



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

9 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Maciej Kowalski (sprawozdawca)

SSN Ewa Stefańska

SSN Jacek Grela

SSN Krzysztof Wesołowski

SSN Kamil Zaradkiewicz

SSN Krzysztof Grzesiowski

Protokolant Ewa Kalińska

po rozpoznaniu na rozprawie 25 kwietnia 2024 r. w Warszawie

skargi kasacyjnej I. spółki akcyjnej w W.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 4 grudnia 2018 r., I ACa 993/17,

w sprawie z powództwa I. spółki akcyjnej w W.

przeciwko miastu stołecznemu Warszawie

z udziałem interwenientek ubocznych po stronie pozwanej Z. Z. i I. K. o

zobowiązanie,

1. oddała skargę kasacyjną;

2. zasądza od I. spółki akcyjnej w W. na rzecz miasta stołecznego Warszawy 18750 (osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego;

3. oddala wniosek interwenientek ubocznych o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Małgorzata Manowska

Jacek Grela

Krzysztof Grzesiowski

Maciej Kowalski

Ewa Stefańska

Krzysztof Wesołowski

Kamil Zaradkiewicz zdanie odrębne

[SOP]

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 31 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo I. S.A. w W. przeciwko miastu W. (przy udziale interwenientów ubocznych po stronie pozwanej Z. P. i I. Z.) o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. [...] na okres kolejnych 99 lat na warunkach dotychczasowych, określonych w umowie o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste z 16 czerwca 1977 r., ewentualnie o przedłużenie użytkowania wieczystego na okres kolejnych 40 lat. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 4 grudnia 2018 r. oddalił wniesioną przez powoda od powyższego wyroku apelację.

Sąd Apelacyjny ustalił, że pismem z 18 października 1948 r. I. Z. i W. W. wniosły o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. [...]. Prezydium Rady Narodowej w W. orzeczeniem z 24 października 1967 r. odmówiło im przyznania tego prawa a decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 12 grudnia 1967 r. orzeczenie to zostało utrzymane.

W dniu 13 marca 1977 r. została wydana decyzja o ustanowieniu na rzecz Z. spółki z ograniczona odpowiedzialnością w W. wieczystego użytkowania na lat 40 terenu zabudowanego o pow. 905 m² położonego przy ul. [...]. Aktem notarialnym sporządzonym 16 czerwca 1977 r. zawarta została, dotycząca tej nieruchomości, umowa użytkowania wieczystego.

Decyzją z 10 listopada 1994 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w W. z 24 października 1967 r. oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 12 grudnia 1967 r. Decyzją z 4 czerwca 2012 r. Prezydent W. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu 109 m² położonego w W. przy ul. [...] oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [...], na rzecz K. W., W. Z. i T. Z., ustalając jednocześnie czynsz symboliczny (punkt I i II decyzji). Jednocześnie odmówił tym podmiotom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w ewidencji jako działka nr [...] -część (w skład której wchodzi 817,52 m² gruntu pochodzącego z dawnej nieruchomości hip. [...]) z uwagi na przekazanie gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby trzeciej. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z 10 grudnia 2012 r. utrzymało w mocy powyższą decyzję. Wyrokiem z 11 czerwca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Kolegium z 10 grudnia 2012 r. oraz decyzję Prezydenta W. z 4 czerwca 2012 r. w zakresie punktu III.

Pismem z 13 listopada 2014 r. I. S.A. w W. (następca prawny Z. sp. z o.o. w W. złożyła wniosek do Prezydenta W. o przedłużenie na kolejny okres prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. [...]. Pismem z 24 sierpnia 2015 r. miasto W. poinformowało, że do czasu zakończenia postępowania administracyjnego z wniosku byłych właścicieli nieruchomości hipotecznej, z której powstała działka ewidencyjna nr [...], nie ma możliwości pozytywnego rozpatrzenia tego wniosku. Postanowieniem z 2 września 2015 r. Prezydent W. zawiesił postępowanie administracyjne w przedmiocie rozpoznania wniosku I. Z. i W. W. z 18 października 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. [...] w zakresie działki ewidencyjnej nr [...] do czasu rozpoznania wniosku spółki I. z 12 listopada 2014 r. o przedłużenie terminu użytkowania wieczystego.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji o odmowie przedłużenia powodowi użytkowania wieczystego na dalszy okres czasu. Wskazał, że art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: „u.g.n.”), według którego zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, znajduje odpowiednie zastosowanie również w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego staje przed decyzją o przedłużeniu użytkowania wieczystego nieruchomości. Zbywanie nieruchomości należy w tym przypadku rozumieć, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 3b u.g.n., jako dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Chodzi przy tym o wszelkie czynności prawne przynoszące taki skutek. Przedłużenie umowy użytkowania wieczystego stanowi *de facto* oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co uzasadnia odpowiednie zastosowanie art. 34 ust. 3 u.g.n.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w sprawie zaistniała kolizja między prawem dotychczasowego użytkownika wieczystego do przedłużenia umowy użytkowania wieczystego, a uprawnieniem dawnych właścicieli dekretowych wynikającym z wniosku o ustanowienie własności czasowej złożonego na podstawie tzw. dekretu warszawskiego. Nie ma podstaw, aby utożsamiać „ważny interes społeczny” w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. z pojęciem „celu publicznego” zdefiniowanego w art. 6 u.g.n. Użyte w art. 236 § 2 k.c. sformułowanie ma szersze znaczenie i obejmuje ochronę również innych ważnych interesów społecznych, które wykraczają poza przeznaczenie nieruchomości. Znaczenie mogą tu mieć tylko interesy o istotnej doniosłości dla ogółu społeczeństwa lub większych grup społecznych, tylko takie bowiem dają się kwalifikować jako ważne interesy społeczne. Dlatego w ocenie Sądu Apelacyjnego ważnym interesem społecznym może być realizacja wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej również jako: „dekret”, „dekret warszawski”) uprawnień byłych właścicieli nieruchomości bądź ich następców prawnych. Stanowi ona przejaw istotnego interesu społecznego polegającego na poszanowaniu

