

POSTANOWIENIE

Dnia 15 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

w sprawie z powództwa Gminy O.
przeciwko P. z siedzibą w W.
o uzgodnienie treści księgi wieczystej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 15 grudnia 2021 r.,
na skutek zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w O.
postanowieniem z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt II Ca (...), II Cz (...),

"Czy z treści przepisów art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wynika obowiązek Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzenia przetargu w sytuacji skorzystania przez nich z uprawnienia przewidzianego w przepisie art. 231 § 2 k.c. i w rezultacie czego zaniechanie przeprowadzenia procedury przetargowej w tej sytuacji powoduje nieważność umowy przenoszącej własność na podstawie przepisu art. 58 § 1 k.c.?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2019 r. o Sąd Rejonowy w O., uwzględniając powództwo Gminy O. (dalej – „Gmina”) przeciwko P. w W. (dalej – „P.”), dokonał usunięcia niezgodności między ujawnionym stanem prawnym nieruchomości składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)3 i nr (...)8 z km 1, obręb G.,

położonej w O., o łącznej powierzchni 3,9090 ha (dalej – „Nieruchomość”), dla której Sąd Rejonowy w O., VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o nr (...) (dalej – „Księga”), a rzeczywistym stanem prawnym przez wpisanie w dziale II Księgi zamiast wpisu prawa własności na rzecz P. - wpisu prawa własności na rzecz Gminy oraz wpisanie w dziale III Księgi ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa użytkowania na rzecz P..

Ustalił m.in., że w dniu 15 kwietnia 2015 r. Wojewoda (...) wydał decyzję stwierdzającą nabycie przez Gminę z mocy prawa, nieodpłatnie własności Nieruchomości należącej do Skarbu Państwa i użytkowanej przez P..

Pismem z dnia 8 czerwca 2015 r. P. poinformował Prezydenta Miasta O., że na podstawie decyzji Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 20 grudnia 1963 r. („decyzja z 1963 r.”) „otrzymał z zasobu Lasów Państwowych” Nieruchomość „z przeznaczeniem pod budowę strzelnicy myśliwskiej”. Wskazał, że strzelnica i towarzyszące jej budynki, budowle oraz urządzenia zostały wybudowane w latach sześćdziesiątych minionego wieku i były systematycznie remontowane i modernizowane ze środków własnych P.. Ich wartość zaś, wynosząca zgodnie z operatem szacunkowym z dnia 8 czerwca 2015 r. 1.270.867 zł, znacznie przewyższa wartość gruntu, na którym są posadowione, określoną w roku 2013 dla celów ustalenia opłaty rocznej za prawo użytkowania na kwotę 347.906 zł. W związku z tym P. wyraził pogląd, że Gmina mogła zbyć na jego rzecz Nieruchomość w trybie bezprzetargowym na mocy art. 231 k.c.

W operacie szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego z dnia 1 lipca 2015 r. wartość rynkowa Nieruchomości została oszacowana na kwotę 416.300 zł.

Po umieszczeniu Nieruchomości przez Prezydenta Miasta O. w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w drodze bezprzetargowej i podpisaniu przez strony protokołu określającego cenę rynkową Nieruchomości na kwotę 416.300 zł, a wartość rynkową zabudowań i urządzeń wybudowanych na niej przez P. - na kwotę 1.270.867 zł, w dniu 25 sierpnia 2015 r. strony zawarły notarialną umowę „sprzedaży” („Umowa”), mocą której Gmina jako „sprzedawca” przeniosła na P. jako „kupującego” własność Nieruchomości za „cenę” 416.300 zł

oraz nieodpłatnie prawo własności posadowionych na niej zabudowań i urządzeń, wybudowanych ze środków własnych P.. Strony Umowy wniosły o dokonanie w Księdze wpisu prawa własności na rzecz P. oraz wykreślenie z działu III tej Księgi ujawnionego w nim ograniczonego prawa rzeczowego P. w postaci użytkowania, wygasłego w następstwie konfuzji.

W dniu 15 września 2015 r. Sąd Rejonowy w O. wpisał w dziale II Księgi jako właściciela P., wykreślając z jej działu III przysługujące mu ograniczone prawo użytkowania Nieruchomości.

