

## Wyrok z dnia 17 grudnia 2003 r., IV CK 288/02

**Roszczenie o zapłatę pierwszej opłaty rocznej, dochodzone przez gminę od spółdzielni na podstawie art. 2c ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.**

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Maria Grzelka*

*Sędzia SN Henryk Pietrkowski (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy Miasta G. przeciwko Produkcyjno-Handlowej Spółdzielni Pracy "P." w G. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 17 grudnia 2003 r. kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2002 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 18 stycznia 2002 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 23 marca 2001 r. i oddalił powództwo o zapłatę kwoty 152 522 zł tytułem reszty pierwszej opłaty rocznej należnej w związku ze zbyciem przez pozwaną spółdzielnię w dniu 18 marca 1997 r. prawa użytkowania wieczystego szczegółowo opisanej nieruchomości, a więc przed upływem 10 lat od jego ustanowienia.

Umowa z dnia 3 sierpnia 1993 r., na podstawie której powodowa Gmina oddała pozwanej spółdzielni grunt w użytkowanie wieczyste przewidywała – zgodnie z art. 2c ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze

zm., dalej: „u.zm.u.g.g.”) – że w razie zbycia użytkownika wieczystego przed upływem dziesięciu lat od jego ustanowienia, spółdzielnia obowiązana jest zapłacić pierwszą opłatę roczną, od uiszczenia której była zwolniona, w wysokości określonej w dniu zbycia.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że pierwsza opłata roczna, o której mowa w art. 2c ust. 6 u.zm.u.g.g., nie jest świadczeniem okresowym, w odróżnieniu bowiem od kolejnych opłat rocznych uiszczana jest w trybie warunkowym, jednorazowo i bez z góry określonego terminu. Sąd ten jednak odmiennie niż Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie o zapłatę pierwszej opłaty rocznej, jako związane z administrowaniem nieruchomościami, wynika z prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej w rozumieniu nadanym temu pojęciu w przepisie art. 118 k.c. Oznacza to, że roszczenie strony powodowej uległo trzyletniemu przedawnieniu.

Kasacja strony powodowej oparta została na podstawie naruszenia art. 118 k.c. przez uznanie, że roszczenie dochodzone na podstawie art. 238 k.c. w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 41 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.) w związku z art. 2c ust. 4 i 6 u.zm.u.g.g. związane jest z prowadzeniem działalności gospodarczej i jako takie ulega trzyletniemu przedawnieniu. W kasacji zawarty został wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej powództwo i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę tego wyroku i zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powodowej Gminy kwoty 152 522 zł z odsetkami od dnia 12 czerwca 1997 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zróżnicowanie terminów przedawnienia określonych w art. 118 k.c. nie zależy ani od charakteru podmiotu, któremu roszczenie przysługuje, ani od charakteru rozstrzygnięcia sprawy (cywilna czy gospodarcza), a wyłącznie od rodzaju roszczenia z punktu widzenia jego związku z określonym rodzajem działalności. Zawarte w art. 118 k.c. określenie „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” jest określeniem szerokim, budzi więc uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do roszczeń, których związek z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest oczywisty.

Pojęcie „działalność gospodarcza” zostało przeniesione do języka prawniczego z ekonomii, w której działalność tę określa się jako zaspokajanie potrzeb gospodarczych człowieka za pomocą użytecznych dóbr materialnych i usług, dokonywane w wymiarze społecznym, a nie jednostkowym. Ze względu na to, że w praktyce gospodarczej występuje wręcz nieograniczona liczba sytuacji faktycznych, nie sposób było wyczerpująco, w jednym akcie normatywnym, określić działalność gospodarczą. Prawdą jest zatem, że ustawodawca posługuje się pojęciem „działalność gospodarcza” w różnych aktach prawnych i w różnych kontekstach. Z tego też względu w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że analiza definicji „działalność gospodarcza” musi uwzględniać przedmiot i cel danego unormowania. W konkretnym wypadku chodzi o to, czy będące przedmiotem procesu roszczenie ma swe źródło i wynika z prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej.

