



Sygn. akt I CSK 101/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzczak (przewodniczący)
SSN Marta Romańska (sprawozdawca)
SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa N. sp. z o.o. w W.
przeciwko Miastu W.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 22 marca 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt VI ACa [...],

- 1) oddała skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka N. sp. z o.o. w W. wniosła o ustalenie nieważności § 7 umowy z 14 maja 1998 r. o oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej stanowiącej obecnie własność W., składającej się z działki nr [...] o powierzchni 585 m² z obrębu [...], przy ul. O. nr [...], dla której Sąd Rejonowy w W. Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr [...], przewidującej, że grunt powinien być zabudowany zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego w terminie 5 lat licząc od zawarcia umowy.

Pozwany W. wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 20 grudnia 2013 r. Sąd Rejonowy dla W. oddalił powództwo.

Na skutek apelacji powódki, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 24 lutego 2015 r. uchylił wyrok Sądu Rejonowego i przekazał sprawę do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W., jako właściwemu rzeczowo.

Wyrokiem z 19 października 2015 r. Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo. Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z 16 kwietnia 1998 r. grunt o pow. 585 m², odpowiadający działce ewidencyjnej nr [...] /2, wydzielonej z działki ewidencyjnej nr [...], obręb [...], położonej w dzielnicy O. w rejonie ulic N., O. i P., został przeznaczony do ustanowienia na nim użytkowania wieczystego na 99 lat, na warunkach określonych w tej decyzji. Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiło w ramach realizacji roszczeń B. M. przewidzianych przez dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej jako „dekret o gruntach warszawskich”). Umową w formie aktu notarialnego z 14 maja 1998 r., grunt, którego dotyczyła decyzja z 16 kwietnia 1998 r. został oddany w użytkowanie wieczyste. W § 7 umowy strony postanowiły, że winien on być zabudowany zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego w terminie pięciu lat licząc od dnia jej zawarcia. W analogicznych przypadkach ustanawiania użytkowania wieczystego w związku z realizacją roszczeń przewidzianych w dekreście o gruntach warszawskich właściciel nie wymagał zabudowy nieruchomości i nie określał terminu, w którym

miałyby to nastąpić. 1 stycznia 2004 r. wygasł miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, na którym leży działka nr [...]2 i do dnia wniesienia pozwu nowy plan nie został dla niego uchwalony. Zgodnie z oświadczeniem Prezydenta W. z 20 października 2005 r. do zabudowania działki miało dojść ostatecznie do 31 maja 2008 r.

Powódka nabyła prawo użytkowania wieczystego gruntu, którego dotyczy żądanie na podstawie umowy z 12 lipca 2007 r. Oświadczeniem z 29 marca 2011 r. Prezydent W. nałożył na powódkę dodatkową opłatę roczną za 2011 r. w wysokości 10% wartości nieruchomości w związku z jej niezagospodarowaniem w określonym terminie. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym wszczęte na skutek odwołania powódki od tego oświadczenia pozostaje zawieszone do czasu rozstrzygnięcia o ważności postanowienia § 7 umowy z 14 maja 1998 r.

Sąd Okręgowy uznał, że powódka ma interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. w zgłoszonym żądaniu ustalenia. Użytkowanie wieczyste gruntu, którego ono dotyczy, zostało ustanowione w celu zrealizowania roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich. Przepisy tego dekretu nie wymagały wprowadzić określenia terminu, w którym miałyby dojść do zabudowania nieruchomości oddawanej na własność czasową, ale powódka uzyskała prawo użytkowania wieczystego jako następca strony umowy zawartej zgodnie z art. 239 k.c. i art. 62 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; dalej jako u.g.n.). Skoro jednak plan zagospodarowania przestrzennego wygasł przed upływem ostatecznego terminu do zabudowania nieruchomości, to było to równoznaczne z powstaniem w trakcie wykonywania umowy stanu powodującego niemożność świadczenia w rozumieniu art. 387 k.c., wobec czego zobowiązanie do zabudowania nieruchomości wygasło z dniem 1 stycznia 2004 r. Pozwany nie udowodnił bowiem, że postanowienie umowy przewidujące zabudowę gruntu na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże organ administracji przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy po wygaśnięciu planu i obliguje ten organ do wydania warunków zabudowy na rzecz zabiegającego o to użytkownika wieczystego, zaś z przepisów prawa taka zależność nie wynika.

