

154

Uchwała Sądu Najwyższego — Izba Cywilna
z dnia 24 listopada 1992 r.
III CZP 124/92

Sąd Rejonowy w sprawie z wniosku Skarbu Państwa — Kierownika Urzędu Rejonowego w N. i Kurii Prowincjonalnej Zakonu o.o. Bonifratrów w W. o wpis po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki w Nowym Sączu, postanowieniem z dnia 20 sierpnia 1992 r. I Cr 351/92 — do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.:

„Czy może stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej umowa notarialna o oddaniu gruntu Skarbu Państwa w nieodpłatne użytkowanie wieczyste na cele nie związane z prowadzeniem działalności zarobkowej, jeżeli nie dokonano równocześnie sprzedaży położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń?”

podjął następującą uchwałę:

Umowa notarialna o oddanie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa w nieodpłatne użytkowanie wieczyste na cele nie związane z prowadzeniem działalności zarobkowej, w której nie dokonano równocześnie sprzedaży położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń (art. 20 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości — tj. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.) nie może stanowić podstawy wpisu w księdze wieczystej.

Uzasadnienie

Kierownik Urzędu Rejonowego w N. działając w imieniu Skarbu Państwa, umową notarialną z 30.XI.1991 r. sporządzoną w Państwowym Biurze Notarialnym w N. Nr rep. A. 15497/91, oddał w nieodpłatne użytkowanie wieczyste Zakonowi Ojców Bonifratrów z siedzibą władz prowincji w W. grunt o powierzchni 20,0480 ha, położony w N., a składający się z parcel bliżej w wymienionym akcie opisanych, w celu dokończenia wznoszonego na nim zespołu obiektów powstającego szpitala i prowadzenia w nim działalności leczniczej, nie mającej charakteru zarobkowego. W umowie tej strony oświadczyły, że wspomniani zespół obiektów pod przyszły szpital znajduje się w stanie surowym, częściowo zamkniętym, że powstał on w wyniku nakładów poniesionych wyłącznie ze środków Skarbu Państwa, których wysokość została określona na kwotę 77 371 259 339 zł, tudzież że zespół ten będzie stanowił część składową gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. W związku z tym kierownik Urzędu Rejonowego w N. zrezygnował ze zwrotu nakładów poczynionych na budowę szpitala, z tym że Kuria Prowincjonalna o.o. Bonifratrów byłaby zobowiązana do zwrotu tych nakładów — i to po odpowiednim ich zwaloryzowaniu — w przypadku określonym

w dodatkowym porozumieniu stron, a mianowicie w przypadku przeniesienia prawa wieczystego użytkowania przedmiotowego gruntu na rzecz podmiotu nie wymienionego w art. 4 ust. 6 ustawy z 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nakłady te podlegały także „odliczeniu” w razie rozwiązania przedmiotowej umowy i odebrania gruntu oddanego w nieodpłatne użytkowanie wieczyste na podstawie art. 240 k.c.

Sąd Rejonowy w Nowym Targu postanowieniem z 25.III.1992 r. odmówił dokonania w księdze wieczystej wpisu prawa wieczystego użytkowania gruntu określonego bliżej we wspomnianej umowie notarialnej z tym uzasadnieniem, że oddanie gruntu zabudowanego w użytkowanie wieczyste, a za taki należy uznać grunt oddany Kurii Prowincjonalnej o.o. Bonifratrów, może nastąpić — stosownie do art. 20 ustawy z 29.IV.1985 r. — z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, co w omawianej sprawie nie miało miejsca. Wniosek o wpisanie prawa wieczystego użytkowania w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości na rzecz Kurii Prowincjonalnej o.o. Bonifratrów, nie mógł być też — zdaniem Sądu Rejonowego — uwzględniony, nawet przy przyjęciu, że jest on gruntem nie zabudowanym (bo obiekty pod przyszły szpital nie zostały ukończone), dlatego że w przedmiotowej umowie nie określono wszystkich warunków, o których mowa w art. 239 k.c., a które decydują o jej ważności.

Od postanowienia tego wniósł rewizję Skarb Państwa oraz Kuria Prowincjonalna o.o. Bonifratrów. Rewizja Kurii Prowincjonalnej o.o. Bonifratrów została jednak prawomocnie odrzucona.

