

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 8 grudnia 2004 r., III CZP 47/04

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz

Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sędzia SN Helena Ciepła

Sędzia SN Marek Sychowicz

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski

Sędzia SN Mirosława Wysocka

Sąd Najwyższy po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 8 grudnia 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 8 lipca 2004 r.:

"Czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w trybie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299; zm. Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984) zwalnia dotychczasowego użytkownika wieczystego z obowiązku uiszczenia całej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, ograniczając tym samym obowiązek uiszczenia opłaty rocznej za ten rok przez zmniejszenie jej wysokości proporcjonalnie do czasu istnienia w danym roku prawa użytkowania wieczystego?"

podjął uchwałę:

W razie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.), opłata roczna za użytkowanie wieczyste za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich – działając na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) – wniósł o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego uchwały zawierającej odpowiedź na pytanie przytoczone na wstępie.

Uzasadniając ten wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że uregulowania dotyczące obowiązku uiszczania przez użytkowników wieczystych opłat rocznych, tj. art. 238 k.c. i art. 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm., obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 – dalej: "u.g.n."), dają podstawę do co najmniej dwóch poglądów dotyczących obowiązku uiszczenia przez użytkownika wieczystego opłaty rocznej za rok, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.). Różnica poglądów znalazła wyraz także w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

W wyroku z dnia 15 lutego 2002 r., V CA 2/02 (OSNC 2003, nr 1, poz. 12) Sąd Najwyższy uznał, że obowiązek uiszczenia przez użytkownika wieczystego opłaty rocznej jest niezależny od powinności uiszczenia przez niego opłaty za przekształcenie tego prawa stosownie do art. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego. Opłata za korzystanie z prawa użytkowania wieczystego ma charakter opłaty rocznej i obowiązek jej uiszczenia

istnieje, mimo wygaśnięcia tego prawa w ciągu roku na skutek przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Ustawodawca unormował obowiązek zwrotu opłat wniesionych z tytułu użytkowania wieczystego za niewykorzystany okres tego użytkowania jedynie w razie wcześniejszego rozwiązania umowy (art. 33 ust. 3 u.g.n.). Sąd Najwyższy uznał jednak, mając na względzie charakter opłaty rocznej i opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, że żądanie uiszczenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste należnej za okres po przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności, może być w okolicznościach konkretnej sprawy uznane za nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

W wyroku z dnia 3 września 2003 r., II CKN 419/01 (OSNC 2004, nr 10, poz. 165) Sąd Najwyższy przyjął, że nabywca prawa własności na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. ma obowiązek uiścić opłatę z tytułu przekształcenia, jak i całą opłatę roczną należną za rok, w którym nastąpiło przekształcenie. Wskazał, że opłata za przekształcenie jest swoistym ekwiwalentem nabycia przez użytkownika wieczystego prawa własności, a więc nie konkuruje z nią opłata roczna. Zakwestionował też pogląd o nierozzerwalnym związku ponoszenia opłaty rocznej z rzeczywistym czasem trwania prawa użytkowania wieczystego, choćby ze względu na to, że nie pobiera się opłaty rocznej za rok, w którym użytkowanie wieczyste zostało ustanowione (art. 71 ust. 4 zdanie drugie u.g.n.). Podał też w wątpliwość zastosowanie art. 5 k.c. do oceny żądania Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego uiszczenia opłaty rocznej za okres po przekształceniu.

Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r., IV CK 244/02 (OSNC 2005, nr 1, poz. 14). Zdaniem Sądu Najwyższego, przyjęcie, że użytkownik wieczysty ma obowiązek uiszczenia opłaty za cały rok, w którym nastąpiło przekształcenie jego prawa w prawo własności, prowadziłoby do skutków niedających się pogodzić z zasadą słuszności. Stwierdzono, że domaganie się opłaty za cały rok, w którym nastąpiło przekształcenie narusza konstytucyjne wymagania (art. 2 Konstytucji), aby podmioty prawa publicznego nie krzywdziły nikogo swym postępowaniem, oraz kłóci się z zasadą ochrony własności (art. 21 Konstytucji), skoro użytkownik wieczysty miałby uiszczać opłatę za korzystanie z nieruchomości, mimo iż przysługuje mu już prawo własności. W konsekwencji przyjęto, że w razie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego opłata roczna za użytkowanie

