

Wyrok z dnia 23 listopada 2004 r., I CK 274/04

Pobieranie przez gminę prowadzącą targowisko świadczeń publicznoprawnych – przewidzianych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84) – od osób dokonujących sprzedaży na tym targowisku, nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu przez gminę jako właściciela wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z części nieruchomości gruntowej, na której zlokalizowano targowisko.

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Miasta Stołecznego W. przeciwko Stanisławowi S. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 23 listopada 2004 r. kasacji pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2003 r.

oddalił kasację i zasądził od pozwanego na rzecz strony powodowej kwotę 2700 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. oddalił powództwo Miasta Stołecznego W. o zasądzenie od pozwanego Stanisława S. kwoty 52 092,78 zł, ustalając, że w okresie od 1991 r. do połowy października 1999 r. na targowisku Plac D. w W. pozwany prowadził handel w obiektach oznaczonych J-2 i J-4, a po dniu 15 października 1999 r. obiekty te znalazły się poza granicami targowiska. Pozwany we wskazanym okresie płacił wymagane przez stronę powodową należności, czyli opłatę targową, opłatę eksploatacyjną z tytułu zużytej wody i prądu oraz koszty ochrony środowiska. Strona powodowa wystawiła na te należności rachunki i faktury. W 1999 r. pozwany wspólnie z innymi osobami

prowadzącymi handel na targowisku wystąpił do powódki z wnioskiem o ustalenie zobowiązania podatkowego za okres poprzednich 5 lat odnośnie podatku od nieruchomości, a po uzyskaniu decyzji wystąpił o zwrot uiszczonej opłaty targowej za okres objęty podatkiem od nieruchomości. Jako podstawę prawną wskazał art. 16 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84), który zwalnia z opłaty targowej m.in. osoby, które są płatnikami podatku od nieruchomości w związku z nieruchomościami lub obiektami budowlanymi niezwiązanymi trwale z gruntem, położonymi na terenie targowiska. W następstwie tego strona powodowa wystąpiła wobec pozwanego i innych osób z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z terenu targowiska.

Oddalając to żądanie Sąd Okręgowy uznał, że mimo braku pisemnej umowy strony łączyła zawarta *per facta concludentia* umowa użyczenia, której podmiotem było nieodpłatne korzystanie przez pozwanego z nieruchomości gruntowej stanowiącej własność strony powodowej. O tym świadczy zachowanie się stron, a w szczególności obciążanie pozwanego przez powodową gminę kosztami utrzymania i regulowania przez pozwanego tych należności. Gmina godziła się na korzystanie przez pozwanego z nieruchomości stanowiącej jej własność i nie obciążała go innymi należnościami cywilnoprawnymi.

Po rozpoznaniu apelacji powodowej Gminy Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i zasądził od pozwanego kwotę 39 988 zł z odsetkami od dnia 15 czerwca 2001 r. oraz kwotę 12 104,78 zł z odsetkami od dnia 21 stycznia 2002 r. Podniósł, że opłata targowa i podatek od nieruchomości są należnościami publicznoprawnymi, równorzędnymi i zamiennymi w świetle przepisów ustawy o podatku i opłatach lokalnych. Do należności cywilnoprawnych – oprócz świadczeń z tytułu ochrony, zużytej energii elektrycznej i wody – należy wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości stanowiącej własność powodowej gminy, na podstawie art. 225 i 230 k.c.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego jakoby strony łączyła umowa użyczenia zawarta w sposób dorozumiany. Podniósł, że pozwany, jak inni kupcy, znał treść regulaminu targowiska i miał świadomość, iż korzystanie z targowiska wymaga zawarcia umowy dzierżawy. Z faktu, że powódka jako właściciel nie egzekwowała swoich uprawnień nie można wnosić, iż tych uprawnień się pozbawiła. Przeciwnie, nie nastąpiło wyraźne zwolnienie pozwanego z odpłatności, a taki obowiązek przewiduje regulamin targowiska, stanowiący

załącznik do uchwały rady gminy, w której ustalono też stawki, przyjęte za podstawę obliczenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu przez pozwanego za okres od 1997 i 1998 r.

