrazy art. 316 k.p.c. W tym ujęciu, jego zastosowanie uważa za błędne z tej przyczyny, że jako nieobowiązujący w dacie orzekania przepis ten nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia. Poza przytoczone podstawy kasacyjne (tak jak uprzednio poza zarzuty apelacji) wykracza podjęta w ich uzasadnieniu polemika ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego uznającym, że decyzja o przekazaniu zabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste tworzy dla jej adresata roszczenie o zawarcie umowy użytkowania wieczystego. Nie uchyla to jednak potrzeby ustosunkowania się przez Sąd Najwyższy do podjętej w niej kwestii, w zakresie niezbędnym dla rozważenia zarzutów kasacji.

Prawo cywilne łączy powstanie, ustanie lub zmianę stosunku cywilnoprawnego z określonymi zdarzeniami. Są nimi nie tylko zdarzenia prawne regulowane w kodeksie cywilnym takie jak czynności prawne lub czyny niedozwolone, ale także akty (decyzje) administracyjne, które powodują powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego albo uzyskanie podmiotowości w sferze prawa cywilnego. O nadaniu decyzji charakteru zdarzenia cywilnoprawnego nie decyduje więc charakter tego aktu, lecz charakter skutków prawnych które z niego wynikają.

W sporze o to, czy decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, będąca podstawą zawarcia umowy cywilnoprawnej oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, stanowi zdarzenie cywilnoprawne, rodzące skutki cywilnoprawne, przeważa w piśmiennictwie pogląd przyznający jej adresatowi uprawnienia żądania zawarcia z nim umowy. Przyłączając się do niego Sąd Najwyższy podziela zarazem zasadnicze dla jego sformułowania zapatrywanie, że wydanie decyzji określającej osobę nabywcy oraz przedmiot zbycia stanowi wyrażenie woli zadysponowania nieruchomością w taki właśnie sposób. W takim przypadku akt administracyjny ma na celu jedynie właściwy wybór nabywcy, a nie ingerencję w samą, z natury swej cywilnoprawną, formę zbywania nieruchomości. Organ administracji państwowej (samorządowej) zostaje więc na mocy tej decyzji zobowiązany do zawarcia umowy na warunkach w niej wskazanych. Dla adresata decyzji wynika natomiast z niej uprawnienie do zawarcia na jej podstawie umowy i wynikające z niej roszczenie o charakterze cywilnoprawnym (tak również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1985, III CZP 17/85, OSPiKA 1986, nr 7-8, poz. 138 w odniesieniu do tzw. decyzji reglamentacyjnych). Na tle tak ukształtowanych poglądów już wcześniej w praktyce orzeczniczej następowało odejście od przeciwnego stanowiska, które prezentowała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1964 r., III CO 12/64 (OSNCP 1964, nr 12, poz. 244).

