

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 42/9-10(489-490), 191-201

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 1998 r.,
sygn. akt OPS 6/97

Zagadnienie prawne:

Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej o przejęciu nieruchomości na własność Państwa w części, która nie obejmuje zbytych przez Skarb Państwa (lub gminę) lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli tych lokali ułamkowej części gruntu.

Z uzasadnienia uchwały: Decyzją z 19 maja 1967 r. Prezydium Rady Narodowej w ..., z powołaniem się na przepisy dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o wykończeniu budowy i nadbudowie niektórych budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 49, poz. 325), orzekło o przejęciu na rzecz Państwa budynku wraz gruntem o pow. 701 m² stanowiącego własność prywatną.

Decyzją z dnia 17 czerwca 1967 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w nie uwzględniło odwołania właściciela przejętej nieruchomości i utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji z dnia 19 maja 1967 r.

We wniosku z dnia 17 października 1991 r. spadkobierczyni byłego właściciela nieruchomości zwróciła się do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o stwierdzenie nieważności orzeczenia o przejęciu własności nieruchomości, jako podjętej z rażącym naruszeniem prawa.

Minister GPiB, po rozpatrzeniu zgłoszonego wniosku, decyzją z dnia 30 grudnia 1994 r. stwierdził nieważność ww. decyzji z dnia 19 maja 1967 r. oraz wydanej w trybie odwoławczym decyzji z dnia 17 czerwca 1967 r.

W związku z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na decyzję z dnia 30 grudnia 1994 r. Przez Zarząd Miasta w, Minister GPiB decyzją z dnia 17 listopada 1995 r. z powołaniem się na przepis art. 200 k.p.a. w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r.

o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zmienił własną decyzją w ten sposób, że stwierdził, iż wydana w trybie odwoławczym decyzja z dnia 17 czerwca 1967 r. w części dotyczącej mieszczących się w przedmiotowym budynku lokali mieszkalnych sprzedawanych na rzecz ich najemców wraz z udziałami w użytkowaniu wieczystym, wydana została z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził jej nieważność.

Na powyższą decyzję Ministra GPiB z dnia 17 listopada 1995 r. skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Zarząd Miasta w zarzucając, że wydana została z naruszeniem prawa. Według twierdzeń skargi nieruchomości przejęta w 1967 r. na rzecz Skarbu Państwa została skomunalizowana w 1991 r. i stanowi obecnie własność gminy. W zaskarżonej decyzji uwzględniono wprawdzie fakt sprzedaży części lokali (w tym zakresie ograniczono się do stwierdzenia, iż orzeczenia o przejęciu wydane zostały z naruszeniem prawa), jednakże pominięto zaistnienie nieodwracalności skutków prawnych z tym związanych. W ocenie skarżącego sprzedaż części lokali z ustanowieniem użytkowania wieczystego wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z 1967 r. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego będzie przysługiwało na gruncie stanowiącym własność osób fizycznych.

W odpowiedzi na skargę Minister GPiB podniósł, że zarzuty skarżącego w istocie nie dotyczą zaskarżonej decyzji, lecz jej skutków i nie powinny rzutować na ocenę jej legalności.

W takim stanie sprawy, Naczelnny Sąd Administracyjny powziął wątpliwości prawne sformułowane przez skład orzekający i przedstawione w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) do wyjaśnienia przez skład siedmiu sędziów NSA: „czy dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której Skarb Państwa nabył własność nieruchomości, jeżeli po jej wydaniu, a przed wszczęciem postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności tej decyzji, Skarb Państwa lub gmina zbyły część lokali w budynku położonym na tej nieruchomości wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego na rzecz nabywców lokali w częściach ułamkowych nieruchomości”.

Rozpoznając przedstawione wątpliwości sąd zważył co następuje. Opisana w pytaniu problematyka wiąże się z potrzebą analizy zarówno przepisów prawa administracyjnego, jak i w pewnym zakresie – prawa cywilnego.

Art. 232 k.c. wyraża zasadę, według której w użytkowanie wieczyste mogą być oddane grunty stanowiące własność gmin lub ich związków. Na tle tego przepisu doktryna (np. K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny*,

komentarz, Warszawa 1997, s. 420) z powołaniem się na orzecznictwo Sądu Najwyższego sformułowała stanowisko o braku możliwości ustanowienia prawa wieczystego użytkowania na udziale we współwłasności, jeżeli nieruchomości jest przedmiotem współwłasności, a chociażby jeden ze współwłaścicieli nie jest Skarbem Państwa lub gminą (związkiem gmin).

