

POSTANOWIENIE

19 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Dariusz Pawłyszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romuald Dalewski

SSN Jarosław Sobutka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 19 września 2023 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa od postanowienia Sądu Okręgowego
w Warszawie z 22 kwietnia 2020 r., XXVII Ca 166/20,
wydanego w sprawie z wniosku U. M.
z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Prezydenta m.st.
Warszawy
o wpis w księdze wieczystej

**uchyla zaskarżone postanowienie w całości i przekazuje
sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego
rozpoznania pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

(A.T.)

UZASADNIENIE

Wnioskodawczyni oświadczeniem z 18 grudnia 2018 roku, złożonym w formie aktu notarialnego, zrzekła się użytkowania wieczystego ustanowionego na gruncie Skarbu Państwa i wniosła do sądu wieczystoksięgowego o zmianę typu księgi wieczystej na prowadzoną dla nieruchomości gruntowej oraz wykreślenie

prawa użytkowania wieczystego z księgi wieczystej. Referendarz sądowy uwzględnił wniosek, a Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie po rozpoznaniu sprzeciwu Skarbu Państwa utrzymał wpisy w mocy. Postanowieniem z 22 kwietnia 2020 r., XXVII Ca 166/20, Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelację Skarbu Państwa.

W skardze kasacyjnej Skarb Państwa zarzucił naruszenie:

1) prawa materialnego:

a) art. 246 § 1 i 2 w zw. z art. 244 k.c. przez uznanie, że przepis ten stanowi podstawę do jednostronnego zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego;

b) art. 902¹ w zw. z art. 237 k.c. przez jego niezastosowanie w drodze analogii i uznanie, iż do wyzbycia się użytkowania wieczystego nie jest konieczna umowa użytkownika wieczystego z właścicielem gruntu;

2) przepisu prawa procesowego, tj. art. 626⁹ w zw. z art. 13 § 2 i 391 § 1 k.p.c. przez uznanie, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa użytkowania wieczystego jest podstawą do wykreślenia tego prawa z księgi wieczystej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Nie zachodzi naruszenie prawa procesowego. Art. 626² § 3 k.p.c. wymaga dołączenia do wniosków o wpis w księdze wieczystej dokumentów stanowiących podstawę żądanego wpisu. Przepis nie określa dokumentów stanowiących podstawę wpisów możliwych do dokonania w księdze wieczystej, gdyż jest to domeną prawa materialnego. Art. 926⁹ k.p.c. nie stanowi podstawy do oddalenia wniosku o wpis, ponieważ tą podstawą są przepisy prawa materialnego. Art. 926⁹ k.p.c. stanowi jedynie o sposobie postępowania sądu w przypadku braku podstaw do wpisu. W świetle tego przepisu, jeżeli ze złożonych dokumentów nie wynika istnienie prawa, które ma być wpisane, lub nieistnienie prawa, które ma być wykreślone, to wniosek należy oddalić bez wyznaczania wnioskodawcy terminu do złożenia dokumentów koniecznych do dokonania wpisu.

Obydwa zarzuty naruszenia prawa materialnego sprowadzają się do jednego zagadnienia: czy skuteczne jest jednostronne zrzeczenie się prawa użytkowania

wieczystego, czy też do wygaśnięcia tego prawa konieczna jest umowa użytkownika wieczystego z właścicielem gruntu.

Kwestia ta nigdy nie była uregulowana wprost. Prawo użytkowania wieczystego jest prawem „silniejszym” od ograniczonego prawa rzeczowego i „słabszym” od prawa własności. Ograniczonego prawa rzeczowego uprawniony może się zrzec jednostronnym oświadczeniem, które stanowi podstawę do wykreślenia prawa z księgi wieczystej, a z chwilą wykreślenia prawo to wygasa (art. 246 k.c.).

Natomiast jednostronne zrzeczenie się własności nieruchomości do 25 września 2003 r. wymagało zgody odpowiedniego organu. Oświadczenie o zrzeczeniu się wraz ze zgodą było podstawą do wpisania w księgę wieczystą Skarbu Państwa jako właściciela. Od 25 września 2003 r. właściciel nieruchomości już nie potrzebował zgody na zrzeczenie się, a oświadczenie o zrzeczeniu się było podstawą do wpisania gminy jako właściciela (art. 179 k.c. w kolejnych wersjach).

Art. 179 k.c., regulujący zrzeczenie się własności nieruchomości, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r., K 9/04, został uznany za niezgodny z art. 2 i 165 Konstytucji. Aby nie powodować luki w prawie, TK odroczył utratę mocy prawnej przez przepis do 15 lipca 2006 r. Lecz lukę usunęła dopiero ustawa z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy - *Kodeks cywilny* oraz ustawy - *Prawo o notariacie*, która z mocą od 11 października 2008 r. wprowadziła art. 902¹ i 902² k.c., regulujące nieodpłatne przeniesienie własności nieruchomości na gminę lub Skarb Państwa w drodze umowy zawartej z gminą lub – jeśli gmina nie wyrazi woli zawarcia umowy – ze Skarbem Państwa.