Analiza pojęcia „działalność gospodarcza gminy” musi być odniesiona przede wszystkim do przepisów ustrojowych, tj. przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Rozważając tę kwestię, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95 (OSNC 1995, nr 5, poz. 72) wskazał m.in., że dopuszczalny zakres działalności gospodarczej gmin nie może być rozpatrywany bez uwzględnienia jej celów należących do porządku konstytucyjnego. Według zaś tego porządku, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne dla zaspokajania potrzeb mieszkańców (art. 71 ust. 2 Konstytucji). W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono zadania własne gminy jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Zadania te, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, są „zadaniami użyteczności publicznej” (art. 9 ust. 4). Wśród tych potrzeb znajdują się sprawy gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1). Nie budzi wątpliwości, że dochodzone przez powodową gminę roszczenie o zapłatę pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu ma związek z „gospodarką nieruchomościami”, a więc wchodzi w zakres „zadań użyteczności publicznej”. Z przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, wypływa wniosek, iż zadania o charakterze

użyteczności publicznej mogą być realizowane także w drodze prowadzonej działalności gospodarczej, natomiast gdyby działalność gospodarcza miała wykraczać poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, to zgoda na jej prowadzenie musi wynikać z konkretnego przepisu prawa. Rozważenia wymaga zatem kwestia, czy będące przedmiotem sporu roszczenie o zapłatę pierwszej opłaty rocznej, dochodzone na podstawie art. 2c ust. 6 u.zm.u.g.g. – które niewątpliwie związane jest z gospodarką nieruchomościami, a ta z kolei wchodzi w zakres zadania o charakterze użyteczności publicznej – jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego udzielono odpowiedzi na pytania koncentrujące się wokół istoty działalności gospodarczej. Stwierdzono, że działalność tę wyróżnia kilka cech charakterystycznych, a mianowicie fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym (por. np. uzasadnienia uchwał składów siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17 oraz z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 65, a także uchwały z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95). Podkreślono jednak, że diagnoza co do tego, czy danej działalności można przypisać cechy działalności gospodarczej, zależy od konkretnych okoliczności rozpoznawanej sprawy, a także od kontekstu prawnego. To ostatnie stwierdzenie nabiera aktualności zwłaszcza w odniesieniu do gmin, albowiem ich działalność nie ma jednorodnego charakteru, a cele tej działalności oraz sposoby ich osiągnięcia są bardzo różnorodne. Nie mogą przy tym schodzić z pola widzenia regulacje prawne dotyczące gmin, a w szczególności przepisy wspomnianej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.), zwłaszcza że komunalna działalność gospodarcza stanowi przykład działalności nie obliczonej na zysk. Motyw zarobkowy w przypadku tej działalności został zastąpiony motywem racjonalnego gospodarowania, rozumianym bądź jako efektywność, bądź jako wydajność.

Przy takim rozumieniu komunalnej działalności gospodarczej o uznaniu za działalność gospodarczą określonych czynności faktycznych czy też prawnych, podejmowanych w ramach gospodarki nieruchomościami, decyduje będzie aktywny

i dynamiczny charakter podejmowanych działań. Nie może być uznana za gospodarczą działalność o charakterze pasywnym, ograniczającą się do zawarcia ze spółdzielnią, w następstwie realizacji roszczenia przysługującego jej z mocy prawa, umowy o oddanie bez przetargu gruntu w użytkowanie wieczyste czy też zgłoszenia – jak w analizowanym przypadku – roszczenia o zapłatę przez spółdzielnię pierwszej opłaty rocznej w związku ze zbyciem użytkowania wieczystego przed upływem dziesięciu lat od jego ustanowienia (art. 2c ust. 2 i 6 u.zm.u.g.g.). Podobne kryterium przyjmowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ocenie działalności gmin w zakresie gospodarowania mieniem. Wskazuje się, że o tym, czy gospodarowanie mieniem (m.in. wynajem lokali) stanowi działalność gospodarczą, decyduje aktywny charakter podejmowanych działań. Przesądzającym czynnikiem jest „zamierzony charakter wykonywanej działalności, jej rozmiar, organizacja przedsięwzięcia, a także sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia działalności”. Działalność ograniczająca się do np. pobierania pożytków z rzeczy nie może być uznana za gospodarczą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., III RN 4/96, OSNAPUS 1997, nr 10, poz. 160 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 1998 r., II SA 1226/97, nie publ.).

Skoro więc roszczenie strony powodowej nie jest roszczeniem o świadczenie okresowe ani też nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie było podstaw do zastosowania trzyletniego terminu przedawnienia (art. 118 *in fine* k.c.). Kasację jako usprawiedliwioną należało uwzględnić i orzec, jak w sentencji (art. 393<sup>13</sup> i art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 393<sup>19</sup> k.p.c.).