

UCHWAŁA

Dnia 7 lutego 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa P. R. sp. z o.o. z siedzibą w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście P.
o ustalenie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 7 lutego 2014 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 21 listopada 2013 r.,

"Czy kognicja sądu, rozstrzygającego sprawę na skutek wniesienia sprzeciwu, o jakim mowa w art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651) ogranicza się do oceny zasadności aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, dokonanej przez właściwy organ (art. 78 ust. 1 ustawy), bądź zasadności wniosku użytkownika wieczystego o dokonanie takiej aktualizacji (art. 81 ust. 1 ustawy), czy też sąd, po upływie 3-letniego terminu z art. 77 ust. 1 zd. 1 ustawy, ma obowiązek ustalenia z urzędu wysokości takich opłat za cały okres trwania postępowania, wywołanego wnioskiem, o jakim mowa w art. 78 ust. 2 ustawy, z uwzględnieniem następujących w tym czasie zmian wartości nieruchomości?"

podjął uchwałę:

W sprawie wszczętej na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), sąd rozpoznaje kwestię aktualizacji opłaty rocznej na skutek wypowiedzenia jej dotychczasowej wysokości przez właściciela nieruchomości i określa wysokość należnej opłaty obowiązującej od dnia 1 stycznia roku następującego po dokonaniu wypowiedzenia.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w P., po rozpoznaniu sprawy z powództwa P. R. sp. z o.o. w W. przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście P., wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2013 r. ustalił wysokość opłaty rocznej należnej od powódki za użytkowanie wieczyste nieruchomości o obszarze 8,9550 ha położonej w J. w Gminie S., objętej księgą wieczystą nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w P., za rok 2009 - w kwocie 21 492 zł, za rok 2010 – w kwocie 152 419,92 zł, za lata 2011, 2012 i 2013 r. - w kwocie 283 347,84 zł, a za rok 2014 i lata następne - w kwocie 230 856,33 zł, natomiast w pozostałej części powództwo oddalił.

Ustalił, że powódka jest użytkownikiem wieczystym opisanej nieruchomości i z tego tytułu uiszcza na rzecz pozwanego opłatę roczną, ostatnio w kwocie 10 746 zł. W piśmie z dnia 16 grudnia 2008 r. Starosta P. wypowiedział wysokość dotychczasowej opłaty i złożył ofertę przyjęcia jej nowej wysokości w kwocie 387 204,98 zł, ustalonej na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę, według którego wartość nieruchomości wyraża się kwotą 12 906 968 zł. Powódka złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo uzasadniona tylko do kwoty 20 000 zł. Orzeczeniem z dnia 17 lutego 2011 r. Kolegium ustaliło opłatę roczną należną od powódki w roku 2009 i w latach kolejnych, do czasu następnej aktualizacji na kwotę 10 746 zł, po czym pozwany złożył sprzeciw i akta sprawy zostały przekazane Sądowi. Z opinii biegłego powołanego w postępowaniu sądowym wynika, że wartość nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym powódki - według stanu na dzień 16 grudnia 2008 r. - wynosi 9 444 928 zł, a - na dzień 15 stycznia 2013 r. - 7 699 240 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że, zgodnie z art. 67, art. 72 ust. 1, 3 i 5 oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. – dalej: „u.g.n.”), w latach 2009 - 2013 r. opłata roczna należna od powódki powinna wynosić – 283 347,84 zł, a poczynając od 2014 r. i w latach następnych – 230 856,33 zł. Mając na względzie art. 77 ust. 2a u.g.n., rozłożył kwotę przewyższającą dwukrotną wysokość

dotychczasowej opłaty na dwie części, powiększające opłatę roczną w drugim i trzecim roku, i ustalił wysokość opłaty na kwotę: w 2009 roku – 21 492 zł, w 2010 roku – 152 419,92 zł, a w latach 2011, 2012 i 2013 – 283 347,84 zł. Stwierdził, że ze względu na zmianę wartości nieruchomości poczynając od 2014 roku opłata wynosi 230 856,33 zł.

W apelacjach od tego wyroku obie strony zakwestionowały prawidłowość ustaleń dotyczących wartości nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym powódki. Pozwany podniósł ponadto zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 zd. drugie u.g.n. przez ustalenie wysokości opłaty rocznej za rok 2014 i lata następne, podczas gdy zaktualizowaną opłatę roczną ustala się od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji.

