



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 6 lutego 2017 r.

IV.7210.6.2017.AW

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz.1648 ze zm.) w związku z art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499 ze zm.)

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy upływ terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, na której znajduje się budynek wielolokalowy, powoduje wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokalu w tym budynku (art. 235 § 2 k.c. w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali – Dz. U. z 2015 r. poz. 1892) ?

Uzasadnienie

Poddając badaniu rozstrzygnięcia w zakresie uregulowania kwestii ustania odrębnej własności lokali, można zaryzykować stwierdzenie, że ustawodawca jedynie częściowo zadbał o uregulowanie w/w kwestii. Mowa tu o ustawach, na gruncie których można wskazać kilka „przypadków”, w których dochodzi do ustania odrębnej własności lokali, a to poprzez: podział, łączenie, zniesienie. Powyższe skłania jednak do stwierdzenia, że ustawodawca pominął kwestię bytu prawnego odrębnej własności lokalu w sytuacji wygaśnięcia użytkowania wieczystego, choć podkreślenia wymaga to, że ze społecznego punktu widzenia ma ona doniosłe znaczenie. Z tego też powodu, w ocenie Rzecznika, zagadnienie to wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów.

Jak podkreśla się w doktrynie, w większości systemów prawnych państw europejskich – w tym także polskim, funkcjonuje tzw. dualistyczny model odrębnej własności lokali, w ramach którego możemy zaobserwować trzy bardzo odmienne podejścia do wzajemnych relacji obu powiązanych ze sobą praw. Według pierwszego z nich należy mówić o nadrzędności odrębnej własności lokalu nad udziałem we własności nieruchomości wspólnej, który to udział stanowi przynależność do prawa do lokalu i dzieli jego los prawny. Zwolennicy tego poglądu, wskazują na fakt, że w obrocie prawnym wartość użytkową stanowi jedynie ów lokal, gdyż udział w nieruchomości wspólnej umożliwia jedynie prawidłowe korzystanie z lokalu. Drugi z prezentowanych poglądów mówi o nadrzędności udziału w nieruchomości wspólnej nad prawem odrębnej własności lokalu. Prawo to zatem dzieli los prawny udziału w nieruchomości wspólnej. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że główną wartość ekonomiczną przedstawia sam grunt, a nie lokal. Natomiast trzeci z poglądów akcentuje bezprzedmiotowość porównywania tych dwóch praw, z uwagi na to, że są one: równorzędne i nierozzerwalnie ze sobą związane, a zatem doszukiwanie się prymatu któregośkolwiek z nich jest bezzasadne (Z. Radwański, *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, S.C., Kraków 1968, t. XI, s. 60-65; Z.K. Nowakowski, [w] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, tom. II pod redakcją J. Ignatowicza, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1977, s. 450 i nast.; E. Gniewek, „Własność osobista lokali mieszkalnych w prawie polskim”, Wrocław 1986, s. 53-54; R. Strzelczyk, [w] *Własność lokali*, red. R. Strzelczyk, A. Turlej, Warszawa 2013, s. 3-6, 8-9, 88-95)

Kiedy rozważamy przywołane powyżej poglądy, w kontekście wpływu wygaśnięcia użytkowania wieczystego na byt prawny odrębnej własności lokalu, to przyjęcie pierwszej z koncepcji skłania do twierdzenia, że odrębna własność lokalu jako prawo nadrzędne determinuje byt prawny udziału w nieruchomości, podczas gdy drugi z zaprezentowanych

poglądów stanowi jego dokładną odwrotność. Wydaje się jednak, że rozpatrywanie zaprezentowanych poglądów jedynie przez pryzmat wartości ekonomicznych obu tych praw, z punktu widzenia właściciela lokalu, który stoi w obliczu utraty swojej własności, jawi się jako co najmniej niewystarczające. Zaprezentowane koncepcje wskazują, że już w doktrynie nie ma zgodności, co w dalszej perspektywie przekłada się na odmienną wykładnię przepisów prawa dotyczących wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego oraz bytu prawnego odrębnej własności lokali. I takie też rozbieżności dotyczące omawianej kwestii zarysowały się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w zakresie wykładni art. 235 § 2 Kodeksu cywilnego (dalej k.c.) w związku z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali (dalej u.w.l.).