W stanie faktycznym niniejszej sprawy, prawo własności lokali i prawo wieczystego użytkowania gruntu w odpowiedniej części ułamkowej są następstwem zdarzenia cywilnoprawnego jakim jest umowa sprzedaży i oddania ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste. Kompetencje organów administracyjnych pozwalają na pozbawienie podmiotów tych praw, ale tylko na podstawie określonych przepisów, którymi są przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości. W granicach swoich kompetencji organ administracyjny nie jest uprawniony do spowodowania takiego skutku na podstawie innych władczych i jednostronnych form działania. Oznacza to, że decyzja poprzedzająca wówczas zdarzenie cywilnoprawne wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. W konsekwencji nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności tej decyzji w tym zakresie. Jest oczywiste, że nie można stwierdzić nieważności decyzji, na podstawie której Skarb Państwa nabył własność nieruchomości, jeżeli nastąpiło zbycie wszystkich lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z ustanowieniem na rzecz nabywców lokali prawa wieczystego użytkowania gruntu. Jeżeli nastąpiła sprzedaż tylko niektórych lokali i w konsekwencji oddanie w wieczyste użytkowanie jedynie w ułamkowych częściach gruntu, nie wyczerpujących całości, to zdarzenie cywilnoprawne, powodujące nabycie praw podmiotowych przez osoby trzecie nie obejmuje całej nieruchomości. Nie dotyczy części nieruchomości odnoszącej się do niezbytych lokali i ułamkowych części gruntu nie obciążonych prawem wieczystego użytkowania. Już z tej przyczyny negatywna przesłanka w postaci nieodwracalnych skutków prawnych nie dotyczy tej części nieruchomości. W niekwestionowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990, Nr 2–3, poz. 25, wyrok z 3 grudnia 1990 r., II S.A. 740/90, ONSA 1991, Nr 1, poz. 7, wyrok z 28 grudnia 1994 r., II S.A. 250–252/94, ONSA 1996, Nr 1, poz. 22) ustalony został pogląd o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji jedynie w części. Zasady wyrażone w przepisach prawa procesowego nie stanowią więc przeszkód stwierdzenia nieważności decyzji w części obejmującej nie nabyte lokale i ułamkowe części gruntu nie obciążone prawem wieczystego użytkowania.

W jednym z wyroków (z dnia 10 września 1993 r., IV SA 1339/92) Naczelny Sąd Administracyjny sformułował tezę o następującym

brzmieniu: „W przypadku poprzedzonej decyzją administracyjną sprzedaży tylko kilku lokali w budynku przejętym na rzecz Skarbu Państwa, nieodwracalne skutki prawne takiej decyzji mogą dotyczyć tylko sprzedanych lokali wraz z udziałami do wspólnych części budynku i udziałami w użytkowaniu wieczystym gruntu. Nie muszą więc dotyczyć całej decyzji”. Wprawdzie wyrok ten dotyczył tzw. gruntów warszawskich, ale przesądzono w nim samą możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jedynie w części dotyczącej nieruchomości nie objętej umowami o zbyciu i ustanowieniu ułamkowych części wieczystego użytkowania gruntu. Jak wiadomo, stwierdzenie nieważności decyzji następuje ze skutkiem *ex tunc*. Oznacza to, że część nieruchomości, której dotyczy stwierdzenie nieważności nie była, i to ze skutkiem wstecznym, przedmiotem własności Państwa, a ściślej Skarbu Państwa. Chodzi przy tym o części ułamkowe nieruchomości. W nawiązaniu do przedstawionego wyżej pytania o losie wieczystego użytkowania jako prawa związanego z nabytym lokalem w przypadku zmiany po stronie osoby właściciela, należy stwierdzić, że zarówno to prawo jak i własność lokalu nie przestaje wówczas istnieć.

Przepisy kodeksu cywilnego, jak i przepisy innych ustaw, a w szczególności ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości a także przepisy nowej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741) nie przewidują w takim przypadku wygaśnięcia wieczystego użytkowania ani odrębnej własności lokali. Wprost przeciwnie, zarówno przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (art. 6), jak i przepisy obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997, (art. 15 ust. 2, 32 ust. 1 i 2) przewidują możliwość przekształcenia wieczystego użytkowania w prawo własności. Odnosi się to również do ułamkowej części wieczystego użytkowania. Wówczas następuje powstanie współwłasności w częściach ułamkowych obejmujących udziały Skarbu Państwa (lub gminy, związku gmin) i innego podmiotu, w tym także osoby fizycznej.