W orzecznictwie dominował pogląd o skuteczności jednostronnego zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego z powołaniem się na stosowany *per analogiam* art. 179 k.c. Po utracie mocy przez ten przepis, na skutek wyroku TK z 15 marca 2005 r., w orzecznictwie początkowo nadal dominował pogląd o możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego, lecz zamiast analogii z art. 179 k.c. jako podstawę wskazywano art. 246 k.c. *per analogiam* (np. uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2006 r., III CZP 26/06).

Teza o skuteczności zrzeczenia się użytkowania wieczystego budzi wątpliwości także za okres sprzed uchylenia art. 179 k.c. Prawo użytkowania wieczystego co do zasady powstaje na mocy umowy (art. 234 k.c.), a ogólną zasadą prawa cywilnego jest brak możliwości jednostronnego rozwiązania stosunku prawnego powstałego na mocy umowy, chyba że przepis szczególny przyznaje takie uprawnienie lub same strony zastrzegły je w umowie. Ograniczone prawo rzeczowe także powstaje na mocy umowy (art. 245 k.c.), lecz na mocy przepisu szczególnego, tj. art. 246 k.c., uprawniony może jednostronnym oświadczeniem woli spowodować wygaśnięcie swojego prawa.

Przeciwko rozciąganiu możliwości zrzeczenia się ograniczonego prawa rzeczowego na użytkowanie wieczystego przemawia zasada unikania rozszerzającej wykładni przepisów szczególnych. Ponadto za wykonywanie ograniczonego prawa rzeczowego właścicielowi nie przysługuje wynagrodzenie, a za użytkowanie wieczyste przysługuje opłata roczna (art. 238 k.c.). Nie oznacza to, że zrzeczenie się ograniczonego prawa rzeczowego nigdy nie narusza interesów właściciela. W orzecznictwie dopuszcza się ustalenie przez sąd wynagrodzenia za drogę konieczną w formie świadczenia okresowego, a tym bardziej wynagrodzenie w tej formie może zostać ustalone w przypadku ustanowienia drogi koniecznej umową właścicieli nieruchomości władnącej i obciążonej. Na skutek zrzeczenia się służebności drogowej przez właściciela nieruchomości władnącej właściciel nieruchomości obciążonej traci prawo do przyszłych świadczeń, aczkolwiek nie jest zobowiązany do zwrotu już otrzymanego wynagrodzenia, nawet jeśli było ono jednorazowe i zostało obliczone przy założeniu „wieczności” drogi koniecznej. Z kolei umowy ustanawiające użytkowanie nieruchomości zazwyczaj przewidują ponoszenie przez użytkownika obciążeń publicznoprawnych, jak podatek od nieruchomości, co zresztą obciąża użytkownika także w razie pominięcia tej kwestii w umowie (art. 258 k.c.). Niemniej jednak ustawodawca uznał, że niedogodności związane z wygaśnięciem ograniczonego prawa rzeczowego nie stanowią przeszkody do przyznania uprawnionemu prawa do jednostronnego zrzeczenia się swojego prawa. W przypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego konsekwencje dla właściciela są dużo poważniejsze.

Poza utratą prawa do opłaty rocznej właściciel musi zapłacić użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub sprzedane mu budynki i urządzenia.

Przed wszystkim za niedopuszczalnością zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego przemawia art. 240 k.c. Przepis ten stanowi o podstawach rozwiązania przez sąd umowy stanowiącej podstawę powstania użytkowania wieczystego na żądanie właściciela, wbrew użytkownikowi wieczystemu. Przepis ten wydaje się odwoływać do już istniejącej instytucji rozwiązania umowy i jedynie regulować szczególny przypadek rozwiązania na żądanie właściciela. Historia użytkowania wieczystego potwierdza taką interpretację art. 240 k.c.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a jej art. 19 ust. 1 stanowił, że *„prawo wieczystego użytkowania wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu”*. Natomiast art. 19 ust. 2 tej ustawy był odpowiednikiem art. 240 k.c., z tym że rozwiązanie umowy wbrew użytkownikowi wieczystemu następowało w drodze decyzji administracyjnej. Taka systematyka wskazuje, że rozwiązanie umowy, będącej podstawą powstania prawa użytkowania wieczystego, było pojęciem szerszym od szczególnego przypadku jej rozwiązania aktem władczym odpowiedniego organu państwa.

