



Sygn. akt I CSK 18/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Henryk Pietrkowski

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej w W.
przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 3 września 2009 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanego na rzecz
powodowej Spółdzielni kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta zł)
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2008 r. oddalił apelację pozwanego Miasta W. od wyroku Sądu Okręgowego w W., którym ten Sąd zasądził od pozwanego na rzecz powodowej Spółdzielni Mieszkaniowej kwotę 9.832.572,32 zł z odsetkami tytułem zwrotu nienależnego świadczenia. Podzielił pogląd, że powódka nie była obowiązana w latach 2001 – 2006 do dokonywania opłat za wieczyste użytkowanie bez zniżki 50%, gdyż jej udzielone w umowach zawartych w formie aktu notarialnego pod rządami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm. – dalej: „UGT”) zachowuje moc w obecnym stanie prawnym.

Skarga kasacyjna pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego - oparta na podstawie pierwszej z art. 398³ k.p.c. – zawiera zarzut naruszenia art. 65 k.c., 118 k.c., art. 405 w zw. z art. 410 § 2 k.c., art. 45 ust. 1 pkt.1, art. 47 ust. 1 i 3 w zw. z art. 101 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 22, poz. 99 – dalej: „UGG”), art. 73 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: „UGN”), i zmierza do uchylenia powyższego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota zarzutów skargi kasacyjnej sprowadza się do twierdzenia, że z naruszeniem wskazanych przepisów Sąd Apelacyjny uznał, że bonifika w opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego udzielona powódce w umowach, zawartych – z zachowaniem formy notarialnej - pod rządem ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, zachowuje moc w obecnym stanie prawnym.

Stosunek prawny pomiędzy stronami sporu – pozwanym Miastem (właścicielem gruntu) oraz użytkownikiem wieczystym (powodową Spółdzielnią) - został ukształtowany, w granicach dozwolonych przez ustawę, także postanowieniami zawartych przez nich umów. Jest oczywiste, że postanowienia umów stron dotyczące bonifikaty mieściły się w granicach przyznanej stronom swobody w kształtowaniu treści stosunku prawnego użytkowania wieczystego.

Na gruncie takiego stanu faktycznego i prawnego Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. akt III CZP 23/04 (OSNC 2005, nr 7-8, poz. 120) stanął na stanowisku, które podziela skład orzekający w niniejszej sprawie, że 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, zachowuje skuteczność także pod rządem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami dopóty, dopóki umowa stron w tym zakresie nie zostanie skutecznie zmieniona. Inaczej, zmiana treści stosunku użytkowania wieczystego, polegająca na odebraniu użytkownikowi prawa do bonifikaty, musiałaby mieć swoją podstawę bądź w ważnie dokonanej zmianie wiążącej strony umowy, bądź w przepisach prawa.

Skarżący zarzucił, że w latach dziewięćdziesiątych doszło do zmiany treści umów, a ściślej do wyłączenia bonifikaty przez niezakwestionowane przez powódkę wypowiedzeń wysokości opłat nieuwzględniających bonifikaty.

Szczegółowy tryb aktualizacji opłaty przewidywał dodany ustawą z dnia 21 października 1994 r. (Dz. U. nr 123, poz. 601) i obowiązujący od dnia 8 grudnia 1994 r. art. 43a UGG. Przepis ten nie regulował wymaganej formy wypowiedzenia. Oznacza to, że miarodajne w tym zakresie są przepisy ogólne prawa cywilnego.

Przed nowelizacją art. 77 k.c. w orzecznictwie (zob. wyrok SN z dnia 17 sierpnia 1983 r., III CRN 166/83, Lex Polonica 2004; wyrok z dnia 15 marca 1996 r., I CRN 26/92, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 108; uzasadnienie wyroku SN z dnia 27 stycznia 2000 r., II CKN 707/98, OSP 2000, z. 10, poz. 147) dominował pogląd, że zmiana umowy zawartej w formie aktu notarialnego dla swej skuteczności wymagała również zachowania takiej formy.

Także w doktrynie zdecydowanie przeważał pogląd, że modyfikacja umowy zawartej w nakazanej formie aktu notarialnego może być dokonana tylko przy zachowaniu takiej formy. Pogląd ten aktualny jest również w odniesieniu do wypowiedzenia zmieniającego treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Jest bezsporne, że forma ta nie została zachowana ani w zakresie oświadczenia wypowiadającego dotychczasową bonifikatę ani ewentualnego

oświadczenia drugiej strony. W konsekwencji ewentualne wypowiedzenie tej bonifikaty bez zachowania formy notarialnej byłoby nieważne.

Zakładając teoretyczne, że dla uczynienia zadość wymogom formalnym wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej wystarczająca jest zwykła forma pisemna, to i tak niezakwestionowane oświadczenie o wypowiedzeniu opłaty nie zmieniło treści umowy w zakresie uzgodnionej bonifikaty.