Dopuszczając możliwość omawianego przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności przepisy nie wiążą tego zdarzenia z wygaśnięciem pozostałej ułamkowej części wieczystego użytkowania ani wygaśnięcia odrębnej własności lokali. W obecnym stanie prawnym, pod rządami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 129, poz. 581) możliwe są dalsze przypadki powstania omawianej współwłasności (Skarbu Państwa lub gminy i osoby fizycznej). Według przepisów tej ustawy każdemu wieczystemu użytkownikowi będącemu osobą fizyczną służy żądanie przekształcenia tego prawa w prawo własności.

Następuje to na podstawie decyzji administracyjnej. Przepisy wspomnianej ustawy nie wyłączają spod jej działania wieczystych użytkowników ułamkowych części gruntu związanych z odrębną własnością lokali w domu wielolokalowym, w którym nie wszystkie lokale zostały wyodrębnione. Omawiane przekształcenie nie jest przy tym uzależnione od wystąpienia z odpowiednim wnioskiem przez wszystkich właścicieli lokali.

W przypadku zbycia jedynie części lokali wraz z ustanowieniem w odpowiednim ułamku wieczystego użytkowania gruntu, pozostała część nieruchomości (część budynku obejmująca niezbyte lokale oraz ułamkową część gruntu i udziały we wspólnych częściach budynku) nie jest obciążona prawami osób trzecich. Nie byłoby wówczas żadnych racji do pozbawienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej tej części nieruchomości z powodu nieodwracalnych skutków prawnych. Brak takich względów wynika z tego, że stwierdzenie nieważności decyzji w powyższej części nie ma wpływu na istnienie praw osób trzecich do nabytych lokali będących nieruchomościami i związanych z tymi lokalami ułamkowych części prawa wieczystego użytkowania gruntu. W konsekwencji nie powoduje to naruszenia zasady trwałości obrotu prawnego i ochrony praw nabytych przez osoby trzecie. Względ zaś na pełne realizowanie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej przemawia za dopuszczeniem możliwości odzyskania przez poprzedniego właściciela (jego następcy prawnego) jego praw utraconych wskutek decyzji dotkniętej wadą nieważności. W rezultacie przyjęcie powyższych założeń oznacza, że występuje kolizja pomiędzy chronionymi przez demokratyczne państwo prawne zasadami sprawiedliwości społecznej i pewności obrotu prawnego związanego z trwałością praw nabytych przez osoby trzecie.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 1998 r., sygn. akt OPS 7/97

Zagadnienie prawne:

Rozwiązanie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) może nastąpić w odniesieniu do części gruntu będącego przedmiotem użytkowania wieczystego, jeżeli określone w art. 240 k.c. przesłanki rozwiązania umowy są spełnione tylko co do części gruntu, dającej się wyodrębnić w drodze podziału nieruchomości.

Z uzasadnienia uchwały: Postanowieniem z dnia 12 grudnia 1996 r. skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrując skargę Spółdzielni Mieszkaniowej na decyzję Samorządowego Kolegium

Odwoławczego w przedmiocie rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, postanowił wystąpić do Prezesa NSA o wyjaśnienie następującej kwestii prawnej: „Czy rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z przyczyn określonych w ust. 2 i 3 art. 26 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) może nastąpić także w odniesieniu do fizycznie oznaczonej części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste”.

Przedstawione wątpliwości prawne powstały w toku rozpatrywania sprawy, której stan faktyczny jest następujący.

Decyzją SKO utrzymano w mocy decyzję Zarządu Miasta orzekającą na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 240 k.c., o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego zawartej 23 listopada 1965 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Spółdzielnią Mieszkaniową w stosunku do działek nr 58 o pow. 3281 m² i nr 60 o pow. 5553 m².

W umowie o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie wieczysty użytkownik zobowiązał się do rozpoczęcia budowy domów mieszkalnych do dnia 30 kwietnia 1966 r. oraz do jej ukończenia do końca 1968 r. W § 7 umowy przewidziano, że Prezydium MRN może ją rozwiązać i zarządzić odebranie gruntu między innymi w razie niewzniesienia budynków w wyżej ustalonych terminach.

W dacie wydania zaskarżonej decyzji Spółdzielnia była użytkownikiem wieczystym czterech działek: nr 57 o obszarze 3812 m², nr 58 o obszarze 3281 m², nr 59 o obszarze 4106 m², nr 60 o obszarze 5553 m². Decyzja o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego dotyczy działek nr 58 oraz nr 60.