Wyrok ten pozwany zaskarżył kasacją, zarzucając naruszenie art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; art. 6, 7, 224, 225 i 230 k.c.; art. 230 k.c. w związku z art. 9 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.), art. 1, 4, 5 i 9 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz.U. Nr 41, poz. 312 ze zm.); art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i 4 i ust. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60 k.c. oraz art. 229 k.c. Zarzucił też naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 § 1 w związku z art. 391 § 1, art. 232, 316 i 382 oraz art. 328 § 2 k.p.c., co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Wskazując na powyższe wniósł o zmianę wyroku przez oddalenie apelacji strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Pozwany zakwestionował w kasacji legitymację czynną do wystąpienia z roszczeniem opartym na art. 225 k.c., podnosząc, że w chwili wniesienia pozwu powodowa Gmina nie dysponowała ostateczną decyzją komunalizacyjną, pozew został bowiem wniesiony w marcu 2000 r., natomiast decyzja komunalizacyjna stała się ostateczna z dniem 18 października 2001 r. Pozwany zarzucił też, że jeśli przyjmując, iż strona powodowa w trakcie procesu konwalidowała brak legitymacji czynnej, to roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie obejmujące lata 1997 i 1998 r. jest przedawnione na podstawie art. 229 k.c.

Odnosząc się do tego zarzutu należy przede wszystkim podnieść, że podstawą decyzji komunalizacyjnej dotyczącej nieruchomości, za której bezumowne korzystanie strona powodowa dochodzi wynagrodzenia, był art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Przepis ten przewidywał komunalizację gminy z mocy prawa, z tym że zgodnie z art. 18 ust. 1, wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa. Charakter prawny tego sposobu nabycia mienia przez gminę w ramach przeprowadzonej komunalizacji wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93 (OSNCP 1993, nr 12,

poz. 209), wyrażając pogląd, że gmina może sprzedać lub oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stały się jej własnością, dopiero wtedy, gdy decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie jest ostateczna. Sąd Najwyższy podkreślił, że wskazana decyzja stanowi ustawowe poświadczenie, iż gmina z dniem 27 maja 1990 r. jest właścicielem określonego mienia. Oznacza to, że aczkolwiek gmina stała się z mocy prawa właścicielem, to jednak w obrocie cywilnoprawnym, dla wykazania tytułu prawnego do nieruchomości, nie może skutecznie powoływać się na art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

To stanowisko Sądu Najwyższego należy odnieść do wszystkich przypadków nabycia mienia z mocy prawa, przewidzianych w przepisach odrębnych, rzecz jednak w tym, aby z tego stanowiska wyprowadzać prawidłowe wnioski. W uchwale Sądu Najwyższego wyraźnie podkreślono, że gmina w obrocie cywilnoprawnym dla wykazania prawa własności nieruchomości, którymi chce rozporządzić, musi dysponować decyzją deklaratoryjną wojewody, potwierdzającą nabycie własności z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. Jest to oczywiste, gdyż – pomijając inne argumenty – ani notariusz sporządzający umowę, ani sąd wieczystoksięgowy nie mogą samodzielnie ustalić, czy nastąpiło nabycie własności z mocy prawa. Wyłącznie kompetencję w tym przedmiocie przyznano wojewodzie i przedstawienia jego decyzji potwierdzającej nabycie własności wymagają względy bezpieczeństwa obrotu prawnego. Z tego nie można jednak wyprowadzać wniosku, że stanowisko Sądu Najwyższego, odnoszące się do czynności rozporządzających, może być zastosowane do czynności zachowawczych, do których należy roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości gruntowej. Taki wniosek nie jest uzasadniony, gdyż przekreśla konstrukcję nabycia własności z mocy prawa.