Pismem z dnia 9 czerwca 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w O. skierowała do Prezydenta Miasta O. wystąpienie pokontrolne w związku z przeprowadzoną kompleksową kontrolą gospodarki finansowej Miasta O., w którym wskazała m.in. na nieprawidłowość, polegającą na dokonaniu bezprzetargowej sprzedaży Nieruchomości, mimo niespełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania trybu bezprzetargowego. W ramach wniosków pokontrolnych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości Prezydentowi Miasta O. zalecono m.in. podjęcie stosownych działań mających na celu doprowadzenie do zgodności z prawem, wobec bezwzględnej nieważności Umowy (art. 58 § 1 k.c.).

Rozpatrując żądanie pozwu, Sąd Rejonowy przychylił się do oceny, że zawarcie Umowy w trybie bezprzetargowym było sprzeczne z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (w dacie zawarcia Umowy tekst jedn. Dz.U.z 2015, poz. 782 ze zm.; dalej – „u.g.n.”), wymagającym dla sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste trybu przetargowego. Przyjął bowiem, że z art. 37 ust. 2 u.g.n. wynika, iż intencją ustawodawcy było, aby ust. 1 dotyczył także innych form zbywania, a zgodnie z art. 4 pkt 3b u.g.n. zbywanie oraz nabywanie nieruchomości obejmuje dokonywanie wszelkich czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Wziął też pod uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego o przewidzianym w art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n. pierwszeństwie w nabyciu

nieruchomości, umożliwiającym jej zbycie w trybie bezprzetargowym, można mówić w sytuacji uregulowanej w art. 231 § 1 k.c. (roszczenie posiadacza samoistnego), a nie w art. 231 § 1 k.c. (roszczenie właściciela). *In casu* nie było jednak podstaw do zastosowania art. 231 § 1 k.c., gdyż P. nie był posiadaczem samoistnym nieruchomości, a jedynie podmiotem, któremu przysługiwało prawo użytkowania tej nieruchomości, będące ograniczonym prawem rzeczowym wymienionym w art. 252 k.c. i wpisane w dziale III Księgi. Skoro zaś zbycie nieruchomości bez przeprowadzenia obligatoryjnego przetargu, który przewiduje art. 37 ust. 1 u.g.n., jest nieważne, Sąd pierwszej instancji uznał żądanie powódki za uzasadnione.

Przy rozpoznawaniu apelacji P. Sąd Okręgowy w O. powziął poważną wątpliwość wyrażoną w sentencji postanowienia, której istota sprowadza się do tego, czy przewidziany w art. 37 ust. 1 i 2 u.g.n. (pod rygorem nieważności – art. (...)8 § 1 k.c.) obowiązek przeprowadzenia przetargu dotyczy także sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego korzysta z uprawnienia przewidzianego w art. 231 § 2 k.c., i przedstawił ją Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

W uzasadnieniu zwrócił przede wszystkim uwagę, że przeniesienie własności nieruchomości w trybie art. 231 § 2 k.c. nie odbywa się w drodze umowy sprzedaży, co - wbrew zastosowanej nazwie – dotyczy także Umowy, w której chodziło o przeniesienie własności Nieruchomości za stosownym wynagrodzeniem w trybie art. 231 § 2 k.c. Z art. 37 ust. 1 u.g.n. zaś wynika, że tylko dla zawarcia umowy sprzedaży i oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste został wprowadzony obligatoryjny tryb przetargu. Z drugiej jednak strony w art. 37 ust. 2 u.g.n. ustawodawca, wymieniając sytuacje, w których właściwy jest tryb bezprzetargowy, odwołał się do nieostrego pojęcia „zbycia” nieruchomości i wymienił przypadki, w których chodzi o inne formy zbycia nieruchomości niż jej sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste. Tak określone wyjątki od trybu przetargowego dotyczą zatem sytuacji wykraczających poza dyspozycję art. 37 ust. 1 u.g.n., przez co nie sposób klarownie ocenić – wyrazem tego są rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące relacji między art. 37 ust. 1 u.g.n. i art. 231 § 2 k.c. - czy tryb przetargowy ograniczono

w art. 37 ust. 1 u.g.n. wyłącznie do sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste, czy też dotyczy on, wbrew literalnej wykładni (a także wbrew wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej art. 37 ust. 2 u.g.n. w związku z art. 231 § 2 k.c.), również wszystkich innych form zbywania nieruchomości przez wymienione w nim podmioty (w tym zbycia przewidzianego w art. 231 § 2 k.c.).