Dla udokumentowania rozbieżności w orzecznictwie NSA w tej kwestii przytoczono w uzasadnieniu postanowienia składu orzekającego dwa wyroki, w których sąd zajął przeciwstawne stanowisko.

W wyroku NSA OZ w Rzeszowie z dnia 13 marca 1996 r. (sygn. akt SARz 1039/94) wyrażono pogląd, że brak jest wynikającej z przepisów prawa podstawy do rozwiązania umowy wieczystego użytkowania w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w części odnoszącej się do niektórych nieruchomości nieobjętych, nawet wówczas gdy wieczysty użytkownik korzysta z nich w sposób oczywiście sprzeczny z ich przeznaczeniem określonym w umowie. Sąd stanął na stanowisku, że skoro przepis mówi o rozwiązaniu umowy, to pojęcie to nie może być inaczej wykładane niż w prawie cywilnym. Szczególna regulacja art. 26 ust. 2 tej ustawy pozwala na rozwiązanie umowy w całości, a nie w części. Zdaniem sądu naruszenie przez użytkownika wieczystego warunków umowy

w odniesieniu do części gruntu może być podstawą renegotjowania umowy bądź nałożenia na wieczystego użytkownika dodatkowych opłat rocznych zgodnie z art. 45 ust. 1 tej ustawy.

Odmienne stanowisko zajął NSA OZ w Krakowie w wyroku z dnia 25 marca 1996 r. (sygn. akt SA/Kr 2162/95) wyrażając pogląd, że ani przepis art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ani art. 240 k.c. nie zawierają ograniczenia rozwiązywania w części umowy użytkowania wieczystego. Chodzi tutaj szczególnie o przypadki, w których zachodzą określone w art. 69 ust. 1 tej ustawy przesłanki do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w całości lub w części.

Przedstawione wyżej rozbieżności w orzecznictwie oraz brak jednolitych poglądów w doktrynie i konieczność zapewnienia jednolitości w podejściu do tej problematyki przez organy administracji uzasadnia – zdaniem składu orzekającego – wystąpienie o wyjaśnienie istotnych wątpliwości prawnych. Tym niemniej skład orzekający wyraził pogląd, że w świetle art. 26 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. dopuszczalne jest rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego w odniesieniu do geodezyjnie wydzielonej działki, które nie została zagospodarowana (zabudowana) zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, lub jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z części gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w tej umowie. Zdaniem składu orzekającego przemawiają za tym następujące argumenty:

Jeżeli dopuszcza się możliwość rozwiązania umowy wieczystego użytkowania w całości w sytuacji, gdy wieczysty użytkownik nie zagospodarował – zgodnie z przeznaczeniem – przeważającej części gruntu, to tym bardziej dopuszczalne winno być częściowe rozwiązanie umowy – znacznie korzystniejsze dla użytkownika wieczystego, który nie zachowuje podstawowych warunków umowy.

W praktyce lat 1961–1989 spółdzielnie mieszkaniowe uzyskiwały bez przeszkód i „na wyrost” duże obszary gruntów stanowiących własność Państwa oraz wywłaszczonych od osób prywatnych, których nie były w stanie zagospodarować zgodnie z przeznaczeniem w określonych w umowach terminach.

Pozbawienie właścicieli tych gruntów, zagospodarowanych często w niewielkim zakresie, możliwości ich prawnego odzyskania (również przez poprzednich wywłaszczonych właścicieli) naruszałoby konstytucyjne zasady ochrony własności i równości wobec prawa.

Niemożliwość rozwiązania umowy w części rodzić będzie przeszkody do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, mimo spełnienia przesłanek określonych w art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną, skład siedmiu sędziów NSA zważył, co następuje:

Jakkolwiek ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 z późn. zm.), zwana dalej ustawą, utraciła moc w dniu 1 stycznia 1998 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), wyjaśnienie przedstawionej wątpliwości prawnej nie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ sąd kontrolując pod względem zgodności z prawem zaskarżoną decyzję uwzględnia stan prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji ostatecznej.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy rejonowy organ rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub zarząd gminy w odniesieniu do gruntów stanowiących własność gminy może wydać decyzję o rozwiązaniu umowy i zarządzić odebranie gruntów stosownie do art. 240 k.c. Na mocy tego przepisu (art. 240 k.c.) umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do gmin, bądź ich związków, w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wniósł określonych w niej budynków lub urządzeń.

