



Sygn. akt I CSK 132/10

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 stycznia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący)
SSN Marta Romańska (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa Gminy N.
przeciwko T. Spółdzielni Mieszkaniowej
o rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 stycznia 2011 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 29 października 2009 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 19 czerwca 2009 r., wydanym w sprawie z powództwa Gminy przeciwko Spółdzielni Mieszkaniowej, Sąd Okręgowy rozwiązał umowę wieczystego użytkowania zawartą 30 grudnia 1983 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Naczelnikiem Miasta i Gminy a pozwaną w części dotyczącej działek położonych w N.: nr 136/1 o pow. 0.1275ha, nr 136/3 o pow. 1.1477ha, nr 137/2 o pow. 0.0023ha, nr 137/3 o pow. 1.0761ha, nr 142 o pow. 0.4052ha, nr 154/7 o pow. 0.2295ha, nr 155/20 o pow. 0.1624ha, nr 398/1 o pow. 0.7821ha, nr 399/3 o pow. 0.8979ha, nr 399/8 o pow. 0.4831ha, nr 399/9 o pow. 3.9256ha, nr 399/10 o pow. 0.0996ha, nr 400/1 o pow. 1.5397ha, umorzył postępowanie co do żądania rozwiązania umowy wieczystego użytkowania działek nr 149, 80/5, 137/4 oraz orzekł o kosztach procesu.

Wyrokiem z 29 października 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego z 19 czerwca 2009 r. i zasądził od niej na rzecz powoda kwotę 5.400 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Wyroki te zapadły po ustaleniu, że 30 grudnia 1983 r. pozwana uzyskała od Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste na 99 lat nieruchomości o łącznej powierzchni 16 ha 3365 m², położone w N. składające się z 64 działek. Nieruchomości te stały się własnością Gminy, co potwierdziła decyzja komunalizacyjna. Od 1984 r. do 1994 r. na terenie N. obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym działki będące przedmiotem wieczystego użytkowania przeznaczone były pod budownictwo wielomieszkaniowe i jednorodzinne. W okresie jego obowiązywania pozwana na oddanych jej w użytkowanie wieczyste gruntach wybudowała kilka bloków mieszkalnych, po czym zaniechała inwestycji. Umowa wieczystego użytkowania nie określała terminu zabudowy gruntu, lecz wskazywała, że budynki mieszkalne mają być wybudowane zgodnie z planem realizacyjnym Osiedla Północ zatwierdzonego decyzją z 29 marca 1994 r. Decyzją z 16 maja 1998 r., nr 1/98, pozwanej wyznaczony został ostateczny termin rozpoczęcia zabudowy działek na 1 czerwca 1999 r., a zakończenia na 1 czerwca 2001 r. Decyzji tej pozwana nie kwestionowała.

W 2002 r. i w 2003 r. powódka zwracała się do pozwanej o rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania na podstawie porozumienia. Wiązało się to ze

staraniami byłych właścicieli o zwrot nieruchomości z uwagi na ich niewykorzystanie na cel wywłaszczenia oraz dążeniami innych osób do nabycia własności działek.

Gmina N. nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla Północ. Po 1994 r. pozwana mogła realizować inwestycję po uzyskaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy. W ostatnich kilkunastu latach pozwana na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste nie wykonała żadnych trwałych urządzeń za wyjątkiem parkingu o nawierzchni rozbieralnej na działkach nr 399/4 i 399/9. Z uwagi na trudną sytuację finansową pozwana nie realizowała budownictwa mieszkaniowego na terenie przekazanym jej w użytkowanie wieczyste. Do wiosny 2008 r. zabudowała jedynie 2/5 terenu oddanego w wieczyste użytkowanie, a pozostała część to nadal teren nieuzebrojony, stanowiący nieużytek i składowisko śmieci. W 2008 r. pozwana wystąpiła o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych i usługowych wielofunkcyjnych oraz zespołu garaży na działkach nr 142, 149, 154/7, 155/20, 155/21, 154/8, 400/1, 400/2. Burmistrz zawiesił postępowanie w tej sprawie, lecz na skutek odwołania pozwanej Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z 21 kwietnia 2009 r. uchyliło zaskarżone postanowienie. Decyzją z 11 maja 2009 r. Burmistrz odmówił Spółdzielni Mieszkaniowej ustalenia warunków zabudowy dla zespołu garaży na niektórych działkach objętych żądaniem pozwu. Pozwana podjęła kroki zmierzające do zbycia wieczystego użytkowania.

