

Wyrok z dnia 16 maja 2003 r., IV CKN 103/01

Zmiana celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, będącego podstawą udzielenia bonifikaty opłaty rocznej, jest – zgodnie z art. 73 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) – wyłączną przesłanką jej wypowiedzenia także wtedy, gdy nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Sędzia SN Filomena Barczewska (przewodniczący)

Sędzia SN Iwona Koper

Sędzia SN Tadeusz Żyznowski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa K. Spółdzielni Mieszkaniowej "P." w K. przeciwko Gminie Miasta K. o ustalenie, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 maja 2003 r., kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 października 2000 r.

oddalił kasację.

Uzasadnienie

Uwzględnienie żądania powodowej Spółdzielni Mieszkaniowej „P.” o ustalenie, że przysługuje jej 50 % bonifikaty od opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych stanowiących własność pozwanej Gminy Miasta K. oparte zostało na ustaleniach faktycznych nie kwestionowanych w toku postępowania apelacyjnego i kasacyjnego. Na przestrzeni 1983-1984 r. powodowej Spółdzielni oddane zostały w użytkowanie wieczyste grunty stanowiące własność pozwanej Gminy. W każdej z tych umów do ustalonej wysokości należnej opłaty rocznej zastosowana została 50% zniżka tych opłat. Także po wejściu w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej: "u.g.g.")

zniżka stosowana była w ustalonej wysokości 50%. Również dokonana przez pozwaną Gminę w 1997 r. aktualizacja opłat uwzględniała 50% zniżkę.

W grudniu 1998 r. strona pozwana wypowiedziała dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych wynoszącą 1% ceny tych nieruchomości wraz ze stosowaną dotychczas zniżką i dokonała z dniem 1 stycznia 1999 r. zmiany opłaty rocznej określając jej wysokość na 1%, co w ocenie Sądów obu instancji ograniczyło się do wyeliminowania 50% zniżki (zwanej obecnie bonifikatą). Treść artykułu 221 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n.") reguluje tryb dostosowania nowych stawek procentowych do nieruchomości już oddanych w użytkowanie wieczyste i nie może być podstawą dokonywania jeszcze innych zmian. Według zgodnego zapatrywania Sądów obu instancji także w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami wypowiedzenie udzielonej zniżki w opłacie rocznej (zwanej bonifikatą) może być dokonane tylko w sytuacji przewidzianej w art. 73 ust. 6 ustawy tj. wówczas gdy po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nastąpiła zmiana celu będącego podstawą udzielenia bonifikaty. Innych przyczyn umożliwiających wypowiedzenie bonifikaty ustawa nie przewiduje.

W odniesieniu do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste powodowej Spółdzielni Mieszkaniowej z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe zmiana taka – co jest bezsporne – nie nastąpiła.

Kasację złożyła pozwana Gmina Miasta K.

Skarżąca – bez wyodrębnienia podstaw kasacji zarzuciła

1) pominięcie i błędną wykładnię

a) przepisów obowiązujących w okresie poprzedzającym zawarcie umowy ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz powoda i w dniu jej zawarcia:

– art. 23, 24 i 25 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) § 8 i § 9 uchwały Nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach (jedn. tekst: M.P. z 1969 r. Nr 3, poz. 33 ze zm.),

– § 4 i § 7 zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 5 listopada 1962 r. w sprawie wytycznych co do wprowadzania obniżek opłaty rocznej za użytkowanie i wieczyste użytkowanie terenów w miastach i osiedlach (M.P. Nr 83, poz. 389),

– § 2 pkt 2 i § 4 uchwały Nr XXI/267 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 29 września 1965 r. w sprawie wprowadzenia obniżek opłaty rocznej za użytkowanie i wieczyste użytkowanie terenów w miastach i osiedlach w stosunku do niektórych kategorii osób prawnych i fizycznych (Dz.Urz. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie Nr 14, poz. 61),

prowadzącym do błędnej wykładni postanowień zamieszczonych w § 5 każdej z ośmiu umów oddania na rzecz powoda terenu w użytkowanie wieczyste, zawartych w okresie od 19 grudnia 1983 r. do 27 stycznia 1984 r.

