

**Glosa**

**do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2004 r.  
III CZP 23/04\***

**Obniżenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego o 50% ustalone w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zawartej w czasie obowiązywania ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), zachowuje skuteczność także pod rządem obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.)<sup>1</sup> dopóki umowa stron w tym zakresie nie zostanie skutecznie zmieniona.**

**I**

Stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale jest coraz powszechniej powoływane przez sądy niższych instancji przy rozstrzyganiu spraw, których przedmiotem jest zazwyczaj powództwo wytoczone gminie przez spółdzielnię mieszkaniową o zapłatę kwot stanowiących równowartość wskazanych wyżej obniżek w opłacie rocznej. Te bowiem, udzielone pod rządami ustawy z 1961 r., nie były przez gminy – mniej więcej od drugiej połowy lat 90-tych – honorowane. Przykładowo wskazać można wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2005 r.<sup>2</sup>, którym zasądzono od gminy (strony pozwanej) na rzecz spółdzielni mieszkaniowej (strony powodowej) kwotę stanowiącą równowartość zniżki w opłacie za wieczyste użytkowanie tytułem zwrotu nienależnego świadczenia. Jako podstawę wyroku przyjęto art. 410

\* OSNC 2005, nr 7-8, poz. 121.

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

<sup>2</sup> Sygn. akt: XI C 253/04. Apelacja od tego wyroku została oddalona przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu.

§ 2 k.c. uznając, iż strona powodowa nie była obowiązana w roku 2001 do dokonywania opłat za wieczyste użytkowanie bez należnej zniżki. Sąd uznał, odwołując się wprost do głosowanej uchwały, iż zniżki w opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego udzielone stronie powodowej w umowach zawartych w formie aktu notarialnego pod rządami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zachowują moc w obecnym stanie prawnym.

Spraw takich będzie prawdopodobnie sporo. Wszak zniżki wprowadzono zapewne do wszystkich umów o oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie zawieranych ze spółdzielniami mieszkaniowymi w okresie obowiązywania ustawy z 1961 r. (tj. w okresie 1961-1985). Praktyczne znaczenie głosowanej uchwały jest więc niezmiernie doniosłe. Warto się zatem przyjrzeć argumentacji, jakiej użył Sąd Najwyższy dla uzasadnienia swojego stanowiska (poglądu). Nie wszystkie z nich zasługują bowiem na pełną aprobatę.

## II

Jak trafnie przyjął Sąd Najwyższy, zmiana umownego postanowienia dotyczącego przyznanej zniżki w opłacie za wieczyste użytkowanie wymaga dla swej skuteczności ważnej podstawy, a może nią być albo zmiana wiążącej strony umowy, albo zgodne z prawem – wypowiedzenie bądź też stosowna zmiana przepisów prawa.

Dopuszczalność zmiany wysokości zniżki lub jej całkowite „usunięcie” w drodze porozumienia stron nie ulega wątpliwości. Możliwość zmiany czy uchylenia zniżki w drodze wypowiedzenia dokonanego przez gminę, jakkolwiek generalnie dopuszczalne, lecz z licznymi uwarunkowaniami<sup>3</sup>, to problem wykraczający poza ramy niniejszego opracowania.

Natomiast zagadnieniem wymagającym głębszej refleksji, ze względu na tezę głosowanej uchwały i jej praktyczne konsekwencje, jest to, czy przepisy ustawy z 1961 r. na podstawie których przyznawano spółdzielniom mieszkaniowym zniżkę w opłacie za wieczyste użytkowanie uległy następnie takiej zmianie, którą można by ocenić jako bezpośrednio wpływającą na wysokość tychże zniżek. Otóż w ocenie Sądu Najwyż-

---

<sup>3</sup> Kwestię wypowiedzenia wiążącej strony opłaty za wieczyste użytkowanie należy bowiem rozważać w świetle obowiązujących w danym czasie przepisów, a te w zakresie możliwości i warunków wypowiedzenia zmieniały się wielokrotnie.

szego żadnej zmiany w przepisach regulujących kwestię zniżek w opłatach za użytkowanie wieczyste nie można ocenić jako takiej, która bezpośrednio zmieniałaby treść stosunku prawnego łączącego strony umowy w zakresie dotyczącym zniżki w opłacie za wieczyste użytkowanie, udzielonej pod rządami ustawy z 1961 r.

Czy ocena ta jest w pełni uprawniona? Szukając odpowiedzi na to pytanie prześledźmy poszczególne unormowania odnoszące się do zniżek udzielanych w opłacie z tytułu użytkowania wieczystego spółdzielniom mieszkaniowym.

