



Warszawa, dn. 8 lipca 2004 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO-478067-IV/04/AG**

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

**Sąd Najwyższy**  
**Izba Cywilna**  
**Pl. Krasińskich 2/4/6**  
**00-951 WARSZAWA**

## **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

### **wnoszę**

o podjęcie uchwały wyjaśniającej, ujawniającej się w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni art. 238 k.c. w zw. z art. 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 z późniejszymi zmianami), zawierającej odpowiedź na pytanie:

czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w trybie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego

przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984) zwalnia dotychczasowego użytkownika wieczystego z obowiązku uiszczenia całej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, ograniczając tym samym obowiązek uiszczenia opłaty rocznej za ten rok poprzez zmniejszenie jej wysokości proporcjonalnie do czasu istnienia w danym roku prawa użytkowania wieczystego.

### **U z a s a d n i e n i e**

Aktualnie obowiązujące uregulowania dotyczące uiszczania przez użytkowników wieczystych opłat rocznych, a konkretnie art. 238 k.c. oraz art. 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dają podstawy do przyjęcia co najmniej dwóch przeciwstawnych kierunków interpretacyjnych w kwestii zakresu istnienia obowiązku zapłaty opłaty rocznej za rok, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wedle unormowań zawartych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

Otóż pierwszy z kierunków został zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2002 r., zapadłym w sprawie o sygn. akt V CA 2/02 (OSNC 2003/1/12). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu zapadłego wówczas orzeczenia stanął na stanowisku, iż byt obowiązku uiszczenia opłaty rocznej za rok, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jest niezależny od uiszczenia przez dotychczasowego użytkownika wieczystego opłaty za przekształcenie stosownie do art. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Ustawodawca bowiem nadał opłatom należnym za korzystanie z prawa użytkowania wieczystego charakter wyłącznie opłat rocznych, mimo istnienia oczywistej możliwości wygaśnięcia tego prawa w ciągu roku i to zarówno wskutek rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przed upływem

okresu ustalonego w umowie, jak też wskutek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a tylko w razie wcześniejszego rozwiązania umowy przewidział w art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek zwrotu opłat wniesionych z tytułu użytkowania wieczystego za niewykorzystany okres tego użytkowania.

Rozwinięcie tego poglądu stanowi zdaniem Sądu Najwyższego teza, iż dotychczasowemu właścicielowi, który na skutek wydania stosownej decyzji utracił własność nieruchomości na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego, mimo uiszczenia przez tego ostatniego opłaty za przekształcenie, nadal przysługuje prawo podmiotowe, którego korelatem pozostaje obowiązek uiszczenia przez dotychczasowego użytkownika całej opłaty rocznej. Jednak Sąd Najwyższy uznał, iż z uwagi na charakter opłaty rocznej a także opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, domaganie się przez dotychczasowego właściciela uiszczenia przez dotychczasowego użytkownika wieczystego opłaty rocznej za okres, kiedy ten ostatni przestał być użytkownikiem, a stał się właścicielem nieruchomości, winno być badane w kontekście art. 5 k.c, z uwagi na sprzeczność ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego.

Pogląd sprowadzający się do uznania, iż nabywca prawa własności w trybie przewidzianym ustawą z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności zobowiązany jest uiścić zarówno opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jak i całą opłatę roczną przysługującą za rok, w którym przekształcenie następuje, został podtrzymany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2003 r., zapadłym w sprawie o sygn. akt II CKN 419/01. W tymże orzeczeniu Sąd Najwyższy, charakteryzując związek pomiędzy wymiarem opłaty rocznej a rzeczywistym czasem trwania użytkowania wieczystego, wskazał, iż szczególnie charakter nabycia prawa własności wskutek przekształcenia w to prawo prawa użytkowania wieczystego implikuje postrzeganie opłaty za przekształcenie jako swoistego ekwiwalentu nabywanych przez dotychczasowego użytkownika wieczystego dodatkowych uprawnień, wyróżniających treść prawa własności od prawa użytkowania wieczystego, a to z kolei przesądza o tym, iż opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nie pokrywa się z opłatą roczną ani z nią nie konkuruje. Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił, iż wykładnię art. 238 k.c.

oraz art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w wyniku której dochodzi się do zapatrywania prawnego, iż z chwilą przekształcenia w trakcie roku kalendarzowego prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uiszczona opłata roczna staje się w części świadczeniem nienależnym, należy uznać za wadliwą. Nie stanowi bowiem dla niej dostatecznego uzasadnienia teza o nierozzerwalnym związku obowiązku ponoszenia opłaty rocznej z rzeczywistym czasem trwania prawa użytkowania wieczystego, choćby z uwagi na, istotny także z punktu widzenia zasady ekwiwalentności świadczeń, argument, że opłaty tej, zgodnie z treścią art. 71 ust. 4 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie pobiera się za rok, w którym prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione. W zapadłym wówczas wyroku Sąd Najwyższy poddał jednak w wątpliwość możliwość stosowania do oceny zasadności żądania uiszczenia opłaty rocznej za okres po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, instytucji nadużycia prawa podmiotowego.