wieczyste podlega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, czasowy charakter użytkowania wieczystego powinien przesądzać ścisły związek odpłatności za użytkowanie wieczyste z czasem trwania tego prawa.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o udzielenie odpowiedzi, że nabycie przez dotychczasowego użytkownika wieczystego własności nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego powoduje, iż opłata roczna należna z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym doszło do jego przekształcenia w prawo własności, podlega proporcjonalnemu zmniejszeniu stosownie do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinno być rozważone w szerszym ujęciu, a nie tylko przy uwzględnieniu wzajemnej relacji między opłatą roczną z tytułu użytkowania wieczystego a opłatą z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Wskazać można inne przypadki wygaśnięcia użytkowania wieczystego w ciągu roku, za który użytkownik wieczysty uiścił całą opłatę roczną; w szczególności użytkowanie wieczyste wygasa w wyniku sprzedaży nieruchomości użytkownikowi wieczystemu na podstawie art. 32 u.g.n. oraz rozwiązania umowy (stosunku prawnego użytkowania wieczystego) przez strony na podstawie art. 33 ust. 1 u.g.n. lub przez sąd na żądanie właściwego organu (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) na podstawie art. 33 ust. 3 u.g.n.

Wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego następuje także w razie przekształcenia lub nabycia prawa własności przez użytkownika wieczystego na podstawie przepisów odrębnych. Chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Ustawa ta była nowelizowana, a także stała się przedmiotem dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 3, poz. 87) oraz z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 8, poz. 298). Była ustawą epizodyczną i po zmianach dokonanych z dniem 28 lipca 2001 r. ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa

użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. (Dz.U. Nr 72, poz. 749) miała zastosowanie do osób fizycznych, które nabyły użytkowanie wieczyste przed dniem 31 października 1998 r., a także do osób fizycznych, które były ich następcami prawnymi i złożyły wniosek o przekształcenie do dnia 31 grudnia 2002 r. Przekształcenie było w zasadzie odpłatne.

Pierwotnie ustawodawca przewidział swoisty ekwiwalent za przekształcenie, przepisy regulujące tę odpłatność zostały jednak uznane za niezgodne z Konstytucją powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98. Ustawę znowelizowano i od dnia 28 lipca 2001 r. obowiązuje art. 4a, który stanowi, że do ustalenia opłaty za przekształcenie stosuje się przepisy art. 67 ust. 1, art. 69 i 70 ust. 2-4 u.g.n. Oznacza to, że za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osoba zainteresowana musi uiścić cenę nieruchomości ustaloną na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, pomniejszoną o kwotę równą wartości użytkowania wieczystego tej nieruchomości według stanu na dzień przekształcenia. Należy dodać, że ustawa z dnia 4 września 1997 r. przewiduje w art. 6 przypadki, w których przekształcenie następuje nieodpłatnie; z chwilą, w której decyzja o przekształceniu jest ostateczna, dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem, a użytkowanie wieczyste wygasa (konfuzja).

Wymienić także należy ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Nie chodzi tu o przekształcenie, lecz o dochodzone w postępowaniu administracyjnym roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości, które przysługuje osobom fizycznym będącym w dniach 26 maja 1990 i 24 października 2001 r. (a więc w przeddzień komunalizacji i w dniu wejścia w życie ustawy) użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych lub stanowiących nieruchomości rolne (art. 1 ust. 1 ustawy w brzmieniu nadanym art. 15 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 64, poz. 592). Osoby te nabywają własność nieruchomości z mocy prawa z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna. Należy zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu art. 1 ust. 1 wyraźnie stanowił, że osobom uprawnionym "przysługuje roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości", natomiast w obecnym brzmieniu tego przepisu brak wyraźnego stwierdzenia, czy osoby uprawnione nabywają prawo własności odpłatnie, czy nieodpłatnie, co niewątpliwie utrudnia

stosowanie tych przepisów. W każdym razie z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna, osoba uprawniona nabywa własność nieruchomości, a użytkowanie wieczyste wygasa.

Użytkowanie wieczyste może być także przedmiotem zrzeczenia się (art. 16 ust. 1 u.g.n. oraz art. 179 w związku z art. 233 i 237 k.c.). Również w wyniku zrzeczenia się może nastąpić wygaśnięcie użytkowania wieczystego, jeżeli prawo to obciąża nieruchomość stanowiącą własność podmiotu (np. gminy), który w wyniku zrzeczenia się stałby się użytkownikiem wieczystym. Jeżeli zaś użytkowanie wieczyste obciąża nieruchomość innego podmiotu (np. Skarbu Państwa), a zrzeczenia się dokonuje użytkownik wieczysty będący np. osobą fizyczną, to użytkowanie wieczyste "przechodzi" – na podstawie art. 179 w związku z art. 233 i 237 k.c. – na rzecz gminy.