Artykuł 43a ust. 1 UGG stwarza podstawę jedynie dla wypowiedzenia wysokości opłaty w związku ze zmianą wartości nieruchomości. Z regulacji przewidującej możliwość kwestionowania wypowiedzenia oraz przewidującej związanie ofertą w przypadku braku takiego zakwestionowania wynika, że ustawodawca zakłada, iż wypowiedzenie może być skuteczne mimo wadliwości wypowiedzenia. Przepis art. 43a ust. 2 UGG wskazuje, że prawidłowość wypowiedzenia opłaty może być kwestionowana tylko w trybie w przepisie tym określonym, a bierna postawa zainteresowanego prowadzić może do związania ofertą nie odpowiadającą wymogom ustawowym. Ewentualna sprzeczność wypowiedzenia z ustawą w omawianym zakresie nie powoduje zatem nieważności wypowiedzenia, a jedynie może być zakwestionowana przez wniesienie odwołania. Tym samym omawiana regulacja stanowi przewidziane w art. 58 § 1 k.c. odstępstwo od sankcji nieważności bezwzględnej w wypadku niezgodności wypowiedzenia z przesłankami ustawowymi.

Odstępstwo to podlega ścisłej interpretacji. Ogranicza się jedynie do sytuacji, w których wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej opierało się na wadliwych ustaleniach co do okoliczności uzasadniających jej zmianę (brak zmiany lub inny zakres zmiany wartości nieruchomości). Nie oznacza to natomiast, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie wszelkich przypadków wadliwości wypowiedzenia. W szczególności, że związanie ofertą jest wyłączone w takim zakresie, w jakim zmiana wysokości opłaty nie jest w ogóle uzasadniona zmianą wartości nieruchomości, a jest uzasadniona zniesieniem bonifikaty.

Pogląd taki, zawężający zastosowanie art. 43a ust. 2 UGG ma pośrednio oparcie ustawowe w aktualnie obowiązującym stanie prawnym. Z art. 73 ust. 6 oraz art. 78 UGN wynika bowiem wyraźnie, że ustawodawca rozróżnia jednoznacznie wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej związane ze zmianą wartości

nieruchomości oraz wypowiedzenie bonifikaty. Uzasadnia to *de lege lata* wnioszek, że wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej i wypowiedzenie bonifikaty to dwie odrębne instytucje i nie można w drodze wypowiedzenia opłaty doprowadzić do zniesienia bonifikaty.

Może być sporne, czy podobna konstrukcja była aktualna już na gruncie UGG. Ustawa ta nie zawierała regulacji odpowiadającej przytoczonym przepisom. Niemniej, ze względu na podobne brzmienie przepisów wskazujących na podstawę i regulujących tryb aktualizacji opłaty rocznej, a także ze względu na konieczność ścisłej interpretacji odstępstwa od sankcji nieważności bezwzględnej, uzasadniony jest pogląd, że także pod rządem UGG aktualizacja opłaty rocznej nie mogła być sposobem zlikwidowania udzielonej uprzednio bonifikaty.

Warto w tym kontekście podkreślić, że UGG nie regulowała również możliwości zmiany stawki procentowej opłaty za użytkowanie wieczyste w razie zmiany przeznaczenia gruntu. W uchwale z dnia 19 września 1997 r., sygn. akt III CZP 44/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 21) Sąd Najwyższy odrzucił możliwość zmiany stawki procentowej przez aktualizację opłaty za użytkowanie wieczyste. Przyjął wprawdzie, że uprawnienie do zmiany stawki procentowej przysługuje, jednakże w braku regulacji trybu jego realizacji uznał, że należało stosować w drodze analogii przepis ustawy dotyczący wypowiedzenia wysokości obowiązującej strony opłaty, z jednoczesną ofertą przyjęcia nowej jej wysokości. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że podobnie oceniona byłaby możliwość wypowiedzenia bonifikaty. W takim ujęciu bonifikata mogłaby zostać zniesiona, w razie zmiany przeznaczenia gruntu, w drodze odrębnego wypowiedzenia wzorowanego na trybie aktualizacji opłaty rocznej. Zniesienie bonifikaty nie mogłoby natomiast nastąpić bezpośrednio w drodze aktualizacji opłaty rocznej.

Reasumując, nawet w przypadku przyjęcia, że wypowiedzenie umowy zawartej w formie aktu notarialnego mogło być dokonane w zwykłej formie pisemnej, brak zakwestionowania prawidłowości wypowiedzenia nie doprowadził do zmiany treści stosunku prawnego przez zniesienie przewidzianej w umowie bonifikaty. Aktualizacja tej opłaty ze względu na zmianę wartości nieruchomości nie może być sposobem zlikwidowania uzgodnionej umownie bonifikaty.

