

UCHWAŁA

Dnia 24 sierpnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Mirosława Wysocka

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa H. sp. z o.o. sp. j. w W.
przeciwko Miastu (...)
przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich
o ustalenie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 24 sierpnia 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Apelacyjny w (...)
postanowieniem z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

"Czy przy aktualizacji opłaty, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 roku, poz. 2147), możliwe jest zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej dokonanych przed pierwszą aktualizacją opłaty, a jeśli tak - to czy można je zaliczyć w toku pierwszej aktualizacji?"

podjął uchwałę:

Przewidziane w art. 77 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2017 r., zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na

budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej nie może nastąpić przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2015 r. ustalił wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w W. przy ul. G. na kwotę 1 274 573,52 zł, poczynawszy od 1 stycznia 2011 r., jak też, że powódce przysługuje prawo do zaliczenia na poczet różnicy pomiędzy opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poczynionych na tę nieruchomość w wysokości 803 919 zł.

Z ustaleń faktycznych wynika, że powódka zainicjowała postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w W., kwestionując zasadność wypowiedzenia i zmiany wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości, obejmującej jedną działkę, położonej przy ul. G., które zostało dokonane przez pozwanego na okres od dnia 1 stycznia 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało wypowiedzenie za bezskuteczne i ustaliło wysokość opłaty na dotychczasowym poziomie. Wniesienie przez pozwanego sprzeciwu otworzyło sądowy etap postępowania, w którego toku użytkownik wieczysty złożył wniosek o zaliczenie na poczet opłaty nakładów poczynionych na przebudowę sieci wodociągowej, urządzeń sieci ciepłowniczej i infrastruktury drogowej, co było związane ze wzniesieniem na nieruchomości budynku usługowo – konferencyjnego. Wartość nakładów została ustalona na kwotę 803 919 zł.

Sąd Okręgowy uznał za spóźniony podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia obejmującego te nakłady, z uwagi na dokonanie tego po upływie terminu określonego na podstawie art. 207 § 3 k.p.c. Ponadto stwierdził, że zarzut był nieuzasadniony, skoro z art. 77 ust. 4 do 6 u.g.n. wynika, że z żądaniem takim użytkownik wieczysty może wystąpić w toku postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej, a zatem aż do zakończenia tego postępowania.

Rozpoznając apelację pozwanego, Sąd Apelacyjny w (...) powziął wątpliwości, które sformułował w postaci przedstawionych pytań. Sąd ten uzupełnił

ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy, przyjmując, że dotychczas ponoszona opłata za użytkowanie wieczyste była ustalona w umowie oddania nieruchomości w użytkowanie zawartej w 1998 r. i nie była dotychczas aktualizowana, zaś sfinansowanie wykonania urządzeń infrastruktury technicznej miało miejsce w latach 2004 do 2007, także na nieruchomościach, które nie pozostają już w użytkowaniu wieczystym powódki. Wątpliwości dotyczą wykładni przepisów art. 77 ust. 4 do 6 u.g.n., w odniesieniu do możliwości zaliczenia wartości nakładów w ramach pierwszej aktualizacji, rodzaju nakładów, etapu postępowania, w którym żądanie powinno być zgłoszone i sposobu zrealizowania tego uprawnienia. Nie wynika z tych przepisów, w sposób jednoznaczny, czy istnieje możliwość zaliczenia różnicy pomiędzy opłatą dotychczas ponoszoną a zaktualizowaną na poczet nakładów poniesionych przed pierwszą aktualizacją. Kwestia ta nie była dotychczas przedmiotem istotnych rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie. Przyjmowane było natomiast, że rozliczenie nakładów w trybie pierwszej aktualizacji nie jest możliwe. W ocenie Sądu Apelacyjnego prowadziłoby to do nieuzasadnionego wniosku, że nakłady poniesione przed pierwszą aktualizacją w ogóle nie podlegają zaliczeniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy określenia możliwości i czasu rozliczenia nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej przed pierwszą aktualizacją opłaty.

Oddanie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym lub osobom prawnym, następuje w drodze umowy, która kreuje pomiędzy oddającym i biorącym w użytkowanie wieczyste stosunek prawnorzeczowy. Ma on charakter prawa celowego, ustanawianego dla realizacji oznaczonego zamierzenia gospodarczego i jemu podporządkowanego. Użytkowanie wieczyste jest uregulowane w art. 232 – 243 k.c. i w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1322 ze zm., dalej: „u.g.n.”). Korzystanie przez użytkownika wieczystego z oddanej mu nieruchomości jest odpłatne (art. 238 k.c.). Opłata roczna uiszczana przez użytkownika wieczystego na rzecz właściciela

nieruchomości przez czas trwania tego prawa, pomimo iż w znacznej części jest regulowana przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, ma charakter cywilnoprawny. Stanowi ona swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu w granicach określonych przez ustawę, zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2002 r. I CKN 1516/99, OSNC 2003/2/23). Zasady tej odpłatności zostały uregulowane w art. 71 – 81 u.g.n. Wysokość i terminy płatności opłat rocznych nie zależą od woli stron, lecz zostały precyzyjnie ustalone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wszelkie postanowienia umowne stron wyłączające lub łagodzące obowiązek ponoszenia opłat, muszą być oparte na ustawowych regulacjach (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r., III CZP 47/04, OSNC 2005, nr 5, poz. 74).