W dniu 1 stycznia 1965 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 193 ze zm.), która przyjęła w art. 136 § 2 k.c. model odrębnej własności lokali oparty na koncepcji dualistycznej (klasycznej). Ustawodawca postanowił, że w razie wyodrębnienia własności poszczególnych lokali mieszkalnych działka gruntu, na której został wzniesiony dom mieszkalny, wraz z gruntem związanym z korzystaniem z tego domu, jak również wszelkie części domu i inne urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali, stanowią współwłasność właścicieli lokali (art. 136 § 1 k.c.). Udział właściciela lokalu mieszkalnego we współwłasności nieruchomości jest prawem związanym z własnością lokalu. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości, dopóki trwa odrębna własność lokali (art. 136 § 2 k.c.).

Na gruncie kodeksu cywilnego prawo wieczystego użytkowania gruntu zostało ukształtowane jako prawo nadrzędne w stosunku do prawa własności budynków na tym gruncie (art. 235 § 2 k.c.). Zasada ta obowiązuje również obecnie. Prawem głównym pozostaje prawo wieczystego użytkowania, zaś prawo własności budynku prawem związanym tj. podrzędnym. Żadne z tych praw nie może w sposób samodzielny stanowić przedmiotu obrotu prawnego, a poza tym wygaśnięcie prawa wieczystego użytkowania gruntu powoduje wygaśnięcie prawa własności budynków.

W poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym, opartym na zasadzie jednolitego funduszu własności państwowej, w doktrynie dominował pogląd, zgodnie z którym w przypadku wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego wygasa również odrębna własność lokalu (Z.K. Nowakowski [w:] System Prawa Cywilnego, red. J. Ignatowicz, t.2, Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977, s. 467; J. Winiarz, [w:] Kodeks cywilny z komentarzem, red. J. Winiarz, t. I, Warszawa 1989, s. 138). Pogląd ten miał wówczas swoje uzasadnienie – głównie z uwagi na prymat ochrony własności społecznej. Jednak w obecnym ustroju gospodarczym i systemie prawnym, pogląd ten wydaje się archaiczny. Konstytucja RP - chociażby art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 - zapewnia bowiem

szeroką ochronę prawom majątkowym oraz nakazuje wspierać obywateli w dążeniach do własnego mieszkania.

Powyższe zagadnienie stało się przedmiotem istotnych rozbieżności w wykładni prawa. W orzecznictwie sądowym można wskazać dwa rozbieżne poglądy. Pierwszy z nich głosi, że odrębna własność lokali w budynku wielolokalowym wygasa po upływie terminu, na który ustanowione zostało użytkowanie wieczyste gruntu, na którym znajduje się taki budynek – tak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3.09.2009 r, sygn. akt I CSK 6/2009 (*LEX nr 528218*). W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał, że prawo własności lokalu jest prawem głównym w stosunku do udziału we własności budynku i innych urządzeń (art. 3 ust.2 u.w.l.), a podrzędnym (związanym) w stosunku do udziału w wieczystym użytkowaniu gruntu (art.235 § 2 i 241 k.c.) oraz, że prawo własności lokalu jest ograniczone w czasie, bowiem jego istnienie nie może przekraczać czasu trwania własności budynku, wygasającej wraz z wygaśnięciem wieczystego użytkowania.

