

## Wyrok z dnia 24 marca 2004 r., I CK 549/03

**Roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym (art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.) przysługuje również wtedy, gdy państwowa osoba prawna przed dniem 5 grudnia 1990 r. złożyła wniosek o oddanie jej gruntu państwowego w zarząd.**

*Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Zbigniew Strus*

*Sędzia SA Barbara Kurzeja*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w W. przeciwko Miastu Stołecznemu W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 24 marca 2004 r. kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2003 r.

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

### Uzasadnienie

Strona powodowa – Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w W. wystąpiła przeciwko Miastu Stołecznemu W. (początkowo przeciwko poprzednikowi prawnemu: Gminie W.-C.) z powództwem o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, zgodnie z którym strona pozwana oddaje jej – w trybie bezprzetargowym – w użytkowanie wieczyste nieruchomość gruntową, położoną w W. przy ul. K.

Strona pozwana wnosząc o oddalenie powództwa, zarzuciła, że powodowa Akademia nie jest uprawniona do skorzystania ze sposobu uzyskania wieczystego użytkowania, przewidzianego w art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o

gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.— dalej: "u.g.n."), w odniesieniu bowiem do nieruchomości, której dotyczy żądanie, nie został złożony w ustawowym terminie stosowny wniosek.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2002 r. oddalił powództwo, stwierdzając, że strona powodowa legitymuje się decyzją z dnia 3 maja 1988 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej, która stała się ostateczna z dniem 3 stycznia 1990 r. Przed upływem terminu jej ważności, tj. przed dniem 1 października 1991 r., strona powodowa jako inwestor nie wystąpiła o pozwolenie na budowę ani nie uzyskała prawa do gruntu, dlatego decyzja utraciła moc. Strona powodowa wprawdzie w dniu 26 czerwca 1990 r. złożyła w Urzędzie Dzielnicowym W.-O. pismo o przekazanie jej terenu objętego decyzją lokalizacyjną, jednakże nie zostało ono potraktowane jako wniosek o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W odniesieniu do wniosku zawartego we wskazanym piśmie strona powodowa wykazywała bezczynność aż do września 1996 r., dopiero bowiem wówczas wnioskowała o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W tej sytuacji Sąd Okręgowy, przyjmując dopuszczalność powództwa wytoczonego na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 208 ust. 1 u.g.n., uznał że żądanie strony powodowej nie zasługuje na uwzględnienie.

Apelacja strony powodowej została przez Sąd Apelacyjny oddalona wyrokiem z dnia 13 czerwca 2003 r. Sąd Apelacyjny, po zaakceptowaniu poczynionych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych, wskazał, że w myśl art. 208 ust. 1 u.g.n., roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym przysługuje osobom fizycznym oraz prawnym w razie złożenia przez nie wniosku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste przed dniem utraty ważności ostatecznych decyzji lokalizacyjnych lub o pozwoleniu na budowę na nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy. Nie ma podstaw, aby przepis ten wyklądać rozszerzająco, strona powodowa zaś przed dniem utraty ważności decyzji lokalizacyjnej nie złożyła skutecznego wniosku o oddanie przedmiotowej nieruchomości w wieczyste użytkowanie, skoro użyty w piśmie z dnia 26 czerwca 1990 r. zwrot "o przekazanie terenu" nie wskazywał konkretnie, że chodzi jej właśnie o przekazanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

W kasacji strona powodowa, powołując się na naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 208 ust. 1 u.g.n. przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że nie spełniła ona przewidzianych w nim przesłanek, wniosła o uchylenie wyroków

Sądów obu instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu kasacji strona powodowa zakwestionowała stanowisko Sądu Apelacyjnego, że w art. 208 ust. 1 u.g.n. ustawodawca wprowadził wymaganie, aby zainteresowana osoba fizyczna lub prawna złożyła wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Interpretując powyższy przepis należy mieć na względzie z jednej strony status prawny wnioskodawcy, a z drugiej ówczesny stan prawny, wynikający z 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 zależności od konkretnej sytuacji grunt państwowy mógł być w 1990 r. oddany przez Skarb Państwa w zarząd, użytkowanie lub w użytkowanie wieczyste.

