

Uchwała z dnia 18 grudnia 2008 r., III CZP 116/08

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący)

Sędzia SN Marian Kocon (sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy Ś.-Z. przeciwko "A.", sp. z o.o. w R. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 18 grudnia 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 18 września 2008 r.:

„Czy podjęta w trybie art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) decyzja właściwego organu ustalająca dodatkową opłatę roczną, obciążającą użytkownika wieczystego z powodu niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości, stanowi źródło cywilnoprawnej powinności świadczenia ze strony użytkownika wieczystego w ramach nawiązanego stosunku użytkowania wieczystego nieruchomości?”

podjął uchwałę:

W sprawie z powództwa gminy o zapłatę kwoty z tytułu dodatkowej opłaty rocznej ustalonej decyzją podjętą na podstawie art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) droga sądowa jest niedopuszczalna.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze odrzucił pozew Gminy Ś.-Z. o zapłatę kwoty 32901 zł tytułem dodatkowej opłaty rocznej za niezagospodarowanie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Wskazał, że opłata ta została ustalona w drodze aktu władczego – dwóch decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n."), oraz że ma ona charakter sankcji. W konsekwencji uznał, że decyzja Gminy o jej ustaleniu nie

kreuje zobowiązania o charakterze prywatnoprawnym, którego strony miałyby równy status, a ponadto że brak odesłania na drogę postępowania cywilnego przesądza niedopuszczalność drogi sądowej.

Przy rozpoznawaniu zażalenia powodowej Gminy powstało przedstawione przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości o treści przytoczonej na wstępie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego dał wyraz ugruntowanej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego uwzględniającej konstytucyjne prawo do sądu, jak też wynikającego stąd szerokiego pojmowania spraw cywilnych, otwierającego drogę postępowania przed sądem powszechnym. Aprobował stanowisko, że decyzja administracyjna może być źródłem stosunku cywilnoprawnego, niemniej powziął wątpliwość, czy orzeczone w trybie administracyjnym świadczenia na rzecz organu administracji publicznej, nadające się z natury rzeczy do egzekucji administracyjnej, mogą być dochodzone, np. w razie zwłoki czy odmowy spełnienia świadczenia, na drodze postępowania przed sądem powszechnym.

Trzeba zauważyć, że zasadniczo użytkownik wieczysty z tytułu oddania mu nieruchomości w wieczyste użytkowanie płaci, spełniając swoje typowe świadczenie, opłatę roczną (art. 77 ust. 1 u.g.n., art. 238 k.c.). Odrębnie natomiast, w sposób szczególny, postanowił ustawodawca w ustawie o gospodarce nieruchomościami, że w przypadku niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej oddanej w wieczyste użytkowanie mogą być ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 63 ust. 2). Postanowiono przy tym, że opłaty takie ustala właściwy organ w drodze decyzji (art. 63 ust. 4). Zachodzi więc tu kumulacja (potencjalna) zwykłych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, wynikających z umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, i dodatkowych opłat rocznych orzekanych w drodze decyzji z powodu niedotrzymywania ustalonych terminów zagospodarowania nieruchomości.

Nasuwa się wątpliwość, czy te opłaty dodatkowe są występującym w ramach nawiązanego cywilnoprawnego stosunku użytkowania wieczystego dodatkowym (dodanym) świadczeniem użytkownika, a przy tym decyzja o ich wymierzeniu stanowi cywilnoprawne źródło roszczenia o zapłatę, dochodzonego na drodze

sądowej, czy też podjęcie decyzji o ustaleniu dodatkowej opłaty rocznej stanowi wymierzenie szczególnej kary finansowej, podlegającej wyegzekwowaniu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Przeciwko cywilnoprawnemu charakterowi roszczenia przemawia okoliczność, że opłata dodatkowa roczna oparta na art. 63 ust. 1 u.g.n. stanowi swoistą sankcję typu finansowego dotyczącą użytkownika wieczystego. Decyzja administracyjna o jej nałożeniu ma charakter uznaniowy, gmina zatem uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swej władzy zwierzchniej. Wprawdzie użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego (art. 232-243 k.c.) i taki charakter ma w obecnym stanie prawnym opłata za użytkowanie wieczyste, niemniej jednak forma decyzji administracyjnej nakładającej sankcję w postaci opłaty dodatkowej i brak odesłania na grunt postępowania przed sądem powszechnym dla kwestionowania faktu nałożenia lub sposobu naliczenia tej opłaty, wykluczają przyjęcie jej cywilnoprawnego charakteru. Inaczej mówiąc, wybór przez ustawodawcę władzowej formy działania określonej w art. 63 ust. 4 u.g.n. i brak odesłania na drogę postępowania cywilnego przesądza brak sprawy cywilnej w tym zakresie, a tym samym niedopuszczalność drogi sądowej.

Na decyzję nakładającą opłatę dodatkową przysługuje – po wyczerpaniu drogi zażalenia do samorządowego kolegium odwoławczego – skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zaskarżalność decyzji do tego sądu i następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza, że do jej kontroli właściwa jest droga sądowoadministracyjna.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 k.p.c.).