



Sygn. akt II CSK 201/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Antoni Górski

SSA Agata Zając (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Zarządu [...] przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Ś.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 26 stycznia 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. akt I ACa .../15,

I. oddala skargę kasacyjną;

II. zasądza od Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta Ś. na rzecz Zarządu [...] i Ś. Spółki Akcyjnej w [...] kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] zobowiązał pozwanego do złożenia oświadczenia woli następującej treści:

„Skarb Państwa - Prezydent Miasta Ś. zobowiązuje się ustanowić na rzecz Zarządu [...] i Ś. SA w [...] na okres 99 lat nieodpłatnie, tj. bez obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty i opłat rocznych, prawo użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę nr 59/2 o powierzchni 0,5585 ha, położoną w obrębie ewidencyjnym 11 W. Ś. w granicach portu morskiego, objętą księgą wieczystą nr [...] oraz nieodpłatnie przenieść własność znajdującą się na tym gruncie budowli portowej o nazwie N., z przeznaczeniem na cele działalności portowej, z przeznaczeniem na cele działalności portowej, pod warunkiem wydania przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa decyzji administracyjnej udzielającej zgody na dokonanie powyższej czynności”, oddalił powództwo w pozostałym zakresie i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 38 917 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy swoje rozstrzygnięcie oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Zarząd [...] i Ś. SA w [...] jest podmiotem zarządzającym portem w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179 ze zm.).

Na podstawie decyzji Wojewody [...] w [...] z dnia 17 września 2001 r. o pozwoleniu na budowę powód przebudował N. w Porcie [...]. W wyniku przebudowy części działki wodnej nr 59 położonej na obszarze morskich wód wewnętrznych powstała działka lądowa o nawie N.. Decyzją Urzędu Morskiego w [...] z dnia 24 marca 2011 r. działka wodna nr 59 została podzielona na dwie działki: wodną nr 59/1 o pow. 30,6420 ha i lądową nr 59/2 o pow. 0,5585 ha.

Działka nr 59/2 stanowi własność Skarbu Państwa, została dla niej założona księga wieczysta nr ...6/3 prowadzona przez Sąd Rejonowy w Ś.

Przebudowa N. została w całości sfinansowana ze środków powodowej Spółki.

Pismem z dnia 14 czerwca 2011 r. powód złożył wniosek do Prezydenta Miasta Ś. o nieodpłatne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego działki nr 59/2 na podstawie art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich.

Wojewoda [...] w dniu 6 marca 2012 r. - na wniosek Prezydenta Miasta Ś. - wyraził zgodę na nieodpłatne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości.

Pismem z dnia 4 września 2012 r. Prezydenta Miasta Ś. poinformował powoda, że według opinii wydanej przez starszego radcę Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, nieodpłatne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich nie obejmuje zwolnienia z ponoszenia opłat rocznych przez użytkownika wieczystego, załączając stosowny projekt umowy przedwstępnej, na podpisanie którego nie zgodził się powód.

Wartość odtworzeniowa nieruchomości oznaczonej jako działka nr 59/2 wynosi 51 273 000 zł, w tym wartość odtworzeniowa nabrzeża wynosi 50 639 000 zł, a wartość rynkowa prawa własności gruntu - 643 000 zł.

Sąd Okręgowy wskazał, że bezsporne jest spełnienie przez powódkę przesłanek do wystąpienia z roszczeniem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w oparciu o przepis art. 4a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, jednak dla ustanowienia prawa użytkowania wieczystego wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa udzielona w drodze decyzji administracyjnej.

Dokonując wykładni wskazanego wyżej przepisu Sąd Okręgowy uznał, że prawo to zostaje ustanowione na rzecz powódki nieodpłatnie, co oznacza zwolnienie zarówno z pierwszej opłaty, jak i z opłat rocznych.

