

Sygn. akt III CZP 8/22

UCHWAŁA

Dnia 20 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Grzegorz Misiurek

w sprawie z powództwa Gminy Jelenia Góra - Prezydenta Miasta Jeleniej Góry
przeciwko M. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w J.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym

w dniu 20 stycznia 2022 r.,

zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze

postanowieniem z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt II Ca 211/20,

"Czy postanowienia zawarte w umowach o ustanowienie użytkowania wieczystego dotyczące kary umownej z w razie niedokonania zabudowy, nabytej od Gminy nieruchomości, w wysokości i terminie wskazanym w umowie, na podstawie przepisu art. 483 § 1 k.c., pozostają w sprzeczności z art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2018.2204 t.j. z dnia 26.11.2018 roku), a przynajmniej zmierzają do ich obejścia?"

podjął uchwałę:

Nieważne jest postanowienie umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego określające obowiązek zapłaty przez użytkownika wieczystego kary umownej w wypadku niezagospodarowania nieruchomości w terminie wskazanym w umowie.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 8 września 2020 r. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, „czy postanowienia zawarte w umowach o ustanowienie użytkowania wieczystego dotyczące kary umownej w razie niedokonania zabudowy nabytej od gminy nieruchomości, w wysokości i terminie wskazanym w umowie, na podstawie art. 483 § 1 k.c., pozostają w sprzeczności z art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204), a przynajmniej zmierzają do ich obejścia”.

Zagadnienie to wyłoniło się na podstawie następującego stanu faktycznego. W dniu 16 lutego 2007 r. pozwana spółka zawarła z Gminą Jelenia Góra dwie umowy użytkowania wieczystego dwóch niezabudowanych działek gruntu, z przeznaczeniem pod zabudowę budynkiem mieszkaniowym wielorodzinnym. Zgodnie z umową nabywca zobowiązał się do zabudowania działek w terminie pięciu lat od dnia ich nabycia, w umowach za rozpoczęciu budowy uznano wybudowanie fundamentów w ciągu 2 lat, a za zakończenie budowy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym w ciągu kolejnych 3 lat. W umowach strony postanowiły również, że w przypadku niedokonania zabudowy w określonych terminach pozwana spółka zobowiązuje się do zapłaty na rzecz Gminy kary umownej stanowiącej 10% wylicytowanej ceny, odpowiednio 28 600 zł i 25 500 zł w pierwszym roku po bezskutecznym upływie terminu zagospodarowania nieruchomości i za każdy następny rok opóźnienia.

Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze wyrokiem z dnia 14 lutego 2020 r. w połączonych sprawach oddalił powództwo Gminy Jelenia Góra – Prezydenta Miasta Jelenia Góra o zasądzenie od pozwanej spółki kar umownych. Sąd ten uznał, że postanowienia umów dotyczące kar umownych pozostają w sprzeczności z art. 63 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a przynajmniej zmierzają do ich obejścia. Sąd ten zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 63 u.g.n. opłaty dodatkowe mogą być ustalone w razie niedotrzymania terminów określonych w umowie ustanowienia użytkowania wieczystego, jednak jak wynika z ust. 4 tego

