



Sygn. akt I CSK 553/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa M. K., K. K. i B. K.

przeciwko miastu W. i N. Spółce z o.o.

z siedzibą w W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 17 czerwca 2015 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego miasta W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 15 października 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 15 października 2013 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Miasta W. od wyroku Sądu pierwszej instancji uwzględniającego powództwo M. K., K. K. i B. K. przeciwko Miastu W. i N. Sp. z o.o. w W. o ustalenie nieważności umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu oraz przeniesienia własności posadowionych na nim budynków, dotyczącej opisanych w sentencji działek, zawartej między pozwanymi 10 grudnia 1997 r.

W sprawie ustalone zostało między innymi, że na podstawie decyzji administracyjnej z 6 czerwca 1975 r., nastąpiło wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa części nieruchomości należącej do poprzedniczki prawnej powodów, z przeznaczeniem pod budowę bazy magazynowo-sprzętowej. W 1980 r. baza została wybudowana i teren przekazano w użytkowanie Miejskiemu Przedsiębiorstwu Remontowo - Budowlanemu w W. W wyniku komunalizacji dokonanej w 1991 r. prawo własności przedmiotowej nieruchomości przeszło na Miasto W. W dniu 14 czerwca 1991 r. ojciec powodów złożył wniosek o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, w tym działek będących przedmiotem sprawy.

W dniu 25 stycznia 1994 r. została ogłoszona upadłość Miejskiego Przedsiębiorstwa Remontowo-Budowlanego, a 21 lutego 1995 r. syndyk masy upadłości złożył wniosek o przekazanie upadłemu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 80 ust.1a ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm. - dalej: „u.g.g.”).

W dniu 20 grudnia 1995 r. syndyk masy upadłości sprzedał pozwanej N. Sp. z o.o. na podstawie art. 55¹ k.c. Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane. W umowie wskazano, że w skład zbywanego przedsiębiorstwa weszły: jego nazwa, prawa i roszczenia do nakładów poczynionych przez upadłego na budowę budynków i urządzeń wzniesionych między innymi na przedmiotowej nieruchomości oraz powstały po likwidacji majątek obrotowy.

W dniu 10 grudnia 1997 r. pozwani zawarli umowę o oddaniu przez Miasto W. spółce N., w trybie bezprzetargowym, przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienie własności znajdujących się na niej budynków.

W dniu 18 maja 2012 r. zapadła decyzja Starosty [...] o zwrocie na rzecz powodów, w związku z wnioskiem ich ojca z 1991 r., części wywłaszczonej w 1975 r. nieruchomości, w związku z niezrealizowaniem celu wywłaszczenia oraz o zawieszeniu postępowania administracyjnego co do działek objętych rozpoznawaną sprawą.

Sądy obu instancji stwierdziły, że brak było podstaw do zawarcia 10 grudnia 1997 r. umowy użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości z pozwaną Spółką w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 80 ust. 1a u.g.g., gdyż jedynie upadłe Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane mogło ubiegać się o uzyskanie prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości z powołaniem się na powyższy przepis. Uprawnienia te nie przechodzą na następców prawnych, a nawet gdyby uznać, że roszczenie o ustanowieniu użytkowania wieczystego na podstawie art. 80 ust. 1a u.g.g. może nabyć inny podmiot w drodze sukcesji uniwersalnej, to takiego charakteru nie ma zbycie przedsiębiorstwa na podstawie art. 55¹ k.c., w zw. z art. 113 Prawa upadłościowego, gdyż w wyniku takiej sprzedaży dochodzi jedynie do szeregu sukcesji syngularnych, a nabywca nie wstępuje w ogół praw i obowiązków swojego poprzednika. W umowie sprzedaży z 20 grudnia 1995 r. przedsiębiorstwa wyczerpująco wymieniono składniki majątkowe będące przedmiotem sprzedaży i nie było wśród nich roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego spornej nieruchomości.

Pozwana Spółka mogła zatem uzyskać prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości jedynie w drodze przetargu, co z kolei obligowało pozwaną Miasto do powiadomienia powodów w celu umożliwienia im skorzystania z prawa pierwszeństwa przysługującego im na podstawie art. 23 ust. 4 u.g.g. Ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz pozwanej Spółki z naruszeniem pierwszeństwa powodów przewidzianego w tym przepisie prowadzi na podstawie art. 58 § 1 k.c. do nieważności umowy z 10 grudnia 1997 r. oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste pozwanej Spółce.