### III

Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach w art. 24 ust. 1 stanowiła, że wysokość opłaty rocznej za teren oddany w wieczyste użytkowanie określa cennik ustalony przez prezydium rady narodowej. Jednak ani ten, ani też inny przepis ustawy nie normował zagadnienia ustalania w cenniku zniżek w opłacie za wieczyste użytkowanie<sup>4</sup>. Materia ta stała się natomiast przedmiotem szczegółowej regulacji zawartej w aktach wykonawczych<sup>5</sup> do ustawy z 1961 r., w szczególności uchwały Rady Ministrów nr 105 z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach<sup>6</sup>. Powołana uchwała (wytyczne) potwierdzała ustawową zasadę<sup>7</sup>, iż wysokość opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie przewiduje cennik określany uchwałą przez prezydium rady narodowej. Natomiast w kwestii obniżek od opłaty za wieczyste użytkowanie postanowiono w § 8 uchwały RM nr 105, że obniżka taka miała być wpro-

---

<sup>4</sup> Jeśli pominąć art. 25 ust. 1, zgodnie z którym wysokość opłat ustaloną w cenniku można było obniżyć ze względu na ważny interes społeczny (w tekście jednolitym ogłoszonym po nowelizacji z dnia 19.04.1969 r. artykuł otrzymał nr 26).

<sup>5</sup> Formalną podstawą do wydania aktów wykonawczych była delegacja zawarta w art. 24 ust. 3 ustawy z 1961 r. Powołany przepis upoważniał Radę Ministrów do wydania wytycznych dla ustalenia wysokości opłat na terenie całego kraju lub regionów. Zaznaczyć trzeba, iż powołana delegacja ustawowa była nadzwyczaj ogólna i nie zawierała żadnych szczegółowych kryteriów, jakie spełniać miał wydany na jej podstawie akt wykonawczy. Art. 24 ustawy w tekście jednolitym ogłoszonym po nowelizacji z dnia 19.04.1969 r. artykuł otrzymał nr 23.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: MP z 1969 r. Nr 3, poz. 33.

<sup>7</sup> Wyrażoną unormowaniem zawartym w art. 24 ust. 1 ustawy z 1961 r.

wadzana w cenniku ustalonym przez prezydium rady narodowej<sup>8</sup> i dla spółdzielni mieszkaniowych mogła wynieść do 50%<sup>9</sup>.

Mechanizm stosowania powyższej regulacji wyglądał następująco. Najpierw prezydium rady narodowej ustalało w drodze uchwały kazuistyczny cennik opłat za wieczyste użytkowanie, w którym określano także wysokość zniżek od opłat za wieczyste użytkowanie dla spółdzielni mieszkaniowych<sup>10</sup>. Wysokość tych zniżek musiała się przy tym mieścić w granicach ustalonych „wytycznymi”, wynikającymi z uchwały RM nr 105. Następnie postanowienia zawarte w uchwale prezydium rady narodowej (cenniku) „wprowadzano” do treści decyzji administracyjnej, na podstawie której ustanawiano prawo użytkowania wieczystego<sup>11</sup>. Decyzja ta, będąca podstawą zawieranej następnie umowy, określała szczegółowo m.in. wysokość i sposób uiszczania opłat, a więc i udzielone zniżki w ustalonej opłacie<sup>12</sup>. Ostatnim etapem było natomiast podpisanie umowy o oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie.

Ów mechanizm „wprowadzania” ustalonych urzędowo zniżek w opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste do zawieranych następnie notarialnych umów wywołuje następujące pytanie. Czy właściciel gruntu będącego przedmiotem umowy (wówczas wyłącznie Skarb Państwa) miał jakąkolwiek możliwość wpływu na wysokość udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym zniżek w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste?

---

<sup>8</sup> Por. § 8 ust. 2 uchwały RM nr 105; czy do wprowadzenia takiej regulacji Rada Ministrów była dostatecznie uprawniona, pomijam.

<sup>9</sup> Dla innych szczególnie preferowanych podmiotów zniżka ta mogła być wyższa, aż do 75% (np. dla organizacji społecznych), a nawet do 90% (tereny przeznaczone na potrzeby lotnictwa cywilnego).

<sup>10</sup> Cennik zawierał następujące sformułowanie: „od opłat ustalonych w ... wprowadza się następujące zniżki:”; por. np. uchwałę Prezydium Rady Narodowej we Wrocławiu z dnia 6.12.1971 r. (nr 61/427/71).