Dla rozwiązania cywilnoprawnego stosunku użytkowania wieczystego zastosowano administracyjnoprawny instrument orzekania w drodze decyzji. Chociaż stosunki między właścicielem gruntu a użytkownikiem wieczystym mają charakter cywilnoprawny, to rozwiązanie umowy w trybie art. 26 ust. 2 ustawy następuje nie w wyniku złożenia oświadczenia woli przez właściciela gruntu, ale wydania decyzji administracyjnej przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej (kierownika urzędu rejonowego), w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, albo przez zarząd gminy, w odniesieniu do gruntów stanowiących jej własność. Przepis art. 26 ust. 2 ustawy stanowi zatem szczególne upoważnienie dla organów administracji rządowej do władczego wkroczenia w sferę stosunków cywilnoprawnych. Nie ulega wątpliwości, iż rozwiązanie umowy w trybie art. 26 ust. 2 ustawy ma charakter rozwiązania jednostronnego, a zatem następuje z chwilą, gdy decyzja o rozwiązaniu staje się ostateczna, niezależnie od przejawów woli użytkownika wieczystego. Powołane przepisy nie normują wprost kwestii, czy opisany tryb rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może mieć zastosowanie jedynie do rozwiązania umowy w całości, czy również w części, jeżeli użytkownik wieczysty nie wywiązał

się ze swoich obowiązków określonych w umowie co do części gruntu.

Wygaśnięcie użytkowania wieczystego będącego konsekwencją rozwiązania umowy użytkowania wieczystego rzutuje na wykonywanie praw nabytych przez członków spółdzielni mieszkaniowej we wzniesionych budynkach. Własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego oraz prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej mają charakter ograniczonych praw rzeczowych (art. 244 § 1 k.c.) i obciążają prawo własności budynków wzniesionych przez spółdzielnię, które to prawo jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym (art. 235 § 2 k.c.). Akcesoryjny charakter prawa własności budynków w stosunku do prawa użytkowania wieczystego oznacza, że wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego powoduje wygaśnięcie odrębnego prawa własności budynków spółdzielni. W konsekwencji budynki stają się częścią składową gruntu (art. 48 k.c.) i jako takie – zgodnie z art. 47 § 1 k.c. – nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Z przepisu art. 47 § 1 k.c. wynika zaś reguła, iż w razie, gdy pewna rzecz stała się częścią składową, wygasają wszystkie odrębne prawa rzeczowe na tej rzeczy, obecnie już tylko części składowej (S. Grzybowski: *System prawa cywilnego*, tom I, s. 412; J. Ignatowicz: *Kodeks cywilny – Komentarz*, Warszawa 1972, s. 137). A zatem dopuszczenie możliwości rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w całości w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty będący spółdzielnią mieszkaniową wykonał swoje obowiązki zabudowy części gruntu, zaspokajając w ten sposób potrzeby mieszkaniowe swoich członków, prowadziłoby w konsekwencji do wygaśnięcia praw do lokalu mających charakter ograniczonych praw rzeczowych. Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r., Nr 54, poz. 288 z późn. zm.) nie dopuszcza bowiem przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własności lokalu poza sytuacją likwidacji lub upadłości spółdzielni (art. 231 ustawy), a taka sytuacja nie zachodzi w przypadku rozwiązania umowy użytkowania wieczystego.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie spółdzielni mieszkaniowej, która nie wykonała obowiązku wzniesienia określonych w umowie budynków lub urządzeń na części użytkowanych wieczyście gruntów, ogranicza się do możliwości rozwiązania umowy w takiej części, w jakiej umowa dotyczy gruntów, które nie zostały wykorzystane zgodnie z umową. Jeżeli bowiem podzieli się pogląd, że rozwiązanie umowy w części może nastąpić wyłącznie za zgodą użytkownika, w drodze umowy zmieniającej, wówczas sankcja rozwiązania umowy przewidziana w

art. 240 k.c. nie miałyby w praktyce zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych, które nie w pełni wykonały obowiązki w zakresie zabudowy gruntów przejętych w użytkowanie wieczyste. Takiej wykładni przepisu art. 240 k.c. nie można zaakceptować, ponieważ pozbawia ona właścicieli gruntów (w tym także właścicieli poprzednio wywłaszczonych) możliwości prawnego odzyskania gruntów niezagospodarowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe wbrew umowie, w sytuacji gdy spółdzielnia wykorzystywała jedynie część gruntów.

