

UCHWAŁA

Dnia 19 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa G. S.A. w G.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę G. o ustalenie
opłaty z tytułu użytkowania wieczystego,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 19 października 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w T.
postanowieniem z dnia 22 marca 2017 r.,

"1. Czy w procesie o ustalenie wysokości kolejnej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego sąd uprawniony jest do zamieszczenia w orzeczeniu rozstrzygnięcia w zakresie sposobu rozliczenia nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, wymienionych w art. 77 ustęp 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147), poczynionych przed ustaleniem opłaty dotychczasowej, których wysokość została ustalona wraz z ustaleniem dotychczasowej opłaty, a nie zostały one rozliczone w całości przez zaliczenie na poczet różnicy między wcześniejszą opłatą roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej a opłatą dotychczasową - w sytuacji, gdy przedmiotem sporu jest proponowany przez właściciela nieruchomości gruntowej wraz z kolejną aktualizacją mniej korzystny dla użytkownika wieczystego sposób zaliczenia nierozliczonej części nakładów,

2. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, jaka kwota nierozliczonych dotychczas nakładów winna być zaliczana na poczet zaktualizowanej opłaty:

a) czy kwota wynikająca z różnicy między opłatą wcześniejszą a opłatą dotychczasową,

b) czy jedynie kwota wynikająca z różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną,

c) czy kwota wynikająca z różnicy między opłatą wcześniejszą a zaktualizowaną (czyli suma różnicy między opłatą wcześniejszą a dotychczasową i różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną)?"

podjął uchwałę:

W postępowaniu dotyczącym aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej sąd nie orzeka o zaliczeniu na poczet różnicy pomiędzy opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów dokonanych przez użytkownika wieczystego, które uwzględniono w poprzedniej aktualizacji, także wtedy, gdy zaliczona z tego tytułu kwota nie została rozliczona w całości (art. 77 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2017 r., jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 października 2016 r. Sąd Rejonowy w G. oddalił powództwo G. SA w G. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę G. o ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w związku z jej aktualizacją dokonaną na podstawie wypowiedzenia z dnia 2 października 2015 r. w części dotyczącej rozliczenia nakładów.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia była bezsporna. Powódka jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości stanowiącej własność pozwanego. W poprzednim postępowaniu aktualizacyjnym powódka zgłosiła do rozliczenia nakłady i strony zawarły w dniu 9 marca 2010 r. przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym ugodę, którą podwyższono dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego do 36.330,33 zł i ustalono, że nakłady w łącznej wysokości 890.015,80 zł będą rozliczane poprzez pomniejszanie kolejnych opłat o 24.892,48 zł, stąd użytkownik będzie uiszczał kwotę 11.437,85 zł. Pozwany w dniu 2 października 2015 r. wypowiedział opłatę z tytułu użytkowania wieczystego, w ofercie podwyższając ją do kwoty 37.501,26 zł ze skutkiem od 2016 r. W załączniku do wypowiedzenia pozwany wskazał, że z tytułu nakładów rocznie zaliczana będzie kwota 1.170,93 zł, tj. odpowiadająca różnicy pomiędzy podwyższoną a dotychczasową opłatą, stąd użytkownik będzie obowiązany do uiszczania rocznie kwoty 36.330,33 zł. Powódka, nie kwestionując wysokości opłaty zaktualizowanej, tylko sposób zaliczenia nakładów złożyła do samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty dokonana w taki sposób jest nieuzasadniona. Samorządowe Kolegium Odwoławcze przyjęło, że nie ma kompetencji do oceny sposobu zaliczania nakładów objętych poprzednim postępowaniem aktualizacyjnym. Powódka wniosła sprzeciw od orzeczenia kolegium. Sąd uznał, że art. 77 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stanowi podstawy prawnej orzekania o nakładach uwzględnionych w poprzedniej aktualizacji, a sposób wykonywania zawartej wówczas ugody nie może być badany podczas kolejnego postępowania aktualizacyjnego.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację powódki, powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zapytaniach prawnych przedstawionych Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 2 k.p.c. Podzielając ocenę, że pozwany zaproponował znacznie mniej korzystny dla powódki sposób zaliczania nierozliczonej dotąd części nakładów, podkreślił, że postępowanie aktualizacyjne obejmuje okres od wypowiedzenia opłaty rocznej do ustalenia jej wysokości, a zaliczanie może dotyczyć tylko nakładów poniesionych po dniu poprzedniej aktualizacji (art. 77 ust. 4) albo nie uwzględnionych w aktualizacjach dokonywanych poprzednio (art. 77 ust. 5). Wskazał, że niedopuszczalne jest dokonywanie rozliczeń poza procedurą aktualizacji opłaty oraz potrącenie na zasadach ogólnych, gdyż między stronami brak wzajemnych wierzytelności. Zdaniem Sądu wątpliwości dotyczą zakresu kognicji sądu powszechnego w wyroku kształtującym, wydanym na skutek sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sytuacji, gdy przedmiotem sporu jest jedynie sposób zaliczania nakładów objętych wcześniejszym postępowaniem aktualizacyjnym, dotąd nie rozliczonych w całości. Przyznał, że zachodzi różnica pomiędzy wysokością aktualizowanej opłaty a dotychczas uiszczaną kwotą i niemożność jej zakwestionowania pozbawia użytkownika wieczystego prawa do żądania ustalenia odmiennej „faktycznej” opłaty rocznej. Podkreślił, że powstał problem czy i jakie środki prawne przysługują użytkownikowi wieczystemu w sytuacji, gdy wykluczone jest dokonanie jednostronnego potrącenia, a rozliczenie dokonywane w ramach kolejnej aktualizacji modyfikuje w sposób dla niego niekorzystny dotychczasowe ustalenia. W wypadku uznania, że jest to możliwe w ramach sądowego postępowania o ustalenie wysokości kolejnej opłaty rocznej sporna będzie kwota i sposób dokonywania rozliczeń. W związku z tym przedstawił w drugim zapytaniu trzy możliwe warianty zaliczeń wcześniej poniesionych nakładów.