– polegającej na przyjęciu, że zastosowana zniżka (ulga) w należnych właścicielowi opłatach rocznych jest umówionym pomiędzy stronami, trwałym i niezmiennym elementem kontraktu, a jej przyszłe stosowanie jest niezależne od zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawnych w tym zakresie;

b) przepisów obowiązujących po zawarciu umowy ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz powoda:

– art. 46 u.g.g.,

– § 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 (Dz.U. Nr 47, poz. 241),

– § 3 ust. 4 pkt 1 lit. a) uchwały Nr XII/62/86 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 30 stycznia 1986 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania cen gruntów nie zabudowanych i znajdujących się pod zabudową dla poszczególnych miejscowości województwa koszalińskiego (Dz.Urz. Województwa Koszalińskiego Nr 1, poz. 2) oraz § 6 pkt 1 uchwały Nr XI/75/89 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 28 grudnia 1989 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania cen gruntów państwowych nie zabudowanych i znajdujących się pod zabudową dla poszczególnych miejscowości województwa koszalińskiego (Dz.Urz. Województwa Koszalińskiego z 1990 r. Nr 1, poz. 1),

prowadzącym do błędnej wykładni postanowień umów wskazanej w ppkt a) oraz do błędnej wykładni zapisów zamieszczonych w punktach 4. każdej z ośmiu decyzji administracyjnych z dnia 26 marca 1988 r.

– polegającej na przyjęciu, że zastosowana tam zniżka w opłatach rocznych stanowi trwały element stosunku prawnego pomiędzy właścicielem i użytkownikiem wieczystym, mieszczący się w kategorii „ustalania” nowych opłat rocznych;

c) przepisów zmieniających i uchylających wcześniejsze regulacje prawne, w wyniku których uległ zmianie system określania wysokości opłat rocznych i nastąpiła likwidacja wielu stosowanych wcześniej zniżek (obniżek, ulg) w tych opłatach:

– art. 47a ust. 1 u.g.g., dodany ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) z dniem 5 grudnia 1990 r.,

– § 39 pkt 3 i § 40 rozporządzenia 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) uchylające z dniem 31 sierpnia 1991 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 roku w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (tekst jednolity Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78) [w tym § 5 ust. 1 tego rozporządzenia],

– § 37 rozporządzenia 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) [przepis przejściowy],

prowadzącym do błędnej oceny stanu prawnego, polegającej na przyjęciu, że od dnia oddania powodowi nieruchomości w użytkowanie wieczyste do dnia 1 stycznia 1998 r. (wejście w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) nieprzerwanie obowiązywały regulacje prawne przewidujące stosowanie wobec spółdzielni mieszkaniowych zniżki w opłatach rocznych ze względu na „interes społeczny” oraz że przez cały wyżej wymieniony okres zniżka tego rodzaju przysługiwała powodowi;

2) błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu przepisów art. 73 ust. 3 i 5 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 1 i art. 72 ust. 3 pkt 4, a także art. 74 ust. 2 u.g.n.:

– polegającej na przyjęciu, że bonifikata określona w tych przepisach jest tożsama ze zniżką zastosowaną wobec powoda przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste w latach 1983-84;

3) niewłaściwym zastosowaniu przepisu art. 73 ust. 6 u.g.n., który w sprawie zastosowania nie znajduje;

4) błędnej wykładni przepisów art. 221 ust. 1 i 2 u.g.n.:

– polegającej na przyjęciu, że nie mogą one stanowić podstawy do wypowiedzenia nie przysługujących użytkownikowi wieczystemu zniżek w opłatach rocznych – w sytuacji, gdy zniżki te były wcześniej bez podstawy prawnej honorowane przez właściciela gruntu.

Wskazując na powyższe, pozwana Gmina wносиła:

– zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,

ewentualnie

– o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Bezspornym jest, że od daty oddania – w użytkowanie wieczyste powodowej K. Spółdzielni Mieszkaniowej „P.” w K. nieruchomości stanowiących wówczas własność Skarbu Państwa, przeznaczonych pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, Spółdzielnia korzystała z 50% zniżki w opłacie rocznej należnej za użytkowanie wieczyste tych gruntów. Także pozwana Gmina Miasta K. aktualizując w grudniu 1997 r. roczną opłatę zastosowała także dotychczas ustaloną 50% zniżkę.