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.g.n., oddający nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste pobiera pierwszą opłatę i opłaty roczne. Wysokość opłaty rocznej podlega aktualizacji, stosownie do art. 77 ust. 1 u.g.n., jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie, nie częściej niż raz na trzy lata, począwszy od wejścia w życie w dniu 9 października 2011 r. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110). Do tego czasu zmiana opłaty rocznej mogła następować nie częściej niż raz w roku. Aktualizacja opłaty rocznej może być dokonana z inicjatywy właściciela nieruchomości albo użytkownika wieczystego (art. 77 ust. 3 u.g.n.).

Przepis art. 77 ust. 4 u.g.n. stanowi, że przy aktualizacji opłaty, o której mowa w ust. 1, na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. W tym kształcie przepis ten obowiązywał do dnia 23 sierpnia 2017 r., od dnia wejścia w życie z dniem 22 września 2004 r., ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) i tego brzmienia dotyczą wątpliwości przedstawione przez Sąd Apelacyjny. Kolejna zmiana tego przepisu, dokonana ustawą z dnia 20 lipca 2017 r.

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1509) nie ma znaczenia w sprawie, ponieważ stosownie do art. 4 ust. 2, do spraw zaliczania wartości poniesionych nakładów na podstawie art. 77 ust. 4 i 6 wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) dodano do art. 77 ustępy 5 i 6, które weszły w życie z dniem 22 października 2007 r. W przepisie art. 77 ust. 5 u.g.n. wskazane zostało, że zaliczeniu podlega wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach. Uregulowanie objęte ust. 6 dotyczy zaliczania nakładów koniecznych, wpływających na cechy techniczno – użytkowe gruntu, poniesionych przez użytkownika wieczystego, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że intencją wprowadzenia tych przepisów było rozszerzenie rodzajów nakładów, które podlegać będą zaliczeniu na podstawie art. 77 ust. 4 u.g.n. oraz objęcie zaliczeniem również wartości tych nakładów, których uwzględnienie dotychczas nie było możliwe (Sejm V kadencji druk nr 1468). Do czasu wejścia w życie tej nowelizacji nie było możliwe zaliczenie nakładów koniecznych, jak też nakładów na budowę urządzeń infrastruktury technicznej poniesionych przed pierwszą aktualizacją.

Wykładnia językowa art. 77 ust. 5 w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 października 2007 r. prowadzi do wniosku, że zaliczeniem na poczet różnicy pomiędzy opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną objęta jest wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej także przed pierwszą aktualizacją opłaty, ale po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Nie zostały wprowadzone żadne ograniczenia związane z czasem ponoszenia tych nakładów i zgłoszenia ich do zaliczenia. Na takie rozumienie analizowanego przepisu wskazuje użycie zwrotu „również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach”. Wyniki analizy historycznej, uwzględniającej

powody uchwalenia tej regulacji, jak też celowościowej, mającej na względzie rozliczenie stron tego stosunku prawnorzeczowego, także w odniesieniu do wszystkich poniesionych nakładów w toku postępowania ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, są zgodne z rezultatem wykładni językowej. Za takim zakresem zaliczania nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego opowiedział się Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 356/09; z dnia 8 lutego 2013 r., IV CSK 306/13; z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12; z dnia 21 maja 2014 r., II CSK 451/13; z dnia 11 grudnia 2015 r., III CSK 39/15; w postanowieniu z dnia 30 maja 2014 r., III CZP 21/14, niepublikowane. Żądanie zaliczenia nakładów na poczet różnicy pomiędzy opłatami użytkownik może złożyć w toku postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty, zarówno w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, jak i w postępowaniu sądowym, aż do chwili ustalenia wysokości zaktualizowanej opłaty (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2010 r., II CSK 610/09 niepubl.; z dnia 31 stycznia 2012 r., II CSK 223/12, niepubl.; z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12). Jest to wyłączna droga ich dochodzenia. Nie jest możliwe zatem występowanie z żądaniem ustalenia wysokości nakładów podlegających zaliczeniu w drodze samodzielnego postępowania, czy też zgłaszanie roszczeń o zasądzenie poza postępowaniem aktualizacyjnym. Skorzystanie przez użytkownika wieczystego z uprawnienia do zaliczenia wartości nakładów na poczet różnicy pomiędzy opłatami nie zostało ograniczone czasowo, a zatem nie ulega przedawnieniu i może być realizowane przy kolejnych aktualizacjach.

Nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonaną ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniono treść art. 77 ust. 4 i ust. 6, a uchylono ust. 5, co jednak nie spowodowało zmiany zakresu zaliczania wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie tej ustawy.