konstytucyjnych wartości w postaci własności i prawa dziedziczenia. W interesie społecznym pozostaje także poszanowanie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Roszczenia dawnych właścicieli wynikające z przysługującego im niegdyś prawa własności zasługują na silniejszą ochronę niż uprawnienie powoda do przedłużenia umowy użytkowania wieczystego.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powód zarzucił:

1) naruszenie art. 34 u.g.n. przez przyjęcie, że ten przepis, dotyczący „oddawania” nieruchomości w użytkowanie wieczyste, stosuje się odpowiednio do „przedłużenia” tego prawa, a w dalszej konsekwencji uznanie, że istnienie tzw. „roszczeń dekretowych” do nieruchomości będącej przedmiotem sporu wyłącza możliwość „przedłużenia” użytkowania wieczystego tej nieruchomości, podczas gdy wyłączną, samoistną podstawę prawną w tym zakresie stanowi art. 236 § 2 k.c.;

2) błędną wykładnię art. 236 § 2 k.c. i przyjęcie, że w sprawie zachodzi „ważny interes społeczny, który uzasadniałby odmowę przedłużenia użytkowania wieczystego powodowi z uwagi na nierozpoznany wniosek, złożony na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego podczas gdy zaistniały konflikt roszczeń ma charakter indywidualny i nie dotyczy interesu społecznego, a gdyby nawet kwestia rozwiązania takiego konfliktu mieściła się w zakresie klauzuli „interesu społecznego” to powinna skutkować uwzględnieniem wniosku powoda o przedłużenie użytkowania wieczystego.

Z powołaniem się na powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i zmianę wyroku przez uwzględnienie powództwa.

Na skutek postanowienia Sądu Najwyższego z 24 września 2021 r. o przedstawieniu powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego dotyczącego dopuszczalności odmowy - na podstawie art. 236 § 2 zd. drugie k.c. - przedłużenia terminu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste uzasadnionej wcześniejszym zgłoszeniem przez byłego właściciela tego gruntu lub jego następców prawnych uprawdopodobnionych roszczeń, opartych na art. 7 ust. 1

dekretu z dnia 26 października 1945 r. Sąd Najwyższy postanowieniem z 4 lipca 2023 r. przejął sprawę do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Instytucja użytkowania wieczystego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i była rezultatem wieloletnich poszukiwań rozwiązań prawnych, umożliwiających podmiotom prawa cywilnego, a zwłaszcza osobom fizycznym, długotrwałe korzystanie z gruntów państwowych dla zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społecznych, przy jednoczesnym zachowaniu przez państwo prawa własności w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Z biegiem czasu oraz w związku ze zmianami ustrojowymi i gospodarczymi, które zainicjowały proces uwłaszczania określonych podmiotów tym prawem na mieniu, podlegającym w przeszłości działaniu zasady jednolitego funduszu własności państwowej, dotychczasowa funkcja użytkowania wieczystego uległa rozszerzeniu, bowiem stała się szeroko rozpowszechnioną formą prawną korzystania z gruntów, także przez osoby prawne, w celach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podstawowe regulacje dotyczące użytkowania wieczystego są zawarte w kodeksie cywilnym oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Użytkowanie wieczyste w odróżnieniu od prawa własności, jest prawem celowym w tym znaczeniu, że w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste powinien być określony sposób korzystania z tego gruntu, czy jego zagospodarowania, w szczególności poprzez wzniesienie na nim budynków lub innych urządzeń (art. 239 § 1 i 2 k.c.).

Użytkowanie wieczyste co do zasady wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie - chyba że zostanie przedłużone, zgodnie z art. 236 § 2 i 3 k.c. - albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu (art. 33 ust. 1 u.g.n.).

Cechą różniącą użytkowanie wieczyste od prawa własności, jest jego czasowy charakter. Stosownie do art. 236 § 1 k.c. oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego, bądź ich związków w użytkowanie wieczyste następuje na okres dziewięćdziesięciu lat. W wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania

gruntu na dziewięćdziesiąt lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat czterdzieści.

