

ZARZĄDZENIE Nr 2310/2015
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
z dnia 27.08.2015 r.

w sprawie nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 739/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta Krakowa

Na podstawie art. 4 pkt 9b¹ i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z Dz.U. z 2015 r. poz. 782, 1039, 985) zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Po rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 739/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta Krakowa złożonego przez Spółkę IMS Budownictwo sp. z o.o., nie znajduje się podstaw do uwzględnienia wezwania.

2. Uzasadnienie nieuwzględnienia wezwania, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik do niniejszego zarządzenia.

§ 2. Wykonanie zarządzenia powierza się Dyrektorowi Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa.

§ 3. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

UZASADNIENIE

W dniu 12 sierpnia 2015 r. Spółka IMS Budownictwo sp. z o.o. wezwała Prezydenta Miasta Krakowa wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 739/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta Krakowa tj. „w zakresie, dotyczącym opłat pobieranych od użytkownika wieczystego na podstawie tego aktu”.

Wyżej wymienione zarządzenie wydane przez Prezydenta Miasta Krakowa wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej dotyczy zmiany treści prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych na terenie Krakowa, nabytych na podstawie różnych tytułów prawnych, w zakresie sposobu, celu, przeznaczenia i korzystania z nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Może to nastąpić:

1. Na wniosek użytkownika wieczystego, który:
 - a) nie zalega ze zobowiązaniami finansowymi w stosunku do Skarbu Państwa, oraz Gminy Miejskiej Kraków i nie jest w stanie upadłości lub likwidacji,
 - b) zobowiąże się pokryć wszelkie koszty związane ze zmianą prawa użytkowania wieczystego,
 - c) spełnił dodatkowe świadczenia pieniężne i niepieniężne zawarte w umowie użytkowania wieczystego, jeśli świadczenia takie w umowie użytkowania wieczystego występują,
 - d) złoży oświadczenie, że w umowie notarialnej zmiany prawa użytkowania wieczystego zobowiąże się do pokrycia w całości wszelkich roszczeń jakichkolwiek osób trzecich związanych z tą zmianą.
2. Przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek:
 - a) zgodności sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy,
 - b) wpłaty przez użytkownika wieczystego na rzecz Skarbu Państwa opłaty stanowiącej 25% ceny nieruchomości gruntowej określonej dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości gruntowej, którą ustala się, na dzień realizacji wniosku, na podstawie wartości nieruchomości określonej przez działającego na zlecenie właściciela gruntu rzeczoznawcę majątkowego. Wpłata ustalonej opłaty z tytułu zmiany umowy użytkowania wieczystego musi nastąpić nie później niż do dnia zawarcia stosownej umowy notarialnej.

Zasadniczy trzon przepisów regulujących prawo użytkowania wieczystego znajduje się w Tytule II Księgi II Kodeksu cywilnego. Prawo to zostało ukształtowane przez ustawodawcę jako prawo na rzeczy cudzej, pośrednie pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami. Traktowane jest jako prawo zbliżone treścią i funkcją do prawa własności.

Pomimo, że nieruchomości pozostające w użytkowaniu wieczystym – zgodnie z art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nie należą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, to jednak, właściciel ma wpływ na sytuację prawną nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym. Zgodnie bowiem z ustawą o gospodarce nieruchomościami właściciel może m.in. dokonywać aktualizacji opłaty rocznej, zmieniać jej stawkę, a także

żądać rozwiązania prawa użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie, tj. zgodnie z art. 33 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i art. 240 Kodeksu cywilnego. Wynika z tego, że zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa posiadają stosowne instytucje prawne, które umożliwiają swoistą kontrolę właścicielską nad sposobem wykonywania prawa użytkowania wieczystego przez użytkownika wieczystego, niezależnie od trybu w jakim prawo to powstało.

Warto podkreślić, że zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy, *„użytkowanie wieczyste jest nie tylko stosunkiem rzeczowym ale i stosunkiem obligacyjnym”* (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2005 r., II CK 34/06). Wyrazem stosunku rzeczowego jest prawo do korzystania z nieruchomości publicznej z wyłączeniem innych osób oraz prawo do rozporządzania przysługującym użytkownikowi wieczystemu prawem do gruntu. Źródłem stosunku obligacyjnego jest natomiast umowa zawarta pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym lub stosowna decyzja administracyjna, kreująca ten stosunek prawny. Skoro zatem sposób korzystania wynika z uzgodnień pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym i został określony w umowie, to dopuszczalna jest możliwość zawarcia umowy zmieniającej treść prawa użytkowania wieczystego, co można wywieść z art. 233 Kodeksu cywilnego stosując *argumentum a maiori ad minus* oraz przepisy ogólne Kodeksu cywilnego np. art. 77 Kodeksu cywilnego.