Językowe rozumienie przepisu art. 77 ust. 4 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 r., wskazuje, że nie jest możliwe zaliczenie nakładów poczynionych przez użytkownika wieczystego przed pierwszą aktualizacją opłaty rocznej. Użycie w tym przepisie zwrotu „po dniu dokonania ostatniej aktualizacji” zakłada, że była już poprzednio przeprowadzona aktualizacja

opłaty za użytkowanie wieczyste. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i o zmianie niektórych innych ustaw nie zawiera motywów ukształtowania treści tego przepisu. Odstąpiono od odpowiedniego stosowania art. 148 ust. 4 u.g.n., który dotyczył zaliczania na poczet opłaty adiacenckiej wartości świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Odmienny charakter obu opłat był przyczyną nieprzystawalności stosowania tego uregulowania także do zaliczenia nakładów na opłaty za użytkowanie wieczyste.

Długi okres obowiązywania art. 77 ust. 4 u.g.n., w sytuacji kolejnych zmian ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza dodania, z dniem 22 października 2007 r. do art. 77 ustępów 5 i 6, umożliwiających przeprowadzenie zaliczania poniesionych przez użytkownika wieczystego nakładów na nieruchomość, pokazuje, że wolą ustawodawcy było przesunięcie w czasie procesu zaliczania wartości nakładów pierwotnie dokonanych. Przemawia za takim stanowiskiem także treść przepisu intertemporalnego w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. (art. 4 ust. 2). Nie ma podstaw do uznania, że inny był cel ukształtowania treści tego przepisu. W piśmiennictwie prawniczym zamysł ustawodawcy był poddany krytyce, ale nie podnoszono wątpliwości dotyczących znaczenia jego treści. Wykładnia celowościowa nie prowadzi do zmiany językowego znaczenia treści przepisu, w kontekście odpłatności użytkowanej wieczystie nieruchomości. W orzecznictwie Sądu Najwyższego powszechnie przyjmowano, że zaliczenie nakładów może nastąpić w toku drugiej i kolejnych aktualizacji (por. wyroki z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 356/09; z dnia 8 lutego 2013 r., IV CSK 306/12; z dnia 12 września 2013 r., IV CSK 10/13; z dnia 21 maja 2014 r., II CSK 451/13; z dnia 11 grudnia 2015 r., III CSK 39/15; z dnia 28 stycznia 2016 r., I CSK 121/15; z dnia 11 maja 2016 r., I CSK 343/15, niepublikowane). Zapatrywanie to podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym przedstawione zagadnienie prawne.

Odstąpienie od językowej wykładni przepisu wymagałoby stwierdzenia, że zaistniały wyjątkowe względy związane z naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony własności i praw majątkowych, lub prowadzące do powstania rażąco niesprawiedliwych i nieracjonalnych konsekwencji, a za przyjęciem możliwości

zaliczenia nakładów przy pierwszej aktualizacji przemawiają racje prawne, społeczne, ekonomiczne i moralne albo brak rzeczowych motywów przyjętego znaczenia przepisu. Analiza tego aspektu zagadnienia musi uwzględniać okoliczności faktyczne będące podstawą sporu. Nie zasługuje na podzielenie twierdzenie, że wykładnia gramatyczna art. 77 ust. 4 u.g.n. prowadzi do naruszenia konstytucyjnej ochrony prawa użytkownika wieczystego. W przepisie art. 64 ust. 2 Konstytucji przewidziana została ochrona zarówno prawa własności, jak i innych praw majątkowych, co oznacza, że w równej mierze dotyczy ona obu stron tego stosunku prawnorzeczowego. Przepisy regulujące zasady ustalania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste mają charakter bezwzględnie obowiązujących. Obu stronom zostało przyznane prawo do żądania aktualizacji opłaty rocznej (art. 78 i art. 81 u.g.n.). Użytkownik wieczysty ma zatem możliwość doprowadzenia do przyspieszenia zaliczenia wartości ponoszonych nakładów. Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste miało miejsce w 1998 r. i od tego czasu opłata nie była aktualizowana, a żądanie jej zmiany dotyczy okresu od 1 stycznia 2011 r. Użytkownik wieczysty czynił nakłady na budowę urządzeń w latach 2004 do 2007. Zastosowanie art. 77 ust. 4 u.g.n. nie mogło być dla niego zaskoczeniem. Wzrost wartości nieruchomości będący przyczyną żądania podwyższenia opłaty rocznej spowodowany był także poczynieniem nakładów przez użytkownika, co miało również wpływ na prowadzoną przez niego działalność i jej efekty. Nie ma podstaw do uznania, że zastosowanie art. 77 ust. 4 u.g.n. mogło wywołać niesprawiedliwe i nieracjonalne konsekwencje, zwłaszcza w kontekście odpłatnego korzystania przez użytkownika z nieruchomości pozwanego i długiego okresu ponoszenia opłaty pierwotnie ustalonej, nawet już po poczynieniu nakładów. Teza o podwojeniu obciążenia użytkownika wieczystego – podwyższeniem wartości nieruchomości i podwyższoną opłatą – nie była uzasadniona.

Z tych przyczyn orzeczono jak w uchwale.

aj

r.g.