W końcu należy zauważyć, że prawo użytkowania wieczystego może być przedmiotem wywłaszczenia (art. 112 ust. 2 u.g.n.) na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Także wówczas możliwe jest albo wygaśnięcie użytkowania wieczystego, albo "przejęcie" tego prawa odpowiednio przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że wygaśnięcie użytkowania wieczystego w ciągu roku, za który użytkownik wieczysty uiszczył całą opłatę roczną możliwe jest także w innych sytuacjach, nie tylko przy przekształceniu tego prawa w prawo własności na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

2. Kwestię zwrotu pierwszej opłaty oraz sumy opłat rocznych za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego ustawodawca wyraźnie uregulował jedynie w art. 33 ust. 3 zdanie drugie u.g.n., dotyczącym rozwiązania użytkowania wieczystego przez sąd na żądanie właściciela nieruchomości. Treść tego przepisu, w którym użyto określenia „zwraca się pierwszą opłatę wniesioną z tytułu użytkowania wieczystego oraz sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego”, wymaga jednak prawidłowego odczytania. Zwrot "suma opłat rocznych" nawiązuje do sytuacji, w których w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 1985 r. dopuszczalne było uiszczenie opłat rocznych jednorazowo za cały okres użytkowania wieczystego. Chodziło o przepisy uchwały nr 101 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste terenów w miastach (M.P. Nr 23, poz. 103), wydane pod rządą ustawy

z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 22. poz. 139). Ten stan prawny uległ zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego zarządu i użytkowania gruntów (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78). Paragraf 9 tego rozporządzenia stanowił, że opłat rocznych nie pobiera się od użytkowników wieczystych, którzy na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów wnieśli jednorazowo opłatę za cały okres użytkowania wieczystego, przy czym użytkownicy wieczyści, którzy wnieśli opłaty za okres krótszy, niż czas użytkowania wieczystego, uiszczają opłaty po upływie tego okresu. Analogiczne uregulowania zawierał § 26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 72, poz. 311), a obecnie art. 76 ust. 2 u.g.n.

Do tych tylko stanów nawiązano w art. 33 ust. 3 zdanie drugie u.g.n., treść tego przepisu nie daje natomiast podstaw do twierdzenia, że uregulowano w nim pozytywnie kwestię zwrotu części opłaty rocznej w przypadku, gdy sąd rozwiązał użytkowanie wieczyste w roku, za który użytkownik wieczysty uiścił całą opłatę roczną, a taki wniosek wyprowadził z treści art. 33 ust. 3 u.g.n. Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 15 lutego 2002 r., V CA 2/02 oraz z dnia 17 grudnia 2003 r., IV CK 244/02. Nie jest więc uzasadnione twierdzenie, że skoro tylko w przypadku rozwiązania przez sąd umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ustawodawca przewidział zwrot części opłaty za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego, to milczenie ustawodawcy w tej kwestii w ustawie z dnia 4 września 1997 r. oznacza, iż nie przysługuje zwrot takiej opłaty za okres po przekształceniu w prawo własności. Nieuzasadniona jest także teza przeciwna, że skoro przy rozwiązaniu umowy przewidziano zwrot części opłaty, to tym bardziej zwrot taki ma podstawy prawne w sytuacji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Można natomiast z całą pewnością stwierdzić, że ustawodawca – mając świadomość, iż użytkowanie wieczyste może wygasnąć w ciągu roku, za który użytkownik uiścił całą opłatę roczną – nie uregulował w ogóle kwestii zwrotu części opłaty za okres po wygaśnięciu użytkowania wieczystego. Mogłoby to przemawiać za poglądem, że nie ma związku między wysokością opłaty

rocznej a rzeczywistym okresem trwania użytkowania wieczystego. Wolą ustawodawcy było nadanie opłatom za korzystanie z użytkowania wieczystego wyłącznie charakteru opłat rocznych, niezależnie od możliwości wygaśnięcia tego prawa w ciągu roku. Takie założenie przyjął Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 15 lutego 2002 r., V CA 2/02 oraz z dnia 3 września 2003 r., II CKN 419/01.

