II SA/Po 336/00

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 maja 2001 r.

Właściciel nieruchomości, który nabył jej własność na podstawie umowy sprzedaży zawartej po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej, nie jest obowiązany do uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem tego urządzenia (art. 144 i art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. 2000 nr 46 poz. 543).

Sędziowie:
Rafał Batorowicz (sprawozdawca)
Grażyna Radzicka
Barbara Kamieńska

Sentencja Wyroku:
Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu na decyzję z dnia w przedmiocie Marianny G. i Romana C. sprawy ze skargi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. 29 grudnia 1999 r. (...) opłaty adiacenckiej – uchyla zaskarżoną decyzję; (...).

Uzasadnienie:
Dwiema decyzjami z dnia 26 października 1999 r. Zarząd Miasta O. W., powołując jako podstawy prawne art. 144 ust. 1, art. 145-146 i art. 148 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741), art. 104 Kpa i uchwałę (...) Rady Miejskiej O. W. z 28 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, ustalił wobec Romana C. i Marianny G. opłatę adiacencką w kwocie 1.328 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości położonej w O. W. przy ul. W. oznaczonej jako działki nr 43/1, 43/2 i 43/3, arkusz mapy 49 o pow. 11.946 m2 /1/2, to jest 973 m2/ zapisanej w księdze wieczystej KW nr 66132, powstałej na skutek wybudowania nawierzchni ul. W.

Uzasadnienie decyzji sprowadzało się do stwierdzenia, że Roman C. i Marianna G. byli w dniu wydawania decyzji współwłaścicielami nieruchomości opisanej w rozstrzygnięciu oraz wyliczenia, według którego kwota opłaty adiacenckiej stanowiła 50 procent różnicy w wartości nieruchomości wywołanej wybudowaniem urządzenia. Roman C. i Marianna G. jednym pismem wnieśli odwołania od tych decyzji. Podnieśli, że drogę wybudowano w 1996 r. podczas gdy nieruchomość zakupili 20 stycznia 1998 r., co miało się sprzeciwiać obciążeniu ich opłatami adiacenckimi, skoro beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości był poprzedni ich właściciel. Zarzucali też, że wycena rzeczoznawcy winna być załącznikiem do decyzji.

Decyzją z dnia 29 grudnia 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji opisaną jako tę, która odnosiła się do obowiązku Marianny G.
W motywach decyzji organ odwoławczy wywodził, ze obowiązek uiszczania opłat adiacenckich wynikał z art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powołanej przez organ pierwszej instancji uchwały Rady Miejskiej O. W. Wyjaśnił, że wzrost wartości nieruchomości określił rzeczoznawca majątkowy. Jako pozostającą bez znaczenia określił okoliczność dotyczącą zmiany właściciela nieruchomości gdyż poprzedni właściciel nie uiszczał opłaty adiacenckiej.
Marianna G. i Roman C. wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji. Podobnie jak w odwołaniach wywodzili, że skoro drogę wybudowano w 1996 r., a nieruchomość kupili w 1998 r. nie dotyczył ich obowiązek uiszczania opłat adiacenckich. Nadto zarzucali, że naruszono zasadę niedziałania prawa wstecz.
Organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi z przyczyn wskazywanych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:
W pierwszej kolejności, niezależnie od granic skargi, stwierdzić należało, że zaskarżona decyzja wzbudzała istotne zastrzeżenia z punktu widzenia stosowania art. 104 i art. 138 § 1 pkt 1 Kpa w zakresie określenia przedmiotu rozstrzygnięcia. Organ pierwszej instancji wydał dwie odrębne decyzje, z których każda obejmowała obciążenie jednego ze skarżących obowiązkiem uiszczenia opłaty adiacenckiej. Skarżący w jednym piśmie pochodzącym od obojga z nich wyrazili wolę odwołania się od obu decyzji. Tymczasem organ odwoławczy sformułował swą decyzję w sposób, który nie pozwalał jednoznacznie ocenić czy rozpatrzono odwołania od obu decyzji organu pierwszej instancji czy tylko o tej, której rozstrzygnięcie dotyczyło Marianny G. Z jednej bowiem

