

**Wyrok z dnia 24 września 1997 r.
III RN 40/97**

Jeśli na mocy decyzji właściwego organu administracji oddano konkretnemu podmiotowi w drodze umowy wieczystego użytkowania większą liczbę działek (art. 26 ust. 2 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.) dopuszczalne jest częściowe rozwiązanie takiej umowy w odniesieniu do tych działek, które użytkowane są niezgodnie z treścią umowy.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1997 r. sprawy ze skargi [...] Spółdzielni Mieszkaniowej w T. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. z dnia 7 lipca 1995 r. [...] w przedmiocie rozwiązania umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 21 lutego 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Rzeszowie.

U z a s a d n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł w dniu 20 maja 1997 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 21 lutego 1997 r. [...] stwierdzającego nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. [...] i decyzji Zarządu Miasta T. [...] w przedmiocie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego działki [...].

Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie art. 25 ust. 2 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.) i art. 207 § 3 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), wnosząc w konsekwencji o jego uchylenie i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Zarząd Miasta T. decyzją z dnia 3 marca 1995 r. [...] wydaną na podstawie art. 26 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 240 Kodeksu cywilnego orzekł o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego zawartej 22 grudnia 1983 r. pomiędzy Skarbem Państwa a [...] Spółdzielnią Mieszkaniową w części dotyczącej działki ewidencyjnej [...] o pow. 2136 m², położonej w T. i zarządził odebranie gruntu stanowiącego tę działkę. Odwołanie od powyższej decyzji wniosła [...] Spółdzielnia Mieszkaniowa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w

T. decyzją z dnia 7 lipca 1995 r. [...] utrzymało w mocy decyzję Zarządu. W uzasadnieniu decyzji Kolegium wskazało, że działka [...], jako jedna z objętych umową notarialną z dnia 22 grudnia 1983 r., jest wykorzystywana przez Spółdzielnię w sposób oczywiście sprzeczny z jej przeznaczeniem określonym w umowie; w 1992 r. została wydzierżawiona spółce cywilnej, która prowadzi na niej "autozłom". Wydzierżawienie gruntu osobie trzeciej oznacza, zdaniem Kolegium, że nieruchomości jest zbędna Spółdzielni do wykonywania zadań określonych w umowie użytkowania wieczystego.

[...] Spółdzielnia Mieszkaniowa w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuciła wydanym w sprawie decyzjom błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 240 KC.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 21 lutego 1997 r. [...] stwierdził nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. i decyzji Zarządu Miasta T. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, między innymi, iż w art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami przewidziano rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i pojęcie to nie może być rozumiane inaczej niż na gruncie prawa cywilnego. Do zawarcia umowy konieczne są zgodne oświadczenia woli stron i z chwilą ich złożenia umowa uzyskuje samodzielny byt prawny. Jej zmiana lub rozwiązanie możliwe są tylko za zgodą drugiej strony. Jeżeli zatem skarżąca Spółdzielnia na mocy umowy z 22 grudnia 1983 r. uzyskała użytkowanie wieczyste wymienionych w tej umowie kilkunastu działek o łącznej powierzchni 23 ha 2095 m², to tym samym stała się stroną uprawnioną do całego przedmiotu umowy. Umowy tej nie można częściowo rozwiązać bez zgody drugiej strony. W konsekwencji zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji rozwiązująca częściowo umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pozbawione są podstawy prawnej, co oznacza ich wadliwość powodującą stwierdzenie nieważności z mocy art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Sąd przyjął, że nawet w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, brak jest podstawy prawnej do rozwiązania tej umowy w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami w związku z art. 240 KC w odniesieniu do części nieruchomości objętej umową.

Zdaniem rewidującego powyższy wyrok rażąco narusza przytoczone powyżej przepisy prawa. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości decyzja o rozwiązaniu umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste i zarządzeniu odebrania gruntów może być wydana stosownie do art. 240 KC. Ten przepis jako przesłankę rozwiązania umowy przewiduje korzystanie z gruntu przez użytkownika wieczystego w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem gruntu określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń. Ratio legis powyższych przepisów polega na możliwości odebrania gruntów temu, kto ma uprawnienia do korzystania z niego, a jednocześnie obowiązku takiego korzystania, jakie określa umowa, nie wypełnia. Przy takim ujęciu celu powyższych przepisów nie mają znaczenia zarówno przyczyny, z powodu których użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem, jak i okoliczność, czy dotyczy to całej nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, czy tylko jednej lub kilku działek objętych umową. Ani art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami, ani art. 240 KC nie zawierają ograniczenia dopuszczalności rozwiązania umowy co do niektórych działek