Podkreślić jednak należy, że wynikająca z istoty tego prawa czasowość doznaje wyłomu, także z tego względu, że może ono ulec przekształceniu w prawo własności na podstawie decyzji administracyjnej o skutku konstytutywnym w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a także w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Zgodnie z art. 236 § 2 k.c. w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać przedłużenia użytkowania wieczystego na dalszy okres od czterdziestu do dziewięćdziesięciu lat. Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny.

Umowa o przedłużenie wieczystego użytkowania powinna być zawarta pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego (art. 236 § 3 k.c. w zw. z art. 73 § 1 k.c.). Przedłużenie czasu trwania oznacza oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste na dalszy okres i tym samym podlega wpisaniu do księgi wieczystej na podstawie art. 27 u.g.n.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy rozważenia wymagało czy na przeszkodzie uwzględnienia wniosku dekretowego nie stoi regulacja art. 214a ust. 1 pkt 2 u.g.n. zgodnie z którą odmawia się oddania gruntu w użytkowanie wieczyste lub przeniesienie prawa własności gruntu na rzecz osoby uprawnionej, ze względu m.in. na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich. Przepis ten, co oczywiste, nie może doprowadzić do pozbawienia dotychczasowego użytkownika wieczystego tego prawa, a także skrócenia czasu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Należy natomiast uznać, że nie może on stanowić podstawy do odmowy realizacji roszczenia uprawnionego z dekretu warszawskiego w sytuacji, gdy jest ono rozpatrywane, tak jak w tej sprawie w okresie, który zbiega się z zakończeniem terminu, na który nieruchomość dekretowa została oddana w użytkowanie wieczyste podmiotowi trzeciemu.

Dochodzi wówczas bowiem do zbiegu roszczeń uprawnionego z dekretu warszawskiego i dotychczasowego użytkownika wieczystego, którą to kolizję rozstrzyga właściciel nieruchomości przez pryzmat przesłanki ważnego interesu społecznego. Sytuacja taka nastąpiła w niniejszej sprawie.

W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli nie zachodzi wyjątkowy wypadek uzasadniający odmowę przedłużenia użytkowania wieczystego, użytkownik wieczysty nabywa wobec właściciela na podstawie art. 236 § 2 k.c. roszczenie o zawarcie umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego. Wskazuje się, że w razie zgłoszenia żądania przedłużenia terminu użytkowania wieczystego późniejsze zawarcie umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego sprawa, że użytkowanie wieczyste trwa nieprzerwanie w określonych ramach czasowych (zob. uchwała SN z 16 lutego 2012 r., III CZP 94/11, OSNC 2012 nr 11, poz. 124).

Niewątpliwie art. 214a ust 1 pkt 2 u.g.n. stanowi wyraz poszanowania zasady pewności obrotu prawnego oraz stabilizacji sytuacji prawnej osób fizycznych i prawnych, którym służy prawo użytkowania wieczystego nieruchomości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK Seria A 2016, poz. 66). a zawarcie umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego na żądanie zgłoszone w terminie określonym w art. 236 § 2 k.c. może nastąpić także po upływie okresu, na jaki prawo to zostało ustanowione. Jeżeli jednak istnieją podstawy, ze względu na ważny interes społeczny do odmowy przedłużenia użytkowania wieczystego, należy przyjąć, że użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie. Brak jest w takim przypadku podstawy do konstruowania fikcji prawnej dalszego trwania użytkowania wieczystego do czasu odmowy zawarcia umowy bądź uprawomocnienia się wyroku sądu oddalającego odpowiednie powództwo. W okolicznościach niniejszej sprawy nie można zatem przyjąć, że nieruchomość, której dotyczyło żądanie pozwu obciążona była po czerwcu 2017 r. użytkowaniem wieczystym i sąd orzekający w procesie o przedłużenie prawa użytkowania wieczystego, nie mógł przyjmować, że prawo to nie wygasło. Przysługujące powodowi prawo użytkowania wieczystego, jakkolwiek zbliżone do prawa własności, jak to już wyżej wskazano, jest prawem czasowym.

Zawarta w art. 236 § 2 k.c. klauzula interesu społecznego ma charakter generalny i jest trudna do sprecyzowania, nie mówiąc już o możliwości jej ścisłego dookreślenia. Dlatego przy jej wykładni należy odwoływać się do kryteriów pozaprawnych o konotacjach aksjologicznych. Zważywszy na charakter tej klauzuli, a w konsekwencji jej nieograniczoną pojemność, powinna być ona pojmowana elastycznie, w sposób dostosowany do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczo-ustrojowych. Nie jest więc właściwa interpretacja zmierzająca tylko do odkodowania takiego jego znaczenia, które miał lub mógł mieć na względzie ustawodawca w chwili uchwalenia tego przepisu prawa. W dacie wejścia w życie kodeksu cywilnego uwarunkowania społeczno-polityczno-gospodarcze były zupełnie inne niż obecnie. Dlatego należy opowiedzieć się za dynamicznym ujęciem tej klauzuli, uwzględniającym bieżący kontekst prawny, społeczny i gospodarczy, wynikający także z aktualnego ustawodawstwa służącego częściowej naprawie wadliwości, które zostały popełnione przez władze ustawodawcze i organy wykonawcze w poprzednim ustroju polityczno-gospodarczym. Chodzi również o wadliwości, które doprowadziły nie tylko do utraty przez ówczesnych właścicieli prywatnych własności nieruchomości, ale i do utraty przysługujących im praw do nieruchomości, przewidzianych w aktach prawnych nacjonalizacyjnych. W stanie faktycznym sprawy, dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni bezprawnie praw, które przyznawały im te akty (tj. prawa własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego).

