

Uchwała z dnia 20 października 2010 r., III CZP 70/10

Sędzia SN Iwona Koper (przewodniczący)

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "Z.B.M.", sp. z o.o. w B. przeciwko Bożenie K., Jennifer K., Bartoszowi K. i Nikol K. o eksmisję, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 20 października 2010 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Katowicach postanowieniem z dnia 19 maja 2010 r.:

„Czy umowa o oddanie w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości budynkowych stanowiących komunalny zasób mieszkaniowy, przez gminę na rzecz komunalnej osoby prawnej jest sprzeczna lub stanowi obejście przepisów art. 13 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 oraz art. 25 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) i z tej przyczyny jest nieważna w rozumieniu art. 58 § 1 k.c.?”

podjął uchwałę:

Umowa nieodpłatnego obciążenia nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej jest nieważna.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 9 marca 2009 r. Sąd Rejonowy w Bytomiu nakazał pozwanym Bożenie K., Jennifer K. i Bartoszowi K. opróżnienie lokalu mieszkalnego nr 6, położonego w B. przy ul. K. nr 53.

Z ustaleń Sądu wynika, że wymieniony lokal mieszkalny znajduje się w nieruchomości oddanej powódce przez Gminę B. w nieodpłatne użytkowanie na podstawie umowy z dnia 30 lipca 2004 r., zawartej w formie aktu notarialnego.

Pozwana Bożena K. zajęła ten lokal samowolnie i zamieszkała w nim z małoletnimi dziećmi.

Sąd Rejonowy uwzględnił powództwo na podstawie art. 222 § 1 w związku z art. 251 k.c. Podkreślił, że żądanie powódki – wbrew zarzutowi pozwanych – nie stanowi nadużycia przysługującego jej prawa (art. 5 k.c.).

Rozpoznając apelację pozwanych, Sąd Okręgowy w Katowicach uznał, że wzięta przez niego pod rozwagę z urzędu kwestia ważności umowy użytkowania z dnia 30 lipca 2004 r. budzi poważne wątpliwości i przedstawił – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – przytoczone na wstępie zagadnienie prawne.

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

U podstaw przedstawionego zagadnienia prawnego leży wyeksponowany przez Sąd Okręgowy problem dopuszczalności zawarcia przez gminę umowy o ustanowieniu użytkowania na stanowiącej jej własność nieruchomości z podmiotem innym niż wymienione w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n."), czyli Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego.

Nie jest trafny rozważany przez Sąd Okręgowy wariant interpretacyjny, że art. 14 ust. 2 u.g.n. stanowi jeden z wyjątków, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.g.n., „w tym sensie, że nie można obciążyć ograniczonym prawem rzeczowym nieruchomości samorządu terytorialnego na rzecz innego podmiotu niż Skarb Państwa lub inna jednostka samorządu terytorialnego”. Jego przyjęcie oznaczałoby, że według art. 13 ust. 1 u.g.n. nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być obciążane użytkowaniem tylko na rzecz Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego.

Na aprobatę zasługuje natomiast odmienne stanowisko, że obciążenie użytkowaniem nieruchomości skarbowej lub samorządowej może nastąpić (i tak było również w dniu zawarcia umowy z dnia 30 lipca 2004 r.) także na rzecz samorządowej osoby prawnej, a szerzej – na rzecz osób fizycznych oraz osób prawnych innych niż podmioty wymienione w art. 14 ust. 2 u.g.n. Potencjalnym użytkownikiem może więc być – jak trafnie podkreśla się w piśmiennictwie – każda osoba fizyczna i prawna.

Za tym stanowiskiem przemawia kilka argumentów.

Z art. 13 ust. 1 u.g.n. wynika, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być, tak jak inne nieruchomości, przedmiotem czynności o charakterze prawnorzeczowym lub obligacyjnym. Przytoczony przepis nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych. Ze względu na jego szeroką, otwartą formułę bardzo ostrożnie należy więc wnioskować, czy zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.g.n., oraz jak daleko – w razie zastrzeżenia wyjątku w ustawie – sięga wyłączenie dopuszczalności dokonywania czynności prawnych, których przedmiot stanowią nieruchomości skarbowe lub samorządowe.