Skarb Państwa natomiast w rewizji swej, nie powołując się wyraźnie na żadną z podstaw określonych w art. 368 k.p.c., domagał się jedynie uchylecia zaskarżonego postanowienia.

Rozpoznając sprawę na skutek rewizji Skarbu Państwa Sąd Wojewódzki w Nowym Sączu uznał, że występuje w niej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, przytoczone w części wstępnej uchwały, które przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Udzielając odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości Sądu Wojewódzkiego sprowadzają się formalnie do jednego problemu, a mianowicie czy umowa notarialna o oddanie gruntu zabudowanego stanowiącego własność Skarbu Państwa (lub gminy) w nieodpłatne użytkowanie wieczyste jednemu z podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 6 ustawy z 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tj. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.), na cele nie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez równoczesnej sprzedaży tym podmiotom położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń (por. art. 20 cyt. ustawy), jest ważna; innymi słowy, czy umowa taka może stanowić podstawę wpisu (ujawnienia) wynikającego z niej prawa dla wieczystego użytkownika w księdze wieczystej.

W rzeczywistości jednak problem ten wiąże się ściśle z drugim, dotyczącym zakresu kognicji Sądu (uprzednio — Państwowego Biura Notarialnego) prowadzącego księgę wieczyste, przy rozpoznawaniu wniosków i dołączonych do niego dokumentów o wpis określonego prawa w księgach wieczystych, co zresztą wynika z uzasadnienia pytania prawnego.

Ten ostatni jednak problem, na co również wskazuje uzasadnienie zagadnienia przedstawionego Sądowi Najwyższemu wprost do rozstrzygnięcia, nie stwarza w ostatecznym wyniku dla Sądu Wojewódzkiego poważniejszego problemu.

W tym względzie bowiem Sąd Wojewódzki — z wyjątkiem stwierdzenia, że powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie i doktrynie, że „badanie treści i formy dokumentów stanowiących podstawę wpisu nie dotyczy ich merytorycznej zasadności i słuszności”, które odnosi się jedynie do orzeczeń sądowych stanowiących podstawę wpisu — w ostatecznym wyniku trafnie

powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, zwłaszcza na pogląd zawarty w uchwale z 12.IV.1990 r. III CZP 14/90 (nie publ.) i wyprowadził z niego prawidłowe wnioski.

W związku z tym dla ostatecznego zamknięcia tego problemu należy jedynie przypomnieć, że za utrwalony należy uznać w orzecznictwie pogląd, że zakres kognicji Sądu prowadzącego księgi wieczyste, aczkolwiek w swoisty sposób ograniczony, nie ma jednak wyłącznie charakteru formalnego, ale także merytoryczny. Sąd zatem prowadzący księgi wieczyste ma prawo i obowiązek badać ważność czynności prawnej, stanowiącej podstawę wpisu.

Odpowiedź natomiast na podstawowe zagadnienie prawne, budzące poważne wątpliwości, a sprowadzające się do tego, czy umowa notarialna o oddanie gruntu zabudowanego w nieodpłatne użytkowanie wieczyste, w której nie dokonano równocześnie sprzedaży użytkownikowi położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, jest ważna, a tym samym czy może stanowić podstawę wpisu w księgę wieczystej wynikającego z niej prawa, musi być przecząca. Innymi słowy umowa taka — jako dotknięta nieważnością (art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 20 cyt. ustawy) — nie może stanowić podstawy wpisu.

Do takiej odpowiedzi prowadzi wykładnia art. 20 wielokrotnie cytowanej ustawy z 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tj. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.). Przepis ten nie powinien w zasadzie stwarzać trudności interpretacyjnych, chociażby ze względu na jednoznaczną treść. Trudności takie, w tym rozbieżne poglądy wypowiedziane w tym względzie, szczególnie w doktrynie, na które powołuje się Sąd Wojewódzki w uzasadnieniu zagadnienia prawnego, wynikają między innymi z podwójnej regulacji prawa wieczystego użytkowania (we wspomnianej ustawie, a wcześniej w uchylonej już ustawie z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a także w tytule II księgi drugiej kodeksu cywilnego), które to regulacje nie zawsze ściśle do siebie przystają, a przede wszystkim z wielokrotnych zmian wspomnianej ustawy z 29.IV.1985 r., w tym bardzo istotnych wprowadzonych nowelą z 29.IX.1990 r. (Dz.U. nr 79, poz. 404).