Negatywna przesłanka z art. 236 § 2 k.c., w postaci istnienia ważnego interesu społecznego, nie może zostać ograniczona tylko do interesu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. Znaczenie mogą tu mieć jednak tylko interesy o doniosłości dla ogółu społeczeństwa lub większych grup społecznych. Brak możliwości realizacji uprawnień wynikających z dekretu warszawskiego był krzywdzący dla całej społeczności powojennych właścicieli nieruchomości warszawskich, zaś potrzeba uregulowania związanego z tym poczucia krzywdy uznawana jest za istotny problem społeczny oraz ważne zadanie, którego realizacji oczekiwano od ustawodawcy.

Ustawodawca nie uznaje za prawnie obojętne roszczeń uprawnionych z dekretu warszawskiego o oddanie im w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości, o ile to jest prawne możliwe. Wskazać tu należy na nieobowiązujący już art. 64 ust.

1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych według którego grunty będące własnością Skarbu Państwa lub gminy, pozostające w zarządzie jednostki badawczo - rozwojowej, stawały się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego tej jednostki, zaś budynki i urządzenia związane trwale z gruntem państwowym pozostające w zarządzie jednostki badawczo-rozwojowej jej własnością, przy czym jak stanowił ust. 2, przepis ust. 1 nie mógł naruszać praw osób trzecich z wyłączeniem Skarbu Państwa. Podobny przepis o ochronie osób trzecich, w przypadku nabywania przez określone podmioty z mocy prawa użytkowania wieczystego zawierał także art. 2 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464). Bez wątpienia tak określony zakres podmiotowy, identyfikowany ogólnie z nienaruszaniem praw osób trzecich przez skutki zdarzeń następujących z mocy prawa, obejmuje także właścicieli dekretowych. Jakkolwiek powołane wyżej przepisy nie dotyczą wprost sytuacji wynikającej ze stanu faktycznego tej sprawy, gdyż problem nie odnosi się do prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w wyniku aktów nacjonalizacyjnych, lecz do bezprawnej odmowy przez organy administracyjne przyznania właścicielom dekretowym uprawnień przewidzianych w dekrete warszawskim, co stało się przyczyną oddania takich nieruchomości w użytkowanie wieczyste innym podmiotom, to przepisy te wskazują na tendencje ustawodawcy mająca na celu uwzględnianie roszczeń uprawnionych z dekretu warszawskiego o oddanie im w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości, w przypadku zaistnienia takiej możliwości.

Taki stan rzeczy uzasadnia kreowanie ważnego interesu społecznego w rozumieniu art. 236 § 2 k.c., którym jest dążenie ustawodawcy do umożliwienia dawnym właścicielom znacjonalizowanych nieruchomości, względnie ich spadkobiercom, uzyskanie przysługujących im praw (prawo własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego, czyli słabszych praw w stosunku do tych które pierwotnie im przysługiwały), których nie uzyskali, pomimo zgłoszenia stosownych roszczeń, gdyż organy administracyjne wydały bezprawne decyzje, co zostało potwierdzone stwierdzeniem ich nieważności we właściwym trybie. Te tendencje ustawodawcze, których celem jest zapewnienie realizacji praw poprzednim

właścicielom mają szerszy aspekt społeczny, gdyż nie jest to problem jednostkowy, a poza tym w ten sposób ustawodawca zmierza do odwrócenia negatywnych skutków bezprawnego stosowania dekretu warszawskiego przez ówczesne organy administracyjne. Skoro wprowadzenie dekretu warszawskiego miało podłoże społeczno-polityczne, uwarunkowane trudną sytuacją lokalową ludności po zakończeniu wojny i kształtowaniem się określonego ustroju politycznego, to częściowe odwrócenie negatywnych skutków z tym związanych musi być symetrycznie interpretowane jako realizujące konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, a zatem wskazuje na istnienie istotnego interesu społecznego, a nie tylko na prywatne interesy poszczególnych uprawnionych z dekretu warszawskiego. W rzeczy samej w takim przypadku interesy prywatne poszczególnych osób są jednak pochodną szerszego i zarazem ogólnego interesu społecznego.