strony wymieniono jedynie numer decyzji organu pierwszej instancji zapadłej w przedmiocie obowiązku Marianny G. i o tej tylko osobie wspomniano w uzasadnieniu decyzji. Równocześnie jednak jako odwołujących się wymieniono dwoje skarżących, brak także w aktach śladu by odrębnie rozpatrzono odwołanie od decyzji dotyczącej obowiązku Romana C. Wątpliwości w tym zakresie winny być usunięte w trakcie powtórnego rozpatrywania spraw.

Oceniając zastosowanie prawa materialnego w pierwszym rzędzie Sąd wyraża stanowisko, według którego przyjęto dopuszczalność obciążenia obowiązkiem uiszczenia opłaty adiacenckiej nabywcy nieruchomości w sytuacji, gdy zbywca będący sprzedawcą nieruchomości pozostawał właścicielem nieruchomości w okresie gdy wybudowano urządzenie infrastruktury technicznej ze skutkiem wzrostu wartości nieruchomości. Przede wszystkim mieć należało na względzie, że zarówno art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 nr 30 poz. 127 ze zm.) jak i art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej kierowały personalnie do właścicieli nieruchomości i to przy użyciu czasu teraźniejszego. Jak z tego wynikało instytucję opłat adiacenckich rozumieć należało jako obciążenie o charakterze osobistym oceniane według stanu w zakresie podmiotu prawa własności z okresu gdy wybudowano urządzenie, a więc gdy powstawał obowiązek współuczestniczenia w kosztach budowy, którego konkretyzacja następować miała w formie decyzji administracyjnej ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej.

Tak więc zagadnienie ewentualnego przejścia obowiązku na nabywcę nieruchomości oceniać należało w kategoriach następstwa prawnego. Przejście prawa własności wywołane umową sprzedaży ocenione być może wyłącznie jako sukcesja syngularna, co sprzeciwia się stosowaniu reguł sukcesji uniwersalnej w zakresie przechodzenia na nabywcę wszelkich praw i obowiązków. Brak przy tym regulacji prawnej stanowiącej o przechodzeniu obowiązku uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej na stronę umowy sprzedaży, podczas gdy regułą sukcesji syngularnej jest przechodzenie praw i obowiązków w zakresie prawem przewidzianym. Nie sposób przy tym twierdzić, by istniała w polskim systemie prawnym ogólna reguła przechodzenia na nabywcę nieruchomości wszelkich obciążeń związanych z wykonywaniem prawa własności, o czym świadczy szczególny charakter przepisów o hipotece ustanawiających obciążenie (dług) o charakterze rzeczowym w wyjątkowych okolicznościach związanych z ustanowieniem hipoteki.

Równocześnie mieć należało na względzie szczególny charakter obciążenia obowiązkiem uiszczania opłaty adiacenckiej. Treść art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wiąże obowiązek uiszczenia opłaty ze wzrostem wartości nieruchomości skutkiem wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej. Zatem, warunkiem powstania obowiązku jest uzyskanie przez obowiązany podmiot korzyści w postaci wzrostu nieruchomości. Nie można zatem odmówić trafności argumentacji skarżących, że korzyść taką uzyskała osoba, która pozostawała właścicielem nieruchomości w okresie gdy wybudowano urządzenie Mieć przy tym należało na względzie, że umowa sprzedaży ma charakter odpłatny, co oznacza, iż wartość przedmiotu sprzedaży znajduje ekwiwalent w postaci ceny. Jak z tego wynikało, sprzedawca nieruchomości uzyskał ekwiwalent korzyści wynikającej z wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, nabywca natomiast nie tylko korzyści nie uzyskał lecz poniósł koszty wzrostu wartości nieruchomości w obrębie uiszczonej ceny. Przedstawione argumenty przemawiały za przyjęciem, że właściciel nieruchomości, który nabył jej własność skutkiem umowy sprzedaży zawartej po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej nie jest obowiązany do uiszczania opłaty adiacenckiej tytułem wzrostu wartości nieruchomości wywołanego wybudowaniem urządzenia.