Powódka wykazała natomiast, że podejmowała różne działania w celu uzyskania warunków zabudowy, ale pozwany torpedował jej starania. Zdaniem Sądu Okręgowego, sporne postanowienie umowne pozostaje w sprzeczności z zadeklarowaną w art. 353¹ k.c. zasadą swobody umów, a w efekcie stanowi nadużycie kontraktowe pozwanego, bowiem pozwala mu dyskryminować kontrahenta w stosunkach gospodarczych (art. 5 k.c.). Powyższe czyniło sporny zapis umowy nieważnym na podstawie art. 58 k.c. w zw. z art. 353¹ k.c.

Wyrokiem z 12 kwietnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] zmienił wyrok Sądu Okręgowego z 19 października 2015 r. w całości i powództwo oddalił. Za zasadne uznał zarzuty apelacji dotyczące naruszenia prawa materialnego. Stwierdził, że wygaśnięcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest okolicznością uniemożliwiającą realizację obowiązku zabudowy nieruchomości, zwłaszcza, że obowiązujący w dacie zawarcia umowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wygaś z dniem 1 stycznia 2004 r., a więc po upływie określonego w umowie terminu wykonania tego obowiązku. Ponadto art. 387 k.c. dotyczy pierwotnej niemożności świadczenia, a w sytuacji następczej niemożności świadczenia mają zastosowanie przepisy regulujące skutki niewykonania zobowiązania, w szczególności art. 475 § 1 k.c. i art. 493 i 495 k.c. Nie ma podstaw do uznania, że umowa z 14 maja 1998 r. w zakresie, w jakim nakłada na użytkownika wieczystego obowiązek zabudowy gruntu w określonym terminie, jest sprzeczna z prawem lub z zasadami współżycia społecznego, albo też wykracza poza granice swobody umów określone w art. 353 k.c. Za niewykazaną uznał Sąd Okręgowy tezę, że w wypadku ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na skutek realizacji roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich gmina lub Skarb Państwa nie nakładała obowiązków zagospodarowania gruntu w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Trudności z uzyskaniem warunków zabudowy nie uzasadniają stwierdzenia, że nałożony umową obowiązek stanowi nadużycie kontraktowe po stronie pozwanego. Okoliczność ta w przypadku zastosowania przez pozwanego sankcji w postaci nałożenia dodatkowej opłaty rocznej powinna być rozpatrywana co najwyżej w kontekście przyczyn niewykonania obowiązku umownego, nie stanowi ona natomiast przesłanki nieważności postanowienia

umownego.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 12 kwietnia 2017 r. powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem: - art. 58 § 2 k.c. przez jego niezastosowanie w odniesieniu do postanowienia § 7 umowy zawartej w celu realizacji roszczenia z dekretu o gruntach warszawskich, które jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, gdyż zobowiązuje użytkownika wieczystego do realizacji polityki przestrzennej gmin w określonym czasie, w określony sposób, na jego wyłączny koszt; - art. 32 Konstytucji przez jego niezastosowanie, gdy w innej umowie użytkowania wieczystego na użytkownika wieczystego nie został nałożony obowiązek zabudowy gruntu w ściśle oznaczonym terminie, a ponadto - z uwagi na rozpoznanie wniosku przewidzianego dekretem o gruntach warszawskich po przeszło 49 latach od jego wniesienia - nałożenie tego obowiązku na skarżącą stawia ją w gorszej sytuacji niż osoby, których wnioski zostały rozpoznane wcześniej; - art. 58 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 2 Konstytucji przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na zaniechaniu zbadania ważności § 7 umowy przez pryzmat ustanowionych w nich przesłanek; - art. 351¹ § 1 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że postanowienia § 7 umowy są ważne, mieszczą się bowiem w granicach swobody kontraktowej stron; - art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o gruntach warszawskich w zw. z art. 58 § 2 k.c. w zw. z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 Konstytucji przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że § 7 umowy jest ważny, podczas gdy stawia skarżącą w gorszej sytuacji niż inne osoby, które nabyły użytkowanie wieczyste w związku z realizacją roszczeń dekretowych; - art. 232 § 1 k.c. w zw. z art. 239 § 1 i 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że umowa użytkowania wieczystego zawarta na skutek pozytywnego rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich powinna określać sposób korzystania z tego gruntu przez użytkownika wieczystego, podczas gdy w takich przypadkach zastosowanie mają wyłącznie przepisy tego dekretu, a one nie nakładają obowiązku określania sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego i obowiązku zagospodarowania nieruchomości w ściśle określonym terminie oraz w ściśle określony sposób; - art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich przez przyjęcie, że prawo