W konsekwencji uznać należy, że ważnym interesem społecznym o którym mowa w art. 236 § 2 k.c. może być realizacja uprawnień byłych właścicieli nieruchomości bądź ich następców prawnych wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Interes ten polega na poszanowaniu konstytucyjnych wartości w postaci prawa własności i prawa dziedziczenia. Ucieleśnia się zwłaszcza w naprawieniu ujemnych społecznych efektów działań nacjonalizacyjnych państwa, ocenianych z perspektywy współczesnych standardów jako naruszające zasady demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, nie można zatem odmówić słuszności stanowisku zajętemu w tej sprawie przez Sądy obu instancji, które powołały się też przy wykładni tego pojęcia na przepisy Konstytucji gwarantujące ochronę prawa własności i dziedziczenia (art. 21 i art. 64) oraz te jej przepisy, które zmierzają do poszanowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 i 7 Konstytucji).

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, według którego konieczność uwzględnienia wniosku o przyznanie utraconego gruntu w użytkowanie wieczyste może być uznana za ważny interes społeczny w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. został już przy tym wyrażony (zob. wyrok z 9 maja 2014 r., I CSK 342/13).

Ponadto należy wskazać, że inna sytuacja będzie zachodziła gdy ze względu na cel oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w chwili zawarcia pierwotnej umowy istniały uzasadnione przesłanki do przyjęcie, że cel ten będzie realizowany w dłuższej perspektywie czasowej, nawet przekraczającej maksymalny ustawowy okres 99 lat, inna natomiast będzie sytuacja gdy, jak w niniejszej sprawie, właściciel i użytkownik wieczysty w chwili zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste uznali, że istniejący wówczas cel gospodarczy, o którym stanowi art. 236 § 1 k.c., uzasadniał oddanie gruntu jedynie na minimalny ustawowy okres 40 lat. Wprawdzie co do zasady przepis art. 236 ust. 2 k.c., przez wzgląd na ocenę przesłanki ważnego interesu społecznego, nie różnicuje dotychczasowych użytkowników wieczystych, ubiegających się o przedłużenie terminu użytkowania wieczystego, w zależności od tego na jaki okres czasu została oddana nieruchomość w użytkowanie wieczyste, ale okoliczność, że właściciel i użytkownik wieczysty w chwili zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste uznali, że istniejący wówczas cel gospodarczy, o którym stanowi art. 236 § 1 k.c., uzasadniał oddanie gruntu jedynie na minimalny ustawowy okres 40 lat, może stanowić pomocniczą, ale nie przesądzającą, okoliczność przy wykładni pojęcia ważnego interesu społecznego na kanwie innych okoliczności faktycznych konkretnej sprawy.

Zaznaczyć również należy, że nie w każdym przypadku taki interes społeczny będzie mógł być identyfikowany z ważnym interesem społecznym w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. O takiej kwalifikacji interesu społecznego decydują konkretne okoliczności danej sprawy. Inaczej bowiem trzeba ten interes społeczny ocenić, gdy zbiegają się uprawnienia właściciela dekretowego bądź jego spadkobierców z roszczeniem dotychczasowego użytkownika wieczystego, ubiegającego się od przedłużenie tego prawa na kolejny okres ustawowy, w sytuacji gdy wieczysty użytkownik stał się właścicielem albo użytkownikiem budynków i urządzeń posadowionych przez właściciela dekretowego, a inaczej gdy to użytkownik wieczysty dokonał zabudowy. Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność czy następcy prawni właścicieli nieruchomości są ich spadkobiercami, jak to ustalono w niniejszej sprawie, czy też nabywcami roszczeń. Interes ten inaczej należy ocenić, gdy ze względu na stan techniczny przejętych budynków wieczysty użytkownik dokonał ich modernizacji, remontu oraz rozbudowy, zaś okres amortyzacji jest

zdecydowanie krótszy niż czas, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Nie bez znaczenia dla oceny zaistnienia ważnego interesu społecznego pozostawać mogą również okoliczności związane z zawarciem umowy wieczystego użytkowania, w tym stanowiące wyraz uprzywilejowania gospodarczego, zawarcie jej przez podmiot powiązany z ówczesną władzą komunistyczną.

W niniejszej sprawie tego rodzaju szczególne okoliczności występujące po stronie dotychczasowego wieczystego użytkownika nie zostały ustalone. Twierdzenia skargi odnoszące się do nakładów poniesionych przez powoda na nieruchomość nie znajdują potwierdzenia w ustaleniach faktycznych sądów *meriti*, z których wynika jedynie, że budynki posadowione na działce położonej w W. przy ul. [...] pozostały zachowane w tych samych granicach od daty ich przejęcia od poprzednich właścicieli gruntu.

Skarga kasacyjna powódki nie zawiera zarzutów naruszenia prawa procesowego, dlatego Sąd Najwyższy przy ocenie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisu prawa materialnego był związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Oznacza to, że ustalone przez Sąd Apelacyjny fakty determinują wykładnię prawa materialnego (zob. postanowienie SN z 7 lutego 2024 r., II USK 124/23). Sąd Najwyższy rozpoznaje przy tym skargę kasacyjną w granicach podstaw, co oznacza, że zakres dopuszczalnej kognicji tego Sądu wyznacza strona skarżąca, która powinna przytoczyć podstawy kasacyjne (art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.), zaś granice tych podstaw wyznaczają zarzuty naruszenia wskazanych przepisów prawa. Sąd Najwyższy uprawniony jest do dokonania oceny tylko tych zarzutów, które zostały sformułowane przez skarżącego i nie może uwzględniać naruszenia innych przepisów. Nie może zatem zastąpić skarżącego w wyborze przepisów, które mogły być naruszone przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia.