Przedstawiony pogląd będzie miał i ten skutek dla dalszego postępowania, iż prawidłowe zastosowanie prawa materialnego wymagać będzie dokonania jednoznacznych ustaleń co do tego czy i kiedy doszło do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, której stroną byli skarżący. Dotąd bowiem ustaleń takich nie dokonano mimo, że skarżący zaoferowali dowody w tym zakresie.
Odrębną kwestią pozostawała ocena skutków upływu czasu od daty zakończenia modernizacji drogi powodującej wzrost wartości nieruchomości.
W pierwszy rzędzie stwierdzić należało, że organy obu instancji z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 Kpa nie dokonały jednoznacznych ustaleń w zakresie tego, kiedy nastąpiła modernizacja drogi, w szczególności co do daty odbioru technicznego robót budowlanych równoznacznej z chwilą zakończenia budowy. Brak takich ustaleń utrudniał prawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego i wyłączał jednoznaczne zajęcie stanowiska przez Sąd w przedmiocie skutków upływu czasu.
Zebrany w sprawie materiał i stanowisko organu odwoławczego sugerowały, że modernizacji drogi dokonano w 1996 r. Aczkolwiek ustawa o gospodarce nieruchomościami wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Sąd nie dopatrzył się argumentów za tym, by odstępować od reguły opierania decyzji na stanie prawnym obowiązującym w chwili jej wydawania. Zatem, rozważać należało stosowanie art. 145 ust. 2 ustawy

o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten reguluje skutki dawności, w tym przypadku upływu czasu od zdarzenia w postaci modernizacji drogi, stanowiąc, że ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić przed upływem 3 lat od dnia takiego zdarzenia. Przepis ten w ocenie Sądu rozumieć należy dosłownie, co powoduje wyłączenie możliwości stosowania analogii do instytucji przedawnienia czy prekluzji z kodeksu cywilnego, w tym w zakresie biegu terminu przedawnienia. Za takim stanowiskiem przemawia wyraźna odrębność sformułowania przepisu od instytucji możności uchylenia się od zaspokojenia (przedawnienie) czy wygasania zobowiązania (prekluzja).
Art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zupełnie inaczej bowiem reguluje skutki dawności przewidując jedynie niemożność wydania decyzji przez organ administracji publicznej bez związku z zagadnieniem istnienia bądź właściwości obowiązku po stronie osoby zobowiązanej. Przedstawiony pogląd powodował, że wyłączone było stosowanie analogii do instytucji przerwania biegu przedawnienia. Nadto, odmienność regulacji sprzeciwiała się konstruowaniu pojęcia biegu terminu, jak to ma miejsce w przypadku przedawnienia, i wiązaniu początku takiego biegu terminu, na przykład, z wejściem przepisu w życie.
Użycie przez ustawodawcę terminu „ustalenie opłaty adiacenckiej" w połączeniu z przedstawioną argumentacją dotyczącą stosowania wykładni językowej sprawiało, że art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozumieć należało jako wyłączający możność wydania decyzji ostatecznej po upływie określonego w tym przepisie czasu od wskazanego zdarzenia. Ustalenie opłaty bowiem oznacza ostateczne zakończenie postępowania w tym przedmiocie, a zatem wydanie decyzji ostatecznej (por. G. Bieniek i inni, Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, tom II 1996 r., str. 180). W konsekwencji zagadnienie skutku upływu czasu określonego w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oceniać należało według stanu z chwili wydawania decyzja ostatecznej.

W przedstawionych okolicznościach uchylono zaskarżoną decyzję na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.), orzekając w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania stosownie do art. 55 ust. 1 tejże ustawy.