Należy przy tym zauważyć, że decyzja Wojewody potwierdza nabycie własności przez powodową Gminę z dniem 27 maja 1990 r., co oznacza, iż nawet w przypadku, gdyby decyzja ta stała się ostateczna z dniem 18 października 2001 r. (jak twierdzi pozwany), to powodowa Gmina jest właścicielem od dnia 27 maja 1990 r., a zatem bezspornie była właścicielem w chwili wniesienia pozwu. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, że pierwsza decyzja Wojewody w przedmiocie komunalizacji została wydana w dniu 11 grudnia 1991 r., a stała się ostateczna z dniem 15 maja 1992 r. Następnie prawo własności powodowej gminy

ujawniono w księdze wieczystej w dniu 16 grudnia 1996 i odpis z tej księgi przedstawiono, dla wykazania tytułu prawnego. Wpis ten nie został zmieniony, mimo, że w wyniku uchybień formalnych nastąpiło stwierdzenie nieważności decyzji Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej jako organu drugiej instancji, a następnie Komisja uchyliła decyzję komunalizacyjną Wojewody, który ponownie w 2001 r. wydał decyzję komunalizacyjną. To postępowanie administracyjne pozostawało jednak bez wpływu na treść wpisów w księdze wieczystej oraz nie miało żadnego wpływu na to, że powodowa Gmina z dniem 27 maja 1990 r. stała się właścicielem spornej nieruchomości z mocy prawa.

Mając na względzie te okoliczności należy przyjąć, że nie jest uzasadnione kwestionowanie legitymacji czynnej strony powodowej do wytoczenia powództwa o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości gruntowej przez pozwanego. Bezprzedmiotowy jest zatem zarzut przedawnienia roszczenia z art. 229 k.c., pomijając fakt, że wydanie gruntu przez pozwanego nastąpiło dnia 4 października 2001 r., a to zdarzenie określa początek biegu przedawnienia. (...)

Trafnie wskazuje się w kasacji pozwanego, że zgodnie z przepisami dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach, obowiązującego w czasie rozpoznania sprawy, prowadzenie targowisk jest zadaniem własnym gminy, przy czym przez targowisko należy rozumieć wszystkie miejsca i budowle (hale targowe, bazy) przeznaczone do handlu ze stoisk, wozów, koszów itp. To gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy, określając w nich m.in. warunki dopuszczenia do sprzedaży na targowisku. Realizując te zadania własne w ramach działania jako podmiotu prawa publicznego, gmina stosuje przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, które przewidują opłatę targową albo podatek od nieruchomości, pobierane od osób dokonujących sprzedaży na targowisku, przy czym art. 15 ust. 3 tej ustawy stanowi, że opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko.

Analizując te przepisy Sady obu instancji oraz strony zgodnie przyjęły, że są to należności publicznoprawne. Ten pogląd jest oczywiście trafny. W szczególności należy wskazać, że podatek od nieruchomości jest należnością publicznoprawną od własności, użytkowania wieczystego lub posiadania nieruchomości, zaś opłata targowa, to podatek od czynności sprzedaży, który pobiera się od każdego, kto

oferuje sprzedaż, i to niezależnie od tego, czy ma to miejsce na targowisku, czy poza nim. Spór między stronami sprowadza się więc do tego, czy te należności są jedynymi należnościami do jakich uprawniona jest gmina, a w szczególności, czy gmina – jako właściciel nieruchomości gruntowej, na której urządziła targowisko – może żądać stosownych należności za korzystanie z gruntu i to w sposób ciągły bądź w postaci czynszu, bądź w postaci wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Inaczej rzecz ujmując, czy gmina, jako organizująca i prowadząca (pośrednio) targowisko zlokalizowane na nieruchomości gruntowej stanowiącej jej własność, władna jest żądać, obok należności publicznoprawnych (podatek od nieruchomości, opłata targowa), należności cywilnoprawnych, czyli tych, które jak każdy właściciel nieruchomości może żądać od osoby, która na podstawie umowy prawa cywilnego lub bez umowy korzysta z jego nieruchomości.

Odpowiedź pozytywna na to pytanie jest oczywista, gdyż w ustawach o samorządzie gminnym oraz o podatkach i opłatach lokalnych, a także w dekreście o targach i targowiskach nie ma przepisu, z którego można wyprowadzić wniosek, że w tym przypadku do gminy jako właściciela nieruchomości wyłączone jest stosowanie przepisów prawa cywilnego. Gdyby nawet taki przepis wprowadzono, to nie można byłoby uzasadnić jego zgodności z Konstytucją. Błędne jest zatem założenie pozwanego, że stosunek między pozwanym a powodową Gminą w zakresie korzystania z targowiska to stosunek regulowany wyłącznie przepisami prawa publicznego w tym sensie, że nie wchodzi w rachubę zastosowanie przepisów prawa cywilnego.