Sytuacja jest oczywista w wypadku, gdy zmiana umowy zawartej w formie aktu notarialnego przez wypowiedzenie wymaga również zachowania formy aktu notarialnego. Wypowiedzenie, jak już wskazano, jest nieważne (brak zakwestionowania wypowiedzenia nie ma w tym zakresie skutku sanującego, gdyż art. 43a ust. 2 UGG ogranicza przesłanki odwołania się od wypowiedzenia do zakwestionowania zasadności lub wysokości podwyższenia opłaty i nie przewiduje możliwości odwołania w przypadku wadliwości formy – w tym zakresie aktualne pozostają zatem zasady ogólne).

Bezzasadny okazał się także zarzut skarżącego, że Sąd Apelacyjny pominął, iż powódka utraciła udzieloną bonifikatę w wyniku zmian ustawowych.

Pod rządem UGT możliwość (było to fakultatywne) udzielenia bonifikaty przewidywała wydana na podstawie art. 23 ust. 1 UGT uchwała 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 47, poz. 221). Paragraf 8 ust. 1 tej uchwały przewidywał, że wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste może ulec obniżce ze względu na interes społeczny w granicach określonych w ust. 2-4. Z ust. 2 wynikało, że obniżka dla spółdzielni mieszkaniowych (lokatorskich) mogła sięgać 50%.

Na gruncie UGG możliwość udzielenia bonifikaty przewidywał natomiast pierwotnie § 5 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (t. j. Dz. U. 1989 r., nr 14, poz. 78). Zgodnie z tym przepisem „Opłata roczna za grunt oddany w użytkowanie wieczyste pod budownictwo mieszkaniowe lub oddany łącznie ze sprzedażą domów i budynków wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a) i c) oraz pkt 2 może być obniżona nie więcej niż o 50% ze względu na interes społeczny lub warunki materialne nabywcy”. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 5 UGG (wg pierwotnej numeracji).

Regulacja powyższa była w istocie tożsama z regulacją stanowiącą podstawę do udzielenia bonifikaty w umowie. Wynika z niej, że udzielenie bonifikaty nie było automatyczne, a decydujące znaczenie miał w zakresie jej uzasadnienia interes społeczny oraz warunki materialne nabywcy.

Analogicznej regulacji nie zawierało już natomiast rozporządzenie 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.). Zgodnie z § 24 ust. 1 tego rozporządzenia „Opłatę roczną za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe oraz gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi obniża się o 50%, jeżeli dochód miesięczny na jednego członka rodziny osoby zobowiązanej do wniesienia opłaty nie przekracza 50% średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Z obniżki tej nie mogą korzystać osoby, które skorzystały już z obniżki określonej w art. 41 ust. 2”.

W odróżnieniu od uprzednio obowiązującej regulacji prawnej wskazany przepis przewidywał obligatoryjne udzielenie bonifikaty określonej kategorii osób fizycznych.

Ostatnio przytoczone rozporządzenie nie zawierało przepisów przejściowych, które w sposób wyraźny określałyby los bonifikat udzielonych na gruncie uprzednio obowiązującego stanu prawnego.

Jedynym przepisem przejściowym, który dotyczył problematyki bonifikat był § 37 rozporządzenia, zgodnie z którym (ust. 1) „Opłatę roczną za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe oraz gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi, ustaloną w związku z aktualizacją ceny gruntów dokonaną po dniu 5 grudnia 1990 r., obniża się: 1) w roku 1991 o 50%, 2) w roku 1992 o 40%, 3) w roku 1993 o 30%, 4) w roku 1994 o 20%, 5) w roku 1995 o 10%”.

Można twierdzić, że intencją przepisu było stopniowe wyeliminowanie uzgodnionych uprzednio bonifikat. Skutkiem tego poglądu byłoby stwierdzenie, że udzielone uprzednio bonifikaty umowne były stopniowo redukowane, aż do ich całkowitego wygaśnięcia w 1996 r. Interpretacja taka jest jednak nie do przyjęcia.

Kluczem do wyjaśnienia wskazanej wątpliwości jest przywołana w przepisie data 5 grudnia 1990 r. Jest to dzień wejścia w życie art. 47b UGG (w pierwotnej numeracji) dodanego przez art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 29 września 1990 r. (Dz. U. nr 79, poz. 464). Przepis ten wprowadził możliwość corocznej aktualizacji opłat rocznych (uprzednio art. 47 w zw. z art. 44 ust. 2 UGG stwarzał jedynie możliwość

aktualizacji do 5 lat). Wynika stąd, że intencją omawianego § 37 rozporządzenia było złagodzenie skutków zmian w zakresie aktualizacji opłat rocznych. Brak natomiast podstaw by twierdzić, że intencją tą było zlikwidowanie istniejących uprzednio bonifikat.

