OPK 8/00

Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 października 2000 r.

Obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2000 nr 46 poz. 543), w przypadku podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, ciąży na osobie będącej użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna.

Sędziowie:
Roman Hauser
Roman Ciąglewicz
Zdzisław Kostka (współsprawozdawca)
Włodzimierz Ryms
Maria Wiśniewska (sprawozdawca)

Sentencja Wyroku:
Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem Wiesława Czerwińskiego, prokuratora Prokuratury Apelacyjnej delegowanego do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie z odwołania Spółdzielni Mieszkaniowej „S.-S." w O. od decyzji Prezydenta Miasta O. z dnia 7 grudnia 1999 r. (...) w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej po rozpoznaniu (...) pytania prawnego pełnego składu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. zgłoszonego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. nr 122 poz. 593 ze zm.) o brzmieniu:
1) czy przepis art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.) stosuje się także do użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, w tym do użytkowników wieczystych obowiązanych do wnoszenia opłat rocznych;
2) w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej – czy w przypadku zbycia nieruchomości gruntowej po jej podziale były użytkownik wieczysty posiada przymiot strony w postępowaniu dotyczącym ustalenia od tej nieruchomości opłaty adiacenckiej, o której mowa w wyżej powołanym przepisie ustawy, czy też stroną tego postępowania będzie nabywca prawa użytkowania wieczystego?
podjął następującą uchwałę:

Uzasadnienie:
Na podstawie art. 22 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. nr 122 poz. 593 ze zm.), pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, po rozpatrzeniu wniosku składu orzekającego tegoż Kolegium z dnia 24 marca 2000 r., podjął w dniu 14 kwietnia 2000 r. uchwałę o wystąpieniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z następującymi pytaniami prawnymi:

> 1) czy przepis art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.) stosuje się także do użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, w tym do użytkowników wieczystych obowiązanych do wnoszenia opłat rocznych;
> 2) w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej – czy w przypadku zbycia nieruchomości gruntowej po jej podziale były użytkownik wieczysty posiada przymiot strony w postępowaniu dotyczącym ustalenia od tej nieruchomości opłaty adiacenckiej, o której mowa w wyżej powołanym przepisie ustawy, czy też stroną tego postępowania będzie nabywca prawa użytkowania wieczystego?

Pytania prawne powstały na tle następującego stanu faktycznego sprawy:
Decyzją z dnia 3 marca 1999 r. Prezydent Miasta O. zatwierdził projekt podziału nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Mieszkaniowej „S.-S." w O., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 5/4 o powierzchni 9.300 m^2. Następnie, Zarząd Miasta O. – na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741 ze zm.) – wydał w dniu 7 grudnia 1999 r. decyzję, którą ustalił tej Spółdzielni opłatę adiacencką w kwocie 32.871 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek zatwierdzenia projektu jej podziału.
Od tej decyzji odwołała się Spółdzielnia „S.-S." zarzucając, iż nie może być stroną w sprawie i wniosła o uchylenie decyzji jako bezprzedmiotowej. W odwołaniu Spółdzielnia podniosła, że na podstawie umowy notarialnej z dnia 21 kwietnia 1999 r. przeniosła prawo użytkowania wieczystego określonej w decyzji nieruchomości na rzecz Anny i Mariana małżonków S. jako wspólników spółki cywilnej – Przedsiębiorstwo Budowlane „M.-B." s. c. w O.