Zdaniem Sądu Okręgowego brak podstaw do przypisania odmiennego znaczenia pojęciom: „ustanowienie prawa użytkowania wieczystego” i „oddanie w użytkowanie wieczyste”, określenia te występują w treści przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy braku konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się nimi, i każde z tych określeń należy rozumieć jako zawarcie umowy, na podstawie której nieruchomość jest oddawana w użytkowanie wieczyste.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w zakresie punktów pierwszego i trzeciego wniósł pozwany, podnosząc zarzuty naruszenia art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich w zw. z art. 238 k.c. oraz w zw. z art. 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) przez ich błędną wykładnię i uznanie, że przepis ten nakazuje zwolnienie z dalszych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu powstałego na obszarach morskich znajdujących się w granicach portów lub przystani morskich. Pozwany wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonym zakresie przez oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 1 grudnia 2015 r. oddalił apelację i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 5 400 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu I instancji i zaakceptował rozważania prawne przedstawione w uzasadnieniu wyroku.

Sąd Apelacyjny uznał, że słowa „ustanowić” i „oddać” mają inne znaczenia semantyczne, jednak przy wykładni art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich należy mieć na względzie także kontekst językowy (wyrazowy) w którym zostały umieszczone oraz cel jaki chciał osiągnąć ustawodawca przez dokonanie zmiany polegającej na wprowadzeniu omawianego przepisu.

Analizując przepisy art. 71 ust. 4 i art. 73 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami Sąd Apelacyjny uznał, że użyte w nich sformułowanie „ustanowione” miało na celu precyzyjne określenie momentu powstania prawa, a nie rozróżnienie pojęć oddania i ustanowienia użytkowania wieczystego, gdy w innym przypadku należałoby uznać, że z momentem ustanowienia użytkowania wieczystego nie następuje oddanie danej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Sąd Apelacyjny wskazał też na brak definicji legalnej pojęć „ustanowienia użytkowania wieczystego” i „oddania w użytkowanie wieczyste” i używanie obu sformułowań jako pojęć synonimicznych w poglądach doktryny i w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Stwierdzając, iż prawo użytkowania wieczystego jest odpłatne, zgodnie z art. 238 k.c., Sąd Apelacyjny wskazał, że ustawodawca w art. 71 ust. 1 i 4 ustawy

o gospodarce nieruchomościami doprecyzował, że odpłatność tego prawa polega na obowiązku uiszczenia przez użytkownika wieczystego pierwszej opłaty i opłat rocznych.

Z uwagi na powyższe Sąd Apelacyjny uznał, że użyte w treści art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich sformułowanie „nieodpłatnie” należy rozumieć jako zwolnienie z wszystkich opłat, gdyby bowiem intencją ustawodawcy było zwolnienie tylko z pierwszej opłaty, to dałby temu wyraz w treści przepisu wyraźnie, tak jak zrobił to w art. 14 ust. 1 lub art. 208 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Sąd Apelacyjny odwołał się też do uzasadnienia projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 288, poz. 2782) wprowadzającej przepisy art. 4a będące podstawą roszczenia powódki, z którego wynika, że celem wprowadzenia zmian jest zachęcenie podmiotów zarządzających portami do prowadzenia inwestycji związanych z modernizacją i rozwojem infrastruktury portowej, od gruntów znajdujących się „pod wodą” obecnie nie są pobierane żadne opłaty, można więc mówić jedynie o potencjalnej utracie wpływów do budżetu, a „utrata” tych dochodów należy skonfrontować z kwotą wydatków niezbędnych na wzniesienie budowli na obszarach morskich, które są niewspółmiernie wyższe i zostaną sfinansowane ze środków pozabudżetowych.

Sąd Apelacyjny wskazał też, że pierwsza opłata obciążająca powódkę wynosiłaby od 95 100 zł do 158 500 zł, a opłata roczna 19 020 zł, łącznie należność z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntu obliczona za 99 lat wynosiłaby 1 863 960 zł, co stanowi niemal trzykrotność wartości gruntu, zaś wartość odtworzeniowa nabrzeża wybudowanego z zasobów finansowych powódki wynosi 50 639 000 zł.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Skarb Państwa - Prezydent Miasta Ś., zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich w zw. z art. 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez jego niewłaściwe

zastosowanie polegające na przyjęciu, że przepis ten stanowi podstawę do zwolnienia podmiotów w nim wskazanych od wszystkich opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu, a nie wyłącznie od pierwszej opłaty, w innych warunkach uiszczanej przy zawieraniu umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste na nieruchomości.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący uzasadnił wskazując na występujące w sprawie istotne zagadnienia prawne: „Czy art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich nakłada na właściciela gruntu obowiązek zwolnienia podmiotu spełniającego przesłanki przewidziane w tym przepisie do ustanowienia na jego rzecz użytkowania wieczystego wyłącznie z pierwszej opłaty, czy też z wszystkich opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu?”

