



Sygn. akt I CSK 389/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Marek Sychowicz

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminy K.

przeciwko Spółdzielni Mieszkaniowej E.(...) w K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 4 marca 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w W.

z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. akt V Ca (...),

uchyla zaskarżony wyrok i zmienia wyrok Sądu Rejonowego w P. z dnia 3 czerwca 2008 r. [sygn. akt I C (...)] w ten sposób, że oddala powództwo i zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 13.640 zł (trzynaście tysięcy sześćset czterdzieści złotych) tytułem kosztów postępowania w sprawie.

Uzasadnienie

Powodowa Gmina K. wystąpiła o zasądzenie na jej rzecz od Spółdzielni Mieszkaniowej „E.(...)” w K. kwoty 55 392,58 zł z ustawowymi odsetkami od 1 kwietnia 2006 r. do dnia zapłaty tytułem opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów położonych w K. w obrębie 03-23 w 2006 r.

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r. Sąd Rejonowy w P. uwzględnił żądanie pozwu. Sąd Okręgowy w W. w dniu 20 listopada 2008 r. oddalił apelację pozwanej od tego orzeczenia.

Sądy obydwu instancji przyjęły za podstawę rozstrzygnięcia następujące okoliczności faktyczne:

W dniu 24 września 1992 r. Gmina K. oddała w użytkowanie wieczyste pozwanej Spółdzielni cztery działki w obrębie 03-23, o łącznej powierzchni 155 546 m², położone pomiędzy ulicami: ul. O. i ul. S. Na gruntach tych przewidziano realizację osiedla domów jednorodzinnych i wielorodzinnych „C.(...)”. Decyzją z 25 maja 1994 r. część działek została wyłączona z produkcji rolnej i przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe oraz projektowane drogi. Następnie decyzją z 17 listopada 1994 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w P. na wniosek pozwanej zatwierdził projekt podziału tych nieruchomości na działki przeznaczone pod zabudowę oraz pod drogi. W 1996 r. uchwałą Rady Miejskiej powstałym na terenie osiedla „C.(...)” ulicom nadano nazwy. Część z nich stanowiła przedłużenie ulic istniejących i otrzymała ich nazwy.

Przez pewien czas powódka nie pobierała od pozwanej opłat rocznych za grunty pod ulicami. Jednak pismem z 7 grudnia 2004 r. wezwała ją do uregulowania zaległych opłat za lata 2001 – 2004, z odsetkami, a 2 marca 2006 r. wystawiła fakturę na kwotę netto 55 392,58 zł, obejmującą opłatę roczną za użytkowanie wieczyste terenu zajętego na ulice w roku 2006.

Sąd Rejonowy uznał żądanie powódki za zasadne na podstawie art. 238 k.c. Nie uwzględnił obrony pozwanej, która podnosiła, że prawo użytkowania wieczystego gruntu pod ulicami przeszło na powódkę i wygasło z chwilą uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej projekt podziału, w którym wydzielono tereny pod ulice, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej powoływanej jako „u.g.g.”), w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania tej decyzji. Sąd I instancji przyjął, że wskazany przez pozwaną przepis regulował zagadnienie zmiany podmiotu

prawa własności nieruchomości wydzielonej na drogi, wobec czego nie mógł stanowić podstawy prawnej wygaśnięcia użytkowania wieczystego, nawet w drodze analogii, ponieważ w rozpatrywanym wypadku do zmian podmiotowych nie dochodziło (powodowa gmina była właścicielką gruntu także w czasie, kiedy zapadała decyzja o podziale nieruchomości). Nie stwierdził też, aby wystąpiła jakakolwiek inna przyczyna wygaśnięcia lub rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przewidziana w art. 26 u.g.g. Sąd wyjaśnił dalej, że nie ma podstaw, by drogi powstałe w wyniku podziału uznać za drogi publiczne, ponieważ zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2007 Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej powoływana jako „u.d.p.”), zaliczenie do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich następowało najpierw w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego, a od 1 stycznia 1999 r. – w drodze uchwały rady gminy. Za taką uchwałę nie można uznać uchwały o nadaniu ulicom nazw, wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, są drogami wewnętrznymi (do 31 grudnia 1998 r. – art. 11 ustawy o drogach publicznych, a później art. 8 tej ustawy).