Zdaniem Sądu Okręgowego, zważywszy, że roszczenie przewidziane w art. 231 § 2 k.c. może być skierowane tylko do jednego podmiotu (tylko jeden podmiot spełnia wskazane w nim przesłanki), ogłoszenie przetargu w celu jego realizacji byłoby sprzeczne z zasadami logiki i z istotą tego przepisu. W rezultacie zastosowanie art. 37 ust. 1 i 2 u.g.n. uniemożliwiłoby – choć taka intencja ustawodawcy nie wynika literalnie ani z regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani z regulacji kodeksu cywilnego - realizację przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia przyznanego właścicielowi gruntu w art. 231 § 2 k.c., także na drodze sądowej (dopuszczenie takiej realizacji jedynie na drodze sądowej generowałoby zbędne koszty i byłoby nielogiczne). Mogłyby one jedynie dokonać zwykłej sprzedaży gruntu, a jeżeli podmiot, który wzniosł budowlę, wygrałby przetarg, mógłby tylko zaliczyć swoje nakłady na poczet zapłaty ceny. Z drugiej strony, Sąd odwoławczy dostrzegł, że katalog wyjątków od obligatoryjnego trybu przetargowego art. 37 ust. 2 u.g.n. nie obejmuje art. 231 § 2 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przystępując do rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy jest zobowiązany w pierwszej kolejności zbadać, czy zostały spełnione formalnoprawne wymagania do przedstawienia zagadnienia prawnego, a w konsekwencji, czy zaistniały przesłanki do podjęcia uchwały.

Zgodnie z postulatem ścisłej wykładni art. 390 § 1 k.p.c. w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, które prowadzi do merytorycznego związania sądu drugiej instancji (art. 390 § 2 k.p.c.), jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla

rozstrzygnięcia sprawy. W przeciwnym razie podjęcie stosownej uchwały przez Sąd Najwyższy nie jest dopuszczalne (por.m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1996 r., III CZP 91/96, OSNC 1997, Nr 1, poz. 9, z dnia 28 sierpnia 2008 r., III CZP 67/08, niepubl., z dnia 26 października 2011 r., III CZP 59/11, niepubl., z dnia 24 lipca 2013 r., III CZP 37/13, niepubl., z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CZP 8/15, niepubl.; z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 8/16, niepubl.; z dnia 22 czerwca 2016 r., III CZP 15/16, niepubl., z dnia 5 października 2016 r., III CZP 50/16, niepubl., z dnia 13 stycznia 2017 r., III CZP 89/16, niepubl., z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 32/17, niepubl., z dnia 11 stycznia 2018 r., III CZP 63/17, OSNC-ZD 2019, z. A, poz. 3, z dnia 10 sierpnia 2018 r., III CZP 27/18, niepubl.).

Wątpliwości i rozważania Sądu Okręgowego oparte zostały na założeniu, że w okolicznościach sprawy w odniesieniu do stron spełnione zostały przesłanki określone w art. 231 § 2 k.c. Tymczasem w świetle poczynionych w sprawie ustaleń założenie to wywołuje zasadnicze wątpliwości.

Jest tak nawet przy założeniu, że zastosowanie art. 231 § 2 k.c., który nie miał swego odpowiednika pod rządem dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej – „prawo rzeczowe”), jest uzasadnione w aspekcie międzyczasowym. Wprawdzie z ustaleń Sądów *meriti* nie wynika, kiedy na Nieruchomości wzniesiono budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, a jedynie, że w piśmie z dnia 8 czerwca 2015 r. P. poinformował Prezydenta Miasta O., iż „na podstawie decyzji Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 20 grudnia 1963 r. otrzymał z zasobu Lasów Państwowych nieruchomość Skarbu Państwa o powierzchni 3,9090 ha, położoną w O., obręb G., składającą się z działek oznaczonych na karcie mapy numerami (...)3 i (...)8, z przeznaczeniem pod budowę strzelnicy myśliwskiej. Strzelnica i towarzyszące jej budynki, budowle i urządzenia wybudowane zostały w latach sześćdziesiątych minionego wieku i były systematycznie remontowane i modernizowane ze środków własnych pozwanego Polskiego Związku Łowieckiego” (s. 1-2 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego). Jednakże nawet gdyby strzelnica i towarzyszące jej budynki, budowle i urządzenia

