

Uchwała z dnia 24 czerwca 2004 r., III CZP 23/04

Sędzia SN Marek Sychowicz (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Iwona Koper

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej "K." w K. przeciwko Gminie Miasta K. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 24 czerwca 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 11 marca 2004 r.:

"Czy stwierdzenie w umowie o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste zawartej pod rządami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.) oraz wydanej na podstawie art. 23 ust. 2 tej ustawy uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach (M.P. Nr 7, poz. 221) i zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 5 listopada 1962 r. w sprawie wytycznych co do wprowadzenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste terenów w miastach i osiedlach (M.P. Nr 83, poz. 389), że użytkownik wieczysty będzie uiszczał opłaty roczne obniżone o 50 %, zachowuje moc wiążącą pod rządem obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), w sytuacji kiedy cel ustanowienia użytkowania wieczystego został zrealizowany i nie uległ zmianie, ale oświadczenie właściciela gruntu o wypowiedzeniu opłaty rocznej kwestionowane w sprzeciwie od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego przed sądem powszechnym poprzedzone było wcześniejszymi wypowiedzeniami opłaty rocznej bez przewidzianego umową jej obniżenia?"

podjął uchwałę:

**Obniżenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego o 50 %
ustalone w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zawartej w**

czasie obowiązywania ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), zachowuje skuteczność także pod rządem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.) dopóty, dopóki umowa stron w tym zakresie nie zostanie skutecznie zmieniona.

Uzasadnienie

(...) Na rzecz powodowej Spółdzielni zostało ustanowione użytkowanie wieczyste działki nr 630 objętej księgą wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze. Ustanowienie użytkowania wieczystego nastąpiło umową notarialną z dnia 8 września 1967 r., w której strony zastrzegły m.in., że użytkownik wieczysty będzie uiszczał opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego obniżone o 50%. Pismem z dnia 11 grudnia 2001 r. właścicielka gruntu pozwana Gmina K. wypowiedziała wysokość opłaty rocznej w odniesieniu do nieruchomości oddanej powodowej Spółdzielni na podstawie umowy z dnia 8 września 1967 r. Na podstawie opinii biegłych rzeczoznawców, którzy ustalili wartość nieruchomości na dzień wypowiedzenia, pozwana Gmina wyliczyła nową opłatę roczną na kwotę 24 236,22 zł. Szacunek biegłych zakwestionowała powodowa Spółdzielnia, która po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie skierowała pozew o ustalenie.

Na podstawie opinii wydanej przez biegłego Sąd ustalił wartość nieruchomości na kwotę 1 926 640 zł i przyjął, że zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n."), pozwana Gmina miała prawo do podwyższenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, gdy nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Wypowiedzenie czyni zadość wszystkim wymogom stawianym przez ustawę, zatem zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4 u.g.n. opłata roczna powinna wynosić 1% wartości nieruchomości, czyli kwotę 19 266,40 zł. Zgodnie z treścią łączącej strony umowy, opłata ta powinna jednak zostać obniżona o 50%. Wprawdzie przepisy stanowiące podstawę wprowadzenia takiej obniżki do umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego (ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach oraz uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie

wytycznych dla ustalania opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach i zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 5 listopada 1962 r. w sprawie wytycznych co do wprowadzania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste terenów w miastach i osiedlach) zostały uchylone, to jednak – zdaniem Sądu Rejonowego – nie spowodowało to pozbawienia skuteczności postanowienia umowy dotyczącej obniżki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami ani wydane na jej podstawie akty prawne nie zawierają przepisów, które zakazywałyby stosowania obniżek opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalonych pod rządem poprzednio obowiązujących ustaw, zgodnie więc z zasadą *pacta sunt servanda*, a także zasadą praw nabytych, należy, w ocenie Sądu Rejonowego, przyjąć, że ustalona w umowie 50% obniżka opłat rocznych ma zastosowanie do kolejnych aktualizacji opłat rocznych dokonywanych już pod rządem ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sąd Rejonowy nie podzielił zarzutu strony pozwanej, że w sposób dorozumiany doszło do zmiany umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, gdyż powodowa Spółdzielnia zaprzeczyła, aby do takiej zmiany doszło, a strona pozwana nie przedstawiła na tę okoliczność dowodu, pomimo że zgodnie z art. 6 k.c. ciężar dowodu spoczywał w tym zakresie na niej. W tej sytuacji Sąd Rejonowy ustalił opłatę roczną z uwzględnieniem 50% zniżki.