objętych umową. Zagadnieniem technicznym jest objęcie jednym aktem notarialnym oddania kilku działek w użytkowanie wieczyste, z których każda posiada oznaczenie geodezyjne i powierzchnię wraz z przeznaczeniem wynikającym z planu. Nie było jakichkolwiek przeszkód, aby w odniesieniu do każdej działki sporządzono odrębną umowę. Oznacza to, że kwestie techniczne, sprowadzające się do sporządzenia jednej umowy a nie kilku (odrębnie dla każdej działki), nie mogą stać na przeszkodzie rozwiązaniu umowy w stosunku do jednej. Wobec wyposażenia zarządów gmin w prawo decyzyjnego rozwiązania w całości umowy użytkowania wieczystego obejmującej więcej niż jedną działkę, uzasadnione jest - podyktowane argumentem a maiori ad minus - stanowisko, że dozwolone jest rozwiązanie takiej umowy tylko w odniesieniu do tych działek, z których użytkownik korzysta w sposób oczywiście sprzeczny z ich przeznaczeniem określonym w umowie. Za dopuszczalnością rozwiązania użytkowania wieczystego w części wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, między innymi, w wyrokach: z 25 marca 1996 r., SA/Kr 2162/95 i z 31 lipca 1996 r., SA/Kr 1993/95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74) do zadań własnych gmin zalicza zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1). Zadania własne obejmują, między innymi, sprawy ładu przestrzennego i gospodarki terenami. Rozwiązanie użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntu, z którego użytkownik nie korzysta w sposób określony w umowie, mieści się w zadaniu określonym w art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy jako gospodarka terenami. Sprzeczne z powołanym wyżej przepisem jest ograniczenie gospodarki terenami przez gminę - tak jak w kwestionowanym wyroku - ze względu na to, że umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste obejmuje także działki wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem. Akt notarialny z 22 grudnia 1983 r. stanowi o oddaniu [...] Spółdzielni Mieszkaniowej 16 działek ewidencyjnych. Każda z tych działek jest odrębnym przedmiotem umowy i zarząd gminy w ramach racjonalnej gospodarki gruntami jest uprawniony do rozwiązania umowy w części dotyczącej tych działek, które nie są przez użytkownika wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem w umowie. W konkluzji rewidujący stwierdza, że liczba działek objętych umową nie może sama przez się decydować o możliwości częściowego jej rozwiązania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizję nadzwyczajną należy uznać za uzasadnioną. Pogląd, na którym oparł swe rozstrzygnięcie Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, a sprowadzający się do twierdzenia, iż w wypadku gdy właściwy organ administracji oddał konkretnemu podmiotowi jedną umowę w użytkowanie wieczyste nie jedną lecz kilka lub kilkanaście działek, rozwiązanie tej umowy w drodze decyzji w odniesieniu do jednej lub kilku działek jest niemożliwe i niezbędne jest rozwiązanie tej umowy w całości, a więc w odniesieniu do wszystkich działek będących jej przedmiotem, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, ani też w orzecznictwie. Art. 240 KC dopuszcza rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, jeśli użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie. Art. 26 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy o gospodarce gruntami przewiduje, iż rozwiązanie umowy dokonuje się w formie decyzji. Żaden z tych przepisów nie zawiera ograniczenia dopuszczalności rozwiązania umowy co do

niektórych objętych nią działek, jeśli tylko nie są one wykorzystywane w sposób przewidziany umową. Słusznie zaś wywodzi w rewizji nadzwyczajnej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż okoliczność, czy zawiera się osobne umowy w stosunku do każdej z działek oddawanych w użytkowanie wieczyste jednemu i temu samemu podmiotowi, czy też zawiera się jedną umowę w stosunku do większej liczby (wyodrębnionych ewidencyjnie) działek jest zagadnieniem o technicznym nie zaś o prawnym charakterze, a zatem nie może stać na przeszkodzie rozwiązaniu umowy w stosunku do jednej lub kilku działek, jeśli tylko stwierdzono, iż wykorzystane są niezgodnie z celem przewidzianym w umowie. Takie też stanowisko zajmował w dotychczasowym orzecznictwie NSA.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy po rozważeniu wymienionych wyżej okoliczności, orzekł jak w sentencji.

=====