Czas obowiązywania określonych przepisów nie zawsze pokrywa się z czasowym zasięgiem ich stosowania. W razie wejścia w życie nowej ustawy, o tym w jakim zakresie działa ona wstecz, a w jakim utrzymuje się moc starej ustawy powinny rozstrzygać przepisy międzyczasowe zawarte w nowym akcie prawnym. Przepis art. 13 ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 września 1990 r. wprowadził zasadę bezpośredniego działania tej ustawy, zgodnie z którą znajduje ona zastosowanie do zdarzeń powstałych po jej wejściu w życie. W odniesieniu do spraw wszczętych lecz nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem 5 grudnia 1990 r. art. 5 ust. 1 tej ustawy – regulujący kwestie międzyczasowe związane z postępowaniem administracyjnym – wprowadził zasadę ich dalszego prowadzenia według przepisów nowej ustawy. Wnioskując a contrario oznacza to, że w sprawach zakończonych ostateczną decyzją administracyjną mają zastosowanie przepisy dotychczasowe. Mimo więc zniesienia przez ustawę zmieniającą wymogu ustalenia w drodze decyzji administracyjnej kandydatów na użytkowników wieczystych, w sprawach w których stosuje się przepisy dotychczasowe, przy nabyciu od państwa oraz gminy (od dnia 27 maja 1990 r.) użytkownika wieczystego na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, pozostała procedura dwuetapowa. Organ, który przed 5 grudnia 1990 r. wydał decyzję określającą osobę użytkownika wieczystego oraz jego przedmiot pozostaje nią związany także po tym dniu. Decyzje takie wiążą gminę także wówczas, gdy wydane zostały przed 27 maja 1990 r. Związanie organu administracji państwowej i samorządowej wydaną decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia wynika także z art. 110 k.p.a. Możliwość zmiany decyzji administracyjnej na mocy której strona nabyła prawo jest ograniczona do przypadków ściśle określonych w ustawie (art. 155 k.p.a.). Związanie organu administracji decyzją wydaną przed omawianą zmianą ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oznacza zarazem związanie na gruncie prawa administracyjnego jej skutkami powstałymi przed zmianą ustawy. Uznanie decyzji określającej na podstawie art. 35 ust. 1 u.g.g. osobę użytkownika wieczystego za zdarzenie cywilnoprawne, z którego wynika skutek w postaci przyznania jej adresatowi roszczenia o zawarcie umowy, nakazuje poszukiwać na gruncie prawa cywilnego reguły międzyczasowej określającej prawo właściwe dla oceny jej skutków, jakie nastąpiły przed zmianą ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Właściwa będzie tu reguła ogólna zawarta w art. XXVI p.w.k.c., zgodnie z którą skutki prawne zdarzeń prawnych należy oceniać na podstawie ustawy obowiązującej w czasie, gdy zdarzenie to nastąpiło. Odstępstwa od niej wynikać muszą z przepisów prawa. Wskazana reguła nie pozostaje w kolizji z ustanowioną w art. 13 ustawy zmieniającej u.g.g. zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy, znajdującą zastosowanie do zdarzeń powstałych po jej wejściu w życie.

Do umowy zawartej na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przed 5 grudnia 1990 r. będą więc mieć zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sprzed tej daty z uwzględnieniem jednak – jak przyjął to Sąd Apelacyjny – treści zmienionego przepisu art. 20 u.g.g., na podstawie którego po tej zmianie, oddanie zabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i urządzeń. Trafnie też wskazał Sąd Apelacyjny, że taka zmiana roszczenia nie wkracza w konieczną treść decyzji, która ogranicza się do osoby nabywcy i przedmiotu nabycia, zaś jej pozostała część stanowi jedynie odwzorowanie obowiązujących przepisów.

Po nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustawą wrześniową zachował moc obowiązującą przepis art. 87 ust 2 regulujący sytuację prawną osób, które przed wejściem w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uzyskały decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, a po jego zmianie ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 24, poz. 170) także osób ustalonych kandydatami na nabywców działek budowlanych na obszarze wsi i uznający te decyzje za podstawę zawarcia umowy. Zasadę tę w odniesieniu do decyzji wydanych pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wyrażał przepis § 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. nr 14, poz. 75).

Artykuł 87 u.g.g. reguluje zagadnienia międzyczasowe związane z wejściem w użycie tej ustawy i nie dotyczy jej późniejszych zmian. Uznanie przez Sąd Apelacyjny, że stanowi on podstawę roszczenia powoda skarżący kwestionuje jednak w kasacji o tyle tylko, że niedopuszczalność dochodzonego przez powoda roszczenia wywodzi z utraty jego mocy obowiązującej wraz całą ustawą, zastąpioną ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Zasadnie wszakże uznał Sąd Apelacyjny, przy przyjęciu ostatecznie reguły międzyczasowej dalszego działania dotychczasowej ustawy, że uchylenie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w istocie jej art. 87 ust. 2) nie pozbawia powoda dochodzenia powstałego na jej podstawie roszczenia. Nieuzasadniony jest, oparty na przeciwnej tezie zarzut kasacyjny naruszenia art. 316 k.p.c. Istota zagadnienia związanego z tym zarzutem sprowadza się bowiem, o czym była już mowa, do rozróżnienia między czasem obowiązywania przepisów określonej ustawy, a czasowym zasięgiem ich stosowania.