<sup>11</sup> W okresie obowiązywania ustawy z 1961 r. podstawą do zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie była decyzja administracyjna – por. art. 18 ustawy z 1961 r. czy rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18.05.1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków (Dz.U. Nr 13, poz. 120).

<sup>12</sup> Zgodnie z § 9 uchwały RM nr 105: „W granicach określonych przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej decyzję o obniżeniu opłaty poszczególnym osobom prawnym lub fizycznym wydaje organ gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, prezydium rady narodowej miasta lub osiedla”.

Pytanie to jest o tyle ważne, iż wyrażony w głosowanej uchwale pogląd, że udzielone pod rządami ustawy z 1961 r. zniżki zachowują swoją skuteczność w obecnym stanie prawnym, opiera się m.in. na argumentie, że „stosunek prawny pomiędzy stronami sporu: pozwaną gminą (właścicielem gruntu<sup>13</sup>) oraz użytkownikiem wieczystym (powodową spółdzielnią) został ukształtowany, w granicach dozwolonych przez ustawę, także postanowieniami zawartej przez nich umowy”. Wzmacniając swą argumentację Sąd Najwyższy wywodzi uzupełniająco, iż postanowienie umowy dotyczące zniżki mieściło się w granicach przyznanej stronom swobody w kształtowaniu treści stosunku prawnego. Konsekwencją takiego stanowiska jest zaś konkluzja, iż zawartej umowy – będącej przejawem autonomii woli stron – należy przestrzegać, a to oznacza, że udzielone „umownie” pod rządami ustawy z 1961 r. zniżki powinny być nadal honorowane.

Wydaje się jednak, że uwadze Sądu Najwyższego umknął fakt, iż strony umowy ustanawiającej wieczyste użytkowanie, zawieranej pod rządami ustawy z 1961 r., były w istocie rzeczy pozbawione swobody w zakresie dotyczącym ustalania tak wysokości opłaty za wieczyste użytkowanie, jak i zniżek w tej opłacie. Swobodę tę wyłączały bowiem – moim zdaniem – przepisy ustawy z 1961 r., a ściślej przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie. Jeżeli chodzi o wysokość samej opłaty, to przecież wynikała ona z wydanej na podstawie aktów wykonawczych do ustawy z 1961 r. uchwały właściwego prezydium rady narodowej (cennika). Podobnie i zniżka w opłacie miała swoje źródło w takiej uchwale. Prawną podstawą dla takiej uchwały (cennika) była zaś nie tylko powołana już uchwała Rady Ministrów nr 105, ale i zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 5 listopada 1962 r.<sup>14</sup> w sprawie wytycznych co do wprowadzania obniżek opłaty rocznej za użytkowanie i wieczyste użytkowanie terenów w miastach i osiedlach<sup>15</sup>. W § 4 tego zarządzenia zawarto nakaz<sup>16</sup>, iż „dla spółdzielni mieszkaniowych (loka-

---

<sup>13</sup> Przypomnieć należy, że grunty należące do Skarbu Państwa przejęły gminy w wyniku komunalizacji, stając się następcą prawnym Skarbu Państwa.

<sup>14</sup> M.P. Nr 83, poz. 389.

<sup>15</sup> W zarządzeniu tym jako jego podstawę prawną powołano art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 14.07.1961 r., jak i § 8 ust. 3 uchwały Rady Ministrów nr 105.

<sup>16</sup> Z § 2 Zarządzenia wynikało, iż przy podejmowaniu przez prezydium rad narodowych uchwał określających wysokość zniżek (cennika) powinny się one kierować wytycznymi zawartymi w tym Zarządzeniu.

torskich)<sup>17</sup> należy stosować obniżkę opłat rocznych za wieczyste użytkowanie w maksymalnych granicach<sup>18</sup>”. Ten przepis zarządzenia został z niezrozumiałych względów pominięty w rozważaniach Sądu Najwyższego<sup>19</sup>.

Tak więc kwestia obniżek w opłatach rocznych za wieczyste użytkowanie unormowana została powszechnie obowiązującymi przepisami<sup>20</sup> i z tego względu stała się ona niejako „normatywnym” elementem treści umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, tzn. elementem, wobec którego wyłączona została wola stron pozwalająca na kształtowanie treści stosunku prawnego w tym zakresie. Nie sposób więc zgodzić się z twierdzeniem Sądu Najwyższego zawartym w glosowanej uchwale, iż zniżka w opłacie, jeśli została „zapisana” w umowie, to staje się przez to w pełni umownym elementem stosunku prawnego.