Fakt niepobierania przez pewien czas opłat przez powódkę Sąd uznał za nieistotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Jako podstawę zasądzenia odsetek od zaległej opłaty rocznej Sąd Rejonowy wskazał art. 481 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 72 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne i wnioski prawne Sądu I instancji. Dodatkowo zauważył, że w świetle art. 240 k.c. oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie było wykluczone rozwiązanie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste w części odnoszącej się do fizycznie wydzielonej części nieruchomości. Pozwana mogła także doprowadzić do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego w spornej części poprzez złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się go w tym zakresie i spowodowanie wykreślenia tego prawa w odpowiedniej części z księgi wieczystej. Jednak nie podjęła takich działań.

Pozwana złożyła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego, opierając ją na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego zarzuciła:

- błędną wykładnię i niezastosowanie art. 10 ust. 5 u.g.g. prowadzące do wadliwego przyjęcia, że prawo użytkowania wieczystego gruntu przeznaczonego pod drogi publiczne nie wygasło;
- błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 26 u.g.g., polegające na przyjęciu, że przepis ten zawiera zamknięty katalog przyczyn rozwiązania i wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego;
- niezastosowanie art. 2 ust 2 u.d.p.

Z kolei podstawę naruszeniu przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy pozwana wypełniła zarzutami:

- uchybienia art. 328 § 2 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie istoty sprawy z uwagi na pominięcie istotnych zarzutów apelacji pozwanej, odnoszących się do ustaleń Sądu Rejonowego;
- uchybienie art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 45 i art. 176 ust. 1 Konstytucji polegające na nierozpoznaniu przez sąd odwoławczy istoty sprawy w granicach apelacji w wyniku zaniechania rozważenia na nowo zebranego w sprawie materiału i przeprowadzenia jego oceny, co pozbawiło pozwaną konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego;
- uchybienie art. 227 k.p.c. polegające na oddaleniu wniosku dowodowego w przedmiocie przedstawienia planu zagospodarowania przestrzennego mającego stwierdzić fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

W konkluzji skarżąca złożyła wniosek o zmianę wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów procesu za postępowanie przed sądami powszechnymi i postępowanie kasacyjne; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji.

Powódka domagała się oddalenia skargi kasacyjnej i przyznania jej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zazwyczaj w wypadku oparcia przez stronę skargi kasacyjnej na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. w pierwszej kolejności rozważenia wymagają zarzuty o naturze procesowej, zwłaszcza kiedy dotyczą zagadnień związanych z prawidłowością postępowania dowodowego. Jednak w niniejszej sprawie zarzuty te muszą być rozpatrzone dopiero po wyjaśnieniu prawidłowości przyjętej przez Sąd Okręgowy

wykładni przepisów prawa materialnego, a szczególnie wykładni art. 10 ust. 5 u.g.g., i przeprowadzeniu oceny, czy przepis ten mógł znaleźć zastosowanie w tej sprawie. Pozytywne przesądzenie tej kwestii rzutowałoby bowiem na zakres faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a zatem faktów które powinny być przedmiotem dowodu (art. 227 k.p.c.).

Podstawowym zarzutem, na którym pozwana oparła swoją obronę procesową był zarzut wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego w części, w której jego przedmiot stanowiły działki znajdujące się pod ulicami osiedla „C.(...)”. Pozwana interpretowała bowiem art. 10 ust. 5 u.g.g. jako znajdujący odpowiednie zastosowanie w wypadku prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Argumentowała, że z chwilą uprawomocnienia się wskazanej w tym przepisie decyzji o podziale nieruchomości znajdującej się w użytkowaniu wieczystym następuje skutek analogiczny, jak w wypadku gdyby teren podlegający podziałowi był własnością pozwanej – z tą różnicą, że na powódkę przeszło z mocy art. 10 ust. 5 u.g.g. prawo użytkowania wieczystego gruntów wydzielonych pod ulice, a w konsekwencji wygasło, ponieważ prawo własności i prawo użytkowania wieczystego zlały się w jednym ręku.