Skoro zatem istnieje możliwość zmiany treści użytkowania wieczystego, którego źródłem jest umowa na zasadzie art. 77 Kodeksu cywilnego, jak to ma miejsce w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego powstałego w wyniku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w drodze umowy, to tym bardziej istnieje taka możliwość w odniesieniu do tego prawa powstałego w inny sposób. W literaturze podkreśla się, że *„decyzja właściwego organu określająca warunki użytkowania wieczystego pełni więc taką samą funkcję co umowa, kształtuje bowiem treść prawa użytkowania wieczystego”* (tak S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny Nr 5, s. 52; podobnie Z. Truskiewicz [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 357). Wyjaśnić należy, że w stosunku do użytkowań wieczystych powstałych w formie decyzji administracyjnej, albo potwierdzających okoliczność nabycia z mocy prawa w formie decyzji administracyjnej, do zmiany powstałego w ten sposób prawa nie może mieć zastosowania nadzwyczajny tryb zmiany decyzji administracyjnej przewidziany w art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowisko takie jest prezentowane w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2007 r., I SA/Wa 850/07, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2009 r., I SA/Wa 1779/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2009 r., I SA/Wa 697/09, CBOSA). Nie do zaakceptowania jest bowiem pogląd, wedle którego zmiana treści stosunku prawnego użytkowania wieczystego mogłaby nastąpić jedynie w odniesieniu do użytkowania wieczystego powstałego w drodze umowy. Oznaczałoby to w praktyce funkcjonowanie w porządku prawnym dwóch różnych praw użytkowań wieczystych o takiej samej nazwie, ale różnej konstrukcji juretycznej. Użytkowanie wieczyste jest natomiast instytucją jednorodną ale różne są źródła powstania tego prawa.

Zmiana treści użytkowania wieczystego na zasadach przewidzianych ww. zarządzeniu następuje w formie umowy w oparciu o zgodne oświadczenia woli, zarówno użytkownika wieczystego, jak i właściciela nieruchomości. Brak jest przeszkód prawnych, które uniemożliwiłyby dokonywanie zmiany treści prawa użytkowania wieczystego od spełnienia przez użytkownika wieczystego dodatkowych warunków określonych przez obie strony przyszłej umowy. Zmianie bowiem ulega stosunek cywilnoprawny łączący właściciela gruntu z użytkownikiem wieczystym. Ani właściciel gruntu ani użytkownik wieczysty nie mają w tym zakresie roszczenia o dokonanie tego typu zmiany. Co więcej, takie rozwiązanie nie wykracza poza ramy swobody w kształtowaniu treści użytkowania wieczystego pozostawionej przez ustawodawcę. Powyższe uzasadnia ciężący z mocy prawa na właścicielu nieruchomości – w tym przypadku Prezydencie Miasta Krakowa reprezentującym Skarb Państwa – pozostającej w użytkowaniu wieczystym obowiązek kierowania się zawartą w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasadą prawidłowej gospodarki. Zasada ta winna być respektowana nie tylko na etapie oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, ale również na etapie realizacji uprawnień właścicielskich w stosunku do poszczególnych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a pozostających w użytkowaniu wieczystym. Obowiązuje ona właściciela nieruchomości z mocy samego prawa, w odniesieniu do każdej czynności dotyczącej gospodarowania nieruchomościami.

W kontekście powyższego wskazać należy na podwójną rolę w jakiej Prezydent Miasta Krakowa występuje, będąc zarazem organem wykonawczym Gminy Miejskiej Kraków oraz reprezentującym interesy Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym. W wyroku z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CSK 289/11 Sąd Najwyższy wskazał, że *„podwójna rola tego samego z nazwy organu, który jest z jednej strony organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej strony wypełnia obowiązki wynikające z reprezentowania Skarbu Państwa może prowadzić do rozmaitych komplikacji. Nie oznacza to jednak, że nie można odróżnić od siebie czynności, które organ ten wykonuje, znajdując się w konkretnych okolicznościach w ramach każdej z tych ról, sprawując w odniesieniu do nieruchomości funkcje raz w zakresie dominium, a drugi raz w ramach imperium. Podobna sytuacja występuje odnośnie do mienia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i generalnie w odniesieniu do własności państwowej”*. W powołanym orzeczeniu SN podkreślił również, iż *„innego rodzaju przepisy stanowią o administracyjnych decyzjach w zakresie prawa budowlanego, a inne o mających charakter cywilnoprawny oświadczeniach woli w odniesieniu do celu użytkowania wieczystego określonego w umowie”*.