Jak trafnie wskazał skład orzekający w sprawie naruszałoby to konstrukcyjne zasady ochrony własności i równości wobec prawa. Skoro użytkowanie wieczyste jest nie tylko stosunkiem prawnorzeczowym o ciągłej charakterystyce, lecz także stosunkiem obligacyjnym, to właśnie ze względu na niewykonanie obowiązków ze stosunku obligacyjnego ustawodawca – w odróżnieniu od innych stosunków prawnorzeczowych, takich jak użytkowanie, czy służebność – dopuszcza możliwość rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowania wieczyste w drodze jednostronnej czynności prawnej. Skuteczne rozwiązanie węzła obligacyjnego łączącego właściciela i użytkownika wieczystego powoduje jednocześnie wygaśnięcie użytkowania wieczystego, jako stosunku prawnorzeczowego.

Gdy chodzi o stosunki zobowiązaniowe kodeks cywilny przewiduje możliwości jednostronnego rozwiązania węzła obligacyjnego, także w stosunku do części świadczenia. W wypadku zwłoki w spełnieniu świadczenia wzajemnego (art. 491 k.c.), jeżeli świadczenia obu stron są podzielone, a dłużnik dopuszcza się zwłoki tylko co do części świadczenia, uprawnienie wierzyciela do odstępowania od umowy ulega ograniczeniu, albowiem nie jest dopuszczalne odstąpienie co do spełnionej już części świadczenia. Wierzyciel, który chce wykonać uprawnienie do odstąpienia, może odstąpić od umowy albo co do części świadczenia, z którą dłużnik jest w zwłoce, albo co do pozostałej jeszcze części świadczenia (zaległej oraz jeszcze nie wymagalnej). Wierzyciel może także odstąpić od umowy w całości, jeżeli wykonanie częściowe nie miałoby dla niego znaczenia ze względu na właściwości zobowiązania albo ze względu na zamierzony przez niego cel umowy wiadomy dłużnikowi (Kodeks cywilny – Komentarz, tom I, Warszawa 1977, s. 997–998). Możliwe jest zatem odstąpienie od umowy nie tylko w całości, ale i w części.

Wypowiedzenie umowy ma również charakter jednostronnej czynności prawnej powodującej rozwiązanie umowy; w praktyce często wypowiedzenie dotyczy jedynie określonych postanowień umowy, a więc może dotyczyć rozwiązania umowy w części.

Możliwość rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, także w części winna być traktowana analogicznie, jak

możliwość odstąpienia od umowy wzajemnej w przypadku zwłoki jednej ze stron. Jeżeli wieczysty użytkownik nie wykonuje określonych w umowie obowiązków, winien ponieść odpowiedzialność za ich niewykonanie w zakresie adekwatnym do niedopełnienia warunków umowy. Z tytułu niewykonania umownego obowiązku zabudowy gruntu oddanego w tym celu w użytkowanie wieczyste, wieczysty użytkownik powinien ponieść odpowiedzialność w takim zakresie, w jakim obowiązek ten nie został wykonany. Niewykonanie obowiązku zabudowy części działki lub niektórych działek rodzi uprawnienie do rozwiązania węzła obligacyjnego łączącego właściciela i użytkownika wieczystego, w takim zakresie, w jakim oddany w użytkowanie grunt nie został wykorzystany dla realizacji zobowiązań użytkownika wieczystego.

Pamiętając o podwójnym charakterze użytkowania wieczystego jako stosunku rzeczowego i obligacyjnego stwierdzić należy, iż o możliwości i zakresie rozwiązania umowy w trybie art. 240 k.c. decyduje sposób i zakres wywiązania się użytkownika wieczystego z obowiązków ciążących na nim z mocy węzła obligacyjnego. Prawnorzeczowy aspekt użytkowania wieczystego rzutuje na rozwiązanie umowy w taki sposób, że warunkiem skutecznego rozwiązania umowy jest wyodrębnienie – zgodnie z obowiązującymi zasadami podziału nieruchomości – z przedmiotu użytkowania wieczystego tej jego części, w stosunku do której użytkowanie wieczyste wygasa, na skutek rozwiązania węzła obligacyjnego.

Należy podzielić stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 24 września 1997 r., III RN 40/97, że przepisy ustawy i kodeksu cywilnego nie zawierają ograniczenia dopuszczalności rozwiązania umowy co do niektórych objętych nią działek, jeśli nie są one wykorzystywane w sposób przewidziany w umowie.