Skargę kasacyjną wniosło pozwane Miasto W. opierając ją na pierwszej podstawie i zarzucając naruszenie: art. 80 ust. 1a u.g.g. przez błędną wykładnię i niezastosowanie w wyniku przyjęcia, że przewidziane w tym przepisie uprawnienie nie przechodzi na następców prawnych oraz że pozwani nie mogli zawrzeć zaskarżonej umowy na podstawie powyższego przepisu; art. 65 § 2 k.c. przez niezastosowanie i uznanie, że przedmiotem umowy sprzedaży Miejskiego Przedsiębiorstwa Remontowo-Budowlanego nie było roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego spornej nieruchomości na podstawie art. 80 ust. 1a u.g.g.; art. 23 ust. 4 u.g.g. przez bezpodstawne uznanie, że przepis ten ma zastosowanie w sprawie oraz przez przyjęcie, że zawarcie między pozwanymi zaskarżonej umowy z naruszeniem tego przepisu powoduje nieważność umowy oraz art. 58 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku uznania, że zaskarżona umowa jest nieważna jako sprzeczna z ustawą.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia zarzut naruszenia art. 80 ust. 1a u.g.g., gdyż, jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny, gdyby okazało się, że pozwana Spółka miała prawo do nabycia użytkowania wieczystego spornej nieruchomości na podstawie tego przepisu, nie miałby zastosowania art. 23 ust. 4 u.g.g.

Konieczne jest zatem rozważenie, czy uprawnienie przewidziane w art. 80 ust. 1a u.g.g. przysługiwało tylko podmiotom wymienionym w tym przepisie, a więc posiadaczom gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, którzy w dniu 5 grudnia 1990 r. ani w dniu 8 grudnia 1994 r. tj. w dniu wejścia w życie ustawy z 21 października 1994 r. zmieniającej u.g.g. (Dz. U. N 123, poz. 601), nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu gruntów wydanymi w formie prawem przewidzianej, czy też przysługiwało również ich następcom prawnym.

Nie ulega wątpliwości, że przepis art. 80 ust. 1a u.g.g. jest przepisem szczególnym, który miał na celu umożliwienie określonym podmiotom znajdującym się w opisanej w nim sytuacji faktycznej uzyskanie prawa do posiadanej nieruchomości. Jest jednym z wielu przepisów z tego okresu, mających na celu uregulowanie prawnej sytuacji posiadaczy nieruchomości oraz szeroko pojęte „uwłaszczenie” przez przyznanie im możliwości nabycia rozmaitych praw do

nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gmin. Nie ulega również wątpliwości, że przyznawanie tych praw odbywało się kosztem Skarbu Państwa i gmin, gdyż prowadziło do ograniczenia ich prawa do dysponowania gruntami stanowiącymi ich własność, w tym wyłączenia możliwości wolnego obrotu takimi gruntami i uzyskania z tego tytułu znacznych środków finansowych z ich sprzedaży. Z tych wszystkich względów art. 80 ust. 1a u.g.g. musi być wykładany ściśle. Przepis ten nie przewiduje przejścia przyznanego w nim uprawnienia na następców prawnych podmiotów w nim określonych, choć w innych sytuacjach dotyczących tzw. uwłaszczeń, gdy ustawodawca chciał, by przyznane w nich uprawnienia przysługiwały także następcom prawnym lub spadkobiercom, wyraźnie o tym stanowił (np. art. 23 ust. 4 u.g.g., art. 25 ust. 1 u.g.g., art. 81 ust. 4 u.g.g., art. 82 ust. 2 i 4 u.g.g., art. 83 ust. 1 u.g.g.). Podobnie w sposób jednoznaczny uregulował przejście szczególnych uprawnień na następców prawnych lub spadkobierców w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 518, ze zm. - dalej: „u.g.n.”), np. w art. 204 u.g.n., art. 211 u.g.n., art. 214 ust. 2 i 4 u.g.n. oraz art. 215 u.g.n.).

Biorąc wszystko to pod uwagę, należy stwierdzić, że przewidziane w art. 80 ust. 1a u.g.g. uprawnienie nie przysługuje następcom prawnym osoby uprawnionej (podobne stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 września 1993 r. I SA 1984/92, ONSA 1994/4/142).