Mając na względzie zawartą w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasadę prawidłowej gospodarki, jak również wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadę swobody zawierania umów, uznano, że istnieje możliwość dokonywania zmiany treści prawa użytkowania wieczystego, ale po uzyskaniu opłaty, stanowiącej rekompensatę, która przysługuje w tym zakresie właścicielowi gruntu. Należy zauważyć, że rzeczoną opłatę użytkownik wieczysty będzie płacił jedynie w sytuacji, gdy wyrazi zgodę na dokonanie zmiany treści prawa użytkowania wieczystego. W tym zakresie użytkownik wieczysty nie jest do niczego zobowiązany, może bowiem nadal wykorzystywać przysługujące mu prawo użytkowania wieczystego w sposób dotychczasowy, realizując sposób cel określony w umowie. Możliwość zmiany treści prawa użytkowania wieczystego jest zatem dla użytkownika dodatkową możliwością maksymalnego wykorzystania przysługującego mu prawa. Należy bowiem mieć na względzie korzyści gospodarcze jakie może osiągnąć użytkownik wieczysty w sytuacji dokonania takiej zmiany. Dzięki temu będzie mógł on przede wszystkim zainwestować nieruchomość w sposób zgodny ze swoim zamierzeniem

inwestycyjnym, wykorzystując przy tym aktualną koniunkturę na rynku nieruchomości do osiągnięcia maksymalnych zysków z tytułu posiadanego prawa do dysponowania gruntem. W przeciwnym bowiem razie w celu umożliwienia danemu użytkownikowi wieczystemu realizacji inwestycji niezgodnej z dotychczasowym sposobem korzystania lub celem na jak prawo użytkowania wieczystego zostało oddane, konieczne byłoby uprzednie rozwiązanie użytkowania wieczystego, a następnie ponowne oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste z zachowaniem zasad przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a w szczególności z uwzględnieniem obowiązku zapłaty pierwszej opłaty wg stawki ustalonej od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej.

Prezydent Miasta Krakowa wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w zakresie w jakim wyraża zgodę na dokonywanie zmiany treści prawa użytkowania wieczystego składa w istocie oświadczenie woli w imieniu właściciela gruntu – Skarbu Państwa, działając w zakresie sfery *dominium*. W kontekście tego wyjaśnić należy, że ustawodawca w art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidział, w jakiej formie mają być wyrażane oświadczenia woli starosty – a w tym przypadku Prezydenta Miasta Krakowa – wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Niemniej jednak w art. 11 ust. 2 powołanej ustawy przewidziano, że Wojewoda wyrażając zgodę, czyni to w formie zarządzenia. Z kolei w świetle art. 60 Kodeksu cywilnego wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jego wolę w sposób dostateczny. Tym samym należy uznać jako prawidłowe określenie zasad w sprawie zmiany treści prawa użytkowania wieczystego w formie zarządzenia, gdyż jest to jedynie forma jego oświadczenia woli, wynikająca z konwencji przyjętej w ramach funkcjonowania Urzędu.

W kontekście powyższego nie można również zapominać o celowym charakterze prawa użytkowania wieczystego. Wskazuje na to w szczególności treść art. 239 Kodeksu cywilnego. W § 1 rzeczonego artykułu postanowiono, że sposób korzystania z gruntu powinien być określony w umowie. Przepis § 2 odnosi się tylko do przypadku, w którym oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia budynków lub urządzeń. W takim przypadku umowa powinna określać: termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należytych stanie, warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego i wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Z kolei w ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca uzależnił okres na jaki grunt oddano w użytkowanie wieczyste, stawkę opłaty rocznej oraz sposób i termin zagospodarowania nieruchomości od celu, na który dana nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Uprawniony jest zatem wniosek, że mechanizm kształtowania treści prawa użytkowania wieczystego został przez ustawodawcę skonstruowany przede wszystkim z myślą o rozwoju budownictwa. Niemniej jednak nie oznacza to, że nie jest możliwe przeznaczanie przez właściciela nieruchomości do oddawania w użytkowanie wieczyste dla potrzeb realizacji innych celów gospodarczych. Prawo to każdorazowo istnieje w określonym gospodarczo celu, który wyznacza treść prawa użytkowania wieczystego. Dlatego też to właściciel powinien mieć możliwość decydowania o ewentualnej jego zmianie i warunkach, na jakich zostanie ona dokonana. Taką rolę pełni właśnie przedmiotowe zarządzenie.

Przedstawiając powyższe należy uznać, że zarządzenie nr 739/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. nie naruszyło przepisów obowiązującego prawa. Jest ono bowiem realizacją zasad

określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i mieści się w ramach możliwości kształtowania treści danej czynności prawnej zasadą swobody zawierania umów. Dodatkowo należy wyjaśnić, że przedmiotowe zarządzenie ma charakter wewnętrzny i dotyczy materii cywilnoprawnej, a jego stosowanie ma wpływ na pewność obrotu cywilnoprawnego gruntami pozostającymi w użytkowaniu wieczystym na terenie miasta Krakowa. Dzięki temu działania podejmowane przez Urząd w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym są jawne i przejrzyste. Każdorazowo zmiana treści prawa użytkowania wieczystego następuje przy zachowaniu tych samych warunków.