Uchwalając Kodeks cywilny, wraz z art. 240 k.c., ustawodawca nie uchylił art. 19 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Zatem nadal rozwiązanie umowy następowało w drodze porozumienia stron, a wbrew użytkownikowi wieczystemu w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach została uchylona z dniem 1 sierpnia 1985 r. ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która nie zawierała już odpowiedników art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Od tego dnia jedynym przepisem regulującym rozwiązanie stosunku użytkowania wieczystego był art. 240 k.c.

Niewątpliwym skutkiem tej zmiany było wygaśnięcie administracyjnego trybu rozwiązywania stosunku użytkowania wieczystego, gdyż na podstawie art. 2 k.p.c. skutkiem uchylenia art. 19 ust. 2 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach było objęcie kognicją sądów powszechnych żądania rozwiązania umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste. Z jednoczesnego uchylenia art. 19 ust. 1 tej ustawy nie można wyciągać wniosku, aby wolą ustawodawcy było uchylenie możliwości rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego umową właściciela z użytkownikiem wieczystym. Wprowadzanie z dniem 1 stycznia 1965 r. art. 240 k.c., tj. w okresie obowiązywania art. 19 ust. 1 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, bez uchylenia tego przepisu, potwierdza wniosek dający się wyprowadzić z samej treści art. 240 k.c., iż uregulowana w nim instytucja rozwiązania umowy na żądanie właściciela jest przypadkiem szczególnym ogólnej możliwości rozwiązania umowy w drodze zgodnego oświadczenia woli stron stosunku użytkowania wieczystego. Możliwość zgodnego rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stwierdził SN w uzasadnieniu uchwały z 22 września 1995 r., III CZP 119/95. SN uznał tę możliwość za oczywistą i jej nie uzasadnił.

Powyższy wniosek potwierdza istnienie przepisów szczególnych o możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego: art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 17b ustawy z dnia 19 października 2001 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepisy te byłyby zbędne w przypadku istnienia ogólnej możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego. W uchwale z 13 grudnia 2013 r., III CZP 81/13, SN uznał, że do wyzbycia się użytkowania wieczystego, jeśli nie ma możliwości zrzeczenia się na podstawie wskazanych wyżej przepisów szczególnych, konieczna jest umowa użytkownika wieczystego z właścicielem (ściślej uchwała stanowi o umowie użytkownika wieczystego ze Skarbem Państwa, gdyż zagadnienie prawne nie obejmowało użytkowania wieczystego na gruntach jednostek samorządu terytorialnego). Jednakże uchwała niepotrzebnie odwołuje się do stosowanego odpowiednio art. 902¹ k.c., gdyż możliwość rozwiązania umowy o użytkowanie wieczyste wynika z ogólnego prawa stron do rozwiązywania

zawartych przez nie umów. Jest to konsekwencją zasady swobody umów, a nie ma w przypadku użytkowania wieczystego przepisów wprost lub pośrednio zabraniających rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego, nawet w braku podstaw z art. 240 k.c.

Aczkolwiek wymóg zawarcia z gminą lub Skarbem Państwa umowy w celu wyzbycia się własności nieruchomości wzmacnia tezę, iż wymóg ten dotyczy także użytkowania wieczystego. Nawet w przypadku uznania, że pod rządami art. 179 k.c. było możliwe zrzeczenie się użytkowania wieczystego, to uchylenie tego przepisu i uchwalenie art. 902¹ k.c. wykluczyło możliwość zrzeczenia się. Przepisy regulujące użytkowanie wieczyste zawierają odwołania do przepisów o własności (art. 234 i 237 k.c.), a żaden z nich nie odwołuje się do przepisów o ograniczonych prawach rzeczowych. Także rozpatrując podobieństwo prawa użytkowania wieczystego do prawa własności i ograniczonych praw rzeczowych należy uznać, że sytuacja użytkownika wieczystego jest bardziej zbliżona do sytuacji właściciela. W szczególności prawo użytkowania wieczystego jest zbywalne bez ograniczeń.

Sąd drugiej instancji, w ślad za postanowieniem SN z 9 kwietnia 2015 r., V CSK 393/14, uznał, że powołana wyżej uchwała SN z 13 grudnia 2013 r., III CZP 81/13, nie wyklucza skuteczności jednostronnego zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego. Jednakże z uzasadnienia uchwały wynika, że SN przyjął odpowiednie stosowanie art. 902¹ k.c. właśnie z powodu niedopuszczalności zrzeczenia się.

Ponieważ zarzut naruszenia prawa materialnego jest uzasadniony, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uwzględnił skargę kasacyjną. Ze względu na brak odpowiedniego wniosku skarżącego Sąd nie orzekł co do istoty sprawy (art. 398¹⁶ k.p.c.).

(A.T.)

(r.g.)

