

Uchwała z dnia 13 września 2007 r., III CZP 73/07

Sędzia SN Marian Kocon (przewodniczący)

Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Mirosława W. przeciwko Miastu G.W. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 września 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2007 r.:

"Czy na podstawie art. 81 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.), użytkownik wieczysty może skutecznie żądać aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste przez jej obniżenie, w sytuacji gdy z roszczeniem występuje kolejny nabywca tego prawa (pierwotna cena gruntu została ustalona w drodze przetargu): a ustalona po dokonaniu aktualizacji cena gruntu jest znacznie niższa niż w dniu oddania go w użytkowanie wieczyste?"

podjął uchwałę:

Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu jej oddania w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się również wtedy, gdy z żądaniem w tym zakresie występuje użytkownik wieczysty (art. 81 w związku z art. 77 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Uzasadnienie

Powód Mirosław W. wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G.W. sprzeciw od orzeczenia tego Kolegium z dnia 11 maja 2004 r. oddalającego jego wniosek w sprawie obniżenia dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie

wieczyste nieruchomości położonej w G.W. przy ul. W., numer ewidencyjny działki (...).

Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z dnia 29 grudnia 2006 r. oddalił powództwo, ustalając, że w dniu 30 listopada 1999 r. Miasto G.W. oddało w drodze przetargu w użytkowanie wieczyste na 99 lat działkę nr (...), położoną przy ul. W. w G.W. o powierzchni 20 925 m², Kindze A., Sebastianowi I. i Dariuszowi Ł. Cena nieruchomości wynosiła 4 200 000 zł; pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste gruntu – 1 050 000 zł, a dalsze opłaty roczne – 126 000 zł. Teren był przeznaczony pod budowę obiektu usługowo-handlowego. Aktem notarialnym z dnia 28 października 2002 r. użytkownicy wieczystości Kinga A., Sebastian I. i Dariusz Ł. sprzedali swoje udziały we współużytkowaniu wieczystym gruntu na rzecz spółki "P.B.U.I.W." w G.W. za cenę 1 300 000 zł. W dniu 31 grudnia 2002 r. Mirosław W. nabył od tej spółki prawo wieczystego użytkowania gruntu za cenę 1 600 000 zł. Z tego tytułu w 2003 r. poniósł opłatę roczną w wysokości 126 000 zł.

Pismem z dnia 26 maja 2003 r. Mirosław W. zwrócił się do Prezydenta Miasta G.W., aby w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta G.W. uwzględnił prawa nabyte przez niego przy zakupie gruntu jako obszaru rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Obowiązująca w chwili zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) nie dzieliła obiektów handlowych na przekraczające i nieprzekraczające powierzchni 2000 m². Zmiana w tym zakresie nastąpiła po wejściu w życie ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 14, poz. 124). Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wymaga, aby obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² zostały uwzględnione już w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 2 pkt 8).

Pismem z dnia 30 grudnia 2003 r. Mirosław W. zwrócił się do Prezydenta Miasta G.W. z wnioskiem o obniżenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu z kwoty 126 000 zł do kwoty 98 475 zł. Prezydent Miasta G.W. odmówił obniżenia opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie działki gruntu ze względu na brak podstaw prawnych, skoro opłata roczna za użytkowanie wieczyste nieruchomości została ustalona na podstawie ceny ustalonej w przetargu.

Sąd Rejonowy podkreślił, że równorzędność stron stosunku prawnego użytkownika wieczystego wymaga, aby prawo wypowiedzenia obowiązującej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste i dokonania jej aktualizacji, stosownie do zmiany wartości gruntu, przyznać użytkownikowi wieczystemu. Artykuł 81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n.") wskazuje na uprawnienie użytkownika wieczystego do wystąpienia z żądaniem dokonania aktualizacji, określa sytuację, w której można wystąpić z takim żądaniem (zmiana wartości gruntu), nakłada obowiązek udowodnienia, że istniały przesłanki aktualizacji, oraz reguluje zasady postępowania przed kolegium. Stanowi on samoistną podstawę żądania aktualizacji, co nie oznacza jednak, że wyłącza stosowanie art. 77 u.g.n. Uznanie, że art. 77 ust. 2 u.g.n. dotyczy tylko aktualizacji dokonywanej z urzędu, a nie na wniosek, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Wyłączenie aktualizacji wskazane w art. 77 ust. 2 u.g.n. dotyczy każdego wieczystego użytkownika, także niewystępującego w przetargu. Można rozważać celowość regulacji zawartej w art. 77 ust. 2 ustawy, jednak wynik tych rozważań nie ma wpływu na obowiązek jej stosowania. W doktrynie twierdzi się, że art. 77 ust. 2 miał przeciwdziałać praktykom „windowania cen” w przetargach znacznie powyżej wartości nieruchomości.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda Sąd Okręgowy powziął wątpliwości wyrażone w przedstawionym zagadnieniu prawnym (...).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n., wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z zastrzeżeniem ust. 2, zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Według zaś art. 77 ust. 2 u.g.n., jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. Po zgłoszeniu przez Mirosława W. żądania aktualizacji wartości nieruchomości nastąpiła zmiana art. 77 ust. 2 u.g.n. (ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), polegająca na dodaniu