Sąd Najwyższy zważył:

W pierwszym rzędzie wskazać należy, że przedstawione zagadnienie dotyczy art. 77 i następne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym do 22 sierpnia 2017 r. (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147). Przepis intertemporalny, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych

innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1509), stanowi bowiem, że do spraw zaliczania wartości poniesionych nakładów na podstawie art. 77 ust. 4 i 6 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przedmiot i zakres sporu w postępowaniu, w trakcie którego sąd drugiej instancji wystąpił z zapytaniem prawnym uzasadnia jego kwalifikację jako „sprawy zaliczania wartości poniesionych nakładów” w rozumieniu powyższego przepisu.

Istotą przedstawionego zagadnienia jest zakres kognicji sądu w kolejnym postępowaniu aktualizacyjnym opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z żądaniem użytkownika wieczystego uwzględnienia w zaktualizowanej opłacie nakładów zgłoszonych i objętych dotychczasową opłatą wobec tego, że kwota wcześniej zaliczona z tego tytułu nie została rozliczona w całości. Nie było ono, jak dotąd, przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, pomimo istotnego znaczenia dla praktyki orzeczniczej, ukształtowanej w sposób niejednolity.

Rozważania należy rozpocząć od przypomnienia, że użytkowanie wieczyste jest prawem odpłatnym. Opłata roczna ciążąca na użytkowniku wieczystym ma charakter cywilnoprawny i stanowi swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania z gruntu. Judykatura zgodnie przyjmuje, że obowiązek jej uiszczenia wynika wprost z ustawy, a wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek jej ponoszenia muszą mieć wyraźną podstawę prawną (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r., III CZP 47/04, OSNC 2005, nr 5, poz. 74, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 244/08, OSNC-ZD 2009, nr C, poz. 82, z dnia 25 listopada 2010 r., I CSK 692/09, OSNC-ZD 2011, nr B, poz. 45, z dnia 16 grudnia 1999 r., II CKN 639/98, OSNC 2000, nr 6, poz. 121). Podstawą zaliczania wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej oraz nakładów koniecznych wpływających na cechy techniczno-użytkowe gruntu, poniesionych przez użytkownika wieczystego, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej jest art. 77 ust. 4-6 o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.). Stanowi on materialno-prawną podstawę dokonywania rozliczeń z tych tytułów, a postępowanie