Ponadto należy zauważyć, że adresatem przepisu art. 236 § 2 k.c. w zakresie oceny, czy w konkretnych okolicznościach faktycznych ważny interes społeczny przemawia przeciwko zawarciu umowy z dotychczasowym użytkownikiem wieczystym umowy o przedłużeniu użytkowania na dalszy okres ustawowy, jest

właściciel nieruchomości. Korzysta więc z pewnej dyskrecjonalnej swobody. Swoboda ta w razie sporu między właścicielem nieruchomości a dotychczasowym użytkownikiem wieczystym podlega kontroli sądowej. Z uwagi na ogólność pojęcia ważnego interesu społecznego i oczywistą trudność w jego ścisłym ujęciu ingerencja sądu w odniesieniu do dyskwalifikacji odmowy przedłużenia użytkowania wieczystego jest możliwa jedynie w przypadku, gdy ocenie właściciela nieruchomości o odmowie zadośćuczynienia roszczeniu dotychczasowego użytkownika wieczystego, w okolicznościach konkretnej sprawy, można przypisać cechę dowolności i przez to zakwalifikować ją jako oczywiście nieprawidłową. W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja nie zaistniała.

Twierdzenia skargi, że w sytuacji gdy następcom prawnym przedwojennych właścicieli nieruchomości służą roszczenia odszkodowawcze przemawia to za nieistnieniem ważnego interesu społecznego o którym mowa w art. 236 § 2 k.c. nie są uzasadnione. W interesie publicznym niewątpliwie leży bowiem ochrona podmiotów dysponujących środkami i mieniem publicznym przed ewentualnymi roszczeniami dawnych właścicieli i ich następców prawnych, co de facto sprowadza się do ochrony i dbałości o finanse publiczne. Zgodzić należy się również z Sądem Apelacyjnym, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostają rozważania w zakresie potencjalnych korzyści finansowych uzyskiwanych w związku z uiszczaniem opłat z tytułu użytkowania, a także ustalenia, czy przewyższą one wypłacone odszkodowanie. Rozważenie, któremu z kolizyjnych uprawnień należy przyznać priorytet, nie może być bowiem uzależnione od finansowej „opłacalności” wydawanego rozstrzygnięcia. Stanowisko odmienne stanowiłoby naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa, godząc w zagwarantowaną konstytucyjnie ochronę prawa własności i innych praw majątkowych. Samo natomiast dokonywanie przez powoda opłat z tytułu użytkowania wieczystego było jedynie, skorelowanym z rzeczywistym okresem przysługiwania prawa użytkowania wieczystego, wykonywaniem jego obowiązku wynikającego z ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego, stąd nie ma znaczenia dla ustalenia istnienia „ważnego interesu społecznego” w rozumieniu art. 236 § 2 k.c.

W świetle poczynionych przez Sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 236 § 2 k.c. należało zatem

uznać za nieuzasadniony. Wykładnia tego przepisu dokonana przez sąd *meriti* okazała się bowiem prawidłowa.

Zarzut kasacyjny oparty na art. 34 ust. 3 u.g.n. nie mógł skutkować uwzględnieniem skargi kasacyjnej. Konflikt pomiędzy roszczeniami o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli (ich następców prawnych) nieruchomości na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego a roszczeniami użytkowników wieczystych o przedłużenie terminu użytkowania wieczystego podlegał rozwiązaniu podstawie art. 236 § 2 k.c. Art. 34 ust. 3 u.g.n. przewiduje, że zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego przy czym, jak wynika z art. 4 pkt 3b u.g.n., przez zbywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości lub przeniesienia prawa użytkowania wieczystego albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Przepis ten nie zawiera zatem normy odnoszącej się do sposobu rozwiązania tego konfliktu. Zaznaczyć jednakże należy, że jest on jednak wyrazem, wskazywanych już wyżej, tendencji ustawodawcy uwzględniania, w przypadku zaistnienia takiej możliwości, roszczeń uprawnionych z dekretu warszawskiego o oddanie im tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Z powyższych względów skarga kasacyjna powoda jako nie mająca usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu (art. 398¹⁴ k.p.c.).

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 i 99 k.p.c., z uwzględnieniem § 2 pkt 9 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Natomiast wniosek interwenienta ubocznego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego podlegał oddaleniu. Przyznanie kosztów interwencji na podstawie art. 107 k.p.c. ma charakter fakultatywny, albowiem strona przeciwna tej do której przystąpił interwenient nie ma wpływu na jego przystąpienie do sprawy. Przyznanie kosztów interwenientowi ubocznemu w konkretnej sprawie zależy nie tylko od oceny, czy podjęte przez interwenienta czynności realnie zmierzały do

obrony jego interesów (zob. postanowienie SN: z 23 lutego 2012 r., V CZ 141/11) ale również od oceny czy to na skutek jego starań strona, obok której działa wygrała proces. Analiza treści odpowiedzi interwenienta ubocznego na skargę kasacyjną wskazuje, iż nie zawierała ona nowych i zarazem istotnych elementów w stosunku do prezentowanych przez stronę pozwaną.