Uznając więc prawidłowość prezentowanego przez Sąd Najwyższy poglądu, iż obniżki udzielane pod rządami dawniej obowiązujących przepisów zachowują moc w nowym stanie prawnym, należałoby zastrzec, iż pogląd ten nie powinien dotyczyć tych elementów stosunku prawnego powstałego pod rządami ustawy z 1961 r., których treść nie wynikała z woli stron, lecz z wyraźnej woli ustawodawcy (przepisu prawa), nazwanych wyżej elementami normatywnymi.

Raz jeszcze podkreślić należy, że wprowadzenie i ustalenie treści zniżek od opłat za wieczyste użytkowanie w umowach zawartych pod rządami ustawy z 1961 r. było jedynie przeniesieniem do umowy regulacji zawartej (nakazanej) w przepisach prawa<sup>21</sup>. Gdyby więc stosownego postanowienia o zniżce nie było w umowie o oddanie gruntu w wieczyste użytko-

---

<sup>17</sup> Powstaje wątpliwość, czy obniżka taka miała dotyczyć tylko spółdzielni mieszkaniowych, czy także mieszkaniowo-budowlanych w rozumieniu ówczesnie obowiązującej ustawy – Prawo spółdzielcze.

<sup>18</sup> A więc w wysokości 50%, zgodnie z § 8 ust. 2 uchwały RM nr 105.

<sup>19</sup> Mimo że zarządzenie to powołane zostało w pytaniu prawnym przedłożonym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

<sup>20</sup> W rozumieniu, jakie temu zwrotowi nadawano w ówczesnie obowiązującym systemie prawnym, por. następny przypis.

<sup>21</sup> Przepisy te wymienione hierarchicznie to: ustawa z 1961 r., uchwała RM nr 105, zarządzenie MGK z 1962 r. oraz uchwała właściwego miejscowo prezydium rady narodowej.

wanie, wówczas i tak należałoby przyjąć obowiązywanie owej zniżki, zgodnie z art. 56 k.c.<sup>22</sup>

Innym aspektem wskazującym na brak swobody stron przy ustalaniu zniżki od opłaty za wieczyste użytkowanie w okresie obowiązywania ustawy z 1961 r. jest treść przepisu art. 25 tejże ustawy<sup>23</sup>. Stanowił on, iż w razie zmian cennika w okresie trwania wieczystego użytkowania (uchwały prezydiów) wynikających ze zmiany wytycznych (aktów wykonawczych) wysokość opłaty rocznej ulega odpowiedniej zmianie, począwszy od dnia pierwszego stycznia roku następującego po wprowadzeniu zmiany cennika. Tak więc w przepisie tym ustawodawca w sposób jednoznaczny przyjął, iż zmiana przepisów wykonawczych regulujących kwestię opłat (wytyczne) „przekłada się” bezpośrednio na wysokość opłaty. Owo „przełożenie” odbywało się przy tym bez konieczności zmiany umowy, co jeszcze mocniej potwierdza ustalenie o normatywnym (niepoddanym woli stron) charakterze opłat.

Pod rządami ustawy z 1961 r. tak opłaty za wieczyste użytkowanie, jak i zniżki w tych opłatach nie wynikały więc z woli stron. Strony pozbawione były zarówno możliwości ustalania, jak i zmiany wysokości opłat za wieczyste użytkowanie. Kompetencja ta zastrzeżona była dla organów administracji publicznej. Skoro zaś organy te wprowadziły możliwość stosowania zniżek, a w przypadku spółdzielni mieszkaniowych wręcz nakazały ich stosowanie, to zmiana wysokości tych zniżek czy też całkowite ich uchylenie mogło nastąpić tylko w drodze zmiany lub uchylenia aktów wykonawczych wydawanych przez te organy. Przykładowo więc, jeśli wydane zostałyby nowe przepisy wykonawcze regulujące kwestię opłat za wieczyste użytkowanie, to nawet jeśli nie przewidywałyby one w ogóle zniżek w tych opłatach, brak byłoby podstaw do tego, by akty te kwestionować, przynajmniej na gruncie wówczas obowiązującego systemu prawnego.