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kluczowe dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej jest dokonanie wykładni przepisu art. 4a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179 ze zm.). Przepis ten przyznaje podmiotom zarządzającym portem lub przystanią morską prawo do nieodpłatnego ustanowienia na ich rzecz użytkowania wieczystego gruntu powstałego na obszarach morskich znajdujących się w granicach portów lub przystani morskich, jeżeli koszty jego powstania nie zostały pokryte ze środków budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem celowym, ustanawianym dla realizacji oznaczonego celu gospodarczego, jest prawem podmiotowym bezwzględnym z uwagi na jego skuteczność względem innych podmiotów i względem w relacji do właściciela gruntu. Treść prawa użytkowania wieczystego, w granicach wyznaczonych przepisami prawa, określa umowa stron, określana jako

umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Ustanowienie prawa wieczystego powoduje nakłada określone prawa i obowiązki zarówno na użytkownika wieczystego, jak i na właściciela gruntu. Właściciel gruntu ma obowiązek znoszenia korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, zaś wieczysty użytkownik może korzystać z nieruchomości zgodnie z określonym w umowie przeznaczeniem.

Co do zasady użytkowanie wieczyste jest prawem odpłatnym, co wynika zarówno z art. 238 k.c., jak i art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. W orzecnictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że obowiązek uiszczania opłaty rocznej wynika wprost z ustawy, a wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek jej ponoszenia muszą mieć wyraźną podstawę prawną (m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r. III CZP 47/04, OSNC 2005, Nr 5, poz. 74, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r. I CSK 760/14, LEX nr 1943201).

Niewątpliwie przepis art. 4a ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich w sposób szczególny reguluje kwestie odpłatności prawa użytkowania wieczystego ustanawianego na gruntach powstałych na obszarach morskich.

Z treści przepisu wynika wprost, że nieodpłatne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego dotyczy tylko gruntów powstałych na obszarach morskich, których powstanie zostało sfinansowane przez inne podmioty niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Dokonując wykładni tego przepisu należy odnieść się przede wszystkim do przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich oraz wskazanych przez ustawodawcę celów wprowadzenia odstępstwa od zasady odpłatności prawa użytkowania wieczystego.

Przepisy ustawy o portach i przystaniach morskich określają zasady gospodarki nieruchomościami w portach i przystaniach morskich, będąc regulacją szczególną w stosunku do ogólnych zasad wynikających z ustawy o gospodarce

nieruchomościami. Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich, jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawie do czynności prawnych, o których mowa w ust. 1-6 tego przepisu oraz w art. 4a, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Odrębność regulacji zawartej w ustawie o portach i przystaniach morskich obejmuje wymóg zgody ministra właściwego spraw gospodarki morskiej (do 17 grudnia 2016 r. - właściwego do spraw skarbu państwa), udzielonej w drodze decyzji administracyjnej m.in. na przeniesienie użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przyznanie podmiotowi zarządzającemu portem lub przystanią morską prawa pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego oraz przyznanie podmiotowi zarządzającemu portem lub przystanią morską prawa do nieodpłatnego ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu powstałego na obszarach morskich znajdujących się w granicach portów lub przystani morskich, jeżeli koszty jego powstania nie zostały pokryte ze środków budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - w takim wypadku prawo użytkowania wieczystego ustanawia Skarb Państwa reprezentowany przez starostę na wniosek podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, z odpowiednim zastosowaniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich własność akwenów portowych oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu, zaś dla zarządzania portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej tworzy się spółki akcyjne działające na podstawie przepisów kodeksu spółek handlowych - chyba że ustawa stanowi inaczej - przy czym przedsiębiorstwa tych spółek mają charakter użyteczności publicznej.