Przy rozpoznawaniu złożonych apelacji Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym, przytoczonym na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważania prowadzące do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego trzeba rozpocząć od przypomnienia podstawowych regulacji dotyczących sposobu aktualizacji opłat rocznych, zawartych w rozdziale 8 działu II powoływanej już ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepisy art. 73 ust. 3, art. 77 i art. 81 podlegają przy tym uwzględnieniu - jak niewadliwie przyjął Sąd Apelacyjny – w brzmieniu ustalonym przez art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110), w tym bowiem brzmieniu stosuje się je w sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed dniem 9 października 2011 r.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.g.n., za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Opłaty te ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 (art. 72 ust. 1 u.g.n.). Według tego przepisu natomiast, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości.

Stosownie do art. 77 u.g.n., wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty (ust. 1). W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji (ust. 2a). Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę (ust. 3).

Zgodnie z art. 78 u.g.n., właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przysyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości (ust. 1 zdanie pierwsze). Użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (ust. 2). Wniosek, o którym mowa, składa się przeciwko właściwemu organowi (ust. 3). Złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie zwalnia z obowiązku uiszczania opłat w dotychczasowej wysokości. W przypadku niezłożenia wniosku właściwy organ oraz użytkownika wieczystego obowiązuje nowa wysokość opłaty zaoferowana w wypowiedzeniu (ust. 4).

Zgodnie z art. 80 u.g.n., od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia

nieruchomości (ust. 1). Kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2, zastępuje pozew (ust. 2). W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia (ust. 3).

Z przytoczonych unormowań wynika, że ustawodawca przewidział dwustopniową procedurę rozstrzygnięcia sporów o zasadność aktualizacji opłaty rocznej. Sprawy te zostały przekazane w pierwszej kolejności do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przez samorządowe kolegia odwoławcze przy odpowiednim zastosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń (art. 79 ust. 4 u.g.n.). Dopiero po zakończeniu tego postępowania każda ze stron może żądać rozstrzygnięcia sporu przez sąd powszechny; uprawnienie to realizuje przez wniesienie sprzeciwu od orzeczenia kolegium. Przyjęte rozwiązanie stwarza stan przejściowej niedopuszczalności drogi sądowej, postępowanie sądowe bowiem może toczyć się dopiero po wydaniu orzeczenia przez samorządowe kolegium odwoławcze i wniesieniu przez właściwy organ lub użytkownika wieczystego sprzeciwu, w wyniku którego orzeczenie kolegium traci moc, a wniosek, który zainicjował postępowanie administracyjne zastępuje pozew (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 326/07, nie publ. i z dnia 23 września 2009 r., I CSK 45/09, nie publ. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 138).

Określając sposób ustalania i aktualizacji opłat rocznych ustawodawca użył pojęcia „właściwy organ”. Przykładowo, w art. 78 ust. 1 u.g.n. jest mowa o tym, że właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną powinien wypowiedzieć wysokość dotychczasowej opłaty, w art. 78 ust. 3 u.g.n., że wniosek składa się przeciwko właściwemu organowi, w art. 80 ust. 1 u.g.n., że od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw, a w art. 81 ust. 1 u.g.n., że użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 30/07 (OSNC-ZD 2008,

nr B, poz. 33), pojęcie „właściwy organ” oznacza tu organ osoby prawnej, która jest właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, uprawniony do podejmowania za właściciela czynności w zakresie stosunku użytkowania wieczystego. Oświadczenia dotyczące treści użytkowania wieczystego składa bowiem użytkownikowi wieczystemu właściciel nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, którym - jak wynika z art. 232 § 1 k.c. - jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego, a z kontekstu, w jakim w powołanych przepisach używane jest pojęcie „właściwy organ” nie można wyprowadzić wniosku, że wyrażają one intencję ustawodawcy przyznania zdolności prawnej, a następnie sądowej w postępowaniu o aktualizację opłaty rocznej, organom osób prawnych będących właścicielami nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Organy osób prawnych nie są podmiotami stosunków cywilnoprawnych, nie mają zdolności prawnej ani zdolności sądowej i nie mogą występować w sprawie cywilnej w charakterze strony, dlatego pojęcie „właściwy organ” oznacza w tym wypadku jedynie organ osoby prawnej, która jest właścicielem nieruchomości, uprawniony do podejmowania za nią określonych czynności (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 45/09, nie publ.).