Artykuł 240 k.c. pozwala na jednostronne rozwiązanie umowy, jeżeli wieczysty użytkownik nieruchomości użytkuje ją w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem określonym w umowie wieczystego użytkowania. W niniejszej sprawie – zdaniem Sądów obu instancji – spełnione zostały przesłanki wskazane w powołanym przepisie, a stan faktyczny ustalony w sprawie pozwalał na przyjęcie, że nieruchomości oddane pozwanej w użytkowanie wieczyste nie były przez nią wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, bowiem pozwana nie wybudowała budynków mieszkalnych ani żadnych trwałych urządzeń na tym gruncie. Obowiązujące prawo pozwalało na ustalenie decyzją ostatecznego terminu, w którym pozwana powinna zabudować grunt oddany jej w użytkowanie wieczyste. Termin ten został oznaczony na 1 czerwca 2001 r., a po

jego upływie uzasadniona jest ocena, że pozwana korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z celem zawarcia umowy użytkowania wieczystego, niezależnie od tego, że zaniechania inwestycyjne tłumaczyła ona obiektywnymi przyczynami w postaci zubożenia społeczeństwa oraz własnymi problemami finansowymi. O braku po stronie pozwanej zamiaru wykorzystania nieruchomości na cele zgodne z zawartą umową świadczą podjęte przez nią starania o zbycie użytkowania wieczystego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z 29 października 2009 r. wniosła pozwana. Skarżąca powołała się na pierwszą podstawę kasacyjną i zarzuciła, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj: – art. 240 k.c.; – art. 220 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej – u.g.n.) w zw. z art. 2 Konstytucji RP; – art. 233 k.c. w zw. z art. 240 k.c., art. 5 k.c. oraz art. 2 Konstytucji RP.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, a ewentualnie o uchylenie tego wyroku i – w uwzględnieniu jej apelacji od wyroku Sądu Okręgowego – zmianę wyroku Sądu Apelacyjnego przez oddalenie powództwa przy zasądzeniu na rzecz pozwanej kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skarżąca nie zgłosiła zarzutów, które zmierzałyby do zakwestionowania czynności procesowych podjętych w sprawie przez Sąd drugiej instancji, w tym i takich, które by prowadziły do zakwestionowania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej z podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być zatem odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

2. Konstrukcja użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego, tak samo jak przesłanki dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego, określone są w przepisach k.c. i w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do treści art. 240 k.c. użytkowanie wieczyste może zostać rozwiązane, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z jej

przeznaczeniem określonym w umowie. Jednocześnie w tym samym przepisie wskazany został przykład korzystania z nieruchomości, który może prowadzić do rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego, a jest nim niewzniesienie, wbrew umowie, określonych w niej budynków lub urządzeń na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Według art. 33 ust. 3 u.g.n., właściwy organ może żądać rozwiązania użytkowania wieczystego przed upływem okresu oznaczonego w umowie stosownie do art. 240 k.c., jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, w szczególności jeśli nie zabudował gruntu w ustalonym terminie. Unormowanie to, na mocy ust. 4 art. 33 u.g.n., ma zastosowanie do użytkowania wieczystego nabytego w inny sposób, niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Chociaż w obu przepisach różnie określa się przesłanki rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, bo z jednej strony odnosi się je do „przeznaczenia nieruchomości” a z drugiej do „sposobu korzystania z nieruchomości”, to należy uznać, iż pozostają one ze sobą w związku. Przeznaczenie nieruchomości odpowiada celowi, jakiemu ma służyć nieruchomość. Natomiast sposób korzystania z nieruchomości oznacza konkretną formę, metodę lub tryb wykonania umowy. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 29 czerwca 2007 r. (I CSK 133/07, niepubl.) oceniając zakres użytego w art. 29 ust. 1 u.g.n. pojęcia „celu, na który nieruchomość zostaje oddana w użytkowanie wieczyste” oraz „sposobu korzystania z nieruchomości”. Sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego musi zatem – co do zasady – odpowiadać przeznaczeniu nieruchomości według umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

3. Stosownie do art. 233 k.c., użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Umowa użytkowania wieczystego, do rozwiązania której zmierzała powódka, została zawarta w okresie obowiązywania ustawy z 17 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.).