zdania drugiego w tym ustępie, która jednakże odnosi się wyłącznie do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dniu zgłoszenia przez Mirosława W. żądania aktualizacji wartości nieruchomości, użytkownik wieczysty mógł żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie dokonał aktualizacji opłaty. W razie odmowy użytkownik wieczysty mógł skierować sprawę do kolegium, przy odpowiednim zastosowaniu art. 79 i 80 u.g.n. Również ten przepis został później zmieniony w ten sposób, że wprowadzono trzydziestodniowy termin, liczony od dnia otrzymania odmowy, do skierowania przez użytkownika wieczystego sprawy do kolegium.

Przedstawione zagadnienie nie było rozważane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Nie zostało też szerzej wyjaśnione w wypowiedziach nauki prawa, natomiast Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w orzeczeniu z dnia 17 września 2003 r., SKO 4114/172/03 ("Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2004, nr 1, poz. 4) stwierdziło, że uprzednie nabycie prawa użytkowania wieczystego w drodze przetargu za cenę w tym przetargu ustaloną nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu przez użytkownika wieczystego z żądaniem aktualizacji opłaty rocznej na podstawie art. 81 u.g.n., a art. 77 ust. 2 u.g.n. takiego prawa użytkownikowi wieczystemu nie odbiera. Zdaniem tego Kolegium, gdyby wolą ustawodawcy było odniesienie regulacji zawartej w art. 77 ust. 2 u.g.n. do postępowania wszczynanego na podstawie art. 81 u.g.n., a nie tylko do aktualizacji dokonywanej z urzędu, w art. 81 znalazłoby się powtórzenie przepisu art. 77 ust. 2.

Przed przystąpieniem do zbadania relacji między art. 77 i 81 u.g.n. należy podkreślić, że – po pierwsze – Sąd Okręgowy eksponował okoliczność, iż z żądaniem obniżenia opłaty rocznej wystąpił nie pierwszy użytkownik wieczysty nieruchomości, ale kolejny nabywca prawa użytkowania wieczystego. Można zatem wnioskować *a contrario*, że w razie ustalenia ceny nieruchomości w drodze przetargu Sąd ten wykluczył wprawdzie obniżenie opłaty rocznej, gdy z żądaniem występuje pierwszy użytkownik wieczysty, ale dostrzegł możliwość takiego obniżenia opłaty w razie zgłoszenia żądania przez kolejnego nabywcę tego prawa. Z art. 77 ust. 2 zdanie 1 ustawy wynika, że *lege non distinguente* ograniczenie możliwości aktualizacji opłaty rocznej dotyczy nie tylko pierwszego użytkownika

wieczystego, ale także kolejnych uprawnionych z tytułu tego prawa. Takie zróżnicowanie, gdyby ustawodawca uznał je za celowe, musiałoby wynikać wyraźnie z brzmienia przepisu, na ogólnych więc zasadach należy przyjąć, że nabywca użytkownika wieczystego wchodzi w sytuację prawną swego poprzednika. Z tego względu dalsze rozważania dotyczą możliwości obniżenia opłaty rocznej z inicjatywy każdego użytkownika wieczystego, zarówno pierwszego, jak i następnych.

Po drugie, zagadnienie prawne zostało częściowo nieprecyzyjnie sformułowane, gdyż Sąd Okręgowy nazwał żądanie zgłoszone przez nabywcę użytkownika wieczystego „roszczeniem”, podczas gdy takie żądanie oczywiście nie jest roszczeniem w rozumieniu prawa cywilnego. Gdyby zaś użytkownikowi wieczystemu w rozważanej sytuacji rzeczywiście przysługiwało roszczenie, na pytanie Sądu należałoby udzielić odpowiedzi twierdzącej, wystąpienie z żądaniem przez użytkownika wieczystego oznaczałoby bowiem dochodzenie przez niego prawa podmiotowego występującego pod postacią normatywną roszczenia. Jednak omawiany środek nie stanowi roszczenia, a sama możliwość zgłoszenia żądania inicjującego postępowanie aktualizacyjne nie jest równoznaczna z podstawami do uzyskania ochrony prawnej, na co wskazuje akcentowanie w pytaniu możliwości „skutecznego żądania” aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego.

Pogląd przyjęty w uchwale, zgodnie z którym przewidziane w art. 77 ust. 2 u.g.n. wyłączenie dotyczy zarówno możliwości dokonania aktualizacji z urzędu, jak i na wniosek, wynika z wykładni językowej tego przepisu. Zamieszczone w nim sformułowanie „aktualizacji nie dokonuje się” oznacza wyłączenie aktualizacji w każdym wypadku objętym hipotezą art. 77 ust. 1 u.g.n.