W związku z tym należy pokrótce przypomnieć, że instytucja wieczystego użytkowania, jako prawa sytuującego się pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, pojawiła się po raz pierwszy we wspomnianej już ustawie z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159 ze zm.), a następnie problematykę tę uregulowano w tytule II księgi drugiej kodeksu cywilnego. Mimo iż kodeks cywilny w zasadzie recypował rozwiązania zawarte w tej materii we wspomnianej ustawie, to jednak ustawa ta nie została przez kodeks cywilny uchylona, a dopiero znacznie później zastąpiona ustawą z 29.IV.1985 r.

Od wejścia zatem w życie kodeksu cywilnego datuje się wspomniana dwutorowość w regulacji instytucji prawa wieczystego użytkowania. Ta dwutorowość regulacji, a zwłaszcza wielokrotne zmiany ustawy z 29.IV.1985 r., których Sąd Wojewódzki nie wziął w dostatecznym stopniu pod uwagę, sprawiły, że we wcześniejszym okresie, zwłaszcza w doktrynie, wypowiedzany był w tej materii pogląd, że budynki i inne urządzenia, których wieczysty użytkownik nie wznosił na oddanym mu gruncie, bądź ich nie nabył, stanowią nadal, a w każdym razie mogą stanowić, część składową gruntu.

Pogląd ten był jednak wypowiedzany na gruncie innego stanu prawnego. Już wprawdzie ustawa z 29.IV.1985 r. w nowy sposób określiła los budynków i innych urządzeń, jakie znajdują się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, to jednak zasada wyrażona w art. 20, wedle której oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, nie miała zastosowania w przypadku ustanowienia użytkowania na takim gruncie (zbudowanym) na rzecz spółdzielni mieszkaniowych

oraz innych osób prawnych, nie będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi (por. art. 22 ust. 2 tekstu pierwotnego ustawy). W takim przypadku położone na gruncie budynki i inne urządzenia mogły być — w zależności od zadań ustawowych lub statutowych wymienionych osób — sprzedane tym osobom lub oddane w użytkowanie wieczyste. Podobną możliwość przewidywał również art. 12 ust. 3 ustawy z 14.VII o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Zasady, o której mowa w art. 20 cyt. ustawy, nie przewiduje także przepis art. 235 § 1 k.c. Przepis ten w drodze wyjątku od zasady *superficies solo cedit*, określonej w art. 48 k.c., stanowi jedynie, że budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub należący do gmin bądź ich związków przez wieczystego użytkownika albo nabyte przez niego zgodnie z właściwymi i przepisami przy zawieraniu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowią jego własność. Przytoczony stan prawny nie wyklucza zatem poprawności poglądu, na który powołał się Sąd Wojewódzki w uzasadnieniu przedmiotowego pytania prawnego. Wspomniany pogląd nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia na gruncie wielokrotnie cytowanej ustawy z 29.IV.1985 r. w brzmieniu nadanym jej nowelą z 29.IX.1990 r. (Dz.U. nr 79, poz. 404), a w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego na rzecz osób fizycznych — już począwszy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Powołana nowela wprowadziła m. in. zasadę oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym na podstawie umów cywilnoprawnych, na jednakowych zasadach, co łączyło się z koniecznością dostosowania przepisów przedmiotowej ustawy do zachodzących zmian ustrojowych Państwa. W konsekwencji nowelą tą (por. art. 1 pkt 22) skreślono art. 22 i 23 ustawy (według numeracji przyjętej w tekście podstawowym), a tym samym wyjątek od zasady określonej w art. 20 (w tekście podstawowym w art. 21) umożliwiający oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych oraz innych osób prawnych — w zależności od zadań ustawowych lub statutowych tych osób — bądź z równoczesną sprzedażą tym osobom położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, bądź oddaniu ich (również) w użytkowanie wieczyste.