Nie może zmienić tej oceny okoliczność, że omawiane uprawnienia do otrzymania różnych praw, przyznane określonym podmiotom w poszczególnych przepisach u.g.g. i u.g.n., mających charakter uwłaszczeniowy, konkretyzują się jako roszczenia przysługujące tym podmiotom wobec Skarbu Państwa lub gminy o ustanowienia określonego prawa (porównaj między innymi uchwały Sądu Najwyższego z 11 marca 1994 r., III CZP 17/94, OSNC 1994/10/185i z 27 marca 2003 r., III CZP 87/02, OSNC 2003/12/157). Roszczenia takie mają charakter majątkowy, a prawa i roszczenia majątkowe są, co do zasady, zbywalne i mogą przechodzić na następców prawnych. Nie można jednak, jak sugeruje skarżący, zastosować w odniesieniu do tych uprawnień i roszczeń toku rozumowania i wykładni przyjętej przez Sąd Najwyższy w uchwale z 20 marca 1981 r., III CZP

13/81 (OSNC 1981/9/168) w odniesieniu do roszczenia przewidzianego w art. 231 § 1 k.c., w której Sąd Najwyższy stwierdzając, że roszczenie to przechodzi zarówno na spadkobiercę posiadacza gruntu, jak i na nabywcę z mocy czynności prawnych, pod warunkiem przejścia na nich posiadania zajętej pod budowę działki gruntu, odwołał się do zasady zbywalności roszczeń majątkowych. Stwierdził, że skoro ustawodawca wyraźnie nie powiedział, że roszczenie to jest niezbywalne, to na zasadach ogólnych należy przyjąć, że jest dziedziczne i zbywalne jako roszczenie majątkowe. Jednakże stanowisko to dotyczy regulacji zawartej w przepisach k.c., na gruncie których zasadą jest zbywalność praw majątkowych, w związku z czym wyjątki od niej muszą wynikać z wyraźnego przepisu.

Natomiast, jak wskazano wyżej, omawiane przepisy uwłaszczeniowe zawarte w u.g.g. i u.g.n., są przepisami szczególnymi, w których ustawodawca posłużył się inną techniką legislacyjną, odpowiadającą charakterowi tej regulacji i wyraźnie zaznaczył sytuacje, w których przyznane określonym podmiotom szczególne uprawnienia przechodzą na ich spadkobierców i następców prawnych, co oznacza, że co do zasady uprawnienia te i wynikające z nich roszczenia, mimo że mają charakter majątkowy, nie przechodzą na spadkobierców i następców prawnych, a wyjątki od tej zasady są wyraźnie przewidziane w przepisach. Zastosowanie w tym przypadku wykładni odwołującej się do ogólnej zasady zbywalności praw majątkowych pozbawiłoby sensu te regulacje zawarte w przepisach u.g.g. i u.g.n., w których ustawodawca wyraźnie przewidział przejście uprawnień na spadkobierców i następców prawnych, prowadziłyby też do rezultatów niezgodnych z celem przepisów uwłaszczeniowych i wolą ustawodawcy, stanowiłyby obejście prawa przez rozciągnięcie szczególnych uprawnień, przyznanych w konkretnym celu tylko określonym podmiotom, znajdującym się w określonej sytuacji, na praktycznie nieograniczoną liczbę podmiotów, nie spełniających tych szczególnych kryteriów. Naruszałoby też, ponad miarę uzasadnioną celem przepisu, uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa i gmin, co także przemawia przeciwko wykładni proponowanej przez pozwane Miasto W., którego stanowisko w tym przedmiocie jest z tego względu trudne do zrozumienia.

W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziane w art. 80 ust. 1a u.g.g. uprawnienia i wynikające z nich roszczenia nie przechodzą na następców prawnych. Tym samym nieuzasadniony jest kasacyjny zarzut naruszenia powyższego przepisu, zaś bezprzedmiotowy jest zarzut naruszenia art. 65 § 2 k.c., odnoszący się do wykładni woli stron umowy zbycia Miejskiego Przedsiębiorstwa Remontowo-Budowlanego pozwanej N., skoro powyższe uprawnienia nie przechodzą na następcę prawnego. Podobnie bezprzedmiotowe są rozważania skarżącego dotyczące przejścia tego uprawnienia w drodze sukcesji uniwersalnej na podstawie przepisów prawa upadłościowego.

Jak zatem słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny brak było podstaw do zawarcia przez pozwanych umowy użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu i przeniesienia własności budynków w trybie bezprzetargowym przewidzianym w art. 80 ust. 1a u.g.g., gdyż pozwanej N. nie przysługiwało uprawnienie przewidziane w tym przepisie i mogła nabyć powyższe prawa do nieruchomości wyłącznie w trybie przetargu, co z kolei obligowało pozwane Miasto W. do powiadomienia powodów, w celu umożliwienia skorzystania z ustawowego prawa pierwszeństwa nabycia, przysługującego im na podstawie art. 23 ust. 4 u.g.g., czego pozwane Miasto jednak nie uczyniło, mimo że wniosek powodów o zwrot przedmiotowej nieruchomości zgłoszony został już w 1991 r. i nie był rozpoznany.