Należy także zauważyć, że kwestię relacji między uiszczeniem opłaty rocznej za cały okres użytkowania wieczystego a opłatą za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności podjął ustawodawca w ustawie z dnia 4 września 1997 r. w pierwotnym brzmieniu. W art. 6 ust. 1 pkt 5 przyjęto regułę, że opłat za przekształcenie nie uiszczają m.in. użytkownicy wieczysti i ich następcy prawni, którzy na podstawie odrębnych przepisów wnieśli jednorazowo opłatę za cały okres użytkowania wieczystego. Nie omawiając szczegółów tego unormowania wskazać jedynie należy, że w sytuacji, w której użytkownik wieczysty wniósł jednorazowo opłatę za część okresu użytkowania wieczystego (dłuższy jednak niż jeden rok), następowało jej zaliczenie na poczet opłaty z tytułu przekształcenia, a w razie wystąpienia nadpłaty różnica nie podlegała zwrotowi. Przepisy te uznano jednak wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98 za sprzeczne z Konstytucją.

3. Rozważając zagadnienie prawne przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich należy więc mieć na względzie, że użytkowanie wieczyste może wygasnąć przed upływem roku, za który użytkownik wieczysty uiszczył w terminie ustawowym opłatę roczną w całości, także w innych sytuacjach, a nie tylko w razie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, oraz że ustawodawca w żadnej z tych sytuacji nie unormował proporcjonalnego zmniejszenia opłaty rocznej. Należy także zauważyć, że nie można w wszystkich sytuacjach, w których użytkowanie wieczyste wygasło w ciągu roku, za który opłacono całą opłatę, traktować jednakowo. Trzeba się zgodzić, że jeżeli użytkownik wieczysty zrzeka się tego prawa, to nie można uznać za usprawiedliwione żądania zwrotu części opłaty za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Zrzeczenie z istoty swej oznacza rezygnację np. z możliwości żądania zwrotu poczynionych nakładów, jak i ewentualnego roszczenia o zwrot części opłaty (użytkownik wieczysty rezygnuje z możliwości korzystania z użytkowania wieczystego w określonym czasie). W pozostałych przypadkach wygaśnięcia użytkowania wieczystego w ciągu roku, za który uiszczano pełną opłatę roczną, odpowiedzi na pytanie, czy opłata ta powinna

ulec proporcjonalnemu zmniejszeniu do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku, należy poszukiwać w wyjaśnieniu charakteru prawnego opłaty rocznej.

Charakteru tego nie określa wprost art. 238 k.c., który stanowi, że użytkownik wieczysty uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. Również przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wskazują wyraźnie na charakter prawny opłaty rocznej; art. 71 ust. 1 tej ustawy stanowi jedynie, że za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne, a z art. 71 ust. 4 wynika, że opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok, przy czym opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Dalsze przepisy tej ustawy regulują sposób obliczenia opłaty rocznej (art. 72 i 73), przesłanki udzielania bonifikaty (art. 73-75), zmiany stawki procentowej będącej podstawą obliczenia wysokości opłaty rocznej oraz przesłanki i tryb aktualizacji opłaty (art. 77-81).

Obecnie począwszy od zmiany stanu prawnego dokonanej z dniem 5 grudnia 1990 r. – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) – nie jest kwestionowany pogląd, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawny. Dotyczy to zarówno pierwszej opłaty, jak i opłat rocznych. Obowiązek uiszczania opłat wynika wprost z ustawy, jednak ustalenie wysokości opłaty rocznej następuje w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 29 i 62 u.g.n. oraz art. 239 k.c.), w przypadku zaś nabycia użytkowania wieczystego z mocy prawa przez państwowe i komunalne osoby prawne, warunki użytkowania wieczystego, w tym wysokość opłaty rocznej, ustala się w decyzji uwłaszczeniowej wojewody lub organu wykonawczego gminy (art. 200 pkt 3 u.g.n.). Cywilnoprawny charakter opłaty rocznej potwierdza także obowiązujący tryb jej aktualizacji, która następuje w drodze wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty i złożenia oferty przyjęcia jej nowej wysokości, z poddaniem tego trybu kontroli sądowej (art. 77-81 u.g.n.). Do egzekwowania należności z tytułu opłat właściwa jest egzekucja sądowa (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994, nr 11, poz. 209 i z dnia 25 czerwca 1997 r., III CZP 23/97, OSNC 1997, nr 12, poz. 188).