Pogląd ten podzielił również Sąd Apelacyjny w Warszawie, wydając orzeczenie w sprawie o sygn. VI ACa 1159/2012 z dnia 15.03.2013 r. (*LEX nr 1324809*) i podkreślając w nim że: „ w świetle uregulowania przyjętego w art. 235 k.c. prawo wieczystego użytkowania gruntu jest prawem głównym (ma charakter nadrzędny) w stosunku do prawa własności budynków na gruncie, natomiast z rozwiązania przyjętego w art. 3 ust. 1 u.w.l., które należy interpretować mając na względzie art. 235 § 2 k.c., wynika trójczłonowe powiązanie pomiędzy własnością lokalu, współwłasnością budynku i współużytkowaniem wieczystym gruntu. A zatem pomiędzy własnością lokalu jako prawem głównym i udziałem w nieruchomości wspólnej jako prawem związanym – zachodzi zależność nadrzędna, a między współwłasnością budynku jako prawem związanym a użytkowaniem wieczystym gruntu jako prawem głównym – zachodzi zależność podrzędna. W konsekwencji za prawo główne należy uznać prawo własności lokalu, zaś za prawa łącznie z nim związane udział we współwłasności budynku i udział we współużytkowaniu wieczystym zabudowanego gruntu, będącym – jak wskazano – prawem głównym tylko w drugiej, podrzędnej zależności. Innymi słowy prawo własności lokalu jest prawem głównym w stosunku do udziału we własności budynku i innych urządzeń (art. 3 ust 2 u.w.l.) a podrzędnym (związanym) w stosunku do udziału w wieczystym użytkowaniu gruntu (art. 235 § 2 i 241 k.c.)”.

W sposób odmienny zagadnienie to zostało przedstawione przez Sąd Najwyższy, w wydanym w dniu 30 października 2008 r postanowieniu w sprawie o sygn. IV CSK 234/08 (*LEX nr 590264*). Rozważając kwestię relacji obu praw tj. odrębnej własności lokalu i użytkowania wieczystego gruntu, Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu wyjaśnił, że: „art. 3 ust. 1 u.w.l., wyznacza dominującą rolę prawu odrębnej własności lokalu, z którym związane jest zarówno prawo do części wspólnych budynku, jak i do gruntu.

Upływ terminu na jaki ustanowione zostało użytkowanie wieczyste nie powoduje wygaśnięcia prawa własności lokali na tej nieruchomości. Ponieważ jednak udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości jest przymusowo związany z własnością lokalu (prawem głównym) – dopóki trwa własność, nie może dojść do wygaśnięcia akcesoryjnego użytkowania wieczystego”. Jak zauważył Sąd Najwyższy, trwałość prawa własności jest jedną z jego podstawowych cech, a uszczuplenia tego prawa muszą wynikać z ustawy i nie mogą naruszać jego istoty. Jeżeli zatem z przepisów nadających treść prawu odrębnej własności lokalu nie można odczytać normy ustanawiającej jego ograniczenie w czasie, narzucone terminowym charakterem prawa użytkowania wieczystego z nim związanego, to takiego ograniczenia nie można wywodzić z samej treści prawa akcesoryjnego. Akcesoryjność zakłada bowiem podporządkowanie prawa związanego, a nie jego dominującą rolę. Tak więc – zdaniem Sądu Najwyższego - należy przyjąć, że upływ terminu, na jaki ustanowione zostało użytkowanie wieczyste, nie powoduje wygaśnięcia prawa własności lokali na tej nieruchomości. Przyjęcie przez Sąd Najwyższy takiej wykładni art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 u.w.l. realizuje konstytucyjnie gwarantowaną ochronę własności (lokalu), ingerując wprawdzie w treść prawa użytkowania wieczystego w zakresie czasu jego trwania, jednak w sposób nawiązujący do przyjętej w polskim ustawodawstwie stabilności prawa użytkowania wieczystego. Stabilność tego prawa wyraża się w przyznaniu użytkownikowi roszczenia o przedłużenie użytkowania, które mógł on zgłosić w ciągu pięciu lat przed upływem terminu, na jaki prawo to zostało ustanowione, a w pewnych wypadkach nawet wcześniej, i które mogło zostać nieuwzględnione tylko wtedy, kiedy przemawiał za tym ważny interes społeczny (art. 236 § 2 k.c.).