Pozostaje zatem do rozważenia, czy naruszenie przysługującego powodom na podstawie art. 23 ust. 4 prawa pierwszeństwa, w wyniku zawarcia umowy użytkowania wieczystego nieruchomości z osobą trzecią, bez zawiadomienia powodów, rodzi skutek w postaci nieważności tej umowy na podstawie art. 58 § 1 k.c., jako sprzecznej z prawem?

W tym przedmiocie stanowisko Sądu Najwyższego uległo zmianie, wynikającej ze wskazanych na wstępie zmian ustawodawczych, prowadzących do szeroko rozumianego uwłaszczenie określonych podmiotów. Przed powyższymi zmianami Sąd Najwyższy przyjmował jednolicie, że zawarcie umowy z naruszeniem pierwszeństwa ustawowego nie powoduje nieważności umowy, a jedynie rodzi roszczenie odszkodowawcze (porównaj między innymi wyroki z 26 listopada 1964 r., I CR 293/64, OSN 1965/12/213, z 12 lutego 1966 r. II CR

360/65, z 15 marca 1967 r. II CR 491/66, OSNCP 1967/11/202 i z 13 sierpnia 1968 r. I CR 35/68, OSNC 1969/10/173).

Zmiana tej wykładni nastąpiła w uchwale z 5 października 1990 r., III CZP 50/90 (OSNC 1991/4/47), na gruncie regulacji przyznającej prawo pierwszeństwa najemcom do uzyskania użytkowania wieczystego gruntu. W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że pierwszeństwo ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, której naruszenie powoduje nieważność umowy na podstawie art. 58 § 1 k.c. Wykładnia ta została utrwalona uchwałą składu siedmiu sędziów z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92 (OSNC1992/12/214), w której stwierdzono, że pierwszeństwo polega na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Także w późniejszych orzeczeniach Sąd Najwyższy konsekwentnie przyjmował, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości mieści w sobie normę o charakterze bezwzględnie obowiązującym w postaci zakazu zbywania nieruchomości z naruszeniem pierwszeństwa, której nie zachowanie prowadzi do skutków przewidzianych w art. 58 § 1 k.c.

Takie stanowisko jest też przyjmowane jednolicie w odniesieniu do pierwszeństwa przewidzianego w art. 23 ust. 4 u.g.g.. Sąd Najwyższy zajął je w pięciu wyrokach dotyczących tego przepisu: z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97 (OSNC 1998/9/143), z 6 maja 2004 r., III CK 471/02, z 17 lutego 2005 r., I CK 596/04, z 29 kwietnia 2005 r., V CK 499/04 i z 5 grudnia 2007 r., I CSK 303/07 (wszystkie niepubl.). Wykładnia ta jest zatem utrwalona i Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie widzi podstaw do jej zmiany. W szczególności nie jest taką podstawą, jak sugeruje skarżący, wyrażenie przez Sąd Najwyższy innego poglądu w uchwale z 26 grudnia 2006 r. III CZP 121/06 (OSNC 2007/10/149). Uchwała ta bowiem dotyczy wykładni art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128, ze zm. - dalej: „ugnrSP”), który przewiduje prawo pierwszeństwa dopiero od chwili zmiany ustawy dokonanej w 1999 r. Wprowadzenie prawa pierwszeństwa w tym przepisie nastąpiło zatem już po wejściu w życie u.g.n., która w art. 36 przewiduje jako sankcję naruszenia

ustawowego prawa pierwszeństwa, odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa lub gminy. Tę zmianę legislacyjną Sąd Najwyższy uznał za rozwiązanie modelowe skutków naruszenia prawa pierwszeństwa i przytoczył ją jako jeden z argumentów na rzecz przyjęcia przewidzianych w niej skutków naruszenia prawa pierwszeństwa także do prawa pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ugnrSP. Należy jednak podkreślić, że wykładnia ta dotyczy przepisu, który prawo pierwszeństwa wprowadził już po wejściu w życie art. 36 u.g.n. Natomiast przepis art. 23 ust. 4 u.g.n. obowiązywał znacznie wcześniej i od początku wykładany był jednolicie, w sposób wskazany na wstępie, także po wejściu w życie art. 36 u.g.n. Fundamentalna zasada pewności prawa sprzeciwia się zmianie utrwalonego rozumienia przepisu, jeżeli nie przemawiają za tym oczywiste względy legislacyjne lub aksjologiczne, których w tym przypadku brak.

Z tych przyczyn należało uznać za nieuzasadniony także kasacyjny zarzut naruszenia art. 23 ust. 4 u.g.g. oraz art. 58 § 1 k.c., co w konsekwencji prowadziło do oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., jako nieuzasadnionej.