Ustawodawca w art. 7 ustawy określił co obejmuje przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego, wyłączając w art. 7 ust. 2 możliwość objęcia przedmiotem działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego innej działalności gospodarczej, niż określona w ust. 1 pkt 1, 5 i 6 (zarządzanie

nieruchomościami i infrastrukturą portową, świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statku w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania) – przedmiot działalności podmiotu zarządzającego obejmuje działania związane z zarządzaniem, planowaniem rozwoju i świadczeniem usług dotyczących infrastruktury portowej

W art. 9 ustawy określone są źródła przychodów podmiotu zarządzającego, w tym wpływy z innych tytułów - ale tylko związanych z określonym w art. 7 ustawy zakresem działalności.

Wynikające z art. 4a ustawy prawo do nieodpłatnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ustawodawca przyznał tylko podmiotom zarządzającym portem lub przystanią morską i tylko w odniesieniu do gruntów powstałych na obszarach morskich, których powstanie zostało sfinansowane z innych środków niż budżet państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisy art. 4a ustawy zostały wprowadzone nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, poz. 281, Nr 2782), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. W uzasadnieniu projektu tej ustawy, ustawodawca zauważył, że inwestycje związane z modernizacją i rozwojem infrastruktury portowej powodują faktyczne powstawanie nowych nieruchomości, nieujętych w dotychczasowej ewidencji gruntów na obszarach morskich będących własnością Skarbu Państwa, gdyż podmioty zarządzające portami, wykonując zadania rozwojowe, budują ze środków własnych nowe obiekty infrastruktury, jakimi są np. place składowe, drogi, nabrzeża powstające na obszarach morskich. Ponieważ dotychczasowe postanowienia ustawy przyznawały podmiotom zarządzającym portami prawo ubiegania się o ustanowienie na ich rzecz użytkowania wieczystego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc odpłatnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie przepisu, przyznającego prawo nieodpłatnego ustanowienia użytkowania wieczystego w tym przypadku.

Ustawodawca zauważył też, że podmiotom zarządzającym portami i przystaniami morskimi na mocy art. 9 ustawy o portach i przystaniach morskich ograniczone zostały możliwości uzyskiwania przychodów poprzez literalne wskazanie źródeł przychodów. Jednym z istotnych źródeł przychodów są opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy za korzystanie z gruntów i obiektów. Jednocześnie na mocy tego samego art. 9 nałożono na podmioty zarządzające portami i przystaniami morskimi obowiązek wydatkowania przychodów na budowę, rozbudowę, modernizację infrastruktury portowej.

Celem wprowadzenia zmian w ustawie o portach i przystaniach morskich było zatem zapewnienie podmiotom zarządzającym portami „opłacalności” realizacji części zadań ustawowych związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury portowej a wymagających wydatkowania znacznych środków, przy uwzględnieniu korzyści jaką dla Skarbu Państwa stanowi pozyskanie z części działki wodnej - działki lądowej.

Wolą ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy i zrealizowaną w treści art. 4a ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich jest więc ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz podmiotów spełniających określone w przepisie przesłanki nieodpłatnie, co zdaniem Sądu Najwyższego oznacza zwolnienie zarówno z pierwszej opłaty, jak i z opłat rocznych.

Stanowisko skarżącego, że nieodpłatność ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy zwalnia podmioty zarządzające portem lub przystanią morską jedynie z pierwszej opłaty nie znajduje oparcia ani w treści powyższego przepisu, ani w treści przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trafnie skarżący wskazuje, że podstawowym warunkiem powstania prawa użytkowania wieczystego jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, gdyż - poza nielicznymi sytuacjami powstania prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa czy na skutek decyzji administracyjnej - oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje przede wszystkim w drodze umowy, z którą równoważne jest orzeczenie sądu uwzględniające żądanie o zobowiązanie do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że zawarcie umowy jest - jak wskazuje skarżący - kluczowym momentem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, który dla swej skuteczności musi wiązać się z uiszczeniem pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste.