Należy odróżnić dwie płaszczyzny. Pierwsza, to korzystanie przez pozwanego z targowiska jako miejsca i budowli przeznaczonych do prowadzenia handlu, a druga to stałe korzystanie przez pozwanego z części gruntu, na którym posadził obiekty handlowe. Wzajemne prawa i obowiązki na pierwszej płaszczyźnie to sfera prawa publicznego, w której szczególne znaczenie ma ustawa o podstawach i opłatach lokalnych, przewidująca należności publicznoprawne, tj. opłatę targową lub podatek od nieruchomości. Są to należności wyłączone w tym znaczeniu, że powodowa Gmina nie może pobierać innych należności o charakterze publicznoprawnym. Korzystanie z gruntu stanowiącego własność powodowej Gminy należy natomiast oceniać w sferze cywilnoprawnej; Gmina może uregulować tę kwestię umową zezwalającą na korzystanie z nieruchomości (§ 4 regulaminu targowiska wymagał zawarcia umowy dzierżawy). Takie stanowisko zostało jednoznacznie wyrażone w

wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 2/04 (OSNAP 2004, nr 19, poz. 343). Zresztą także Sądy orzekające w niniejszej sprawie zajęły to stanowisko, gdyż u podstaw oddalenia powództwa przez Sąd Okręgowy legło uznanie, że strony łączyła umowa użyczenia zawarta między stronami w sposób dorozumiany. Tę koncepcję trafnie odrzucił Sąd Apelacyjny. (...).

Pozwany w kasacji zakwestionował stanowisko Sądu Apelacyjnego w zakresie zastosowania art. 225 i 230 k.c., podważając przede wszystkim ustalenie, że był on posiadaczem zależnym w złej wierze w rozumieniu art. 225 k.c. Odnosząc się do tej kwestii podnieść należy, że błędne jest założenie, aby korzystanie przez pozwanego z miejsca na targowisku wykluczało możliwość przyjęcia tezy, iż pozwany był posiadaczem części nieruchomości gruntowej, na której zlokalizowano targowisko. Jest oczywiste, że pojęcie targowiska to pojęcie umowne i w żadnym razie nie może być kwalifikowane jako rzecz w rozumieniu prawa cywilnego, a zatem nie jest możliwe konstruowanie pojęcia posiadacza targowiska. Nie ulega natomiast wątpliwości, że targowisko było zlokalizowane na określonej nieruchomości gruntowej, której część zajmował stale przez kilka lat pozwany. Na części tej nieruchomości pozwany posadził dwa obiekty przeznaczone do prowadzenia handlu, ale nie były to budowle trwałe z gruntem związane. Korzystał więc w sposób ciągły z części nieruchomości o powierzchni około 18 m², przy czym dla przyjęcia faktu posiadania tej części nieruchomości nie jest niezbędne jej geodezyjne wydzielenie w postaci działki (por. art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). W konsekwencji nie jest uzasadniony zarzut pozwanego jakoby w okolicznościach sprawy nie spełniał on wymagań posiadacza części nieruchomości gruntowej.

W okolicznościach sprawy trudno także podważyć przypisanie pozwanemu złej wiary. Jest poza sporem, że pozwany przez kilka lat zajmował się handlem na terenie targowiska i wiedział, iż korzystanie z targowiska reguluje regulamin, który w § 4 stanowił, że handel stacjonarny może odbywać się na terenie targowiska wyłącznie na podstawie umowy dzierżawy zawartej z prowadzącym targowisko. Pozwany musiał zdawać sobie sprawę, że takiej umowy nie zawarł i tym samym korzystał z cudzej nieruchomości bez tytułu prawnego. Nie można także przyjąć, aby pozwany nie miał świadomości jako przedsiębiorca, jaki charakter prawny mają należności, które uiszczał na rzecz powodowej Gminy. W tych okolicznościach

zasadnie Sąd Apelacyjny uznał, że istnieją podstawy do przypisania pozwanemu złej wiary jako posiadaczowi. (...)

Z tych przyczyn kasację pozwanego należało oddalić jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw (art. 393¹² k.p.c.).