Doszukiwanie się wspomnianego wyjątku w art. 14 ust. 2 u.g.n. nie ma podstaw. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że przepis ten wprowadza jedynie wyjątek od zasady odpłatności oznaczonych czynności prawnych, a nie ograniczenia podmiotowe w zakresie dopuszczalności ich dokonywania. Przytoczony przepis, podobnie jak art. 13 ust. 1 u.g.n., odwołuje się w ogóle do obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, a nie jedynie do obciążania ich prawem użytkowania. Proponowana przez Sąd Okręgowy wykładnia oznaczałaby więc ograniczenie obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych tymi prawami tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych. W konsekwencji prowadziłaby ona nie tylko do istotnego i nieuzasadnionego upośledzenia uprawnień Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego związanych z przysługującym im prawem własności nieruchomości, ale także do trudnych do zaakceptowania skutków polegających na niemożliwości obciążenia nieruchomości skarbowej lub samorządowej odpowiednią służebnością na rzecz np. zakładu energetycznego czy wodociągowego.

Trudno byłoby też wyjaśnić – w razie zaakceptowania rozważanego przez Sąd Okręgowy kierunku wykładni – dlaczego ustawodawca następnym przepisem (art. 14 ust. 2 u.g.n.) pozbawia art. 13 ust. 1 u.g.n., szeroko określający możliwość obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi, istotnej treści, wyłączając możliwość obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Legislacyjnie poprawniejsze byłoby wówczas zrezygnowanie z wynikającej z art. 13 ust. 1 u.g.n. zasady dopuszczalności obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowym na rzecz każdej osoby

fizycznej lub prawnej i uregulowanie jedynie rzadkich (ograniczonych podmiotowo) sytuacji, w których mogłoby nastąpić obciążenie wspomnianych nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Argumentu przemawiającego przeciwko rozważanemu przez Sąd Okręgowy kierunkowi wykładni dostarczają także zawarte w innych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami unormowania dotyczące prawa użytkowania (art. 19, 23 ust. 3 oraz art. 35 ust. 1, 1a i 2 u.g.n.). Z ich treści nie wynika, aby beneficjentem tego prawa mogły być jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto wśród wskazywanych w piśmiennictwie – w rozumieniu art. 13 ust. 1 u.g.n. – wyjątków ograniczających obrót nieruchomościami skarbowymi lub samorządowymi nie ma art. 14 ust. 2 u.g.n. Wymienia się natomiast m.in. przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.), ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.) oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.).

Pozytywne przesądzenie budzącej wątpliwości kwestii, czy można obciążyć nieruchomość stanowiącą własność gminy użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej aktualizuje kolejną wątpliwość Sądu Okręgowego, czy takie ustanowienie użytkowania może nastąpić nieodpłatnie.

Nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowych lub samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi zostało uregulowane wyraźnie jedynie w art. 14 ust. 2 u.g.n. Zgodnie jednak z tym przepisem, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a nieruchomości będące własnością jednostek samorządu terytorialnego – na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem w sprawie, w której przedstawiono rozstrzygane zagadnienie prawne, nieruchomość gminna została obciążona użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej, a więc innego podmiotu niż wskazany w art. 14 ust. 2 u.g.n.

Wprawdzie można znaleźć racje przemawiające za rozważanym przez Sąd Okręgowy poglądem, że nie jest wyłączone nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej użytkowaniem również na rzecz samorządowej osoby prawnej (np. art. 13 ust. 1 u.g.n. nie zastrzega, że ograniczone prawa rzeczowe mogą być ustanowione

jedynie za wynagrodzeniem, przewiduje też oddanie nieruchomości w użyczenie), jednak więcej argumentów przemawia za stanowiskiem, iż nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowym może nastąpić jedynie na rzecz podmiotów wskazanych w art. 14 ust. 2 u.g.n.

Obrót nieruchomościami jest w rozumieniu art. 13 ust. 1 u.g.n. jedną z postaci gospodarowania nieruchomościami; w myśl art. 12 u.g.n., powinno ono być wykonywane zgodnie z zasadami prawidłowego gospodarowania. Przez zasady prawidłowego gospodarowania, które nie zostały ani określone, ani skatalogowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należy rozumieć takie reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, które pozostają w zgodzie z działem drugim przytoczonej ustawy, a zarazem są racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia.