Kolegium Odwoławcze w toku postępowania ustaliło, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji w księdze wieczystej o numerze Kw 67839, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w O. Wydział Ksiąg Wieczystych dla działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami 5/6 do 5/18, wpisani byli użytkownicy wieczyści Anna i Marian S. na zasadach wspólności łącznej, jako wspólnicy spółki cywilnej. Zarówno użytkownik wieczysty, który zbył nieruchomość objętą podziałem, jak i użytkownik wieczysty, będący jej nabywcą, to użytkownicy wieczyści obciążeni opłatami rocznymi.
Organ pierwszej instancji wydał zaskarżoną decyzję w oparciu o powołany art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lutego 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jednakże wątpliwość prawną objętą przedstawionymi pytaniami rozważało na gruncie nowego stanu prawnego. Według znowelizowanego art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, zarząd gminy może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką z tego tytułu, której stawkę procentową ustala rada gminy w drodze uchwały w wysokości nie większej niż 50 procent różnicy wartości nieruchomości. Jednocześnie z treści tego przepisu, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. nr 6 poz. 70) wynika, że w sprawach dotyczących ustalenia omawianej opłaty stosuje się odpowiednio art. 145, art. 146 ust. 2 i ust. 3, art. 147 oraz art. 148 ust. 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego ustawodawca w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazał, czy decyzja w sprawie opłaty adiacenckiej może być skierowana tylko do właścicieli nieruchomości, czy także do użytkowników wieczystych. Rozwiązania problemu nie można poszukiwać w przepisach, do których tenże artykuł odsyła. Normują one zagadnienie udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a zawarte są w dziale III w rozdziale 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kto ponosi opłaty adiacenckie z tytułu udziału w kosztach budowy infrastruktury technicznej, to kwestia ta została uregulowana w art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ust. 1 tego artykułu stanowi, że właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, a w ust. 2 rozciąga się ten obowiązek także na użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli za zgodą właściwego organu jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Do stosowania tego przepisu art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie odsyła. Samorządowe Kolegium Odwoławcze podkreśliło też, że opłaty adiacenckie związane ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości mogą dotyczyć użytkowników wieczystych na równi z właścicielami nieruchomości, z wyjątkiem użytkowników wieczystych uiszczających opłaty roczne, gdyż w stosunku do nich istnieje na podstawie art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami możliwość aktualizacji opłat rocznych, jeżeli wartość nieruchomości wzrośnie. Wnoszenie przez nich opłat adiacenckich stanowiłoby podwójne obciążenie z tego samego tytułu, jaki stanowi wzrost wartości nieruchomości po podziale. Dlatego też Samorządowe Kolegium Odwoławczego skłania się do stanowiska, iż do opłat adiacenckich uregulowanych w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma odpowiednie zastosowanie art. 144 tej ustawy.
Zakładając natomiast, że art. 98 ust. 4 powołanej ustawy stosuje się do użytkowników wieczystych, w tym również uiszczających opłaty roczne, powstaje z kolei zagadnienie prawne: czy decyzja ustalająca opłatę adiacencką powinna być skierowana do byłego użytkownika wieczystego, czy też do jego następcy prawnego. Użytkownik wieczysty na wniosek, którego został zatwierdzony projekt podziału nieruchomości powodujący wzrost jej wartości, ma możliwość uzyskania za nią wyższej ceny. Za obciążeniem tego użytkownika wieczystego opłatą adiacencką przemawiałaby nadto zasada słuszności. Natomiast użytkownik wieczysty, który nabył nieruchomość po jej podziale na działki i zapłacił cenę uwzględniającą wzrost jej wartości, nie powinien być zaskakiwany nowymi obciążeniami, gdyż naruszałoby to zasadę zaufania do prawa.
Możliwe jest jednak, zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego, stanowisko odmienne, a mianowicie, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej, o którym mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obciąża aktualnych użytkowników wieczystych. Pogląd ten nie został jednak wsparty odpowiednią argumentacją.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:
Przystępując do rozważań nad przedstawionym zagadnieniem prawnym należy już wstępnie zaznaczyć, że istotne znaczenie dla jego wyjaśnienia ma porównanie treści art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2000 nr 46 poz. 543), zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami, w jego ujęciu redakcyjnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. nr 6 poz. 70) z treścią tego przepisu po jego znowelizowaniu wymienioną ostatnią ustawą. Podkreślić zresztą trzeba, że zmiana wskazanego przepisu nastąpiła po wydaniu przez Zarząd Miasta O. decyzji z dnia 7 grudnia 1999 r. o obciążeniu Spółdzielni