Niemniej jednak jest i konkretna podstawa prawna do tego, by twierdzić, że spółdzielnie mieszkaniowe pozbawiono prawa do obniżki przyznanej pod rządami ustawy z 1961 r. Ową podstawą prawną jest punkt

---

<sup>22</sup> Pamiętać przy tym należy, iż „wprowadzenie” do umowy wysokości opłaty, jak i zniżki w owej opłacie było faktycznie wykonaniem decyzji administracyjnej.

<sup>23</sup> W tekście jednolitym ogłoszonym po nowelizacji z dnia 19.04.1969 r. artykuł otrzymał nr 24.

43 uchwały Rady Ministrów nr 205 z dnia 27 września 1982 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów i jej organów ogłoszonych w Monitorze Polskim<sup>24</sup>, w którym postanowiono, iż moc obowiązującą utraciła uchwała Rady Ministrów nr 105 z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach. Skoro uchwała nr 105 utraciła moc (z dniem 15.10.1982 r.), uznać należy, iż również utraciło moc wydane na jej podstawie zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 1962 r. Utratę mocy przez ww. przepisy można więc ocenić jako zdarzenie, które w bezpośredni sposób wpłynęło na kwestię obniżek w opłatach za wieczyste użytkowanie, znosząc je z dniem 1 stycznia roku 1983<sup>25</sup>. Począwszy zatem od początku roku 1983 r. obowiązywały opłaty ustalone w cennikach przez prezydium rad narodowych<sup>26</sup>, jednak w nowej wysokości, nieuwzględniającej już żadnych zniżek, jakie wynikały z uchylonych przepisów wykonawczych.

#### IV

Niezależnie jednak od powyższej tezy prowadzącej do uznania, że od początku 1983 r. obniżka przyznana pod rządami ustawy z 1961 r. w opłacie za wieczyste użytkowanie spółdzielniom nie przysługiwała, należy rozważyć zagadnienie zniżek w opłatach za wieczyste użytkowanie, jakich udzielano spółdzielniom mieszkaniowym na mocy nowych regulacji prawnych. Ustawa z 1961 r. została bowiem uchylona ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>27</sup>.

Powołana ustawa z 1985 r. wprowadziła nowe zasady ustalania opłat za wieczyste użytkowanie. W miejsce „cennika” uchwalanego przez prezydium rady narodowej, w którym ustalano dotychczas owe opłaty (jak i zniżki) wprowadzono zasadę, iż wysokość opłaty za wieczyste użytkowanie określona jest procentowo i zależy od wartości nieruchomości. Także ta ustawa zawierała unormowania preferujące spółdzielnie

---

<sup>24</sup> MP Nr 24, poz. 209.

<sup>25</sup> Zmiana wysokości opłaty była bowiem skuteczna z dniem pierwszego stycznia roku następującego po zmianie cennika wskutek zmiany przepisów wykonawczych.

<sup>26</sup> Należało je uznać za pozostające w mocy, skoro nadal obowiązywała ustawa z 1961 r.

<sup>27</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.



mieszkańciowe. O ile bowiem zasadnicza stawka opłaty za wieczyste użytkowanie wynosiła 3% wartości nieruchomości, to w przypadku użytkowania wieczystego gruntu przeznaczonego pod budownictwo mieszkaniowe stawka ta wynosiła zaledwie 1%<sup>28</sup>. Niezależnie jednak od ustalenia preferencyjnej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste, wynikającej wprost z przepisów ustawy, w aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie przewidziano dodatkowo możliwość obniżenia opłaty do 50% w przypadku oddania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste pod budownictwo mieszkaniowe „ze względu na interes społeczny lub warunki materialne” (por. § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.09.1985 r. w sprawie trybu i zasad ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów<sup>29</sup>). Zaznaczyć przy tym należy, że po raz pierwszy w delegacji do wydania rozporządzenia regulującego kwestię opłat za użytkowanie wieczyste przewidziano określenie „zasad stosowania obniżki”, choć nadal nie wskazano żadnych kryteriów w tym zakresie<sup>30</sup>.

Te nowe regulacje istotnie zmieniały zasady przyjmowane dla określania wysokości opłat rocznych w użytkowaniu wieczystym ustanowionym na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Preferencje dla oddawania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe wyrażała niższa opłata za wieczyste użytkowanie takich gruntów, ustalona na poziomie 1% liczono od wartości nieruchomości.