Przed wszystkim należy wskazać, że art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami uzależnia zarówno powstanie samego prawa użytkowania wieczystego, jak i jego przeniesienie, od dokonania wpisu w księdze wieczystej. Dopiero konstytutywne orzeczenie jakim jest wpis prawa wieczystego użytkowania w księdze wieczystej wywołuje skutek materialnoprawny jakim jest powstanie tego prawa, dla ustalenia daty powstania prawa użytkowania wieczystego miarodajna jest więc jedynie, zgodnie z art. 29 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, data złożenia wniosku o wpis.

Niewątpliwie obowiązek uiszczenia pierwszej opłaty obciąża tylko tego użytkownika wieczystego, który nabywa to prawo bezpośrednio od Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, jednak sama treść art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do uznania, że uiszczenie pierwszej opłaty jest przesłanką skuteczności ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Ustawodawca obowiązek uiszczenia pierwszej opłaty jednorazowo i nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste wiąże jedynie z trybem przetargowym (art. 71 ust. 1), zaś w wypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej możliwe jest rozłożenie opłaty na nieoprocentowane raty.

Nie ma też podstaw do różnicowania funkcji pierwszej opłaty i kolejnych opłat rocznych w sposób wskazany przez skarżącego, a więc przez uznanie, że pierwsza opłata stanowi ekwiwalent samego ustanowienia prawa wieczystego użytkowania, zaś kolejne opłaty roczne są po prostu opłatą za korzystanie z gruntu, a w konsekwencji przypisania odmiennego znaczenia pojęciom „oddanie w użytkowanie wieczyste” i „ustanowienie użytkowania wieczystego”.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że oba sformułowania używane są w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami,

jednak brak ich legalnej definicji, zaś treść przepisów ustawy nie daje podstaw do uznania, że sam ustawodawca określa te w sposób istotny różnicuje.

Przykładem może być treść art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami: w ust. 2 ustawodawca przyznaje określonym podmiotom roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków, zaś w ust. 3 wskazuje, że w sprawach o których mowa w ust. 2 zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesienie własności budynków następuje bez przetargu.

Z treści art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że pierwszą opłatę i opłaty roczne pobiera się za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, zaś zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego.

Treść powyższych przepisów nie uzasadnia wniosku, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jest inną czynnością prawną niż oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Zawierając umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste strony wyrażają wolę ustanowienia prawa ograniczającego prawo własności i z ustanowieniem tego prawa wiążą się dla stron umowy określone konsekwencje, w tym obowiązek uiszczania opłat stanowiących ekwiwalent ograniczenia praw właściciela gruntu i uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu.

Zarówno pierwsza opłata, jak i opłaty roczne składają się na odpłatność prawa użytkowania wieczystego, do powstania którego dochodzi w drodze umowy określonej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zamiennie jako umowa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste albo umowa ustanowienia użytkowania wieczystego.

Treść przepisu art. 4a ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich jednoznacznie wskazuje, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie tego przepisu następuje nieodpłatnie, przy braku odniesienia tej nieodpłatności jedynie do pierwszej opłaty.

Tymczasem analiza przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że wola zwolnienia użytkownika wieczystego z części opłat - czy to z opłaty pierwszej czy z opłat rocznych - wyrażana jest przez ustawodawcę jednoznacznie.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2000 r. nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogły być oddawane jednostkom samorządu terytorialnego nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste. Od 7 czerwca 2004 r. treść tego przepisu pozwala na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego jedynie bez pobierania pierwszej opłaty. Także w art. 208 ust. 3 ustawy ustawodawca zwalnia podmioty wskazane w ust. 2 z obowiązku wniesienia pierwszej opłaty.

Za bezzasadne Sąd Najwyższy uznał także zarzuty skarżącego wskazujące, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 4a ustawy z całkowitym zwolnieniem z opłat za użytkowanie wieczyste wiązałoby się z zastosowaniem przepisów o pomocy publicznej.