zostały wybudowane jeszcze pod rządem prawa rzeczowego, w ślad za dotychczasowym orzecnictwem Sądu Najwyższego należałoby uznać, że art. 231 § 2 k.c. jest właściwy czasowo także w takim przypadku (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 1965 r. I CR 73/65, OSPiKA 1966 r., z. 7-8, poz. 167, uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - zasada prawna z dnia 14 listopada 1966 r., III CZP 56/66, OSNCP 1967, nr 9, poz. 149 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1977 r., IV CR 466/77, OSPiKA 1978, z. 7-8, poz. 144).

Podstawowa wątpliwość dotyczy natomiast tego, czy art. 231 § 2 k.c. może mieć zastosowanie wówczas, gdy budynek lub inne urządzenie wzniosła na gruncie osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania. Z poczynionych w sprawie ustaleń bowiem wynika, że w dacie zawarcia Umowy w dziale III Księgi ujawnione było ograniczone prawo rzeczowe – użytkowanie na rzecz P., co było podstawą stwierdzenia przez Sąd Rejonowy, iż pozwany nie był posiadaczem samoistnym Nieruchomości i tym samym nie mogło mu przysługiwać roszczenie przewidziane w art. 231 § 1 k.c. Sądy *meriti* nie dokonały natomiast żadnych ustaleń co do źródła tego prawa (podstawy prawnej jego nabycia przez P.) ani nie rozważyły, jakie ma to znaczenie dla zastosowania art. 231 § 2 k.c. Z powołanego w ramach ustaleń pisma P. z dnia 8 czerwca 2015 r. zdaje się wynikać, że owym źródłem (podstawą prawną) była decyzja z 1963 r., mocą której – na co z kolei wskazuje decyzja Wojewody O. z dnia 15 kwietnia 2015 r. – w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów nieruchomości i innych obiektów majątkowych (Dz. U. Nr 67, poz. 332 ze zm.; dalej – „Rozporządzenie z 1958 r.”), przekazano P. Nieruchomość „w zarząd i użytkowanie”. Wprawdzie formuła ta nie była jednoznaczna, jednakże w orzecnictwie wyjaśniono już – w odniesieniu do praw nabywanych przez niepaństwowe osoby prawne (w tym spółdzielnie), inaczej niż w odniesieniu do praw nabywanych przez jednostki państwowe – że przez "zarząd" lub "zarząd i użytkowanie", spotykane w niektórych aktach normatywnych, należy rozumieć prawo użytkowania jako ograniczone prawo rzeczowe, w związku z czym przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu, a przed wejściem w życie tego