przepisu, opłaty te ustala właściwy organ w drodze decyzji. Zdaniem tego Sądu, uznaniowość zastosowania wskazanej sankcji przez organ i brak odesłania do postępowania przed sądem powszechnym w przypadku kwestionowania przez użytkownika wieczystego nałożenia tej kary wykluczają przyjęcie jej cywilnoprawnego charakteru. Oznacza to, że postanowienia zawartych przez strony umów dotyczące kar umownych są sprzeczne z art. 63 i nast. u.g.n.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację od powyższego wyroku, zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 353¹ k.c. strony mogą ułożyć stosunek prawny według własnego uznania, o ile jego treść lub cel nie sprzeciwia się właściwości stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Strony niniejszego postępowania tak ułożyły stosunek prawny, że w umowie użytkowania wieczystego zawarły postanowienie dotyczące kary umownej. Nałożenie kary umownej jest zgodne z art. 483 § 1 i art. 484 k.c. Sąd ten wskazał, że wymaga stanowczego rozróżnienia charakter opłaty rocznej, o której mowa w art. 63 ust. 2 u.g.n., oraz kary umownej, która została ukształtowana na podstawie art. 483 § 1 i art. 484 §1 k.c. zgodnie z zasadą swobody umów. Między konstrukcją kary umownej a konstrukcją dodatkowej opłaty rocznej zachodzi szereg różnic, które nie pozwalają na zamienne traktowanie tych wykluczających się pojęć. Zdaniem Sądu Okręgowego, żaden przepis u.g.n., w tym art. 63 ust. 2 i 4, nie zabrania stronom umowy użytkowania wieczystego wprowadzania do niej zapisu o karach umownych, których wystąpienie w umowie jest fakultatywne. Obie te instytucje posiadają odrębne podstawy prawne i źródło, na podstawie którego powstają. Wszystko to, zdaniem Sądu Okręgowego, prowadzi do wniosku, że instytucje te się wzajemnie nie wykluczają i nie są wobec siebie konkurencyjne, zatem zarówno postanowienie określające wysokość opłaty rocznej, jak i postanowienie o karach umownych na wypadek niedotrzymania terminu zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste mogą być zamieszczone w umowie.

Sąd Okręgowy dostrzegł jednak rozbieżne w tym zakresie orzecznictwo sądów powszechnych, potrzebę jednolitego stosowania prawa oraz istnienie wątpliwości co do wykładni przytoczonych przepisów i z tych względów przedstawił przytoczone na wstępie zagadnienie prawne Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Użytkowanie wieczyste jest prawem na cudzej własności o charakterze pośrednim pomiędzy własnością a ograniczonym prawem rzeczowym. Szczególna konstrukcja tego prawa uregulowana jest zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 - dalej: u.g.n.). Treść umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego określona jest w art. 62 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, w umowie ustala się sposób i termin zagospodarowania nieruchomości, w tym termin zabudowy, a także cel, w jakim nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (ust.1). Jeżeli sposób zagospodarowania polega na zabudowie nieruchomości, określa się termin rozpoczęcia i zakończenia zabudowy (ust. 2). Powołany przepis wyjaśnia, co należy rozumieć przez rozpoczęcie i zakończenie zabudowy (ust. 3), a także wskazuje, że termin zagospodarowania, w tym termin zabudowy, może być przedłużony na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od użytkownika (ust. 4). Nabycie użytkowania wieczystego jest odpłatne, a jego powstanie wymaga konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 238 k.c., wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. Pierwszą opłatę należy wnieść przy nabyciu prawa, a obowiązek ten wynika z art. 71 ust. 1 i 2 u.g.n. Oprócz pierwszej opłaty użytkownik wieczysty ponosi opłaty roczne (art. 71 ust. 1 i 4 u.g.n.). Szczegółowe regulacje dotyczące tych opłat zawarte zostały w kolejnych przepisach art. 71–81 u.g.n. Należy zwrócić uwagę, że art. 71 ust. 1 u.g.n. ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, więc kwestii tu uregulowanych strony nie mogą ukształtować w umowie odmiennie. Dotyczy to przede wszystkim zasady ustalania i pobierania pierwszej opłaty oraz opłat rocznych.

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawnego świadczenia okresowego. Ustawodawca przewidział jednak szczególny administracyjno-sądowy tryb rozstrzygania sporów dotyczących zmiany wysokości opłat rocznych, wprowadzając możliwość wypowiedzenia przez właściwy organ dotychczasowej wysokości tej opłaty, lub żądania przez wieczystego użytkownika jej aktualizacji (art. 78 ust. 2 i art. 81 u.g.n.). W pierwszej kolejności

spory te rozstrzygają samorządowe kolegia odwoławcze, a od ich orzeczeń przysługuje sprzeciw do sądu powszechnego.