W orzecznictwie podkreśla się, że przewidziane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczenia i rygory, którym poddany został obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, mają służyć właściwemu gospodarowaniu mieniem publicznym. Wyjątki od stawianych przepisami ustawy wymagań powinny być interpretowane ściśle zarówno co do przestrzegania trybu przetargowego, jak i dopuszczalności nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, nie publ.). Wynikająca z art. 353¹ k.c. zasada swobody umów – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wymienionej uchwale – ulega na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie gospodarowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego, istotnym ograniczeniom. Normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące.

W tym aspekcie należy także oceniać znaczenie art. 14 u.g.n., który w stosunkach między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego dopuszcza dokonywanie czynności prawnych nie w pełni ekwiwalentnych (bez obowiązku dopłaty w wypadku umowy zamiany) nieodpłatnych lub za cenę obniżoną. Kilka argumentów przemawia za tym, aby z art. 14 ust. 2 u.g.n. wywieść *a contrario*, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowej lub samorządowej

nie może nastąpić na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

O istotnym, systemowym znaczeniu unormowania zawartego w art. 14 ust. 2 u.g.n. świadczy jego umiejscowienie w rozdziale pierwszym ("Zasady ogólne") dziale drugim ("Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego") ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rangi zasady nabiera więc możliwość nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych lub samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 14 u.g.n. ustawodawca w sposób limitowany określił, jakie czynności prawne, dotyczące nieruchomości skarbowych lub samorządowych, mogą być dokonane bez zachowania pełnej ekwiwalentności. Za przejaw takiego limitowania można uznać również odwołanie (obok sprzedaży i zamiany) do obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, ze względu bowiem na zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych, katalog praw, którymi można obciążyć wymienione nieruchomości, a w konsekwencji także czynności prawnych prowadzących do ich obciążenia, jest zamknięty. Ustawodawca w sposób ścisły określił zatem, w jakich wyjątkowych wypadkach jest dopuszczalne odstępianie od ekwiwalentności umów wskazanych w art. 14 ust. 1-4 u.g.n.

Wyraźnie uregulowana przez ustawodawcę możliwość nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nasuwa pytanie, jaka zasada, co do odpłatności tych czynności prawnych, obowiązuje w wypadku obciążenia ograniczonymi prawami wymienionych nieruchomości na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n. Z art. 14 u.g.n. wynika, że zasadą jest odpłatność, a w odniesieniu do umów sprzedaży i zamiany nie tylko ekwiwalentność, lecz równowartość świadczeń, badanie bowiem ekwiwalentności świadczeń dopuszcza w pewnym zakresie subiektywną ocenę, czy świadczenia odpowiadają sobie wzajemnie. Tymczasem z art. 14 ust. 3 *in fine* u.g.n. wynika, że w umowie zamiany stanem założonym jest równa wartość zamienianych nieruchomości; dopiero zastosowanie normy zawartej w tym przepisie umożliwi zawarcie umowy „bez obowiązku dokonania dopłat w wypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości”. W wypadku nieruchomości

skarbowych i samorządowych ustawodawca wyłączył więc możliwość swobodnego, subiektywnego stwierdzenia, że mimo nierównej wartości nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany. Takie same wnioski wynikają z art. 14 ust. 1 u.g.n. co do możliwości sprzedaży nieruchomości za cenę niższą niż ich wartość rynkowa.

O rygoryzmie, z jakim ustawodawca potraktował kwestię odpłatności związaną z obrotem nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, świadczy fakt, że możliwość odejścia od pełnej odpłatności jest ściśle ograniczona przedmiotowo i podmiotowo. Odnosi się ona bowiem jedynie do kilku czynności prawnych (sprzedaży, zamiany, obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste) oraz oznaczonych podmiotów (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Wyjątki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03). Wyraźne uregulowanie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych przemawia za tym, że w wypadku innych czynności prawnych i między innymi podmiotami regułą pozostaje odpłatność. Skutki obowiązywania art. 14 ust. 2 u.g.n. należy zatem oceniać nie tylko z uwzględnieniem wprost treści tego przepisu, lecz również wynikających z niego wniosków *a contrario*. W innym wypadku, tzn. przy założeniu, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości gminnej użytkowaniem jest możliwe także na rzecz podmiotów innych niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n., omawiana regulacja byłaby niecelowa, trudno byłoby bowiem wyjaśnić, dlaczego ustawodawca reguluje nieodpłatne obciążanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, skoro nieodpłatne obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych mogłoby nastąpić także na rzecz innych podmiotów niż wskazane w art. 14 ust. 2 u.g.n.