Rozpatrując apelację pozwanej Gminy, Sąd Okręgowy powziął wątpliwości, które sprowadzają się do następujących kwestii. Z jednej strony Sąd Okręgowy dostrzegł trafność stanowiska Sądu Rejonowego, tym bardziej bezsporne jest, iż przeznaczenie gruntu określone w chwili jego oddawania w użytkowanie wieczyste, nie uległo zmianie, z drugiej jednak nie jest jasne, czy aktualizacja opłaty rocznej, bez uwzględnienia 50% obniżki, może być traktowana jako zmiana umowy z dnia 8 września 1967 r. Zdaniem strony powodowej, tego rodzaju zmiana wymaga dla swej ważności zachowania formy aktu notarialnego, zważywszy, że umowa została zawarta w takiej właśnie formie. Takie stanowisko może, w ocenie Sądu Okręgowego, budzić wątpliwości, gdyż ustalenie wysokości opłat za użytkowanie wieczyste, w przeciwieństwie do ustanowienia użytkowania wieczystego, nie wymaga zachowania formy aktu notarialnego. Skoro umowa została zawarta w formie aktu notarialnego, a więc także w formie pisemnej, to ewentualnie w sprawie mógłby znaleźć zastosowanie art. 77 k.c. Oświadczenie o wypowiedzeniu (podwyższeniu) opłat rocznych czyni zadość formie pisemnej określonej w art. 78

k.c., brak jednak podstaw do uznania, że doszło w tym zakresie do zmiany umowy, z zachowaniem formy określonej w art. 78 k.c., jeżeli oświadczenie to nie zostało podpisane przez użytkownika wieczystego. Poza tym ustalenie sposobu określenia wysokości opłaty rocznej z zastosowaniem obniżki jest na tyle istotnym elementem umowy, że trudno przyjąć zmianę, czy wypowiedzenie takiego postanowienia umownego w sposób dorozumiany, zwłaszcza że właścicielem gruntu wypowiadającym umowę jest zawsze podmiot dysponujący kwalifikowaną obsługą prawną i zapleczem administracyjnym, od którego należy wymagać precyzji sformułowań. Mając na względzie podniesione wątpliwości, a także występującą rozbieżność w takich sprawach w orzecznictwie sądów okręgu Sąd Okręgowy przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w sentencji postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota przedstawionego przez Sąd Okręgowy zagadnienia prawnego sprowadza się do ustalenia, czy pod rządem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zachowują moc bonifikaty w opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego udzielone użytkownikowi w umowie, zawartej – z zachowaniem formy notarialnej – przed wejściem w życie tej ustawy. Dla wyjaśnienia tej kwestii, wbrew sugestiom zawartym w rozważaniach Sądu Okręgowego, nie ma znaczenia, to że przepisy obowiązującej w dniu zawarcia umowy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159, ze zm.) przewidywały udzielanie bonifikat między innymi spółdzielniom mieszkaniowym, a obecnie obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami stwarza jedynie możliwość udzielania takich bonifikat. Czym innym jest bowiem kwestia udzielania bonifikaty, a czym innym zaś odpowiedź na pytanie, czy wprowadzona postanowieniem umownym bonifikata dalej zachowuje swoją skuteczność. Jak trafnie zwróciły uwagę Sądy orzekające w sprawie, za utrzymaniem udzielonej w umowie bonifikaty przemawia przede wszystkim zasada *pacta sunt servanda*.