W ten właśnie sposób przekształcono dotychczasowy instrument prawny (zniżki) służący wspieraniu budownictwa mieszkaniowego, realizowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe. Zastąpiono go bowiem ustalonymi w ustawie opłatami, wprowadzając dodatkowo możliwość ubiegania się o obniżkę od tych opłat. Ta nowa regulacja prawna nakazuje przyjąć, iż aktualność straciły zniżki udzielone na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów (tj. ustawy z 1961 r.). Odmienne założenie

---

<sup>28</sup> Por. art. 46 ustawy z dnia 29.04.1985 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 20.07.1988 r., Dz.U. Nr 24, poz. 170.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 241, w szczególności § 5.1 oraz § 6 rozporządzenia. Uregulowanie to przypominało rozwiązanie przewidziane w art. 25 ust. 1 ustawy z 1961 r. – por. przypis 3.

<sup>30</sup> Por. art. 46 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu ustawy, a następnie art. 40 ust. 5 tekstu jednolitego ustawy ogłoszonego w 1990 r., Dz.U. Nr 30, poz. 127.

prowadziłoby bowiem do tego, że spółdzielnie korzystałyby z kilku korzystnych instytucji prawnych („stare” zniżki oraz nowa opłata 1% i dodatkowo obniżki) powodujących znaczne obniżenie opłaty, choć każda z tych obniżek uzasadniona jest tym samym, tj. przeznaczeniem na cele mieszkaniowe oddanych w użytkowanie nieruchomości. Trudno zaś uznać, że owo „dublowanie” zniżek było zamiarem ustawodawcy. Zakładając więc racjonalność ustawodawcy wydaje się, że zmiany ustawodawstwa dot. użytkowania wieczystego, jakie zaszły w latach 1985-1990 zakładały eliminację zniżek udzielonych na podstawie przepisów ustawy z 1961 r. i aktów wykonawczych, które uchylono.

Analiza przepisów ustawy z 1985 r., jak i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, prowadzi do wniosku, iż dopiero po 1985 r. strony zawierające umowę o użytkowanie wieczyste odzyskały względną swobodę w kształtowaniu tego elementu umownego, jakim jest obniżka w opłacie za wieczyste użytkowanie przyznawana spółdzielniom mieszkaniowym. Tak więc zapatrywanie wyrażone przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale można bez większych zastrzeżeń stosować do zniżek w opłacie za wieczyste użytkowanie, jeśli użytkowanie to ustanowiono na podstawie ustawy z 1985 r.

## V

Kolejne zmiany stanu prawnego w interesującej nas kwestii, w szczególności zaś ustawa z dnia 5 grudnia 1990 r.<sup>31</sup>, doprowadziły do nadania opłatom z tytułu użytkowania wieczystego charakteru wyraźnie cywilnoprawnego<sup>32</sup> m.in. poprzez wprowadzenie aktualizacji opłat związanych ze zmianą wartości nieruchomości, a także przez zniesienie wymogu wydania decyzji administracyjnej przed podpisaniem umowy o wieczyste użytkowanie<sup>33</sup>. Postępująca ewolucja instytucji użytkowania wieczystego „wymusiła” także konieczność zmian w przepisach wykonawczych, odnoszących się do wysokości opłat za użytkowanie wieczyste. Obo-

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.

<sup>32</sup> Por. uchwałę SN z dnia 8.12.2004 r. III CZP 47/04, OSNC 2005, nr 5, poz. 74.

<sup>33</sup> Użytkowanie wieczyste powstaje więc w sposób właściwy wszystkim prawom rzeczowym, tj. przez umowę między właścicielem nieruchomości i nabywcą użytkowania wieczystego; por. także wyrok TK z dnia 12.04.2000 r. K 8/98.

wiążące dotychczas rozporządzenie Rady Ministrów z 1985 r. zastąpione zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>34</sup>. Przepisy tego rozporządzenia nie przewidywały już możliwości obniżenia opłaty rocznej od gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie pod budownictwo mieszkaniowe „ze względu na interes społeczny lub warunki materialne nabywcy” (por. § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1985 r.).

Jednak w § 37 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. przewidziano udzielenie „przejściowej” obniżki w opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste „gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe ... ustalonej w związku z aktualizacją ceny gruntów dokonanej po dniu 5 grudnia 1990 r.”. Przyczyną wprowadzenia owej „przejściowej” obniżki była zapewne chęć złagodzenia skutków nowej regulacji, ponieważ tzw. aktualizacja opłat dopuszczalna była dla każdego przypadku użytkowania wieczystego i to niezależnie od okresu, w którym ustanowiono to prawo. Z tego powodu, a także dla ujednoczenia zasad stosowania obniżki opłat za użytkowanie wieczyste gruntów nabytych i nabywanych pod budownictwo mieszkaniowe przepis § 37 ust. 1 powołanego rozporządzenia przewidywał, iż opłata roczna za użytkowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe obniżona zostaje w roku 1991 o 50%, w roku 1992 o 40%, w roku 1993 o 30%, w roku 1994 o 20% i wreszcie w roku 1995 o 10%. Zaznaczono przy tym, iż łączna obniżka przyznana na podstawie § 37 i innych przepisów nie może przekroczyć 50% opłaty rocznej<sup>35</sup>.