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

Zgodnie z art. 208 ust. 1 u.g.n., osobom fizycznym oraz prawnym, które do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne lub pozwolenia na budowę na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność gminy, oddaje się te nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, jeżeli wnioski o oddanie tych nieruchomości zostały złożone przed dniem utraty ważności tych decyzji, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2000 r. Pozostawiając na uboczu – drugorzędną dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy – kwestię wadliwości przytoczonego artykułu i okoliczność, że jest on kontynuacją unormowania zawartego w art. 88a u.g.g., wstępnie należy stwierdzić, iż z hipotezy art. 208 ust. 1 u.g.n. – wbrew stanowisku Sądów obu instancji, a także niektórym poglądom wyrażanym w piśmiennictwie – nie wynika, aby roszczenie, o którym w nim mowa, przysługiwało tylko w razie złożenia w odpowiednim czasie wniosku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Podjmując analizę przytoczonego przepisu podkreślić należy, że obejmuje on zdarzenia prawne sprzed dnia 5 grudnia 1990 r. Oznacza to, że przy ocenie skuteczności wniosków "o oddanie nieruchomości stanowiących obecnie własność Skarbu Państwa lub własność gminy", składanych przez uprawnione osoby fizyczne oraz prawne przed dniem utraty ważności uzyskanych decyzji lokalizacyjnych lub pozwoleń na budowę, nie sposób abstrahować od sposobu regulowania prawa użytkowania wieczystego w chwili składania wniosków. Nie można przejść do porządku nad faktem, że obowiązujące przepisy regulujące prawo wieczystego użytkowania zasadniczo różnią się od ich wersji sprzed nowelizacji kodeksu

cywilnego, dokonanych ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198), która weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r., oraz ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), obowiązującą od dnia 1 października 1990 r.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159) i przez długi czas wieczystym użytkownikiem nie mogła zostać państwowa jednostka organizacyjna. Pod względem podmiotowym funkcjonowanie prawa wieczystego użytkowania, będącego prawem na rzeczy cudzej, miało więc charakter ograniczony, co było konsekwencją zasady jednolitej własności państwowej (art. 128 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 lutego 1989 r.). Zasada ta polegała na tym, że Państwo zachowywało niepodzielnie własność mienia, mimo iż poszczególne jego składniki były przekazywane różnym państwowym jednostkom organizacyjnym, również takim, które miały osobowość prawną (np. przedsiębiorstwom państwowym). W tym wypadku państwowe osoby prawne wykonywały w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego (państwowego) uprawnienia płynące nie ze swojej własności, lecz z własności państwowej. Specyfiką ówczesnej sytuacji było więc, że państwowe osoby prawne, chociaż sprawowały jedynie zarząd własnością państwową, na zewnątrz w stosunkach cywilnoprawnych z innymi podmiotami występowały tak jak właściciel; nie były i nie mogły mimo wszystko stać się właścicielami mienia ogólnonarodowego.

Dla dokonania prawidłowej interpretacji art. 208 ust. 1 u.g.n. nie jest bez znaczenia także to, że z jednej strony przewidziana w art. 128 k.c. zasada odnosiła się również do innych niż własność praw majątkowych, wchodzących w skład majątku państwowego, a więc do całości mienia ogólnonarodowego w rozumieniu art. 44 k.c., a z drugiej, że jednocześnie użytkowanie wieczyste – zgodnie z art. 232 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 27 maja 1990 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – mogło być ustanawiane tylko na gruncie państwowym.

Problematyka oddawania gruntów państwowych w użytkowanie wieczyste unormowana była wówczas w przepisach tytułu II księgi drugiej kodeksu cywilnego, w przepisach art. 19-35 u.g.g. oraz w przepisach 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 (Dz.U. Nr 47, poz. 239).

Przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowiły unormowania szczególne w stosunku do kodeksu cywilnego i wprowadzały odstępstwa od jego podstawowych założeń. Prawne odstępstwa istniały jednak tylko w zakresie przedmiotowym (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1987 r., III CZP 42/87, OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 90). Według art. 232 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu 26 czerwca 1990 r., a zatem w dniu złożenia przez stronę powodową wniosku "o przekazanie terenu", prawo użytkowania wieczystego mogło być ustanowione na rzecz osób fizycznych oraz spółdzielni budownictwa mieszkaniowego i innych osób prawnych określonych w przepisach szczególnych. Takim przepisem szczególnym był art. 4 ust. 5 u.g.g., określający krąg podmiotów, którym mogły być oddawane grunty w użytkowanie wieczyste. Według tego przepisu podmiotami tymi były spółdzielnie mieszkaniowe, osoby fizyczne oraz osoby prawne poza państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi, obce przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne oraz inne przedsiębiorstwa zagraniczne uprawnione do działania na terenie PRL, a także organizacje międzynarodowe.