Od pierwszej opłaty i opłaty rocznej należy odróżnić opłaty dodatkowe, o jakich mowa w art. 63 ust. 2-4 u.g.n., które opłaty mogą być ustalone w przypadku niedotrzymania terminu (ewentualnie terminu dodatkowego stosownie do art. 63 ust. 1 u.g.n.) zagospodarowania nieruchomości określonego w umowie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Charakter opłaty dodatkowej jest odmienny od charakteru pierwszej opłaty i opłat rocznych. Nie jest to bowiem cywilnoprawna opłata za nabycie prawa długoletniego użytkowania cudzej własności, lecz swoista sankcja za niedotrzymanie warunków umowy, której celem jest dyscyplinowanie użytkownika wieczystego i skłonienie go do wywiązania się z ustalonych w umowie obowiązków. Nałożenie opłaty dodatkowej wymaga decyzji organu administracyjnego (art. 63 ust. 4). Podkreślić należy, że ustalenie opłaty dodatkowej nie jest obowiązkowe i następuje na podstawie uznania organu, jej zastosowanie ma więc charakter uznania administracyjnego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2014 r., I OSK 545/13, niepubl.; z dnia 3 grudnia 2015, I OSK 656//14, niepubl.; z dnia 19 stycznia 2016 r. I OSK 1076/14, niepubl.). Nałożenie opłaty dodatkowej nie może być przy tym uzasadnione samym faktem przekroczenia terminu zagospodarowania nieruchomości, właściwy organ ma bowiem obowiązek ustalić i zbadać przyczyny, dla których użytkownik wieczysty nie dotrzymał określonych w umowie terminów (ewentualnie terminów dodatkowych). Decyzja o ustaleniu opłaty dodatkowej musi też uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i interes użytkownika wieczystego (zob. powołany wyżej wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r.). Nie może też być wydana ze skutkiem wstecznym, a jako nakładająca na użytkownika nowe obowiązki, ma charakter konstytutywny (j.w. wyrok NSA z 25 czerwca 2014 r.). Decyzja ustalająca opłatę dodatkową podlega zaskarżeniu w trybie postępowania administracyjnego.

Rozważając, czy tak ukształtowana opłata dodatkowa może być zastąpiona przez uzgodnienie przez strony umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste karą umowną, należy zwrócić uwagę na odmienny charakter tej instytucji. Kara umowna jest uregulowana w art. 483-484 k.c. jako ryczałtowo określony

surogat odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (zob. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 61/03, OSNC 2004, nr 5, poz. 69). Ma charakter cywilnoprawny i należna jest wierzycielowi, gdy niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Ma zatem zastosowanie w reżimie odpowiedzialności kontraktowej.

W praktyce obrotu pojawiają się sytuacje, w których cywilnoprawna konstrukcja kary umownej jest stosowana w umowach cywilnoprawnych zawieranych przez podmioty publiczne działające w sferze dominium. Kary umowne, bądź postanowienia o zbliżonym charakterze stosowane są często w umowach prywatyzacyjnych, w których przewidziany jest np. obowiązek podwyższenia przez nabywcę kapitału zakładowego spółki, a realizacja tego obowiązku zabezpieczana jest przez zobowiązanie nabywcy do zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2004 r. (IV CK 631/03, niepubl.) wskazano, że zastrzeżenie umowne odpowiadające konstrukcji nienazwanej klauzuli gwarancyjnej na wypadek niedokonania w okresie trzech lat inwestycji w przedsiębiorstwo mieści się w ramach art. 483 § 1 k.c. (podobnie w wyroku SN z dnia 28 stycznia 2015 r., I CSK 745/13, niepubl.). Odmienny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z dnia 14 października 2016 r. (I CSK 618/15, niepubl.), uznając, że zobowiązanie do podwyższenia kapitału zakładowego w drodze wniesienia wkładu pieniężnego, jako zobowiązanie pieniężne nie może być kwalifikowane jako zastrzeżenie kary umownej. Z kolei, w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2020 r., III CZP 67/19 (dotychczas niepubl.) przyjęto, że na podstawie art. 143d ust. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo o zamówieniach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