Mieszkaniowej "S.-S." w O. opłatą adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ze względu na jej podział, albowiem wskazana nowela weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r.
Pierwotna wersja omawianego przepisu miała brzmienie: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, zarząd gminy może ustalić opłatę adiacencką z tego tytułu w kwocie nie większej niż 50 procent różnicy wartości nieruchomości". Po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 7 stycznia 2000 r. przepis ten uzyskał natomiast brzmienie następujące: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, zarząd gminy może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką z tego tytułu. Stawkę procentową opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały w wysokości nie większej niż 50 procent różnicy wartości nieruchomości. Przepisy art. 145, art. 146 ust. 2 i ust. 3, art. 147 oraz art. 148 ust. 1-3 stosuje się odpowiednio".
W związku z początkową treścią art. 98 ust. 4 ustawy należałoby zwrócić uwagę na kilka kwestii. Przede wszystkim trzeba wskazać na lakoniczność wymienionego przepisu. Nie wskazywał on w szczególności wprost osób, do których odnosić się mogły opłaty adiacenckie, ani też trybu postępowania w razie ich ustalania przez uprawnioną gminę. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 1999 r., OPK 21/99 (ONSA 2000 nr 2 poz. 56) wyjaśniono, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ciąży na osobie będącej właścicielem nieruchomości w dniu, w którym decyzja organu gminy zatwierdzająca projekt podziału tej nieruchomości stała się ostateczna, a nadto że wartość nieruchomości po podziale na potrzeby powyższej opłaty adiacenckiej ustala się z pominięciem działek gruntu wydzielonych pod drogi, które przechodzą z mocy prawa na własność gminy. W uzasadnieniu tej uchwały znalazło się następujące stwierdzenie „(...) na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zarząd gminy może wymierzyć opłatę adiacencką podmiotowi, który był właścicielem /użytkownikiem wieczystym/ nieruchomości w dniu, kiedy decyzja zatwierdzająca projekt podziału tej nieruchomości stała się ostateczna". Naczelny Sąd Administracyjny nie analizował jednak bliżej problemu będącego obecnie przedmiotem rozważań, gdyż nie było ku temu konieczności procesowej.

Jeżeli chodzi z kolei o piśmiennictwo, to we wspomnianej próbie wykładni powyższego przepisu i określenia podmiotowego zakresu jego zastosowania podkreślano przede wszystkim jego lapidarność i nieprecyzyjność. Wyjaśniany przepis bowiem, jak to już nadmieniono, nie tylko że nie określał wprost, kogo obciąża obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej, w szczególności, czy dotyczył on wyłącznie właściciela nieruchomości, czy też dotyczył również użytkownika wieczystego, lecz także nie zawierał zasad obliczania i wnoszenia tej opłaty. W tej sytuacji, wychodząc z założenia, iż ma miejsce rodzajowa analogia świadczeń, w piśmiennictwie wyrażono pogląd o możliwości zastosowania w tym zakresie przepisów odnoszących się do opłaty adiacenckiej uregulowanej w rozdziale 7 w dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozdział ten poświęcony jest problematyce udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Dział III wymienionej ustawy natomiast ma tytuł „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości".
W tym miejscu trzeba podkreślić, że przepis art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami także ulokowany został w dziale III tej ustawy, z tym że w jego rozdziale 1 zatytułowanym „Podziały nieruchomości".

Co się tyczy natomiast opłat adiacenckich z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, to należy podkreślić, że w tym wypadku mamy do czynienia z uregulowaniem całościowym. I tak w przepisach tych, oprócz zdefiniowania w art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami samego pojęcia „budowa urządzeń infrastruktury technicznej", które ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia podstawy powstania obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej, określono jednocześnie osoby, które mają partycypować w kosztach budowy tych urządzeń (art. 144), właściwość organu do ustalenia opłaty adiacenckiej i formę prawną tego ustalenia (art. 145) wysokość wskazanej opłaty (art. 146) oraz sposób i termin zapłaty (art. 147 i art. 148). W ramach tej regulacji nie ma jakichkolwiek wątpliwości co do jej zakresu podmiotowego. Przepisy art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowane są bowiem jasno i jednoznacznie. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie opłat adiacenckich uczestniczą właściciele nieruchomości. Z ust. 2 tego artykułu zaś wynika, że przepis ust. 1 stosuje się także do użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli za zgodą właściwego organu opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.
Unormowanie odnoszące się do opłat adiacenckich znajduje się też w art. 107 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do ust. 1 tego artykułu osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich w wysokości do 50 procent wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, drzew i krzewów, o których mowa w art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie. Z zestawienia przepisu art. 107 z art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy wnosić, że w tym wypadku opłaty adiacenckie niewątpliwie odnoszą się zarówno do

właścicieli nieruchomości, jak i użytkowników wieczystych. W myśl bowiem art. 106 ust. 1 należne odszkodowanie przysługuje właścicielom lub użytkownikom wieczystym.

W odróżnieniu od regulacji opłat adiacenckich z tytułu scalenia i podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej unormowanie zawarte w pierwotnej wersji art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami było nieprecyzyjne. Mowa w nim była jedynie o możliwości ustalenia przez gminę opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. Zauważyć przy tym należy, że uprawnienie zarządu gminy do ustalenia opłaty adiacenckiej z tego tytułu zostało zamieszczone w artykule, którego trzy pierwsze ustępy regulują sytuację związaną z wydzieleniem drogi z nieruchomości objętej podziałem. Tymczasem, jak to powszechnie się przyjmuje, normatywna treść przepisu art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma walor ogólniejszy, albowiem odnosi się do wszystkich podziałów nieruchomości, o których stanowią art. 92-98 tej ustawy. Jest oczywiste, że taki sposób normowania określonej materii może prowadzić do sporów interpretacyjnych.
Poprzednio obowiązujące brzmienie przepisu art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zachęcało do stosowania w drodze analogii przepisów dotyczących obowiązku wnoszenia opłat adiacenckich w związku wybudowaniem z udziałem środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej.