aktualizacje regulowane jest w art. 78-81 u.g.n. Niski poziom legislacyjny omawianych przepisów wywołał wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dotyczyły one m.in. relacji pomiędzy czasem poniesienia nakładów a postępowaniami aktualizacyjnymi, rodzaju nakładów. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przewidziane w art. 77 ust. 4 i 5 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, tylko kolejnej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 33/17, dotąd nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2015 r., III CSK 39/15). Wskazano także, odnosząc się do zakresu zaliczeń, że możliwe jest zaliczenie nakładów wcześniejszych, a nie tylko poniesionych po ostatniej aktualizacji, z tym że zawsze po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste (por. cyt. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 33/17, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 356/09, z dnia 8 lutego 2013 r., IV CSK 306/13, z dnia 21 lutego 2010 r., IV CSK 430/12, z dnia 2 maja 2014 r., II CSK 451/13). Odmienne stanowisko wyrażono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia z dnia 11 grudnia 2015 r., III CSK 39/15, wskazując że zaliczenie jest możliwe jedynie, gdy nakłady zostały dokonane po ostatniej aktualizacji. W wyroku z dnia 21 maja 2014 r., II CSK 451/13 zastrzeżono, że zarachowaniu na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną podlega wartość określonych nakładów dokonanych przez użytkownika wieczystego po dniu ostatniej aktualizacji bądź wcześniej, jeżeli nie dokonano zaliczenia przy poprzednich aktualizacjach. Dominuje pogląd, że zaliczenie wartości nakładów jest czynnością wtórną w stosunku do sporu o właściwą wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej.

Rozważając przedstawioną kwestię wyraźnie odróżnić należy jednokrotne zaliczenie od sposobu rozliczania zaliczonej kwoty. Zaliczenie stanowi wyraźną jednorazową kompetencję organu administracji i sądu w postępowaniu aktualizacyjnym (art. 77 ust. 4-6 u.g.n.). Ustalenie wysokości należnej opłaty decyduje o istnieniu i wielkości świadczenia, na poczet którego następuje zarachowanie, zatem stanowi moment, w którym dochodzi do realizacji prawa

zaliczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2013 r., II CSK 223/12, z dnia 12 grudnia 2013 r., IV CSK 10/13, z dnia 28 stycznia 2016 r., I CSK 121/15, z dnia 26 lutego 2016 r., IV CSK 238/15). Zaliczenie wartości nakładów jest więc czynnością wtórną w stosunku do sporu o właściwą wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej. Oznacza to, że w kolejnym postępowaniu aktualizacyjnym, także w sytuacji gdy część zaliczonych nakładów nie została rozliczona, ponowne orzekanie w tym przedmiocie jest niedopuszczalne. Jego przedmiotem może być bowiem tylko zasadność oferty zwiększenia opłaty rocznej na przyszłość. Jakkolwiek judykatura zgodnie przyjmuje, że zakres kognicji sądu powszechnego w postępowaniu aktualizacyjnym jest szeroki, w szczególności nie ogranicza się do kontroli orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego, i wobec niezwiązania ich zakresem polega na samodzielnym rozstrzygnięciu sporu o zasadność aktualizacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2005, I CSK 59/04), to wykroczenie w postępowaniu sądowym poza granice wyznaczone art. 77 u.g.n. jest, w braku podstawy prawnej, niemożliwe.

Powyższe stanowisko nie pozbawia użytkownika innych środków ochrony prawnej. Wprawdzie, w braku wierzytelności wzajemnej niedopuszczalne jest dokonanie poza procedurą aktualizacji potrącenia na podstawie jednostronnego oświadczenia użytkownika wieczystego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 356/09), ale możliwe jest przeniesienie sporu co do kontynuowania dotychczasowego sposobu rozliczania już zaliczonej kwoty na płaszczyznę właściwą dla stosunków cywilno-prawnych. Uгода zawarta w poprzednim postępowaniu aktualizacyjnym wiąże nadal strony zarówno co do zasady i wysokości kwoty zaliczenia, jak i sposobu jej rozliczenia. Oznacza to, że na rzecz właściciela powinna być uiszczana jako opłata z tytułu użytkowania wieczystego kwota stanowiąca różnicę pomiędzy ostatnio zaktualizowaną opłatą a ustaloną ratą rozliczenia do wyczerpania zaliczonej kwoty nakładów, a w ewentualnym procesie o zapłatę użytkownik może podnosić zarzut rzeczy ugodzonej (*rei transactae*).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę o treści wskazanej wyżej.

jw