Niewątpliwie zatem zagadnienie możliwości zastrzegania kary umownej, jako stanowiące jeden z przejawów działalności kontraktowej podmiotów publicznych jest dyskusyjne i rozbieżnie postrzegane w orzecznictwie. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że publiczny status podmiotu zawierającego umowę cywilnoprawną nie

wyłącza możliwości uznania, że podmiot taki może nadużywać przewagi kontraktowej. W doktrynie podkreśla się, że umowa cywilnoprawna stanowi wygodną formę ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności obywateli w porównaniu z sytuacją prawną adresata decyzji administracyjnej. Z tego względu wymagana jest ostrożność przy kwalifikowaniu zastrzeżeń umownych jako cywilnej kary umownej w umowach zawieranych przez podmioty publiczne, w tym Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Nadużycie przewagi kontraktowej przez podmiot publiczny jest szczególnie widoczne w umowach oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, w których zastrzega się karę umowną w wysokości odpowiadającej opłacie dodatkowej w wypadkach uregulowanych w art. 63 ust. 2 u.g.n. Zasada swobody umów, zgodnie z art. 353¹ k.c., umożliwia stronom art. 353¹ k.c. ułożenie stosunku prawny według własnego uznania, o ile jego treść lub cel nie sprzeciwia się właściwości stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami zaś inaczej reguluje kwestię ustalania opłat dodatkowych, przewidując w tym zakresie tryb administracyjny, a nie cywilnoprawny. Precyzyjnie reguluje wysokość opłaty dodatkowej, nie pozwalając na swobodę stron. Rozwiązanie wprowadzone w art. 63 u.g.n. jest spójne z art. 71-73 tej ustawy, regulującymi szczegółowo zasady ustalania wysokości pierwszej opłaty i opłat rocznych. Ta szczegółowa regulacja wskazuje na zamiar ustawodawcy ograniczenia swobody kontraktowej stron w kwestii opłat i poddania tej kwestii reżimowi administracyjnemu i kontroli sądowej. Świadczenie użytkownika wieczystego musi być zatem ustalone w wysokości zgodnej z kryteriami określonymi w ustawie, co ma ograniczyć zarówno nadużycia po stronie podmiotu publicznego, jak i niebezpieczeństwo nieuzasadnionych korzyści użytkownika wieczystego korzystającego z mienia publicznego. Regulacja zaś art. 63 u.g.n. jest ściśle związana z art. 71-73 ustawy, ustalenie opłaty dodatkowej następuje w drodze decyzji administracyjnej i podlega kontroli instancyjnej i zaskarżeniu do sądu administracyjnego, nałożenie takiej opłaty podlega ograniczeniom opisanym w części wstępnej rozważań. Widoczna jest zatem zasadnicza różnica pomiędzy opłatą dodatkową, a karą umowną, skoro kara umowna może być umówiona w dowolnej wysokości, a jej ograniczenie może nastąpić w uwzględnieniu miarkowania jej wysokości na podstawie art. 484 § 2 k.c.

Użytkownik wieczysty może natomiast, gdy jego uzasadniony interes za tym przemawia, uzyskać nawet uchylenie decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej. Zwrócić wreszcie uwagę należy na to, że z art. 63 u.g.n. nie wynika możliwość uchylenia jego zastosowania w razie wprowadzenia do umowy zastrzeżenia kary umownej w razie niedotrzymania terminu zagospodarowania nieruchomości. Oznacza to, że w takiej sytuacji istniałaby możliwość jednoczesnego zastosowania odmiennych sankcji w postaci kary umownej zastrzeżonej w chwili zawierania umowy i kary dodatkowej ustalonej decyzją administracyjną dopiero po upływie terminu zagospodarowania określonego w umowie. Trzeba bowiem podkreślić, że regulacja zamieszczona w art. 63 u.g.n. ma charakter bezwzględnie wiążący, co oznacza, że nie może być zastąpiona przez umowne zastrzeżenie kary umownej. Takie zatem zastrzeżenie narusza ustawę (art. 58 k.c. w związku z art. 63 u.g.n.) i jest bezwzględnie nieważne.

Z tych względów orzeczono jak w uchwale.

as