Małgorzata Manowska Jacek Grela Krzysztof Grzesiowski

Maciej Kowalski Ewa Stefańska Krzysztof Wesołowski Kamil Zaradkiewicz

Zdanie odrębne do wyroku Sądu Najwyższego

Z 9 maja 2024 r., II CSKP 33/22

Uwzględnieniu roszczenia dawnych właścicieli gruntów warszawskich lub ich następców prawnych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) stoi na przeszkodzie art. 236 § 2 k.c.

Trafnie wskazuje w mojej ocenie strona skarżąca, że istnienie tzw. roszczenia dekretowego nie jest okolicznością mieszczącą się w ramach interesu społecznego, bez względu na jego wagę, lecz stanowi wyłącznie interes partykularny, indywidualny tych osób i tylko z tej perspektywy powinna być rozważana. Interes ten ma analogiczny charakter jako taki co interes użytkownika wieczystego uzasadniający wystąpienie przez niego z roszczeniem o przedłużenie użytkowania wieczystego na podstawie art. 236 § 2 k.c. Zatem w obu przypadkach chodzi o interes indywidualny, a w konsekwencji rolą sądu jest ocena pierwszeństwa jednego z tych roszczeń, zaś trudność w istocie wynika stąd, iż obowiązujące ustawodawstwo nie wskazuje, jak kolizję tych roszczeń rozstrzygnąć. Nie można bowiem obu uwzględnić równocześnie już choćby z tego powodu, iż użytkowanie wieczyste podobnie jak własność zostało ukształtowane jako instytucja zapewniająca „monopol” uprawnionego, który uniemożliwia bez jego zgody istnienie innych obciążeń tego

samego gruntu, choćby ustanowionych przez samego właściciela (wskazuje na to formuła „z wyłączeniem innych osób” w definicji użytkowania wieczystego w art. 233 k.c., której nie można traktować jedynie jako wyrazu bezwzględności charakteru prawa rzeczowego). Oba zainteresowane podmioty dążą do tego, aby uzyskać własny i wyłączny tytuł rzeczowy – w dodatku co do jego istoty tożsamy – do korzystania z nieruchomości publicznej (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, tu: miasta stołecznego Warszawy).

Również interes tego, kto dochodzi uprawnienia o przedłużenie użytkowania wieczystego na podstawie art. 236 § 2 k.c., nie stanowi interesu publicznego (społecznego), który także miałby uzasadniać odmowę przedłużenia użytkowania już powstałego i rozstrzygnięcia na korzyść osoby, której przysługiwało roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie przepisów o nieruchomościach warszawskich (tj. dekretu z 1945 r.). Termin „interes społeczny” stanowi zwrot niedookreślony, ale nie ulega wątpliwości, że zawsze ma wymiar ogólny, dotyczy oddziaływania na zbiorowość oraz jego skutków i stanowi element szerzej rozumianego interesu publicznego (niektórzy przedstawiciele doktryny obie kategorie pojęciowe wręcz ze sobą utożsamiają). Ani interes indywidualny, ani interes grupowy rozumiany jako suma interesów indywidualnych nie stanowią interesu publicznego, a tym bardziej społecznego, w tym w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. Także postrzeganie państwa (władz publicznych państwowych czy samorządowych) jako wiarygodnego, lojalnego partnera dla innych adresatów norm prawnych nie może być analizowane w kategoriach dochowania czy uzasadnienia interesem społecznym, bowiem to nie uzasadnieniu wizerunku władzy publicznej służy kategoria wskazana w art. 236 § 2 k.c.

Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie o sygnaturze akt II CSKP 33/22 upatruje istnienia interesu, o którym mowa w art. 236 § 2 k.c., w zapobieżeniu konieczności uiszczenia roszczenia odszkodowawczego w wypadku nieuwzględnienia roszczenia dawnych właścicieli lub ich następców prawnych na podstawie dekretu z 1945 r. Nie podzielam tego poglądu, jak również tezy, jakoby w zakresie oceny zaistnienia przesłanki ważnego interesu społecznego organ, a następnie sąd dokonujący w tym zakresie oceny, dysponował szerokim zakresem dyskrecjonalnej swobody.

Uważam, że ocena zastosowania art. 236 § 2 k.c. w odniesieniu do gruntu, wobec którego zgłoszono roszczenie o jego oddanie w użytkowanie wieczyste na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, powinna być przesunięta na inny poziom, niż ogólnych rozważań o zakresie pojęcia „ważnego interesu społecznego”, w szczególności w zakresie dotyczącym oceny tego, czy chodzić może o uniknięcie ewentualnych roszczeń indemnizacyjnych, i jako taka nie może być traktowana jednolicie.