Przedstawiony pogląd znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej. Z art. 77 u.g.n. wynika, że reguluje on ogólne kwestie związane z aktualizacją wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego. Statuuje zasadę dopuszczalności aktualizacji w razie zmiany wartości nieruchomości (ust. 1), wyznacza zakres wyłączenia takiej aktualizacji (ust. 2) oraz określa sposób aktualizacji (ust. 3 *in fine* i ust. 4), zgodnie zaś z ust. 3 *in principio*, aktualizacji dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego. Dalsze przepisy odnoszą się do aktualizacji opłaty rocznej dokonywanej z urzędu (art. 78-80 u.g.n.) albo na wniosek (art. 81 u.g.n.). Skoro zatem w art. 77 ust. 3 u.g.n. określono, z czyjej inicjatywy dokonywana jest aktualizacja wysokości opłaty rocznej, należy przyjąć, że – wbrew

odmiennemu twierdzeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu – nie było potrzeby powtórzenia sformułowania art. 77 ust. 2 w art. 81 u.g.n.

Wykładni językowej i systemowej nie można skutecznie przeciwstawić argumentów wynikających z wykładni funkcjonalnej, nie można bowiem zasadnie twierdzić, że skoro celem art. 77 ust. 2 u.g.n. jest wykluczenie korupcji w organach administracji państwowej lub samorządowej, na co wskazuje Sąd Okręgowy, to adresatem zakazu przewidzianego w tym przepisie jest wyłącznie właściciel nieruchomości. Ze względu na rozbieżne interesy stron stosunku użytkownika wieczystego gruntu, to użytkownik wieczysty jest zainteresowany niestosowaniem art. 77 ust. 2 u.g.n.; właściciel tylko wyjątkowo byłby skłonny podjąć czynności zmierzające do obniżenia należnej mu opłaty rocznej. Podstawową sferą działania art. 77 u.g.n. pozostaje, jak wynika z doświadczenia życiowego, aktualizacja opłaty rocznej podejmowana z inicjatywy użytkownika wieczystego i zmierzająca do zmniejszenia wysokości takiej opłaty, celem zaś wprowadzenia art. 77 ust. 2 u.g.n. było nie tyle wyłączenie korupcji w organach administracji państwowej i samorządowej, ile ograniczenie zjawiska „windowania cen” nieruchomości przez uczestników przetargu zainteresowanych ustanowieniem na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Wobec brzmienia art. 77 ust. 2 każdy z uczestników powinien bowiem mieć świadomość, że sztuczne zawyżanie ceny w czasie przetargu może mieć bezpośredni wpływ na wysokość pierwszej opłaty i kolejnych opłat rocznych.

Z takim celem regulacji nie do pogodzenia jest interpretacja proponowana przez Sąd Okręgowy. Powodowałaby ona, że użytkownik wieczysty, który doprowadził do sztucznego zawyżenia ceny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (albo jego następca prawny), mógłby, po wygraniu przetargu, korzystając z możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej, dążyć do obniżenia opłaty z powołaniem się na to, że wartość nieruchomości jest niższa niż cena ustalona w przetargu. Należy ponadto podkreślić, że zasadniczo to użytkownik wieczysty powinien ponosić ryzyko związane ze zmianami wartości nieruchomości, zwłaszcza w razie gospodarczego wykorzystania gruntu. Gdyby nie szczególne regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwarzające możliwość dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości nieruchomości, uprawniony z tytułu prawa na rzeczy cudzej zapewne nie byłby w stanie doprowadzić do zmiany wysokości należności przysługujących właścicielowi gruntu.

Sądy obu instancji zwróciły uwagę na istnienie nierówności w ukształtowaniu sytuacji prawnej obu stron stosunku użytkownika wieczystego. Wspomniana nierówność miałyby się przejawiać zwłaszcza w tym, że – zgodnie z art. 78 u.g.n. – właściciel gruntu może wypowiedzieć wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, podczas gdy użytkownikowi wieczystemu nie przysługuje analogiczne uprawnienie; może on jedynie, na podstawie art. 77 ust. 3 i art. 81 u.g.n., żądać dokonania aktualizacji opłaty rocznej przez właściciela. Stosunek użytkownika wieczystego gruntu został uregulowany częściowo w kodeksie cywilnym i częściowo w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która należy do sfery prawa publicznego. Został on w konsekwencji poddany częściowo cywilistycznej (prywatnoprawnej) metodzie regulacji stosunków społecznych, a częściowo – metodzie administracyjnoprawnej (publicznoprawnej). Podstawową cechą pierwszej metody jest autonomiczność podmiotów przejawiająca się w szczególności w ich równorzędności w stosunku prawnym i braku władczego podporządkowania. Przepisy art. 77-81 u.g.n. zostały sformułowane przy zastosowaniu metody administracyjnoprawnej, stosownie do której jedna ze stron (właściwy organ administracji publicznej) kształtuje w sposób władczy sytuację prawną drugiej strony (użytkownika wieczystego). Ocena zasadności przyjęcia przez ustawodawcę rozważanych unormowań, w tym zwłaszcza ich zgodności z przepisami Konstytucji, nie należy jednak do właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, ale do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).