Skoro cywilnoprawny charakter opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie budzi wątpliwości, należy postawić pytanie, za co płaci użytkownik wieczysty, zważywszy, że przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste uiszcza pierwszą opłatę w wysokości 15-25 % ceny tej nieruchomości, a nabywając własność nieruchomości na podstawie art. 32 u.g.n. lub w drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 4a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego), zobowiązany jest uiścić cenę nieruchomości pomniejszoną o kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości według stanu na dzień sprzedaży (art. 69 u.g.n.).

Podstawowym uprawnieniem użytkownika wieczystego jest możliwość korzystania z cudzego gruntu z wyłączeniem innych osób (art. 233 k.c.). Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2002 r., I CKN 1516/99, OSNC 2003, nr 2, poz. 23) przyjmuje się, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z nieruchomości gruntowej skarbowej lub samorządowej, w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Podstawą prawną tego świadczenia jest więc umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, z którą ustawa wiąże obowiązek uiszczenia opłaty rocznej (art. 238 k.c.). Konsekwentnie należy przyjąć, że jeśli "trwanie" prawa użytkowania wieczystego ustało na skutek wygaśnięcia, to odpadła podstawa prawna świadczenia opłaty rocznej.

Treść art. 238 k.c. nie pozwala zaaprobować poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 3 września 2003 r., II CKN 419/01, odrzucającego istnienie nierozzerwalnego związku ponoszenia opłaty rocznej z rzeczywistym czasem trwania użytkowania wieczystego. Nie jest przy tym przekonywający argument, że przyjęciu takiego związku sprzeciwia się choćby to, iż nie pobiera się opłaty rocznej za rok, w którym użytkowanie wieczyste zostało ustanowione (art. 71 ust. 4 zdanie drugie u.g.n.). Ustawodawca władny jest wprowadzić taki wyjątek, który w tym przypadku jest on uzasadniony tym, że skoro użytkowanie wieczyste było – w zamyśle jego twórców w 1961 r. – formą prawną taniego udostępniania gruntów państwowych pod budownictwo mieszkaniowe, to obciążenie użytkownika wieczystego opłatą roczną za rok, w którym ustanowiono użytkowanie wieczyste (z

czym związany był obowiązek uiszczenia do dnia zawarcia umowy pierwszej opłaty w wysokości 15-25 % ceny), uznano za nadmierne. Taka była geneza tego wyjątku, a więc nie można uznać go za argument przemawiający przeciwko tezie, że istnieje związek między uiszczaniem opłaty rocznej a czasem trwania użytkowania wieczystego.

Istnienie tego związku przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r., IV CK 244/02, opowiadając się za proporcjonalnym zmniejszeniem opłaty rocznej w stosunku do czasu trwania użytkowania wieczystego, wyraźnie zaś sformułował to stanowisko w wyroku z dnia 26 lutego 2002 r., I CKN 1516/99 (OSNC 2003, nr 2, poz. 23). Przyjęto, że żądanie właściciela gruntu zasądzenia pełnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego obejmuje grunt, z którego korzystanie przez uprawnionego nie jest możliwe ze względu na obciążenie tego prawa użytkowaniem przysługującym osobie trzeciej, nie może korzystać z ochrony prawnej, jeżeli obciążenie to nie było ujawnione użytkownikowi wieczystemu. U podstaw odmowy udzielenia ochrony prawnej legło to, że mimo formalnego trwania użytkowania wieczystego, użytkownik nie mógł wykonywać podstawowego uprawnienia, tj. korzystania z gruntu. Te względy zdecydowały, że uzasadnione było odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa. Nie można natomiast uznać, aby zastosowanie tej konstrukcji było możliwe przy rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego ujętego abstrakcyjnie, gdyż prowadziłoby do podważenia obowiązywania określonej normy prawnej. Z istoty swej konstrukcja nadużycia prawa może znaleźć zastosowanie w indywidualnej sprawie. (...)

Analiza obowiązującego stanu prawnego pozwala przyjąć, że czasowy charakter prawa użytkowania wieczystego przesądza *de lege lata* ścisły związek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego z okresem trwania tego prawa w ciągu roku, za który właścicielowi nieruchomości przysługuje ta należność. Jedynie takie rozwiązanie godzi właściwe interesy Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z interesami dotychczasowych użytkowników wieczystych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści jak na wstępie (art. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 60 § 1 i 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052).