użytkowania wieczystego przyznane w wyniku pozytywnego rozpoznania wniosku złożonego na jego podstawie jest prawem ustanawianym dla realizacji i podporządkowanym oznaczonemu celowi gospodarczemu; - art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o gruntach warszawskich przez przyjęcie, że postanowienia § 7 umowy, nakładające na poprzedników prawnych skarżącej obowiązek zabudowy gruntu zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego w terminie pięciu lat są z nimi zgodne, podczas gdy obligowały one organ administracji publicznej do uwzględnienia planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dacie ustanawiania prawa użytkowania wieczystego wyłącznie w kontekście obowiązku badania możliwości korzystania z nieruchomości przez jej właściciela zgodnie z postanowieniami tego planu, nie zaś obowiązku zabudowy gruntu zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego.

Powódka wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 12 kwietnia 2017 r. w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa względnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dekret o gruntach warszawskich został uchwalony w szczególnym celu, zidentyfikowanym przez ustawodawcę w art. 1, a mianowicie umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania. Dla zrealizowania tego celu wszelkie grunty na obszarze W. przeszły z dniem wejścia w życie dekretu na własność gminy W..

Z art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich wynikało, że dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę, zgłosić wniosek o przyznanie im na tym gruncie prawa wieczystej

dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Przesłanką uwzględnienia wniosku przez gminę było stwierdzenie, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne ponadto, że użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z ich zadaniami ustawowymi lub statutowymi. W razie uwzględnienia wniosku gmina miała ustalić, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określić warunki, pod którymi umowa może być zawarta.

W czasie, gdy uchwalono dekret o gruntach warszawskich systemowi prawnemu znane były prawo zabudowy i własność czasowa, jako prawa uregulowane w art. 100-112 dekretu z 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319). Ustanowienie pierwszego z nich służyło konkretnie zrealizowaniu celów zabudowy gruntu, zaś wieczysta dzierżawa oznaczała czasowe przeniesienie uprawnień właścicielskich na inny podmiot, bez konieczności jednak nałożenia na niego obowiązków inwestycyjnych. Prawo rzeczowe nie obligowało zatem do określenia celu ustanowienia własności czasowej, ale stwarzało właścicielowi taką możliwość. Nie ma jednak wątpliwości, że właściciel, jakim było miasto W. uzyskał instrument w postaci prawa własności wszystkich nieruchomości w obrębie jego granic administracyjnych w tym celu, by zrealizować cele tej polityki urbanistyczno-budowlanej, jaką sobie wyznaczył, a z byłymi właścicielami nieruchomości mógł w jej realizacji współdziałać o tyle, o ile dotychczasowy sposób korzystania przez nich z nieruchomości był możliwy do pogodzenia z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania i w formie ustanowienia na ich rzecz znanych systemowi prawnemu praw własności czasowej lub zabudowy.

Przepisy prawa rzeczowego dotyczące własności czasowej zostały uchylone przez art. 46 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159), z datą wejścia w życie której ustawodawca zastąpił własność czasową i prawo zabudowy instytucją użytkowania wieczystego. Stosownie do art. 40 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach istniejące w dniu jej wejścia w życie prawa własności czasowej, prawa zabudowy,

prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości), ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, stawały się prawem użytkowania wieczystego w rozumieniu tej ustawy w przypadkach i na warunkach podlegających określeniu w przepisach wykonawczych. Od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach realizacja na rzecz uprawnionych roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich mogła polegać wyłącznie na ustanawianiu na ich rzecz użytkowania wieczystego gruntu, który albo był zabudowany budynkami pozostającymi ich własnością, albo wymagał zagospodarowania stosownie do ustaleń kolejnych aktów planistycznych.