kodeksu przepisy prawa rzeczowego normujące tę instytucję prawną, stanowią, zgodnie z art. 283 k.c., podstawę praw i obowiązków stron w zakresie nie uregulowanym przepisami szczególnymi (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1968 r. III CZP 93/67, OSNC 1969, nr 2, poz. 21, z dnia 25 czerwca 1968 r., III CZP 61/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 89, z dnia 19 stycznia 1993 r., III CZP 163/92, OSNC 1993, nr 7-8, poz. 123, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1999 r., III CKN 187/98, niepubl., z dnia 16 kwietnia 2008 r., V CSK 540/07, niepubl., z dnia 9 października 2008 r., V CSK 97/08, niepubl., z dnia 25 lutego 2010 r., I CSK 194/08, OSP 2013, z. 11, poz. 110, z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 690/14, niepubl.). Sugestia co do tego, że P. nabyła prawo ograniczone użytkowania na podstawie decyzji z 1963 r., musi być jednak skonfrontowana ze wskazaną w tej decyzji podstawą prawną, którą było Rozporządzenie z 1958 r., regulujące, stosownie do jego tytułu i treści, przekazywanie (m.in.) nieruchomości i innych obiektów majątkowych jedynie „w ramach administracji państwowej”, i wydane na podstawie art. 81 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 16 ze zm.) oraz art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.). Zwłaszcza przy założeniu, że P. jako swoiste zrzeszenie osób fizycznych i prawnych zajmujące się łowiectwem, działające wyłącznie na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz. U. Nr 36, poz. 226) i statutu (por. art. 47 ust. 1 tej ustawy), był niepaństwową jednostką gospodarki uspołecznionej (osobą prawną) – założeniu mającym już pewne oparcie w orzecznictwie (por. *mutatis mutandis* uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1978 r., III CZP 47/78, OSNCP 1979, nr 1-2, poz. 27; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r., II CSK 100/07, OSNC-ZD 2008, z. B, poz. 37) – które mocą art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713 ze zm.) stało się P.w rozumieniu tej ustawy. Przyjęcie zaś tego założenia jest konieczne, gdyby bowiem P. (...) był państwową osobą prawną, oddanie mu Nieruchomości „w zarząd i użytkowanie” nie skutkowałoby powstaniem ograniczonego prawa rzeczowego użytkowania, lecz zarządu równoznacznego z wykonywaniem względem niej w imieniu własnym uprawnień płynących z własności państwowej; do zarządu tego

mógłby mieć wówczas zastosowanie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Uznanie, że P. jest niepaństwową osobą prawną, wywoływałoby pytanie, czy podstawą decyzji o przekazaniu mu Nieruchomości w zarząd i użytkowanie mogło być rzeczywiście Rozporządzenie z 1958 r., zwłaszcza w świetle orzecznictwa wąsko ujmującego zakres zastosowania tego aktu prawnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2005 r., III CK 108/05, niepubl.). Z drugiej strony uwzględnienia wymagałoby, że P. realizował też zadania w zakresie administracji państwowej, przy czym zgodnie z § 6 zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 15 października 1959 r. w sprawie nadania statutu zrzeszeniu "Polski Związek Łowiecki" (M.P. Nr 91, poz. 492) do jego zadań należała m.in. troska o rozwój łowiectwa i współdziałanie z organami administracji państwowej w zakresie wykonywania ustawodawstwa łowieckiego, w tym podnoszenie sprawności strzeleckiej swoich członków (pkt 7), w związku z czym P. było uprawnione m.in. do prowadzenia strzelectwa myśliwskiego (§ 7 pkt 7). Ponadto z poczynionych w sprawie ustaleń nie wynika, aby decyzja z 1963 r. została usunięta z obrotu.

Stwierdzenie, że w dacie zawarcia Umowy P. przysługiwało ograniczone prawo użytkowania Nieruchomości, stawia pod znakiem zapytania tezę, iż Gminie przysługiwało względem P. roszczenie na podstawie art. 231 § 2 k.c. Hipoteza tego przepisu od początku jego obowiązywania wzbudzała wątpliwości, przy czym dotyczyły one przede wszystkim tego, czy reguluje on jedynie, podobnie jak art. 231 § 1 i pierwotnie obowiązujący art. 231 § 3 k.c., relacje między właścicielem gruntu a posiadaczem samoistnym w dobrej albo w złej wierze czy także stosunki między właścicielem gruntu a posiadaczem zależnym. Nawet jednak szersza interpretacja, ku której skłaniał się Sąd Najwyższy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1998 r., I CKU 205/97, niepubl. i z dnia 21 września 2011 r., I CSK 721/10, niepubl., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2019 r., III CZP 109/18, OSNC 2020, nr 3, poz. 24), nie przekreślała ogólniejszego założenia, że w przepisie chodzi o stosunki między właścicielem a posiadaczem, który włada rzeczą bez tytułu prawnego (*implicite* uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2019 r., III CZP 109/18 oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia

2021 r., III CZP 79/19, OSNC 2021, nr 12, poz. 79, gdzie wskazano, że roszczenie z art. 231 § 2 k.c. stanowi rozwiązanie alternatywne wobec skargi negatoryjnej; por. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1995 r., III CZP 169/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 64, w której przyjęto, że właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie, może realizować przysługujące mu na podstawie art. 231 § 2 k.c. roszczenie przeciwko każdemu podmiotowi, który nie był uprawniony do dokonywania tego rodzaju nakładów na tym gruncie) ewentualnie - że jego stosowanie jest wyłączone, jeżeli przepisy regulujące stosunek prawny uprawniający do władania rzeczą obejmują reguły dotyczące rozliczeń z tytułu dokonania nakładów. Należy zwrócić uwagę, że za ograniczeniem zastosowania art. 231 § 2 k.c. do stosunków między właścicielem a posiadaczem, który włada rzeczą bez tytułu prawnego, przemawia już samo usytuowanie art. 231 k.c. w ramach Działu poświęconego przepisom o ochronie własności, które – przynajmniej co do zasady – regulują przypadki naruszeń prawa własności, a więc przypadki inegerencji w prawo własności ze strony osoby, której nie przysługuje skuteczny względem właściciela tytuł do tego. Przemawia za tym także art. 231 § 1 k.c., w którym mowa o posiadaczu samoistnym w dobrej wierze (co może dotyczyć jedynie posiadacza bez tytułu prawnego). Podobnie wykładnia celowościowa, ponieważ sens art. 231 k.c. wyrażał się w unormowaniu sytuacji, w których grunt został zabudowywany wbrew woli właściciela pozbawionego faktycznego władania rzeczą, co – w następstwie zastosowania zasad ogólnych – narażałoby go na nieprzewidywaną konieczność dokonania wyboru między zwrotem nakładów (por. art. 226 § 1 zd. 2 k.c.) ewentualnie koniecznością zaakceptowania istotnej zmiany nieruchomości (gdy nakłady zostały poniesione w złej wierze) a żądaniem wydania rzeczy (ograniczonym przez prawo zatrzymania – art. 461 § 1 k.c.) lub przywrócenia stanu zgodnego z prawem (art. 222 k.c.), co wiązałoby się zazwyczaj ze zniszczeniem budynku, który to rezultat był dezaprobowany (jako sprzeczny z zasadami współżycia społecznego) w orzecznictwie jeszcze przed wejściem w życie kodeksu cywilnego (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1963 r., 3 CR 74/62, OSPiKA 1964, z. 7—8, poz. 153). Jeżeli zaś podstawą władania zabudowanym gruntem był stosunek prawny, nakłady te powinny być rozliczone stosownie do przepisów regulujących ten stosunek, akceptowanych albo

– co w sferze związanych z użytkowaniem praw i obowiązków obligacyjnych jest dopuszczalne - zmodyfikowanych przez strony przewidujące dokonanie takich nakładów (por. podobnie co do art. 230 k.c. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1998 r., III CKN 33/98, OSNC 1999, Nr 6, poz. 110, z dnia 11 marca 1999 r., III CKN 187/98 i z dnia 1 marca 2017 r., IV CSK 287/16, niepubl. i tam przywoływane orzecznictwo; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2001 r., IV CKN 253/00, niepubl.).

W dacie wydania decyzji z 1963 r. obowiązywał art. 133 § 2 prawa rzeczowego, który stanowił, że „Użytkowanie, ustanowione na rzecz osoby prawnej, nie może trwać dłużej niż lat trzydzieści ani dłużej niż sama osoba prawna”. Z art. 144 prawa rzeczowego wynikało, że użytkownika obciążały jedynie naprawy i inne nakłady, połączone ze zwykłym korzystaniem z rzeczy, stosownie zaś do art. 146 prawa rzeczowego „Gdy użytkownik poczynił nakłady, do których nie był obowiązany, stosuje się odpowiednio przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Jednakże użytkownik może w każdym przypadku zabrać nakłady z powrotem, przywracając rzecz do stanu poprzedniego”.

Pod rządem kodeksu cywilnego prawo użytkowania ustanawiane na rzecz osoby prawnej może być prawem bezterminowym (por. art. 266 w związku z art. 284 k.c.), a w kwestii nakładów art. 240 k.c. stanowi, że użytkownik obowiązany jest dokonywać napraw i innych nakładów związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy, a o potrzebie innych napraw i nakładów powinien niezwłocznie zawiadomić właściciela i zezwolić mu na dokonanie potrzebnych robót (§ 1). Jeżeli zaś użytkownik poczynił nakłady, do których nie był obowiązany, stosuje się odpowiednio przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (§ 2).