Niewątpliwie treść art. 4 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich odsyła także do art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przepisy działu określającego zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w art. 1 ust. 1 definiuje pojęcie pomocy publicznej jako pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (TWE).

Prawo wspólnotowe w art. 87 TWE wprowadza ogólny zakaz udzielania pomocy publicznej, a więc pomocy udzielanej przez państwo lub ze źródeł państwowych wskazując, że nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która narusza wymianę między państwami członkowskimi oraz jednocześnie skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji i przez to zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem tej konkurencji.

Zakazaną pomocą publiczną jest zatem pomoc przyznawana ze źródeł państwowych na warunkach preferencyjnych, której udzielenie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz co najmniej grozi zakłóceniem konkurencji.

Dla oceny czy mamy do czynienia z pomocą publiczną ma zastosowanie zasada inwestora prywatnego oraz test wierzyciela prywatnego działającego na zasadach rynkowych - w wypadku publicznego kapitału który ma być zainwestowany w przedsiębiorstwo należy odpowiedzieć na pytanie, czy prywatny inwestor dokonałby takiej inwestycji, a więc czy w danej sytuacji i warunkach kapitał zainwestowany może przynieść zysk w postaci wzrostu wartości kapitału.

W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. C-124/10P w sprawie Komisja Europejska v. Electricite de France Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że przesłanki, jakie musi spełnić działanie, by mogło wchodzić w zakres pojęcia pomocy w rozumieniu art. 87 WE nie są spełnione, jeżeli przedsiębiorstwo publiczne będące beneficjentem mogłoby uzyskać taką samą korzyść co korzyść przysporzona mu przy użyciu zasobów państwowych w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym, przy czym w przypadku przedsiębiorstw publicznych oceny tej dokonuje się co do zasady na podstawie kryterium inwestora prywatnego.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wprowadzającej regulację zawartą w art. 4a kwestia ustawodawca zauważył, że prawo do ustanowienia nieodpłatnego użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu zarządzającego portem, w przypadku gdy koszty powstania nieruchomości nie zostały poniesione ze środków budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego rodzi skutki finansowe dla budżetu państwa, przy czym trudno jest oszacować, jaki to będzie rząd wielkości. Zwrócono jednak uwagę, że od gruntów znajdujących się "pod wodą" obecnie nie są pobierane żadne opłaty, ponieważ są to grunty wyłączone z obrotu, można zatem mówić jedynie o potencjalnej utracie wpływów w związku z nieodpłatnym ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego. "Utratę" tych dochodów należy zaś skonfrontować

z kwotą wydatków niezbędnych na wzniesienie budowli na obszarach morskich, które są niewspółmiernie wyższe i zostaną sfinansowane ze środków pozabudżetowych.

Z ustaleń, którymi Sąd Najwyższy w sprawie niniejszej jest związany wynika zaś, że wartość odtworzeniowa pozyskanej nieruchomości wynosi 51 273 000 zł, w tym wartość rynkowa prawa własności gruntu - 643 000 zł.

Biorąc pod uwagę fakt, że odzyskanie gruntów znajdujących się na obszarach morskich wymaga znacznych inwestycji, które nie są pokrywane z budżetu państwa, a w wyniku których grunt będący nadal własnością Skarbu Państwa i nie przynoszący mu żadnych dochodów zyskuje wartość rynkową i zostaje zagospodarowany w celu rozwoju portu, należy uznać, że racjonalnie działający inwestor prywatny zgodziłby się na poniesienie kosztów w wysokości odpowiadającej zwolnieniu z opłat za użytkowanie wieczyste w celu osiągnięcia tak określonych zysków.

Z uwagi na powyższe przyjęta wykładnia przepisu art. 4a ust.1 ustawy o portach i przystaniach morskich, zgodnie z którą nieodpłatne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu powstałego na obszarach morskich znajdujących się w granicach portów lub przystani morskich oznacza zwolnienie podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską zarówno z pierwszej opłaty, jak i z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się niezasadne, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2015.1804).

jw

kc