Skoro w istocie w analizowanej sprawie chodzi o kolizję interesów indywidualnych o charakterze gospodarczym, które w istocie zmierzają do podobnego efektu z perspektywy podmiotów zainteresowanych, to w mojej ocenie należy uznać, że każdorazowo kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia ma ocena tych właśnie interesów i ich kolizja, którą w braku szczególnych wskazówek należy ocenić zanim przejdzie się na poziom rozważań o ewentualnych przesłankach z art. 236 § 2 k.c. Wówczas należy stwierdzić, po pierwsze, czy interes dawnych właścicieli lub ich następców prawnych w świetle dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że spełnienie przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu aktualizuje obowiązek oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Nie ma wśród nich mowy o interesie gospodarczym wprost ani nie można uznać, że komunistyczny prawodawca odwoływał się do pojęcia interesu czy celu gospodarczego. Ten jednak istnieć dla oceny dopuszczalności uwzględnienia roszczenia dawnego właściciela, a przede wszystkim jego następców prawnych, musi, co wynika z odwołania się w dekrecie do przesłanki możliwości pogodzenia korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem. Kategoria ta ma charakter ogólniejszy niż interes i cel gospodarczy wpisany w ogólne zasady oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste.

Interes gospodarczy użytkownika wieczystego w przypadku oddania gruntu na zasadach ogólnych (kodeksowych) jest ściśle powiązany z celowym charakterem użytkowania i musi być każdorazowo rozpatrywany z tej perspektywy. Istniejące użytkowanie wieczyste służy urzeczywistnieniu określonego celu, zatem należy uznać, że w braku przesłanek do rozwiązania umowy z powodu niewywiązywania się

z niej przez użytkownika wieczystego, cel ten, a zatem gospodarczy interes uprawnionego istnieje. Pozostaje w tym sensie aktualny i jako taki podlega ochronie.

Zawsze zatem istnienie aktualnego interesu gospodarczego uzasadniać będzie przedłużenie użytkowania wieczystego przy spełnieniu negatywnej przesłanki z art. 236 § 2 k.c. w powyższym rozumieniu (tj. braku przeważającego interesu społecznego) i w tych przypadkach interes gospodarczy użytkownika na zasadach ogólnych uznać zasadniczo należy za priorytetowy wobec roszczenia dawnego właściciela lub jego następcy prawnego. Jest tak tym bardziej, że „celowy” charakter użytkowania wieczystego w przypadku roszczeń przyznanych na gruncie przepisów dekretu z 1945 r. po prostu odpadł, bo pierwotnie wiązał się (w odniesieniu do własności czasowej) z odbudową zrujnowanej wskutek niemieckiej wojny napastniczej stolicy Polski. Jedynie na marginesie warto zauważyć, że cel ten był niejako „odwrotny” od tego, który odnosi się do ogólnych reguł oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste, bo wiązał się nie z indywidualnym interesem dawnych właścicieli, których gruntu podlegały komunalizacji, lecz z interesem publicznym, tj. umożliwieniem sprawnej odbudowy Warszawy przy jednoczesnym umożliwieniu ustalenia statusu praworzecznego poszczególnych parceli (stąd dekretowi z 1945 r. towarzyszyły inne przepisy dotyczące przede wszystkim trybu ustalania właścicieli nieruchomości).

Odmienne będzie jednak wówczas, gdy po stronie tego pierwszego, tj. podmiotu wywodzącego swoje roszczenia z art. 236 § 2 k.c., interes gospodarczy aktualny nie istnieje lub jest znikomy (nie uzasadnia priorytetu ekonomicznej ochrony wobec ogólnego interesu wynikającego z przesłanek z art. 7 dekretu), a tym samym nie uzasadniałoby to oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na zasadach ogólnych. W takiej sytuacji w ogóle nie można mówić o powstaniu roszczenia o przedłużenie użytkowania wieczystego, to bowiem – na co wskazuje sam art. 236 § 2 k.c. odwołując się do amortyzacji nakładów – możliwe jest tylko wówczas, gdy wciąż pozostaje stosunkiem prawnym celowym, rozumianym jako służący realizacji ściśle określonego ekonomicznego interesu. Brak lub jego odpadnięcie będące równoznaczne z brakiem lub znikomością celu gospodarczego uzasadniającego oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie uzasadnia przedłużenia, a wręcz twierdzić, że skutkuje brakiem roszczenia, to bowiem w ogóle nie powstało. Wówczas

zaś nie ma przeszkód do ewentualnego oddania gruntu dawnemu właścicielowi lub jego następcy na zasadach wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, ponieważ realizacja ich roszczenia nie napotyka na konkurencyjne roszczenie z art. 236 § 2 k.c.

Natomiast każdorazowo w przypadku kolizji roszczeń – dekretowego i kodeksowego – przy istnieniu równoważnych interesów gospodarczych prymat należy przyznać roszczeniu o przedłużenie z art. 236 § 2 k.c. przed roszczeniem dekretowym, co nie wyklucza w przypadku uprawnionych do tego ostatniego innych roszczeń, w tym odszkodowawczego.

Kwestia ta powinna być moim zdaniem poddana zatem ponownej ocenie przez Sąd drugiej instancji.

(a.z.)

[r.g.]