Ustawodawca nowelizując przepis art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami miał świadomość, że dotychczasowa regulacja zagadnienia opłat adiacenckich w związku z dokonaniem podziału nieruchomości nie jest wyczerpująca. Z tej właśnie przyczyny zdecydował się na zamieszczenie w tym przepisie odesłania do niektórych przepisów dotyczących opłat adiacenckich z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Odesłanie to odnosi się do art. 145, art. 146 ust. 2 i 3, art. 147 oraz art. 148 ust. 1-3 ustawy. Ustawodawca zatem zaniechał odesłania do art. 144 ustawy. Przyjąć należy, że zaniechanie to było celowe i zamierzone. Trudno bowiem zakładać, że doszło do ustawodawczego przeoczenia.
Doceniając znaczenie podniesionych przez Kolegium argumentów przemawiających za tezą, że wieczysty użytkownik nie może być obciążony opłatą adiacencką, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, więcej racji przemawia jednak za przyjęciem odmiennego stanowiska.
Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że ten kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego określonymi zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści na rzecz gminy.

Opłata adiacencka jest daniną publiczną na rzecz gminy, której wprowadzenie ma swoje źródło właśnie w tym, że określony podmiot uzyskuje korzyść majątkową (przyrost wartości majątku) na skutek specyficznych zdarzeń jakimi są podział nieruchomości (art. 98 ust. 4), wydzielenie nieruchomości w wyniku scalenia i podziału (art. 107 ust. 1), budowa urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub gminy (art. 144). Zasada równego i sprawiedliwego obciążania podmiotów tego rodzaju świadczeniami przemawia za przyjęciem zasady, że obowiązek poniesienia opłaty adiacenckiej powinien w równym stopniu obciążać tych, którzy odnieśli korzyść w wyniku określonego zdarzenia. To, że przyczyną wzrostu wartości nieruchomości są różne zdarzenia, powoduje jednak, że w różny sposób został uregulowany krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty adiacenckiej. Wskazuje na to proste porównanie przepisów art. 98 ust. 4, art. 107 i art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wprawdzie w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazano wprost, kto może być zobowiązany do poniesienia opłaty adiacenckiej, to jednak z analizy tego przepisu, w kontekście pozostałych przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami należy wyprowadzić wniosek, że zobowiązanym do poniesienia tej opłaty jest ten, którego nieruchomość została podzielona w następstwie czego odniósł on korzyść na skutek wzrostu jej wartości. Treść prawa użytkowania wieczystego gruntu jest zbliżona do prawa własności. Wieczysty użytkownik korzysta z gruntu z wyłączeniem innych osób i może swoim prawem rozporządzać (art. 233 Kc). Podział nieruchomości może być dokonany na wniosek wieczystego użytkownika. W przypadku wydzielenia w wyniku podziału dróg, które przechodzą na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa, z nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym, odszkodowanie za działki gruntu wydzielone pod drogi należy się użytkownikowi wieczystemu. To użytkownik wieczysty w wyniku podziału nieruchomości uzyskuje nieruchomości, których wartość wzrosła i może rozporządzać swoim prawem do nieruchomości, które mają wyższą wartość.
Na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujących podziały nieruchomości, wśród których zamieszczony jest przepis art. 98 ust. 4 dotyczący opłaty adiacenckiej, przy uwzględnieniu przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu wieczystym nie można zrekonstruować normy prawnej, z której wynikałoby zwolnienie wieczystego użytkownika od ponoszenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości.

Za przyjęciem takiego poglądu przemawia także analiza przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących opłat adiacenckich ponoszonych na skutek wzrostu wartości nieruchomości w wyniku innych zdarzeń.

Opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału nieruchomości obciąża osoby, które otrzymały wydzielone nieruchomości o wyższej wartości w stosunku do wartości dotychczas posiadanych nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że osobą taką może być także wieczysty użytkownik nieruchomości. W takim przypadku wieczysty użytkownik ponosi opłatę adiacencką, o której mowa w art. 107 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale także wyższa wartość nowej nieruchomości będzie podstawą do ustalenia opłat rocznych. Oznacza to, że w takiej sytuacji wieczysty użytkownik poniesie opłatę adiacencką oraz opłaty roczne, których wysokość zależy od wartości nieruchomości.