W wyraźnej opozycji do tak postawionych tez należy umiejscowić stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2003 r., zapadłym w sprawie o sygn. akt IV CK 244/02, w którym poddano krytyce dotychczas prezentowane poglądy, iż opłata za użytkowanie wieczyste, jako opłata roczna, należna jest uprawnionemu w całości bez względu na to, ile czasu prawo użytkowania wieczystego faktycznie istniało w danym roku i że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie zwalnia z obowiązku uiszczenia całej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym została wydana decyzja o przekształceniu.

Zdaniem Sądu Najwyższego przyjęcie, iż użytkownik wieczysty ma obowiązek uiszczenia opłaty za cały rok, w którym nastąpiło przekształcenie jego prawa w prawo własności, prowadziłoby do skutków, których nie da się pogodzić z zasadą słuszności. Próba dokonania wykładni przepisów regulujących obowiązek uiszczania opłat za użytkowanie wieczyste w odniesieniu do stosownych unormowań Ustawy Zasadniczej skłoniła Sąd Najwyższy do wyrażenia zapatrywania, iż domaganie się opłaty za użytkowanie wieczyste za okres, w którym prawo własności przeszło już na dotychczasowego użytkownika wieczystego, zdaje się naruszać oczywisty w świetle art. 2 Konstytucji RP wymóg, aby podmioty prawa publicznego nie krzywdziły nikogo swoim postępowaniem, zaś obciążenie nabywcy obowiązkiem płacenia

Skarbowi Państwa czy też Gminie wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy za okres, w którym nabywcy przysługuje już prawo własności, a Skarb Państwa lub Gmina nie mają już żadnych uprawnień do rzeczy, wydaje się kłócić z zasadą ochrony własności, wyrażoną w art. 21 Konstytucji RP.

Dostrzegając konieczność przyjęcia takiej wykładni art. 238 k.c. i art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która pozostawałaby w zgodzie z normami prawnymi rangi konstytucyjnej, Sąd Najwyższy wskazał, iż w razie nabycia własności nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności opłata roczna za użytkowanie wieczyste podlega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania prawa użytkowania wieczystego. Skoro bowiem w art. 238 k.c. jest mowa o uiszczaniu opłaty przez czas trwania użytkowania wieczystego, to zdaniem Sądu Najwyższego za czas po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności opłata nie powinna się należeć. Zaś wobec stwierdzenia przez ustawodawcę w art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, iż opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, należy przyjąć, iż po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie można już mówić o okresie użytkowania wieczystego. Reasumując wypada stwierdzić, iż w ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w tymże rozstrzygnięciu, obowiązujące przepisy ustawowe nie nakładają na użytkownika wieczystego obowiązku świadczenia na rzecz byłego właściciela za okres, w którym prawo własności przysługuje dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu.

Zarysowane wyżej rozbieżności w wykładni prawa mają swoje odbicie w orzecznictwie sądów powszechnych, o czym świadczą niezbitnie rozstrzygnięcia sądów niższych instancji, zapadłe w sprawach zakończonych wyżej wskazanymi wyrokami Sądu Najwyższego.

W poruszonej materii wypowiedział się także wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 października 1999 r., zapadłym w sprawie o sygn. akt II S.A./Wr 2367/98 (ONSA 2000, Nr 4, poz. 155), wskazując, iż wymieniona w art. 238 k.c. i art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłata za użytkowanie wieczyste za rok, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie podlega zaliczeniu na poczet opłaty wymienionej w art. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu

prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności bez względu na termin złożenia wniosku o przekształcenie, jak również na datę wydania konstytutywnej decyzji o przekształceniu oraz formę (jednorazową bądź ratalną) uiszczenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste.

W mojej ocenie czasowy charakter prawa użytkowania wieczystego winien przesądzać o ścisłym związku odpłatności za użytkowanie wieczyste z czasem trwania tegoż prawa rzeczowego. Tylko takie powiązanie, jako należycie godzące, w świetle wyartykułowanej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, interesy dotychczasowych właścicieli z interesami dotychczasowych użytkowników wieczystych, może zostać uznane jako najpełniej realizujące ochronę wartości stojących u podstaw porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Obciążanie bowiem dotychczasowych użytkowników wieczystych opłatami rocznymi za okres, w którym są oni już właścicielami gruntów zdaje się budzić nie tylko niezrozumienie i opór w społecznym odczuciu sprawiedliwości, co nawet poczucie krzywdy, będące wynikiem świadomości nakładania przez prawo niczym nieusprawiedliwionych ciężarów. Takie rozwiązanie zaistniałego dylematu może z kolei burzyć zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa, a w dalszej kolejności do słuszności i zasadności realizowanych przezeń celów.

W tych warunkach, biorąc pod uwagę oczywiste znaczenie, dla dobra podmiotów obrotu prawnego jak i dobra wymiaru sprawiedliwości, ukształtowania się jednolitego orzecznictwa sądów w wyżej wskazanych kwestiach, za uzasadniony i konieczny uważam wniosek o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy postawionego na wstępie zagadnienia prawnego.

Prof. dr Andrzej Zoll