Obecnie zatem oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego — w każdym przypadku — musi nastąpić z równoczesną sprzedażą położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń (art. 20 ustawy z 29.IV.1985 r.). W takim bowiem przypadku — według założeń ustawy — dochodzi do powstania dwóch odrębnych praw — prawa użytkowania wieczystego gruntu i prawa własności budynku. To drugie prawo ponadto (własności budynku) nie może obecnie należeć do innej osoby niż użytkownik wieczysty (por. m. in. treść art. 4 ust. 8, art. 23 ust. 2, pkt 5, art. 38 i 39 ustawy oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.VII.1991 r. o wykonaniu niektórych przepisów tej ustawy — Dz.U. nr 72, poz. 311).

Przepis art. 20 cyt. ustawy jest poza tym — podobnie jak cała ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości — przepisem szczególnym (*lex specialis*) w stosunku do przepisów zawartych w tytule II księgi drugiej kodeksu cywilnego, ze wszystkimi stąd wynikającymi konsekwencjami. Przepisy tej ustawy mają zatem zastosowanie przed przepisami kodeksu cywilnego, zwłaszcza art. 235 § 1 k.c. (por. także art. 7 ustawy z 29.IV.1985 r.). Ponadto przepisy omawianej ustawy, jako przepisy szczególne, muszą być interpretowane ściśle, a nie rozszerzająco. Na taką (ściłą) interpretację przepisów wspomnianej ustawy wskazał też Sąd Najwyższy m. in. w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z 23.VII.1992 r. III CZP 63/92 (dotychczas nie publ.). Wreszcie art. 20 cyt. ustawy — na co wskazuje chociażby jego reakcja — jest przepisem bezwzględnie obowiązującym (*iuris cogentis*).

Stąd też, skoro przepis ten w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego wprowadza — i to bez

żadnych wyjątków — obowiązek równoczesnej sprzedaży użytkownikowi wieczystemu położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, to brak takich postanowień w umowie o oddanie takiego gruntu w użytkowanie wieczyste, względnie zamieszczenie w niej postanowień zmierzających do obejścia tego obiektu, sprawia, że umowa taka jest nieważna (art. 58 § 1 k.c.) i jako taka nie może stanowić podstawy wpisu w księdze wieczystej wynikającego z niej prawa wieczystego użytkowania jedynie w odniesieniu do samego gruntu (por. art. 46 ust. 1 ustawy z 6.VII.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece — Dz.U. nr 19, poz. 147 ze zm. oraz § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18. III.1992 r. w sprawie wykonania przepisów wymienionej ustawy — Dz.U. nr 29, poz. 128).

Na trafność powyższego wniosku nie ma wpływu fakt, że w sprawie, na tle której wyłonilo się przedmiotowe zagadnienie, budzące poważne wątpliwości, Skarb Państwa oddał grunt w nieodpłatne użytkowanie wieczyste jednemu z podmiotów wyszczególnionych w art. 4, ust. 6 ustawy na cele nie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Preferencje bowiem, o których mowa w tym przepisie, odnoszą się jedynie do możliwości oddania przez Skarb Państwa wyszczególnionym podmiotom gruntu w takie (nieodpłatne) użytkowanie wieczyste, na cele nie związane z prowadzeniem działalności zarobkowej.

Nie dotyczą one natomiast możliwości oddania tym podmiotom w nieodpłatne „użytkowanie” także położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, co wyraźnie wynika z treści cytowanego przepisu. Budynki i inne urządzenia zatem, położone na gruncie oddanym wspomnianym podmiotom w nieodpłatne użytkowanie wieczyste, muszą być podmiotom tym sprzedane, ewentualnie po obniżonej cenie (arg. z art. 4, ust. 6 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy), i to równocześnie z oddaniem im takiego (zabudowanego) gruntu z wyłączeniem jednakże trybu przetargu (por. art. 4, ust. 8 ustawy).

Reasumując należy stwierdzić, że umowa notarialna, w której nie dokonano równocześnie sprzedaży położonych na gruncie oddanym w nieodpłatne użytkowanie wieczyste budynków i innych urządzeń, jest nieważna.

Uzasadnia to odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne, jak w sentencji uchwały.