Na gruncie przywołanych przepisów wzniesienie na gruncie budynku lub innego urządzenia o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki nie należy – przynajmniej co do zasady - do obowiązków użytkownika, co oznacza, że ich rozliczenie powinno być dokonane stosownie do przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (art. 752 i n. k.c.). Tym niemniej rozwiązanie to wywołuje wątpliwości, gdy dokonanie nakładów było z góry zaplanowane (z materiału sprawy zdaje się wynikać, że *in casu* przeznaczenie

Nieruchomości na strzelnicę przewidywała już decyzja z 1963 r.) – trudno wówczas uznać, iż użytkownik działał *sine mandatu* w rozumieniu art. 752 k.c. – i miało na względzie korzyść użytkownika (regulacja *negotiorum gestio* zakłada, że wydatki i nakłady służą prowadzeniu „cudzej sprawy”, a więc mają przynosić korzyść innej osobie - por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 125/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 108). Nawet jednak, gdyby przyjąć, że w takiej sytuacji zastosowanie art. 753 § 2 zd. 2 k.c. nie jest adekwatne (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1968 r., III CZP 61/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 89, gdzie wskazano, że stosownie do art. 260 k.c. użytkownikowi przysługuje prawo domagania się zwrotu nakładów, do których przeprowadzenia nie był obowiązany, a które zostały dokonane w interesie właściciela i które ulepszają bądź zwiększają wartość nieruchomości; por. też w kontekście art. 713 k.c. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2018 r., IV CSK 493/17, niepubl.), miarodajne byłoby odwołanie do ogólniejszej reguły (por. art. 226 § 1 w zw. z art. 230 k.c. i art. 408 § 1 k.c.) – uwzględniającej m.in. możliwość amortyzacji nakładów – w myśl której w razie wygaśnięcia użytkowania użytkownikowi przysługuje prawo do rozliczenia nakładów użytecznych w takim zakresie, w jakim zwiększają one wartość rzeczy w chwili jej wydania właścicielowi. Roszczenie takie powstaje jednak dopiero z chwilą zwrotu rzeczy (por. art. 408 § 1 zdanie drugie i § 2, art. 226 § 1 zdanie drugie, art. 227 § 2 *in fine* i art. 676 k.c. w związku z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2005 r., III CZP 50/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 40; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1998 r., III CKN 33/98), *in casu* zaś nic nie wskazuje na to, że przed zawarciem Umowy doszło do wygaśnięcia prawa użytkowania P..

W każdym jednak razie, obowiązująca regulacja odnosząca się do prawa użytkowania nie stwarza wystarczających podstaw do przyjęcia, że właściciel gruntu może wystąpić z roszczeniem przewidzianym w art. 231 § 2 k.c. także w sytuacji, w której budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki wznosił na gruncie jego użytkownik.

Warto zaznaczyć, że przyznanie właścicielowi takiego roszczenia nie odpowiadałoby też założeniom leżącym u podstaw Rozporządzenia z 1958 r.,

mającego stanowić podstawę decyzji z 1963 r. Przepisy tego Rozporządzenia (w tym § 6 ust. 2 w związku z § 7 ust. 1) bowiem sugerują, że przekazanie nieruchomości „w ramach administracji państwowej” następowało co do zasady nieodpłatnie i bezterminowo, w związku z czym w ogóle nie zakładano rozliczenia nakładów. Jak już jednak wskazano, sugestia co do tego, że właśnie decyzja z 1963 r. była źródłem ograniczonego prawa rzeczowego użytkowania wymaga weryfikacji i ewentualnego potwierdzenia, także dlatego, iż Rozporządzenie to w zasadzie nie miało zastosowania do przekazywania nieruchomości na rzecz niepaństwowych osób prawnych. Warto też zauważyć, że w powoływanym przez Sąd pismie P. do Wojewody O. z dnia 8 czerwca 2015 r. wspomina się o opłacie rocznej za prawo użytkowania.

Z tych względów, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.