Nie może więc być przesądzającym argumentem pogląd, że skoro wzrost wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste na skutek podziału uzasadnia podwyższenie opłaty rocznej, to z tego tylko względu nie można obciążać wieczystego użytkownika opłatą adiacencką, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ byłoby to podwójne obciążenie z tego samego tytułu. Po pierwsze, wieczysty użytkownik w przypadku podziału nieruchomości oraz w przypadku scalenia i podziału nieruchomości jest w podobnej sytuacji. Różnica polega głównie na tym, że w pierwszym przypadku nieruchomość objęta jego prawem użytkowania wieczystego dzieli się na kilka nieruchomości, zaś w drugim przypadku zamiast nieruchomości objętej prawem użytkowania wieczystego otrzymuje inną nieruchomość. Byłoby całkowicie niezrozumiałe dlaczego w pierwszym przypadku (podział nieruchomości) wieczysty użytkownik ma nie ponosić opłaty adiacenckiej tylko z tego powodu, że wzrost wartości nieruchomości spowoduje podwyższenie opłaty rocznej, natomiast w drugim przypadku (scalenie i podział nieruchomości) wieczysty użytkownik poniesie opłatę adiacencką oraz ulegnie podwyższeniu opłata roczna. Po drugie, należy mieć na uwadze, że opłata roczna jest świadczeniem cywilnoprawnym na rzecz właściciela nieruchomości z tytułu korzystania z rzeczy cudzej, podczas gdy opłata adiacencka jest świadczeniem publicznoprawnym. Nie musi się również pokrywać podmiot uprawniony, na rzecz którego ponosi się opłatę roczną i opłatę adiacencką. Opłatę adiacencką ponosi się na rzecz gminy, natomiast opłatę roczną na rzecz właściciela nieruchomości, którym może być Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego.

Przeciwko poglądowi, że opłata adiacencka, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami obciąża wieczystego użytkownika, nie może przemawiać treść przepisów regulujących opłatę adiacencką z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Należy przyjąć, że przepis art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami odrębnie reguluje krąg podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłaty adiacenckiej z tytułu uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub gminy. Według tego przepisu opłaty adiacenckie obciążają właścicieli nieruchomości oraz tylko tych wieczystych użytkowników, którzy nie ponoszą opłat rocznych lub uiścili opłaty roczne jednorazowo za cały okres użytkowania. Istotne jest przy tym to, że w przepisie art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zdanie ostatnie, po jego zmianie ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, mowa jest o odpowiednim stosowaniu wskazanych przepisów rozdziału 7 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, wśród których nie wymienia się art. 144. Wskazuje to wyraźnie, że wolą ustawodawcy było określenie kręgu podmiotów ponoszących opłatę adiacencką, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, inaczej niż to przyjęto w art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy wreszcie mieć na uwadze, że z uwagi na główny cel wprowadzenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, byłoby nieracjonalne rozwiązanie prowadzące do tego, że wieczysty użytkownik nieruchomości, której podział nastąpił na jego wniosek, zbędzie swoje prawo bezpośrednio po zatwierdzeniu podziału, według wyższej wartości nieruchomości, bez ponoszenia opłaty adiacenckiej i podwyższonej opłaty rocznej. Co oznaczałoby, że cała korzyść z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału przypadłaby temu wieczystemu użytkownikowi.

Przyjęcie stanowiska, że opłatą adiacencką, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami może być obciążony użytkownik wieczysty, oznacza, że nie ma żadnego znaczenia okoliczność, czy użytkownik wieczysty ponosi opłaty roczne, czy też jest zwolniony od tego obowiązku albo wniósł jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Odwołując się do uchwały pięciu sędziów NSA z dnia 22 listopada 1999 r., OPK 21/99 /ONSA 2000 nr 2 poz. 56/ oraz jej uzasadnienia, należy stwierdzić, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, ciąży na osobie będącej użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału tej nieruchomości stała się ostateczna. Te same racje, które przemawiają za obciążeniem opłatą adiacencką, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami osoby będącej właścicielem nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna przemawiają również za obciążeniem tą opłatą osoby będącej wieczystym użytkownikiem nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna. Wyjaśnienie to stanowi odpowiedź na obydwa pytania Kolegium.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.