Jeżeli chodzi o ogólne przepisy przejściowe zawarte w UGG, to nie zawierały one żadnej regulacji dotyczącej zmian w zakresie treści stosunku użytkowania wieczystego.

De lege lata kwestię udzielania bonifikat w związku z ustanowieniem użytkowania wieczystego pod budownictwo mieszkaniowe reguluje art. 73 ust. 3 UGN w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym właściwy organ może udzielić, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady gminy, bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych. „Bonifikaty te można stosować również do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie ustawy”. To ostatnie zdanie wskazuje, że ustawodawca uznał za stosowane wyraźne określenie możliwości stosowania bonifikaty do stosunków użytkowania wieczystego powstałych przed wejściem w życie UGG.

Z regulacji tej wynika, że udzielenie bonifikaty ma *de lege lata* charakter fakultatywny. Warto podkreślić również, że zgodnie z art. 73 ust. 6 UGG „Jeżeli po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nastąpiła zmiana celu będącego podstawą udzielenia bonifikaty, podlega ona wypowiedzeniu na zasadach określonych w art. 78-81”. Jest to jedyny przypadek, w którym ustawodawca przewidział możliwość wypowiedzenia udzielonej uprzednio bonifikaty.

Jeżeli chodzi o przepisy przejściowe zawarte w UGN to, zgodnie z art. 221 (ust. 1) „Przepisy art. 72 ust. 3 stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Zmiany wysokości stawek procentowych opłat rocznych dokonują właściwe organy stosując tryb postępowania określony w art. 78-81”; (ust. 2) „Jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie została określona wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ określi wysokość tej stawki, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 212 i art. 217 ust. 1, stosując

tryb postępowania określony w art. 78-81”; (ust. 3) „Jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, na który nieruchomość była oddana, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości”.

Przepis art. 221 UGN wyraźnie reguluje kwestię dostosowania do wymogów aktualnej regulacji prawnej stosunków użytkowania wieczystego powstałych przed wejściem w życie tej ustawy. Regulacja ta jest konsekwencją tego, że wysokość opłat określa się w umowie. Ogranicza się ona jednak tylko do dostosowania stawek procentowych. Brak jest natomiast jakiegokolwiek regulacji prawnej w zakresie bonifikat, co oznacza, że ustawodawca nie przewidział możliwości odrębnej od przypadku określonego w art. 73 ust. 6 UGN drogi służącej do zlikwidowania bonifikaty.

Przeprowadzona analiza dotycząca zmian ustawodawczych prowadzi do wniosku, że więcej argumentów przemawia za utrzymaniem w mocy bonifikat udzielonych na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów prawa. Kluczowe znaczenie ma tu brak jakiegokolwiek wyraźnej regulacji, która zmierzałaby do ich wyeliminowania. Udzielanie tych bonifikat było praktyką powszechną. Trudno założyć, że ustawodawca milcząco bonifikaty te wyeliminował przez samo wejście w życie nowej regulacji prawnej (a więc bez okresu przejściowego). Milczenie to, w świetle konstytucyjnie chronionej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, prowadzi raczej do wniosku, że wolą ustawodawcy było utrzymanie dotychczas udzielonych bonifikat stosowanie do zasady *pacta sunt servanda*, a jedyną możliwością uzasadniającą ich wyeliminowanie jest zmiana celu użytkowania wieczystego będącego podstawą udzielenia bonifikaty. Nawet jednak w tym ostatnim przypadku ustawodawca przewidział specjalny tryb wypowiedzenia bonifikaty, wykluczając jakikolwiek automatyzm. Trudno założyć, że w pozostałych wypadkach bonifikata ta miałaby być *ex lege* zlikwidowana w związku z samą zmianą stanu prawnego.

Jedyną podstawę dla obrony poglądu odmiennego, jak wskazano, mógłby stanowić § 37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewidujący wygasające ulgi w opłatach wieczystych. Niepodobna

jednak przyjąć, by intencją tego przepisu było wyeliminowanie umownie uzgodnionych bonifikat. Nie bez znaczenia jest również to, że trudno założyć by aktem podustawowym można było ingerować w treść stosunku prawnego w taki sposób, że jednej ze stron odebrane zostanie uzgodnione w umowie w oparciu o uprzednio obowiązujące przepisy uprawnienie.

Prowadzi to do wniosku, że uzgodnioną pod rządem UGT bonifikatę w opłatach za użytkowanie wieczyste należy uznać za wiążącą strony także na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego.

W konsekwencji zasadnie Sądy niższej instancji potraktowały zapłatę podwyższonej opłaty jako przypadek świadczenia nienależnego. Wbrew odmiennemu pogładowi skarżącego roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia przedawnia się w terminie ogólnym 10 – cio letnim (art. 118 k.c.).

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł, jak w wyroku.