Sąd Najwyższy uznał, że przepis ten wprowadzał obniżki od zaktualizowanych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, nie dotyczył zaś zniżek od opłaty udzielonej na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów<sup>36</sup>, z czym należy się zgodzić.

---

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 72, poz. 311 z późn. zm., w szczególności § 24 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>35</sup> Por. § 37 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>36</sup> Uzasadnienie uchwały w tej części brzmi: „obniżenie opłat za użytkowanie wieczyste dotyczyło opłaty rocznej, a nie bonifikaty od tej opłaty”. Sąd Najwyższy posługuje się pojęciem bonifikaty dla określenia zniżek w opłacie, choć pojęcie bonifikaty zaczerpnięte jest z obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

Zauważyć jednak trzeba, iż omawiany przepis zamieszczony został w rozdziale zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”, co przemawia za odpowiednią jego interpretacją. Przepisy tego rodzaju niezwykle rzadko zdarzają się w aktach wykonawczych. Ich umieszczenie w rozporządzeniu z 1991 r. jest jednak jak najbardziej zrozumiałe. Prawo do zniżek udzielanych od opłat za grunty oddane w użytkowanie na cele mieszkaniowe wynikało pod rządami poprzedniego ustawodawstwa (tj. ustawy z 1961 r.) wprost z aktów rangi podustawowej. Co więcej, zniżki wprowadzono w owych aktach wykonawczych bez wyraźnej delegacji ustawowej. Ustawa z 1985 r. zawierała już – choć nadzwyczaj ogólną – delegację do określenia zasad stosowania takich zniżek w aktach wykonawczych. Na jej podstawie wydano rozporządzenie z dnia 16.09.1985 r. a następnie rozporządzenie z dnia 16.07.1991 r. Nadal więc formalną podstawą do udzielania zniżek w opłatach za wieczyste użytkowanie były przepisy rangi podustawowej, gdyż ustawa nie zawierała żadnych szczegółowych unormowań w tym zakresie. Zamieszczenie więc przepisów regulujących „nowe” zniżki w opłacie za wieczyste użytkowanie w rozporządzeniu z 1991 r. można usprawiedliwić pewną tradycją ustawodawczą w tym zakresie. Miejsce zamieszczenia tego przepisu w pełni jednak charakteryzuje jego dwie funkcje, tj. przejściową (zniżki te sukcesywnie zmniejszono w latach 1991-1995) oraz końcową, w sensie określenia roku 1995 jako daty granicznej, z którą zniżki te zostały wyeliminowane i zastąpione nowymi rozwiązaniami.

Zaznaczyć trzeba, że aktualne rozwiązania odnoszące się tak do opłat za wieczyste użytkowanie, jak i zniżek w tych opłatach to już wyłącznie przepisy rangi ustawowej. Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sposób bezpośredni, tj. nieodwołujący się do aktów wykonawczych, reguluje zasady ustalania wysokości opłat za wieczyste użytkowanie, w tym także kwestię obniżania tych opłat<sup>37</sup>. Co ważne, ustawa ta zmieniła nomenklaturę w interesującym nas zakresie, porządkując stosowaną dotychczas terminologię prawniczą. Ustawa przyzwala bowiem na udzielanie ulg w opłacie za wieczyste użytkowanie, określając je już nie jako zniżki od opłaty, lecz jako bonifikaty od opłaty. Zasadnie można więc twierdzić, że owe bonifikaty w opłacie za wieczyste

---

<sup>37</sup> Por. art. 73 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

użytkowanie są zupełnie czymś innym od udzielanych na podstawie uprzednio obowiązujących regulacji prawnych zniżek w tej opłacie.

## VI

Mimo niedoskonałości legislacyjnych, którymi charakteryzuje się regulacja prawna dotycząca – różnie zresztą określanych w czasie kilkudziesięciu lat swojego istnienia – ulg w opłatach za wieczyste użytkowanie gruntów niegdyś państwowych, a obecnie samorządowych czy skarbowych, to jedno wydaje się pewne. W wielokrotnie zmieniających się przepisach normujących „obniżki” od opłat za użytkowanie wieczyste gruntów oddanych pod budownictwo mieszkaniowe zabrakło jasnych i wyraźnych reguł przejściowych.