Na marginesie należy zauważyć, że pogląd Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., powtórzony przez Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 15 marca 2013 r. opiera się na założeniu, że prawo użytkowania wieczystego, również to związane z odrębną własnością lokalu, wygasa po upływie terminu na jaki zostało ustanowione. W ocenie Rzecznika teza ta wzbudza istotne wątpliwości biorąc pod uwagę ustawową konstrukcję prawa odrębnej własności lokalu. Jednak ta kwestia pozostanie poza rozważaniami przedstawionymi w pytaniu prawnym, bowiem nie ona była głównym przedmiotem rozbieżności sądowych.

W świetle przytoczonych wyżej orzeczeń Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że doszło do rozbieżności na gruncie wykładni art. 235 § 2 k.c. w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 u.w.l., a tym samym istnieje zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.l., z którego wynika, że użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu jest prawem związanym z odrębną własnością lokalu (prawem głównym), udział w użytkowaniu wieczystym gruntu albo użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu należy traktować jako prawo akcesoryjne w stosunku do odrębnej własności lokalu.

Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 u.w.l. w zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Wydaje się więc, że w zakresie dotyczącym użytkowania wieczystego przepisy tej ustawy są przepisami szczególnymi do przepisów Kodeksu cywilnego i poprzez uregulowanie zawarte w art. 3 ust. 1, odwracają ogólną zasadę, wynikającą z art. 235 § 2 k.c., dotyczącą nadrzędności prawa użytkowania wieczystego.

Przyznanie prymatu regulacji art. 3 ust. 1 u.w.l. wynika również z tego, że art. 235 k.c. wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1965 r., podczas gdy art. 3 ust. 1 u.w.l. w obecnym brzmieniu został wprowadzony do obrotu prawnego nowelą z dnia 26 września 1997 r., a co za tym idzie art. 3 ust. 1 u.w.l. - według którego użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu jest prawem akcesoryjnym w stosunku do odrębnej własności lokali - uzupełnia dotychczasową regulację. Treść art. 3 ust. 1 u.w.l. skłania przede wszystkim do wniosku, że ustawodawca nie przewiduje możliwości wcześniejszego wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego przed ustaniem prawa odrębnej własności lokalu, skoro wprost określa użytkowanie wieczyste jako „prawo związane z odrębną własnością lokali”, a więc prawo akcesoryjne w stosunku do prawa głównego – prawa odrębnej własności lokalu. Wydaje się także, że intencją ustawodawcy było, aby prawa te współistniały dopóty, dopóki trwa odrębna własność lokalu, skoro nadał on rolę nadrzędną prawu własności – prawu z zasady bezterminowemu. Warto również zauważyć, że prawo cywilne nie przewiduje przypadków, w których prawo główne dzieliłoby byt prawny prawa akcesoryjnego.

W ocenie Rzecznika pogląd dopuszczający wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokali po „wygaśnięciu” prawa użytkowania wieczystego koliduje z ustaloną aksjologią polskiego prawa cywilnego, mającą swoje odzwierciedlenie w hierarchii praw rzeczowych i konstytucyjnych gwarancjach ich zróżnicowanej ochrony.

Prawo użytkowania wieczystego zostało uregulowane w przepisach art. 232-243 k.c., poprzedzających przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych (art. 244-251 k.c.), oraz częściowo w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.). Z systematyki przepisów k.c. normujących to prawo i faktu, że zostało ono pominięte w art. 244 k.c., który wymienia prawa rzeczowe ograniczone, wynika, że jest ono kategorią pośrednią między własnością a tymi prawami. Pogląd ten został już wielokrotnie wypowiedziany przez Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie (por. orzeczenia z dnia 22 października 1968 r. sygn. akt III CZP 98/68, OSNCP 1969, poz. 188; z dnia 17 stycznia 1969 r. sygn. akt III CRN 360/68, OSNCP 1969, poz. 222 oraz z dnia 17 stycznia 1974 r. sygn. akt III CRN 316/73, OSNCP 1974, poz. 197). Chociaż treść prawa użytkowania wieczystego została ukształtowana na wzór prawa własności (art. 233 k.c.), jak też do ochrony prawa użytkowania wieczystego znajdują zastosowanie przepisy o ochronie własności, to jednak biorąc pod uwagę granice

wykonywania uprawnień i terminowy charakter prawa użytkowania wieczystego, nie wzbudza żadnych wątpliwości, że prawo to ustępuje prawu własności.