Stosunek prawny pomiędzy stronami sporu – pozwaną Gminą (właścicielem gruntu) oraz użytkownikiem wieczystym (powodową Spółdzielnią) – został ukształtowany, w granicach dozwolonych przez ustawę, także postanowieniami zawartej przez nich umowy. Jest bezsporne, że postanowienie umowy z dnia 8 września 1967 r. dotyczące bonifikaty mieściło się w granicach przyznanej stronom

swobody w kształtowaniu treści stosunku prawnego użytkowania wieczystego. Zmiana treści tego stosunku, polegająca na odebraniu użytkownikowi prawa do bonifikaty, musiałaby więc mieć swoją podstawę bądź w ważnie dokonanej zmianie wiążącej strony umowy, bądź w przepisach prawa. Podkreślić należy, że żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera postanowienia, które z mocy prawa odbierałoby użytkownikom wieczystym prawo do bonifikaty nabytej na podstawie ważnie zawartej umowy. Jedynie art. 73 ust. 6 przewiduje, że jeżeli po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nastąpiła zmiana celu będącego podstawą udzielenia bonifikaty, podlega ona wypowiedzeniu na zasadach określonych w art. 78-81. Powołany przepis nie rozróżnia bonifikat udzielonych pod rządem ustawy o gospodarce nieruchomościami od bonifikat, do których użytkownik wieczysty nabył prawo przed wejściem tej ustawy w życie. Co więcej, jak wynika z art. 221, do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia tej ustawy w życie, stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy w zakresie dotyczącym udzielania bonifikat.

W obowiązującym stanie prawnym brak więc podstaw dla stwierdzenia, że z mocy prawa, z chwilą wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, wygasła bonifikata przyznana użytkownikowi wieczystemu na podstawie umowy zawartej przed wejściem tej ustawy w życie. Skoro zaś z ustaleń dokonanych przez Sąd Okręgowy wynika, że nie nastąpiła zmiana celu będącego podstawą udzielenia bonifikaty, to uznać należy, iż brak nawet podstaw do jej wypowiedzenia przez pozwaną Gminę. W tym kontekście bez znaczenia są rozważania, czy nastąpiło skuteczne wypowiedzenie tej bonifikaty, nawet bowiem gdyby uznać, że wypowiedzenie zostało dokonane z zachowaniem wymogów formalnych, to i tak w świetle art. 73 ust. 6 u.g.n. było ono nieważne, wobec braku ustawowej podstawy do jego dokonania.

Użytkownik wieczysty, który uzyskał bonifikatę w opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ma do niej prawo, jeżeli przysługiwała mu w dniu wejścia w życie tej ustawy. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie użytkownik wieczysty nabył to prawo jeszcze pod rządem ustawy o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach, to rozważyć należy, czy nie stracił go po wejściu 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.). Utrata prawa do bonifikaty mogłaby nastąpić tylko

wtedy, gdyby przepisy tej ustawy lub przepisy wykonawcze przewidywały utratę z mocy prawa nabytych przez użytkowników wieczystych bonifikat. Jak wynika z analizy wspomnianych przepisów, brak wśród nich przepisu, który pozbawiałby użytkowników wieczystych przyznanych im bonifikat w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego. Należy też podkreślić, że na tle ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, podobnie zresztą jak na tle obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyraźnie trzeba odróżnić opłatę roczną i jej wypowiedzenie od bonifikaty od takiej opłaty. Wypowiedzenie opłaty rocznej, w związku z jej aktualizacją, nie jest więc tym samym co wypowiedzenie bonifikaty. Także przewidziane w § 37 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 ze zm.) obniżenie opłat za użytkowanie wieczyste dotyczyło opłaty rocznej, a nie bonifikaty od niej. Tym samym nie można uznać, że wraz z końcem przewidzianych w tym przepisie ulg w opłatach rocznych, co nastąpiło w 1995 r., użytkownicy wieczystości utracili prawo do nabytych na podstawie umowy bonifikat.

Dokonana analiza przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prowadzi do wniosku, że użytkownik wieczysty, który nabył prawo do bonifikaty od opłaty rocznej na podstawie umowy zawartej po rządem ustawy o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach, zachowuje to uprawnienie do czasu zmiany umowy w tym zakresie lub skutecznego jej wypowiedzenia. W tej sytuacji uznać należy, że nie pozbawia użytkownika wieczystego prawa do bonifikaty samo wypowiedzenie opłaty rocznej dokonane w celu jej aktualizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe względy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., orzekł, jak w uchwale.