Wskazywany przez pozwaną art. 10 ust. 5 u.g.g. stanowił, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Interpretowany na poziomie językowym odnosi się więc niewątpliwie tylko do nieruchomości, które stanowiły własność innej osoby niż gmina. Przepis ten budził szereg kontrowersji, i w różnych zakresach stał się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Po raz pierwszy jeszcze jako art. 12 ust. 5 u.g.g. według numeracji zawartej w tekście jednolitym z 1989 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 14, poz. 74) w sprawie K 1/90, a później w sprawie W 13/92. W uzasadnieniu wyroku wydanego w dniu 8 maja 1990 r. w pierwszej ze wskazanych spraw Trybunał m. in. wyjaśnił, że omawiany przepis wprowadził trzecią formę pozyskiwania gruntów przez Skarb Państwa – poza przewidzianym w art. 13 ust. 2 u.g.g. (wg aktualnej wówczas numeracji) nabyciem poprzez umowę lub wywłaszczenie na własność Państwa. Formą tą jest nabycie z mocy prawa, w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. Zwrócił jednak uwagę na zbieżność skutków tej formy pozyskiwania gruntów z wywłaszczeniem oraz na przewidziane w omawianym

przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości i skonstatował, że w istocie jest to forma wywłaszczenia nie poprzedzona postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego. Analogiczny pogląd przytoczony został w uchwale z dnia 29 marca 1993 r. (wydanej przez Trybunał w sprawie W 13/92), stając się przesłanką ścisłej wykładni pojęcia wydzielania gruntu pod budowę ulic i ograniczenia go jedynie do gruntów pod ulice, których budowa wynika z potrzeby obsługi działek powstałych w rezultacie dokonanego podziału.

Pogląd o wywłaszczeniowym charakterze art. 10 ust. 5 u.g.g. powszechnie był przyjmowany także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. wyrok z dnia 7 sierpnia 1996 r., III ARN 28/96, OSNP 1997/5/65). Jednocześnie, w drodze wykładni, wykształciło się stanowisko, że wprowadzie art. 10 ust. 5 u.g.g. uprawnia do złożenia wniosku o dokonanie podziału jedynie właściciela, jednak tym pojęciem objąć należy również wieczystego użytkownika nieruchomości, z uwagi na szeroki, bliski prawu własności i skuteczny również przeciwko właścicielowi nieruchomości wachlarz uprawnień wieczystego użytkownika (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1993 r., III ARN 58/93, Lex nr 179278 i powołane w nim orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego). Jednym z argumentów na rzecz takiego stanowiska było jednoznaczne przyznanie użytkownikowi wieczystemu (obok właściciela) uprawnienia do wystąpienia o podział nieruchomości w § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, rozgraniczania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 47, poz. 238 ze zm.), wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 18 u.g.g.

Nie budzi wątpliwości, że w świetle art. 47 ust. 1 u.g.g. wywłaszczenie nieruchomości nie oznacza jedynie wyzucia z własności, przeciwnie w przepisie tym wyraźnie wskazuje się, że pojęcie to obejmuje także odjęcie lub ograniczenie innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Artykuł 26 ust. 4 u.g.g. wprost stwierdza, że przedmiotem wywłaszczenia mogło być również prawo użytkowania wieczystego.

Bliskość treściowa prawa użytkowania wieczystego i prawa własności, podkreślana w orzecznictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73, OSNC1974/11/197), stała się przyczyną stosowania do tego prawa w drodze analogii wielu instytucji charakterystycznych dla prawa własności, na przykład przez uznanie możliwości nabycia go przez zasiedzenie, dopuszczalności ubiegania się o ustanowienie bądź zniesienie służebności drogi koniecznej, czy też

zrzeczenia się tego prawa na podstawie art. 179 k.c. w okresie obowiązywania tego przepisu (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1975 r., III CZP 63/75, OSNCP 1976/12/259, uchwałę z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68, OSNC 1969/11/188, postanowienie z dnia 24 sierpnia 2005 r., II CK 34/05, OSNC 2006/7-8/125). Jednocześnie podkreśla się w literaturze i orzecznictwie, że obligacyjne podłoże prawa użytkownika wieczystego narzuca specyficzny „celowy” charakter, wynikający z obowiązku wykorzystania nieruchomości w sposób określony w umowie.