Prawo własności w hierarchii praw rzeczowych jest prawem najsilniejszym, podlegającym najszerszej ochronie prawnej, zarówno na poziomie ustawowym, jak też konstytucyjnym. Natomiast pogląd zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., powtórzony przez Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 15 marca 2013 r. podporządkowuje prawo własności prawu użytkowania wieczystego, a przez to nie koreluje z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.” Mając zatem na uwadze, że polski system prawa cywilnego w sposób wyczerpujący reguluje sytuacje, w których dochodzi do utraty prawa własności, koncepcja wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokali z chwilą upływu terminu, na jaki ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego, opiera się jedynie na domniemaniu faktycznym. Koncepcja aprobująca wygaśnięcie odrębnej własności lokalu zakłada, że właściciel wyodrębnionego lokalu utraciłby własność bez ustawowej podstawy, a zatem nie uwzględnia również konstytucyjnej zasady ochrony własności wszelkie wątpliwości co do spełnienia przesłanek utraty własności przez uprawnionego należy tłumaczyć na korzyść trwania tytułu prawnego.

Ponadto zauważyć należy, że wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokalu wiązałoby się z realnym, choć czasowym, przysporzeniem majątkowym po stronie Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego kosztem byłych właścicieli lokali. Zgodnie bowiem z zasadą *superficies solo cedit* budynek posadowiony na nieruchomości gruntowej dzieli jej byt prawny, a zatem znajdujący się na gruncie w chwili wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego budynek wraz z lokalami stałby się częścią składową gruntu czyli własnością Skarbu Państwa bądź też jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ ustawa o własności lokali nie reguluje takiej sytuacji i nie nakłada na Skarb Państwa bądź jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku zwrotu byłym właścicielom lokali mieszkalnych i użytkowych nakładów na grunt, właściciele, którzy utraciliby prawo odrębnej własności lokali musieliby dochodzić swoich roszczeń na zasadach ogólnych przewidzianych w przepisach Kodeksu cywilnego.

Nie sposób także pominąć, że wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokalu dla właściciela pozbawionego prawa własności powodowałoby daleko bardziej dolegliwe skutki, jeżeli w lokalu tym zaspokajał on swoje potrzeby mieszkaniowe. Zaznaczyć należy, że odrębna własność lokali w zdecydowanej większości przypadków ustanawiana jest w budynkach wielolokalowych, w których zdecydowaną przewagę stanowią lokale

mieszkalne. Pogląd dopuszczający wygaśnięcie odrębnej własności lokali, w praktyce - tylko z powodu upływu terminu określonego w umowie o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego – implikuje i dopuszcza skutek w postaci faktycznej utraty mieszkania przez osoby, które nabyły lokale mieszkalne w budynku wielolokalowym, posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste.

W ocenie Rzecznika pogląd zakładający skutek w postaci wygaśnięcia prawa odrębnej własności nie uwzględnia standardów ochrony prawa własności, przewidzianych w art. 64 Konstytucji RP. Skutek ten jest trudny do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, na którym spoczywa obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, jak też popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 Konstytucji RP). Konieczność ochrony praw obywatelskich skłania więc do pełnej akceptacji poglądu wyrażonego w przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 października 2008 r. (sygn. IV CSK 234/08, LEX nr 590264), zgodnie z którym upływ terminu na jaki ustanowione zostało użytkowanie wieczyste nie powoduje wygaśnięcia prawa własności lokali na tej nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki: 6 odpisów wniosku