Natomiast w grudniu 1998 r. z powołaniem się na art. 72 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 221 ust. 1 i art. 78 u.g.n. Zarząd Miasta K. wypowiedział dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych wynoszącą 1% ceny tej nieruchomości wraz z zastosowaną zniżką w wysokości 50% i dokonał zmiany – poczynając od dnia 1 stycznia 1999 r. – opłaty rocznej, określając jej wysokość na 1% ceny nieruchomości. W ten sposób wyeliminowana została wskazana zniżka.

W tym stanie rzeczy istota sporu ogniskuje się – jak trafnie podkreślały Sądy obu instancji – na kwestii wpływu uchylenia lub zmiany przepisów na zastrzeżoną przez te przepisy zniżkę w należnej pozwanej opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Gminy. Przytoczona data wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej wskazuje, że do oceny skutków prawnych mogących się pojawić po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami znajdują zastosowanie przepisy tej, nowej

ustawy. Ustawodawca nie proklamował dalszego działania dawnej ustawy, a zatem liczne akty normatywne – zróżnicowanej rangi – powołane w kasacji pozwanej Gminy nie mogą być stosowane poza zakresem swego obowiązywania. Zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza, że do dokonanego wypowiedzenia, co nastąpiło po wejściu jej w życie i oceny jego skutków prawnych, mają zastosowanie przepisy tej ustawy. W myśl art. 221 ust 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w dacie wypowiedzenia, przepis art. 72 ust. 3 powołanej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Zmiany wysokości stawek procentowych opłat rocznych dokonują właśnie organy w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy. Przy dokonywaniu zmiany stawek procentowych stosuje się tryb postępowania określony w art. 78-81.

Zamieszczony w dziale przepisów przejściowych omawiany art. 221 ust. 1 jest – jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny – przepisem dostosowującym, a to wobec zróżnicowania sytuacji prawnej nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulował zakres, sposób i termin dostosowania do nowych przepisów w świetle, których ustalona kwotowo opłata roczna za użytkowanie wieczyste jest wypadkową dwóch elementów tj. ceny gruntu i wskaźnika procentowego tej ceny, określonego ustawowo w przepisie o charakterze bezwzględnie obowiązującym (art. 72 ustawy). Trwała zmiana w zakresie korzystania z gruntu, zwłaszcza w zakresie przeznaczenia i zabudowy może prowadzić – po spełnieniu wymagań przewidzianych w art. 73 ust. 3 ustawy do uzyskania bonifikaty od ustalonych opłat rocznych. Takie dostosowanie stawki opłaty i udzielenie bonifikaty może – jak stanowi powołany przepis art. 73 ust. 3 – dotyczyć nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 68 ust. 1 pkt 1-6 i 8, do którego odsyła art. 73 ust. 3, odnosi się wyłącznie do sprzedaży nieruchomości, a nie do oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Możliwość zastosowania zmiany w ustalonej kwocie opłaty rocznej w odniesieniu do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest uwarunkowana – późniejszym po dacie oddania – wystąpieniem zmiany celu będącego podstawą udzielenia bonifikaty. Tylko wówczas, jak stanowi art. 73 ust. 6 ustawy, udzielona bonifikata podlega wypowiedzeniu w trybie i na zasadach określonych w art. 78-81 tej ustawy. Innych, co trafnie podkreśliły Sądy