Podobieństwa jakie zachodzą pomiędzy prawem własności a użytkowaniem wieczystym uprawniają do stwierdzenia, że nie ma racjonalnych powodów, aby wyłączyć w odniesieniu do użytkownika wieczystego stosowanie art. 10 ust. 5 u.g.g. Przepis ten ma na celu uporządkowanie sytuacji prawnej gruntów zajętych pod budowę ulic w taki sposób, aby gmina mogła nimi bez przeszkód dysponować. Wydzielenie działki pod ulicę wyznacza jej przeznaczenie, czyniąc z tej działki przestrzeń publicznie dostępną, na której praktycznie niemożliwe jest realizowanie tak uprawnień wynikających z prawa własności jak i tych, które przysługują użytkownikowi wieczystemu. W wypadku użytkownika wieczystego dodatkowo wyłączone zostaje wykorzystywanie działki na cele określone w umowie. W istocie więc sytuacja właściciela, jak i użytkownika wieczystego w wypadku wyznaczenia działek pod ulice nie różni się w istotnych punktach i nie ma podstaw, by właściciela i użytkownika wieczystego, w innych zakresach zrównanego z właścicielem, traktować w tym wypadku odmiennie. Wydaje się, że powódka też tak pojmowała skutki dokonanego podziału nieruchomości bezpośrednio po uprawomocnieniu się decyzji, skoro przez wiele lat nie występowała o zapłatę opłat rocznych do pozwanej.

Dodatkowym argumentem na rzecz dopuszczalności i racjonalności analogicznego zastosowania art. 10 ust. 5 u.g.g. do użytkownika wieczystego stanowi sposób uregulowania rozpatrywanej kwestii w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 115, poz. 741), która zastąpiła ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W jej art. 98 ust. 1 wyraźnie już przewidziano skutki wydzielenia działek pod drogi w wyniku podziału gruntu na wniosek użytkownika wieczystego. Jeśli podział dotyczył nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, to prawo użytkownika wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi przechodzi na rzecz gminy. Jeżeli natomiast podziałowi podlegała użytkowana wieczystość nieruchomości stanowiąca własność gminy - prawo użytkownika wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi wygasło. Nowa

ustawa nie wprowadziła istotnych zmian do konstrukcji użytkowania wieczystego, brak zatem podstaw, aby w odmienności tego prawa poszukiwać wyjaśnienia przyczyn wprowadzenia do art. 98 u.g.n. postanowień wprost regulujących losy użytkowania wieczystego gruntów wydzielanych pod drogi w wypadku podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek użytkownika. Przedmiot i sposób regulacji ujętej w art. 98 ust. 1 u.g.n. również nie kieruje się odmiennymi zasadami niż przyjęty w art. 10 ust. 5 u.g.g. Dlatego uprawniony jest wniosek, że art. 98 ust. 1 u.g.n. zwerbalizował skutki decyzji o podziale nieruchomości, które dotychczas wywieść można było z art. 10 ust. 1 u.g.g. w drodze wykładni tego przepisu.

W konsekwencji za trafne uznać należy zarzuty skarżącej odnoszące się do błędnej wykładni art. 10 ust. 5 u.g.g. zastosowanej przez Sądy obydwu instancji. Konsekwencją przyjętego w niniejszej sprawie poglądu prawnego jest odmienna ocena skutków, jakie wywołała decyzja z 17 listopada 1994 r. o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości na działki przeznaczone pod zabudowę oraz pod drogi. Z chwilą, kiedy decyzja o podziale stała się ostateczna – prawo użytkowania wieczystego działek przeznaczonych pod ulice z mocy prawa przeszło na powodową gminę. Konsekwencją połączenia w jednym podmiocie prawa własności i ustanowionego na tym prawie użytkowania wieczystego jest wygaśnięcie użytkowania wieczystego. W tym stanie rzeczy pozwanej nie przysługiwało już w 2006 r. prawo, z którym powódka łączy swoje roszczenie o zapłatę opłaty rocznej, wobec czego roszczenie to było bezzasadne.

W konsekwencji zachodziły przewidziane w art. 398¹⁶ k.p.c. podstawy do wydania orzeczenia reformatoryjnego. Uzasadniona okazała się bowiem podstawa naruszenia prawa materialnego (art. 10 ust. 5 i art. 26 u.g.g.), natomiast podstawa naruszenia przepisów procesowych nie zasługiwała na uwzględnienie. Podniesienie w ramach tej ostatniej podstawy zarzuty nie dotyczyły kwestii istotnych dla oceny prawidłowości orzeczenia Sądu Okręgowego, skupiały się bowiem na wariantowo wskazywanej przez skarżącą podstawie prawnej uzasadniającej tezę o wyzbyciu się przez pozwaną prawa użytkowania wieczystego spornych działek w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych. Podstawa ta, wobec istnienia w art. 10 ust. 5 u.g.g. regulacji szczególnej, odnoszącej się do stanu występującego w niniejszej sprawie - nie znajdowała zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnia art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.