Oznacza to, że państwowe osoby prawne nie mogły zostać stroną umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a zatem – podmiotami użytkowania wieczystego. Wykluczone było też uzyskanie przez te jednostki akcesoryjnego – w stosunku do prawa wieczystego użytkowania – prawa własności budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie (zob. art. 235 k.c.). Konsekwencją takiego stanu rzeczy było unormowanie, w myśl którego grunty państwowe niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania innych zadań ustawowych albo statutowych mogły być oddawane państwowym jednostkom organizacyjnym jedynie w zarząd, odpłatny lub nieodpłatny (art. 4 ust. 1-4 u.g.g.).

Zwrot przyniosła ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która z dniem 1 października 1990 r., w wyniku znowelizowania art. 232 k.c., umożliwiła oddawanie gruntów będących własnością Skarbu Państwa, a także własnością gmin lub ich związków, w wieczyste użytkowanie państwowym osobom prawnym.

Reasumując, z całokształtu unormowań problemu gospodarowania nieruchomościami, istniejących w chwili złożenia przez stronę powodową wniosku "o przekazanie" terenu wynika, że krąg osób, na rzecz których można było ustanawiać użytkowanie wieczyste, był ustawowo ograniczony i nie obejmował osób prawnych nie będących jednostkami państwowymi. *De lege lata* to różnicowanie nie istnieje.

Z przedstawionych rozważań należy wnosić, że w celu prawidłowego zastosowania i dokonania właściwej interpretacji art. 208 ust. 1 u.g.n., odpowiadającej założeniu racjonalnego działania ustawodawcy, nie można poprzestać na wykładni językowej i rozważeniu kwestii zasadności żądania strony powodowej w jedynie kontekście obecnie obowiązującego stanu prawnego, lecz należy uwzględnić zarówno cel unormowania, jak i obowiązującą w dniu 26 czerwca 1990 r. całościową regulację prawa użytkowania wieczystego.

Ważne znaczenie powinna mieć także konstytucyjna zasada równości podmiotów wobec prawa (art. 32 Konstytucji), która wyraża się w tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach podkreślał, że sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (kategorii podmiotów) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, stąd też konsekwentnie przyjmuje, iż nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, mimo ich identycznej sytuacji faktycznej (zob. np. uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r., K 15/93, OTK Zb.Urz. 1994, nr 1, poz. 4, z dnia 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK Zb.Urz. 1994, nr 2, poz. 43, z dnia 5 grudnia 1995 r., K 6/95, OTK Zb.Urz. 1995, nr 3, poz. 19 i z dnia 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK Zb.Urz. 2000, nr 7, poz. 254).

Wszystko to oznacza, że w odniesieniu do art. 208 ust. 1 u.g.n. należy przyjąć wykładnię, w ramach której będzie respektowana okoliczność, iż przed dniem 5

grudnia 1990 r. niektóre podmioty cywilnoprawne nie mogły ubiegać się o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Prowadzi to do wniosku, że przewidziane w tym artykule roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym przysługuje również wtedy, gdy treść złożonego przed powyższą datą przez osobę prawną (byłą państwową jednostkę organizacyjną) wniosku o oddanie gruntu państwowego była adekwatna do jej ówczesnego statusu prawnego.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy nie może ulegać wątpliwości, że w dniu 26 czerwca 1990 r., a więc w chwili złożenia wniosku o "przekazanie terenu" objętego decyzją lokalizacyjną, stronie powodowej teren państwowy mógł być przekazany jedynie w zarząd.

Sąd Apelacyjny, wydając zaskarżony wyrok, przedstawionej argumentacji nie wziął pod rozwagę, dlatego nietrafnie uznał, że powodowa Akademia nie wykazała, iż w stosownym czasie złożyła wymagany ustawowo wniosek.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 393<sup>12</sup> § 1 k.p.c. ).