

Uchwała z dnia 22 stycznia 2009 r., III CZP 135/08

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Marian Kocon (sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Andrzeja D. przeciwko Miastu Stołecznemu W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 22 stycznia 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 5 września 2008 r.:

„Czy przewidziana w treści artykułu 207 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.) możliwość zwolnienia od poniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego odnosi się także do podmiotu, który zabudował nieruchomość na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową w przypadku zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego (art. 207 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami)?”

podjął uchwałę:

Przewidziana w art. 207 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.) możliwość zwolnienia z poniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nie odnosi się do podmiotu, który zabudował nieruchomość na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową zgodną z ustaleniami planu miejscowego (art. 207 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2008 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił żądanie zwolnienia powoda z obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty z tytułu

użytkowania wieczystego. Uznał, że art. 207 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.” lub „ustawa”) nie ma zastosowania w razie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie ust. 1a tego artykułu.

Rozpoznając apelację powoda, Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym Sądowi Najwyższemu zagadnieniu prawnym, przytoczonym na wstępie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 207 ust. 2 u.g.n., posiadacze, o których mowa w ust. 1, mogą być zwolnieni z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Z przepisu tego wynika jednoznaczne odesłanie do stosowania ust. 2 do grupy posiadaczy, objętych działaniem ust. 1; odesłanie tym bardziej wyraziste, że dokonane nie przy użyciu formuły opisowej, lecz przez określenie numeru ustępu. Wyklucza ono wątpliwości w sprawie podmiotowego zakresu działania art. 207 ust. 2, który – stosownie do treści tego przepisu – ogranicza się do kręgu posiadaczy objętych art. 207 ust. 1 ustawy.

Trzeba przypomnieć, że ustawodawca – wprowadzając z dniem 15 lutego 2000 r. przepis art. 207 ust. 1a u.g.n. – nie dokonał zmiany ust. 2 tego artykułu (art. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, Dz.U. Nr 6, poz. 70). Mimo rozszerzenia kategorii podmiotów, którym przysługuje roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, poprzestał na zawartym w art. 207 ust. 2 odesłaniu do ust. 1. Tym samym potwierdził zamierzony zakres stosowania (*a contrario* – niestosowania) art. 207 ust. 2, należy bowiem wnosić, że w razie zamiaru objęcia działaniem art. 207 ust. 2 także tych posiadaczy, o których mowa w ust. 1a, uzupełniłby dokonane w ust. 2 odesłanie do stosowania tego przepisu, zwłaszcza że taka zmiana byłaby nieskomplikowana z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, gdyż wymagałaby jedynie dodania numeru ust. 1a do dotychczasowej treści art. 207 ust. 2 ustawy. Równie nietrudne i zapewniające taki sam skutek byłoby zamieszczenie treści obecnego ust. 1a jako kolejnego zdania art. 207 ust. 1, dzięki czemu dokonane w ust. 2 odwołanie się do pojęcia „posiadaczy, o których mowa w ust. 1”, obejmowałoby zarówno podmioty, które dokonały zabudowy na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, jak i czasową. Ustawodawca nie zastosował żadnego z tych rozwiązań.

Także ze związku treściowego między dwoma pierwszymi ustępami art. 207 nie wynika, by odesłanie dokonane w ust. 2 dotyczyło ust. 1a „za pośrednictwem” ust. 1. Wprawdzie między art. 207 ust. 1 i 1a zachodzi pewna więź treściowa, jednak nie uzasadnia ona wniosku o stosowaniu art. 207 ust. 2 w razie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste posiadaczowi, który dokonał zabudowy nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową.

Treść art. 207 ust. 1a wskazuje, że w konstruowaniu ujętej w nim normy ustawodawca częściowo nawiązał do art. 207 ust. 1. Dotyczy to posiadania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r., pozostawania posiadaczem tych nieruchomości nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., skutków wykonania roszczenia z art. 207 ust. 1a, tj. oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy, oraz nieodpłatnego nabycia własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy (art. 207 ust. 1 zdanie drugie). Takie ujęcie art. 207 ust. 1a było spowodowane względami techniki legislacyjnej, tj. zamiarem uniknięcia powtarzania w ust. 1a tych samych, co w ust. 1 przesłanek powstania roszczenia i skutków jego wykonania. Normę prawną należy jednak wywodzić z art. 207 ust. 1a, choć do zbudowania tej normy niezbędne jest odwołanie się do treści ust. 1. (...)

Skutki wprowadzonych z dniem 15 lutego 2000 roku zmian art. 207, sprowadzających się do modyfikacji ust. 1 i dodania ust. 1a, powinny być oceniane z uwzględnieniem zasady ochrony własności. Ustawodawca w celu uregulowania sytuacji prawnej posiadaczy, którzy – niejednokrotnie przez wiele lat – korzystali z gruntu państwowego lub gminnego zdecydował się na danie posiadaczom uprawnienia do żądania od właściciela oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, czym istotnie ograniczył uprawnienie właściciela do swobodnego kreowania stosunków prawnych dotyczących swej nieruchomości. Jednak z uzyskania przez posiadacza roszczenia o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie można wnosić, że ustawodawca dał mu uprawnienia dalej idące niż te wyraźnie określone w art. 207. Nie istnieje taka nieodzowna więź między oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste i zwolnieniem z pierwszej opłaty, która wraz z uzyskaniem przez posiadacza roszczenia o zawarcie umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego pociągałaby za sobą konieczność udzielenia zwolnienia z pierwszej opłaty. Samo zobligowanie właściciela do zawarcia umowy na żądanie posiadacza nieruchomości jest poważnym ograniczeniem praw właściciela, stąd szczególnego

uzasadnienia wymagałaby decyzja ustawodawcy o jeszcze dalszym upośledzeniu sytuacji prawnej właściciela przez pozbawienie go uprawnienia do uzyskania pierwszej opłaty.

Ustawodawca wyraźnie rozstrzygnął o takim dodatkowym uprawnieniu posiadacza nieruchomości jedynie w sytuacji uregulowanej w art. 207 ust. 1, skoro zaś jednoznacznie nie wyraził swego zamiaru w odniesieniu do posiadaczy objętych działaniem art. 207 ust. 1a, to nie można rozszerzać uprawnień tych posiadaczy kosztem odjęcia właścicielowi uprawnień wynikających z prawa własności i z konstrukcji użytkowania wieczystego, w której zasadą jest obowiązek uiszczenia wszystkich stosownych opłat.

Stanowiska, że dokonane w ust. 2 odesłanie obejmuje ust. 1a nie uzasadnia odwołanie się do charakteru art. 207 jako unormowania przejściowego. Z tego, że jest to regulacja przejściowa, o znaczeniu uwłaszczeniowym, nie wynika, by właściciel nieruchomości miał być pozbawiany pierwszej opłaty w razie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste posiadaczom, którzy dokonali zabudowy na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową.

Przede wszystkim, między tymi uwarunkowaniami nie ma bezpośredniego związku, który uzasadniałby, a wręcz nakazywałby przyjęcie tak bardzo preferencyjnych dla posiadaczy z ust. 1a zasad dokonywania uwłaszczenia. Przeciwnie, przejściowy charakter przepisów przemawia przeciw rozszerzającej wykładni art. 207 ust. 2 ustawy. Idea porządkowania stosunków cywilnoprawnych sama w sobie nie uzasadnia tak dotkliwego ograniczenia praw właściciela, w którym nie poprzestaje się na zobligowaniu go do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz konkretnego (nie wybranego przez właściciela) posiadacza gruntu.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.