Artykuł 242 u.g.n. wprowadził zasadę jej bezpośredniego działania. Z przyczyn już uprzednio wywiedzionych nie dotyczy ona zdarzeń powstałych przed jej wejściem w życie, do skutków których stosuje się, (analogicznie jak w przypadku zmiany ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustawą z dnia 29 września 1990 r.) przepisy dotychczasowe. W art. 233 u.g.n. wprowadziła natomiast tę samą zasadę do będących w toku postępowania administracyjnego spraw, wszczętych pod rządami poprzedniej ustawy. Nowa ustawa nie zawiera równocześnie przepisu uchylającego skutki aktów zdziałanych pod rządami dawnej ustawy. Brak w niej pozytywnego przepisu utrzymującego te skutki, mające postać nabytych już i chronionych prawnie lecz niezrealizowanych roszczeń, nie może być uznany za równoznaczny z pozbawieniem uprawnionych tych roszczeń. Z przedstawionych względów uznać należy, że decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, podjęte przed dniem wejścia w życie u.g.n. stanowią nadal podstawę do zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste.

Usprawiedliwiona jest natomiast druga – w kolejności jej zamieszczenia podstawa kasacyjna – naruszenia art. 204 u.g.n.

Analogia, jako dyrektywa wnioskowania prawniczego, pozwala orzekać o obowiązywaniu norm, które stanowią konsekwencję norm *explicite* sformułowanych w przepisach prawnych oraz ustalać ich znaczenie. Ze względu na pewność i bezpieczeństwo prawne jej stosowanie powinno mieć ograniczony zakres. Niewątpliwie jednak w pewnych sytuacjach sięganie do niej jest niezbędne, wówczas w szczególności gdy pozwala usuwać luki w prawie, a także zapewnia elastyczność jego stosowania. Jej zastosowanie przez Sąd Apelacyjny, dla uzyskania drugiego z tych celów, oparte zostało na zasadach słuszności, tj. porównaniu sytuacji prawnej powoda nabywającego prawo do gruntu i budynku na korzystniejszych niż obecne warunkach z jeszcze lepszą – w ocenie Sądu – sytuacją innego podmiotu, odmiennie kwalifikowanego przez ustawę. Względę te jednak, w okolicznościach sprawy, tego rodzaju zabiegu interpretacyjnego nie uzasadniają. Posłużenie się nim prowadziłoby nadto do odstąpienia w znaczącym – dla sposobu ukształtowania stosunku prawnego między stronami – zakresie od przyjętej zasady stosowania dawnej ustawy. Zasadnie zarzuca więc skarżący, że w sprawie nie było podstaw do zastosowania art. 204 u.g.n., w szczególności do zaliczenia na poczet ceny budynku opłat ponoszonych przez powoda na podstawie decyzji z dnia 4 października 1989 r, co skutkuje uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt I, II – w części oddalającej apelację pozwanego – oraz pkt IV i przekazanie sprawy w opisanym zakresie temu Sądowi do ponownego rozpoznania (art. 393-13 k.p.c.).

Wyrok Sądu Apelacyjnego według nadanego mu w pkt I brzmienia sformułowany został jako wyrok częściowo zmieniający pkt I wyroku Sądu pierwszej instancji (przez podwyższenie ustalonej w nim opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu i podwyższenie ceny budynku). W istocie jednak przez nadanie oświadczeniu pozwanej odmiennej treści niż w wyroku Sądu Okręgowego, zmienia on w całości ten wyrok we wskazanym zakresie.

Stosownie do tego musi więc być rozumiane uchylene wyroku Sądu Apelacyjnego w obejmującym to rozstrzygnięcie jego pkt I.