W umowie z 30 grudnia 1983 r. o ustanowieniu wieczystego użytkowania Skarb Państwa oddał pozwanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości w celu wybudowania na nich budynków mieszkalnych zgodnie z planem realizacyjnym Osiedla „Północ” z zastrzeżeniem, że może rozwiązać umowę i odebrać teren w razie użytkowania go w sposób wyraźnie niezgodny z przeznaczeniem, w szczególności wtedy, gdy na gruncie nie zostaną wzniesione budynki wbrew przyjętemu zobowiązaniu. Zastrzeżenie to znajdowało podstawę w art. 21 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i pozwana już od daty zawarcia umowy musiała liczyć się z tym, że stosunek użytkowania wieczystego zostanie rozwiązany, o ile nie wykorzysta terenu zgodnie z przeznaczeniem. W umowie nie został określony termin, w którym pozwana miała zrealizować nałożony na nią obowiązek. Tego rodzaju braki umów o ustanowienie użytkowania wieczystego były na tyle powszechne, że ustawodawca stworzył podstawy ku temu, by termin zabudowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste został określony decyzją, wydaną na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 220 tej ustawy stanowił, że jeżeli w dniu jej wejścia w życie nie były ustalone terminy zagospodarowania nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego, to właściwy organ mógł w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy ustalić te terminy w drodze decyzji.

Po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, decyzją z 16 maja 1998 r., pozwanej wyznaczony został ostateczny termin rozpoczęcia zabudowy działek oddanych jej w użytkowanie wieczyste na 1 czerwca 1999 r., a zakończenia na 1 czerwca 2001 r. Decyzja z 16 maja 1998 r. stała się ostateczna, a to oznacza, że tak strony umowy, do których została skierowana, jak i sąd powszechny przy rozstrzygnięciu zaistniałego między nimi sporu, są związani skutkami rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSN C 2008, nr 3, poz. 30). Przepis art. 220 u.g.n. mówi o „terminach” rozpoczęcia zabudowy – 12 miesięcy, i jej zakończenia – 36 miesięcy. Skoro organ wydający decyzję z 16 maja 1998 r. oznaczył oba terminy i uczynił to w sposób zgodny z ust. 2 art. 220 u.g.n., to nie sposób jest zaakceptować stanowiska pozwanej, że termin wyznaczony jej do zrealizowania inwestycji na gruncie oddanym w użytkowanie

wieczyste był celowo zbyt krótki i z tej przyczyny pozwana nie mogła go dochować. Pozwana nie kwestionowała wydanej w stosunku do niej decyzji, ale też – jak ustaliły Sądy obu instancji – nie podjęła w terminie oznaczonym w decyzji innych czynności wskazujących na realny zamiar wykonania kolejnego budynku mieszkalnego. Pozwana nie zagospodarowała terenu zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego nie tylko w terminie wyznaczonym w decyzji z 16 maja 1998 r., ale i przez kolejnych siedem lat. Począwszy od 1994 r. w Gminie N. nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, ale nie oznaczało to, że na terenie nie objętym planem nie można było prowadzić inwestycji budowlanych. Gdyby pozwana rzeczywiście zamierzała zrealizować jakieś zamierzenia inwestycyjne na gruncie oddanym jej w użytkowanie wieczyste, to mogła zabudować nieruchomość po uzyskaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (art. 40 i n. ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 oraz art. 59 i n. ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717). Aktywność pozwanej nakierowana na przygotowanie inwestycji, którą mogłaby zrealizować na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, datuje się dopiero na przełom 2007 i 2008 r., a zatem na okres, gdy powódka podjęła już konkretne działania w celu rozwiązania umowy użytkowania wieczystego. Ustalenia Sądów obu instancji, że w tym samym czasie pozwana przygotowywała się do sprzedaży użytkowania wieczystego wskazują na brak zdecydowanej woli realizowania inwestycji budowlanych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Podjęcie w tej sytuacji przez Gminę przewidzianych prawem działań zmierzających do rozwiązania umowy nie narusza ani art. 5 k.c., ani też art. 2 Konstytucji RP.

Dla rozwiązania umowy użytkowania wieczystego art. 240 k.c. wymaga oczywistej sprzeczności pomiędzy sposobem, w jaki korzysta z nieruchomości użytkownik wieczysty a sposobem korzystania wyznaczonym w umowie, a jako przykład tej sytuacji ustawa wskazuje niewzniesienie przez użytkownika wieczystego budynku wbrew obowiązkowi wynikającemu z umowy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r., III CKN 1409/00, nie publ.). Gdy w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub w decyzji wydanej na podstawie

art. 220 ust. 2 u.g.n. został oznaczony termin zabudowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, to budowa po terminie może być uznana za równoznaczną z sytuacją, gdy użytkownik wieczysty wbrew umowie nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., IV CKN 661/00, nie publ.). Tak samo należy ocenić sytuację, gdy użytkownik wieczysty przez dwadzieścia lat od zawarcia umowy nie wybudował budynków na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste, a o swoich planach inwestycyjnych w stosunku do przedmiotu użytkowania wieczystego komunikuje dopiero w toku postępowania zmierzającego do rozwiązania umowy.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.