Wobec tego pozostaje stosować ogólną zasadę, wyrażaną w kolejnych ustawach dotyczących gospodarki nieruchomościami, iż do stosunków prawnych użytkowania wieczystego należy stosować przepisy nowych ustaw<sup>38</sup>. Przepisy te sukcesywnie „rozszerzały” możliwość udzielenia zniżek w opłatach za wieczyste użytkowanie. Zniżki takie udzielane były już nie tylko spółdzielniom mieszkaniowym (ustawa z 1961 r.), ale także i innym podmiotom, które uzyskały prawo wieczystego użytkowania nieruchomości przeznaczonej na cele budownictwa mieszkaniowego.

Konstatacja powyższa, w powiązaniu z „normatywnym” charakterem zniżek przyznawanych na podstawie przepisów ustawy z 1961 r., prowadzi do wniosku, że wobec uchylecia przepisów, na podstawie których „wprowadzano” zniżki do umów zawieranych w latach 1961-1985 r., zniżki te przestały być elementem stosunku prawnego użytkowania wieczystego, jaki łączył spółdzielnie mieszkaniowe z właścicielami gruntów (gminami), a więc zostały one z tych umów (nadal wiążących) wyeliminowane. Oznacza to – najprościej rzecz ujmując – że spółdzielnie, które nabyły wieczyste użytkowanie na podstawie umów zawartych w tym okresie, prawo do tych zniżek utraciły. Miejsce owych zniżek zajmują dziś przewidziane ustawą o gospodarce nieruchomościami bonifikaty.

Zawarte w glosowanej uchwałie Sądu Najwyższego twierdzenie, iż nie miała miejsca zmiana przepisów prawa, która zmieniłaby treść umów

---

<sup>38</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.05.2003 r. IV CKN 103/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 122.

wiązanych strony w zakresie dotyczącym zniżek udzielonych w ramach umów zawartych pod rządami ustawy z 1961 r. jest – jak starałem się wykazać – trudne do zaakceptowania a przy tym prowadzi do następstw, z którymi gminom – ze względów finansowych – trudno się będzie pogodzić. Zakłada bowiem możliwość istnienia zarówno prawa do starych obniżek, jak i ulg wyrażanych obecnie instytucją bonifikaty. Konsekwencje takiego stanowiska obrazuje powołany na początku wyrok, którym nakazano gminie zwrócić tytułem nienależnego świadczenia kwotę odpowiadającą „zniżce” w opłacie.

Niezależnie od powyższego pamiętać trzeba, że spółdzielnie korzystają obecnie z ustawowego rozwiązania „promującego” oddawanie w wieczyste użytkowanie nieruchomości „mieszkaniowych”, przewidującego ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty rocznej dla nieruchomości oddawanych w wieczyste użytkowanie pod budownictwo mieszkaniowe na poziomie 1 niższym o 1/3 od stawki podstawowej<sup>39</sup>. W tak ustalonej opłacie należałoby zaś honorować 50% zniżkę „wynikającą” z umowy zawartej pod rządami ustawy z 1961 r. Ponadto w tak wyliczonej opłacie trzeba byłoby uwzględnić udzieloną spółdzielni na mocy ustawy z 1997 r. bonifikatę. Zgodnie bowiem z przepisami tej ustawy możliwe jest udzielenie bonifikaty w opłacie rocznej za wieczyste użytkowanie gruntu oddanego na cele mieszkaniowe (art. 73 ust. 3 w zw. z art. 68 ust. 1 u.g.n.) i co więcej, udzielenie tej bonifikaty możliwe jest w stosunku do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie ustawy.

Do zbiegu tych korzystnych tylko dla spółdzielni mieszkaniowych przepisów nie ma zaś zastosowania art. 75 ustawy z 1997 r., przewidujący sytuację zbiegu praw do bonifikat, gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie bonifikat określonych w art. 73 i 74 ustawy. W konsekwencji więc sytuacja spółdzielni mieszkaniowych, którym udzielono zniżki w opłacie za wieczyste użytkowanie jeszcze pod rządami ustawy 1961 r. staje się znacząco uprzywilejowana w stosunku do innych spółdzielni czy podmiotów prowadzących działalność w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

*Piotr Kasprzyk*

---

<sup>39</sup> Por. art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.