Wątpliwości wyrażone w przedstawionym zagadnieniu prawnym dotyczą kognicji sądu rozpoznającego sprawę przekazaną mu - zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n. - na skutek wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n., wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., zastępuje pozew, a zatem nie ulega wątpliwości, że wniosek ten podlega rozpoznaniu w procesie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że powództwo zmierzające do oznaczenia wysokości należnej opłaty rocznej w sprawach rozpoznawanych na podstawie art. 80 ust. 2 u.g.n. ma charakter powództwa o ukształtowanie (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 82, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2003 r., I CK 66/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 177, z dnia 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12, nie publ. i z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 5/13, nie publ. oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 138 i z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZ 29/13,

nie publ.). Podkreśla się, że zadaniem sądu jest określenie wysokości świadczenia, jakie użytkownik wieczysty ma spełnić na rzecz właściciela nieruchomości, natomiast do rozpoznania sprawy przez sąd dochodzi dlatego, że strony stosunku użytkownika wieczystego nie są w stanie zgodnie określić wysokości tego świadczenia. W sprawie rozpoznawanej na podstawie art. 80 ust. 2 u.g.n. sąd nie może więc ograniczyć się do oceny skuteczności czy bezskuteczności wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej, lecz powinien określić wysokość tej opłaty w sposób wiążący dla stron stosunku użytkownika wieczystego. Również w nauce prawa przyjmuje się, że swoim orzeczeniem sąd zastępuje odpowiednie oświadczenie woli użytkownika wieczystego, w związku z czym orzeczenie to ma charakter konstytutywny.

Podzielając ten kierunek wykładni trzeba rozważyć, czy sąd - wydając orzeczenie po upływie trzyletniego terminu wskazanego w art. 77 ust. 1 u.g.n. – powinien określić wysokość opłaty rocznej za cały czas trwania postępowania zainicjowanego wnioskiem, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., z uwzględnieniem następujących w tym czasie zmian wartości nieruchomości.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga przede wszystkim uwzględnienia regulacji zawartych w art. 77 ust. 1, 78 ust. 1 i 79 ust. 8 u.g.n. Według pierwszego z powołanych przepisów, zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Według drugiego, właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego i przesłać równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości; do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, na podstawie której dokonuje się aktualizacji. Z kolei według art. 79 ust. 8 u.g.n., ustalona w prawomocnym wyroku wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że w sprawie wszczętej na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., sąd rozpoznaje kwestię aktualizacji opłaty rocznej na skutek wypowiedzenia jej dotychczasowej wysokości i określa jedynie wysokość należnej opłaty obowiązującą od dnia 1 stycznia roku

następującego po dokonaniu wypowiedzenia. Za takim oznaczeniem zakresu kognicji sądu - obok dyrektyw językowych - przemawiają także dyrektywy systemowe. Właściwy organ wypowiadając wysokość dotychczasowej opłaty przesyła ofertę przyjęcia jej nowej wysokości, której użytkownik wieczysty może nie zakwestionować. Jeżeli nie złoży wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., obowiązuje – począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty - nowa wysokość opłaty zaoferowana w wypowiedzeniu (art. 78 ust. 4 u.g.n.). Natomiast złożenie wniosku, równoznaczne z odrzuceniem oferty, powoduje wszczęcie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym. W takiej sytuacji nie dochodzi do zmiany wysokości opłaty rocznej aż do chwili, w której prawomocne orzeczenie kolegium albo – w razie wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium – prawomocny wyrok sądu zastąpi oświadczenie woli użytkownika wieczystego. O skuteczności wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty, któremu towarzyszy oferta jej nowej wysokości, można bowiem mówić dopiero z chwilą przyjęcia oferty albo zastąpienia go orzeczeniem. Ustalona w prawomocnym orzeczeniu kolegium wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej obowiązuje również począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty (art. 79 ust. 5 u.g.n.). Skoro więc wyrok sądu wydany w sprawie wszczętej na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., ma – w związku z dokonaniem wypowiedzeniem – zastąpić oświadczenie woli użytkownika wieczystego, to nie powinno budzić wątpliwości, że sąd rozpoznaje kwestię aktualizacji opłaty rocznej na skutek wypowiedzenia jej dotychczasowej wysokości i określa jedynie wysokość należnej opłaty obowiązującą od dnia 1 stycznia roku następującego po dokonaniu wypowiedzenia.

Trzeba również zauważyć, że rozważana przez Sąd Apelacyjny koncepcja orzekania przez sąd o wysokości opłat rocznych za cały czas trwania postępowania, toczącego się na skutek wniosku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 u.g.n., z uwzględnieniem następujących w tym czasie zmian wartości nieruchomości, prowadziłaby do naruszenia przewidzianej przez ustawodawcę dwustopniowej, administracyjno-sądowej procedury rozstrzygania sporów dotyczących ustalania opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Przeciwno

tej koncepcji przemawia też regulacja zawarta w art. 81 u.g.n., zgodnie z którą użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.