Prawo użytkowania wieczystego w kształcie nadanym mu ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a następnie ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, art. 25) i wreszcie ustawą o gospodarce nieruchomościami jest prawem ustanawianym dla realizacji oznaczonego celu gospodarczego i jemu podporządkowanym, co oznacza, że umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste powinna określać sposób korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego (art. 239 § 1 k.c.). Zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste na rzecz konkretnego podmiotu sprawia, że przez czas, na który prawo to zostało ustanowione, będzie on mógł korzystać z nieruchomości z wyłączeniem innych osób, nabędzie na własność wzniesione na niej budynki i urządzenia, może obciążyć ustanowione prawo oraz rozporządzić nim, pobierać z niego pożytki. Szczegółowy sposób, w jaki użytkownik wieczysty ma korzystać z nieruchomości, musi określać umowa, w której należy zawrzeć postanowienia na temat m.in. celów, na które nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, rodzaju budynków lub urządzeń, które na niej mają być wzniesione oraz terminu rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, jeśli na takie cele nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (art. 239 k.c.). Z umowy nie wynika dla właściciela nieruchomości roszczenie przeciwko użytkownikowi wieczystemu o wybudowanie określonych w niej budynków lub urządzeń, a sankcją niewypełnienia tego obowiązku jest jedynie możliwość rozwiązania umowy przed upływem terminu, na jaki została zawarta (art. 240 k.c.).

Określając nieruchomości w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego, obie strony tej czynności powinny uwzględnić obowiązywanie przepisów prawa publicznego i cywilnego, bowiem tak jak wyznaczają one właścicielowi granice korzystania z jego prawa własności, tak będą je wyznaczać także użytkownikowi wieczystemu (art. 140 k.c.). Użytkownik wieczysty, który chce zrealizować inwestycję planowaną na nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste, musi liczyć się z koniecznością uzyskania wymaganych prawem publicznym pozwoleń.

Użytkowanie wieczyste może powstać wyłącznie na gruncie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a zatem podmiotów realizujących zadania publiczne, które jeżeli mają w swoim zasobie nieruchomości, to muszą nimi zarządzać i dysponować tak, by posłużyły zrealizowaniu tych zadań. Konieczność określenia w umowie celu, do osiągnięcia którego ma zmierzać użytkownik wieczysty, przy zagwarantowaniu właścicielowi nieruchomości sporej swobody przy jego oznaczaniu, sprawia, że ustanowienie tego prawa staje się sposobem kształtowania stosunków pozwalającym oczekiwać, iż pewne potrzeby społeczne zostaną zaspokojone przy zaangażowaniu podmiotu prywatnego, zainteresowanego nabyciem prawa w takim kształcie, jakie chce mu nadać właściciel. O tym, że ustawodawca zamierzał nadać prawu użytkowania wieczystego celowy charakter przekonuje także art. 220 ust. 1 u.g.n., z którego wynika, że jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie były ustalone terminy zagospodarowania nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego, właściwy organ może, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, ustalić te terminy w drodze decyzji, z zastrzeżeniem, że terminy ustalane w tym trybie nie mogą być krótsze niż 12 miesięcy w odniesieniu do rozpoczęcia zabudowy i 36 miesięcy w odniesieniu do zakończenia zabudowy.

Użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr [...] /2 obręb [...] w dzielnicy O. w W. powstało na podstawie umowy z 14 maja 1998 r., zawartej dla zrealizowania roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich. Roszczenia te przysługiwały B. M., a nie powodowi. Uprawniona zrealizowała je w sposób przez siebie zaakceptowany, skoro doszło

do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego o takiej treści, jak przytoczona przez Sądy *meriti*. Jeśli nawet postanowienia umowy z 14 maja 1998 r. odbiegały od postanowień jakichś innych umów użytkowania wieczystego zawieranych przez pozwanego w tym samym okresie, to - w warunkach, gdy treść użytkowania wieczystego może być kształtowana swobodnie w granicach wyznaczonych ustawą, społeczno-gospodarczym przeznaczeniem gruntu i zasadami współżycia społecznego - nie usprawiedliwia to tezy o nieważności poszczególnych postanowień tej umowy, w tym klauzul określających oczekiwany przez właściciela sposób zagospodarowania gruntu. Wprowadzenie takich postanowień do umowy użytkowania wieczystego nie pozostaje w sprzeczności z powołanymi w skardze kasacyjnej przepisami Konstytucji i ustaw zwykłych. Powód nabył prawo użytkowania wieczystego na podstawie umowy sprzedaży, w takim kształcie, jakie zostało mu nadane przez właściciela i pierwszego użytkownika wieczystego. Nie ma zatem podstaw, by kwestionował treść postanowień umowy, do której wstąpił w miejsce poprzedniej strony i w zakresie takich praw i obowiązków, jakie zostały w niej pierwotnie ustalone.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ i art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 398²¹ i 391 § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.