Argumentu na rzecz stanowiska o odpłatności czynności prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi dostarcza m.in. art. 23 ust. 3 u.g.n., który stanowi, że od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na którego terenie położone są te nieruchomości.

Wniosek o odpłatności użytkowania ustanowionego w innych okolicznościach niż objęte hipotezą art. 14 ust. 2 u.g.n. wspiera także art. 35, a zwłaszcza zawarte w ustępie 2 pkt 8-10 unormowania dotyczące wysokości opłat z tytułu użytkowania, terminów ich ponoszenia i zasad aktualizacji opłat.

Szczególny charakter unormowań zawartych w art. 14 ust. 1-4 u.g.n. podkreśla przewidziane w art. 14 ust. 5 u.g.n. wymaganie, aby zawarcie umów, o których mowa w ust. 1-4, uzyskało uprzednio zgodę wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo zgodę odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Konieczność uzyskania zgody poprzedzającej zawarcie omawianych umów wyraźnie przemawia przeciwko dopuszczalności nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku niezrozumiałe byłoby, dlaczego omawiane obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych podlegałoby większym rygorom niż na rzecz innych podmiotów prawa.

O ścisłym określaniu wypadków i form nieodpłatnego gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego świadczy nie tylko unormowanie zawarte w art. 14 u.g.n., ale także określone w art. 13 ust. 2 u.g.n. zasady darowizny nieruchomości skarbowych i samorządowych. Dopuszczalność jej dokonania została ujęta bardzo rygorystycznie; zawarcie umowy wymaga stosownej zgody, niezbędne jest określenie celu darowizny, niewykorzystanie nieruchomości zgodnie z celem darowizny może stanowić podstawę jej odwołania, a darowizna między Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego, jak też między jednostkami samorządu terytorialnego może być dokonana jedynie na cel publiczny. Wprawdzie nieodpłatne ustanowienie użytkowania nie może być utożsamiane z darowizną nieruchomości, jednakże stanowczość unormowań dotyczących darowizny i ich wykładnia nie pozostają bez wpływu na interpretację przepisów dotyczących nieodpłatnych czynności obrotu nieruchomościami publicznymi. Jednoznaczne uregulowanie dopuszczalności darowizny, co warto podkreślić, było w orzecznictwie traktowane jako podstawa wnioskowania *a contrario* o możliwości dokonywania

innych czynności nieodpłatnych oraz dokonywania darowizny na inny cel niż publiczny (por. uchwała Sąd Najwyższy z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03).

Reasumując, wnioski wynikające z wykładni art. 14 ust. 2 u.g.n. dokonanej z uwzględnieniem zasad obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi przemawiają za przyjęciem, że z przytoczonego przepisu wynika *a contrario* norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Umowa o ustanowieniu użytkowania na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stanowi – z powodu zawarcia jej z naruszeniem wspomnianego zakazu – czynność prawną sprzeczną z ustawą i zgodnie z art. 58 § 1 k.c. jest nieważna. Przewidziana w art. 14 ust. 2 u.g.n. norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz innych podmiotów niż w niej wymienione, ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej; za jej imperatywnym charakterem przemawia zarówno stanowcze ujęcie art. 14 ust. 2 u.g.n., jak i ocena znaczenia tej regulacji, dokonana z uwzględnieniem innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyrażających lub potwierdzających zasadę odpłatności ustanowienia prawa użytkowania.

Sankcja nieważności, będąca konsekwencją naruszenia normy bezwzględnie obowiązującej, zapewnia rzeczywistą ochronę interesów właścicieli nieruchomości skarbowych i samorządowych obciążonych ograniczonymi prawami rzeczowymi. Takiej ochrony nie gwarantowałyby wskazywane przez Sąd Okręgowy jedynie karne lub polityczne konsekwencje naruszenia art. 14 ust 2 u.g.n. Warto też dodać, że w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wyłączeniu (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127) wyrażono w piśmiennictwie pogląd, iż dokonane z naruszeniem art. 4 tej ustawy nieodpłatne czynności, których przedmiotem były nieruchomości skarbowe albo gminne, są nieważne z powodu sprzeczności z ustawą. (...)

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.