obu instancjach, przyczyn mogących uzasadniać wypowiedzenie bonifikaty omawiana ustawa nie przewiduje. Wobec nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste bez określenia celu jej zagospodarowania ustala się stawkę procentową opłaty rocznej odpowiadającą aktualnemu celowi na jaki wykorzystywana jest nieruchomość, co podkreśla doniosłość ukształtowanego stanu faktycznego na gruncie jako przesłanki rozstrzygającej o dostosowaniu stawki opłaty do aktualnych warunków. Bezsprzeczne jest, że co do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste powodowej Spółdzielni, z przeznaczeniem pod realizację spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, nie nastąpiła żadna zmiana sposobu korzystania z tych nieruchomości. Brak było zatem podstaw do uwzględnienia powództwa i apelacji pozwanej Gminy, skoro dokonane przez nią wypowiedzenie w trybie powyżej powołanych przepisów zmierzało do cofnięcia udzielonej powodowej Spółdzielni zniżki (określonej bonifikatą w aktualnym stanie prawnym). Skarżąca Gmina powołując w kasacji liczne przepisy obrazujące funkcjonowanie instytucji wieczystego użytkowania i jej ewolucję, także w odniesieniu do stosowanych obniżek w opłatach rocznych, pomija że dowodzona przez nią możliwość wzruszenia ustabilizowanej obniżki musi mieć nie budzącą wątpliwości podstawę w przepisie. Pozwana Gmina nie wskazała takiego przepisu w kasacji. Chodzi wszakże o wzruszenie trwale ukształtowanych stosunków prawnych między stronami, których istotnym elementem jest bonifikata zastrzeżona na rzecz powodowej Spółdzielni, której unormowania nie pominął prawodawca i w nowej ustawie. Z przepisu posiadającego charakter normy dostosowującej wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. nie można wyprowadzać wniosku o pozbawieniu uprawnionego bonifikaty. Podstawy takiej nie może – wbrew odmiennym zapatrywaniom skarżącej – stanowić art. 73 ust. 3 u.g.n. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, a także ich wysokość, podlegają ścisłej reglamentacji ustawowej, nie pozwalającej na podzielenie obszernych wywodów kasacji w odniesieniu do przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sporu. Nie wymagają bowiem rozważania nieobowiązujące przepisy, które nie mogły być zastosowane w przedmiotowej sprawie. Prawem materialnym w rozumieniu art. 393¹ pkt 1 k.p.c. są jedynie normy prawne wypływające z konstytucyjnych źródeł prawa (art. 87 Konstytucji). Akty powszechnie obowiązujące, o których stanowi powołany art. 87

Konstytucji mogą zawierać normy adresowane do ogółu osób fizycznych i prawnych oraz mogą kształtować ich sytuację prawną. Skarżąca wykracza w kasacji poza zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Podstawa kasacji przewidziana w art. 393⁻¹ pkt 1 k.p.c., na którą powołuje się pozwana Gmina zarzucając naruszenie prawa materialnego polegającego na „pominięciu i błędnej wykładni” obejmuje dwa rodzaje naruszenia prawa materialnego tj. błędne rozumienie treści lub znaczenia normy prawnej (błędna wykładnia oraz błędne subsumowanie faktów ustalonych w procesie pod stan faktyczny abstrakcyjny określony w przepisie (niewłaściwe zastosowanie). Każdy z tych rodzajów rządzi się własnymi regułami, a wzajemna między nimi relacja najczęściej wyraża się stosunkiem zależności pomiędzy wadliwą interpretacją normy prawnej jako przyczyną, a błędnym zastosowaniem normy prawnej jako skutkiem. Zarzut pominięcia (z koniunkcyjnym zwrotem) i błędnej wykładni sformułowany w kasacji uzasadnia odwołanie się – w odniesieniu do powoływanych w kasacji aktów normatywnych obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami – do podstawowej zasady prawa międzyczasowego, w myśl której takie akty normatywne mogą być stosowane poza zakresem swego obowiązywania tylko wówczas gdy prawodawca tak wyraźnie postanowił. Skoro nie istnieją – po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami – podstawy do przyjęcia dalszego działania stanu prawnego pod rządami, którego powodowa Spółdzielnia uzyskała ulgę w opłatach, to nie istnieje także uzasadniona potrzeba rozważania następstw stosowania nie obowiązującego stanu prawnego do faktów i ich skutków jakie definitywnie nastąpiły przed wejściem w życie nowej ustawy. Podstawowa zasada prawa międzyczasowego wyraża się tym, że skutki zdarzeń prawnych oceniać należy na podstawie ustawy, która obowiązywała w czasie gdy dane zdarzenie nastąpiło. Prawdliwość zaś wykładni przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, mających zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, nie została przez stronę pozwaną podważona, co prowadzi do oddalenia kasacji jako pozbawionej usprawiedliwionej podstawy (art. 393⁻¹² k.p.c.) z zasądzeniem żądanych kosztów procesu za instancję kasacyjną (art. 393⁻¹⁹, 391, 108 § 1 k.p.c. oraz 98 § 1 i 3 w związku z art. 99 k.p.c.).