

POSTANOWIENIE

Dnia 20 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej w W.

przeciwko Miastu W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 20 maja 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego

z dnia 4 grudnia 2013 r.,

- 1) uchyla zaskarżone postanowienie;**
- 2) orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego pozostawia końcowemu rozstrzygnięciu.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Apelacyjny uchylił wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 6 grudnia 2012 r., którym ustalone zostało, że zmiana stawki procentowej opłaty rocznej od użytkowania wieczystego gruntu przez powódkę, obejmującego działkę nr 29/2 o powierzchni 9 743 m², dokonana wypowiedzeniem nr [...] z dnia 18 grudnia 2009 r. jest nieuzasadniona i odrzucił pozew.

Z ustaleń wynika, że wypowiedzeniem nr [...] Prezydent m. W. zaproponował powódce nową stawkę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego działki oznaczonej numerem 29/2 o powierzchni 9 743 m², wynoszącą 3% od dnia 1 stycznia 2010 r. Powódka w dniu 25 stycznia 2010 r. zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o ustalenie bezzasadności zmiany dotychczasowej stawki procentowej. Orzeczeniem z dnia 10 września 2010 r. w sprawie [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze umorzyło postępowanie w sprawie podwyższenia z 1% do 3% stawki opłaty rocznej od użytkowania wieczystego wymienionej działki, podając, że zmiana stawki nastąpiła na skutek oddalenia wniosku powódki orzeczeniem z dnia 7 września 2010 r., a zatem dalsze postępowanie było bezprzedmiotowe. Od tego orzeczenia powódka złożyła sprzeciw, kwestionując dokonanie zmiany stawki.

Orzeczeniem z dnia 7 września 2010 r. w sprawie [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze oddaliło wniosek powódki o uznanie, że nieuzasadniona jest zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wskazanego wyżej gruntu z 1% na 3%, dokonana uchwałą nr [...] Zarządu Dzielnicy Ż. Postępowanie prowadzone przez Sąd Okręgowy w W. na skutek sprzeciwu powódki od tego orzeczenia zostało zakończone wydaniem w dniu 27 lipca 2011 r. wyroku ustalającego, że zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego opisanego gruntu była nieuzasadniona.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że w przepisach art. 78 do 81 u.g.n. uregulowany został szczególny tryb postępowania dotyczący aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dotyczący także zmiany stawki opłaty rocznej (art. 73

ust. 2 u.g.n.). Do podjęcia postępowania przed sądem powszechnym dochodzi po skutecznym wniesieniu sprzeciwu od orzeczenia kolegium (art. 80 ust. 1 u.g.n.). Wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości, wskazany w art. 78 ust. 2 u.g.n. zastępuje pozew.

Do zainicjowania postępowania sądowego dochodzi wyłącznie wówczas, gdy kolegium wydało orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty, a zatem gdy rozpoznało wniosek merytorycznie. Postępowanie przed sądem powszechnym nie może być prowadzone w przypadku wydania przez kolegium orzeczenia o charakterze formalnym, w tym umarzającego postępowanie z powodu jego bezprzedmiotowości (art. 105 k.p.a.). W rozpoznawanej sprawie droga sądowa była niedopuszczalna, z uwagi na niewyczerpanie postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym.

Powódka w skardze kasacyjnej powołała obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego odnosi się do błędnej wykładni art. 79 i art. 80 u.g.n., polegającej na przyjęciu, że sprzeciw przysługuje jedynie od merytorycznych orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydanych w sprawach o ustalenie wysokości opłaty rocznej. Naruszenie art. 199 § 1 pkt 1, art. 386 § 3 w związku z art. 1 i 2 § 1 k.p.c. oraz art. 10 i art. 45 Konstytucji przez błędną ich wykładnię miało istotny wpływ na wynik sprawy. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prawo użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny, podlega regulacji Kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kodeks cywilny określa treść, zakres i zasady wykonywania prawa użytkowania wieczystego, natomiast ustawa o gospodarce nieruchomościami wyznacza przede wszystkim sposób powstania tego prawa oraz zasady i tryb ustalenia opłat z tytułu wykonywania go. Opłaty stanowią ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z gruntu będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; są zatem świadczeniami cywilnoprawnymi, przewidzianymi w art. 238 k.c., płaconymi przez

czas trwania użytkowania wieczystego. Taki charakter mają także czynności związane z oznaczaniem wysokości opłat rocznych, w tym ich aktualizacji oraz spory wynikające na tym tle, jako dotyczące należności pieniężnych (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994, nr 11, poz. 209 i z dnia 25 sierpnia 1995 r., III CZP 96/95, OSNCP 1995, nr 12, poz. 173; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, ONSA i WSA z 2014, nr 2, poz.20 oraz wyroki NSA: z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 843/05, z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06; postanowienie NSA z 3 października 1997 r., I SA 1333/97, OSP 1998, nr 3, poz. 57). Przepisy regulujące ustalanie i pobieranie opłat należą do kategorii przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Tryb zmiany (aktualizacji) wysokości opłaty rocznej określony został w przepisach art. 78 do art. 81 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”). Inicjowany jest wypowiedzeniem przez właściwy organ tej opłaty i złożeniem oferty przyjęcia nowej jej wysokości. Wypowiedzenie jest jednostronną czynnością prawną, która zmienia oznaczoną umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w zakresie wysokości opłaty nią określonej albo później ustalonej. Odmowa przyjęcia przez użytkownika wieczystego zaproponowanej opłaty wyrażona być powinna przez złożenie wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego z żądaniem ustalenia, że aktualizacja jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym dotyczące sporów o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, a zatem sporów majątkowych o charakterze cywilnym, nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, na którą przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1996 r., I OPK 10/96, ONSA z 1997, nr 1, poz.8; uchwały z dnia 25 listopada 2013 r. I OPS 12/13; wyroki NSA z dnia 13 kwietnia 2011 r., I OSK 367/11; z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06; postanowienie z dnia 26 stycznia 2012 r., I OSK 6/12, niepublikowane). Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną

pogląd ten podziela. Dopóki samorządowe kolegium odwoławcze nie wyda orzeczenia kończącego postępowanie, sprawa toczy się w trybie, do którego odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, stosownie do art. 79 ust. 7 u.g.n. Nie oznacza to jednak, że jest to sprawa administracyjna, czy też, że uzyska taki charakter na jakimś etapie postępowania.

Pomimo ogólnego założenia niedopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w odniesieniu do czynności podejmowanych przez samorządowe kolegium odwoławcze w tym postępowaniu, przyjęte zostało w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego od orzeczeń wydawanych w ubocznych, incydentalnych postępowaniach, które nie kończą sprawy, a zatem nie podlegają kognicji sądu powszechnego. Należą do nich postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do złożenia wniosku, przewidzianego w art. 78 ust. 2 u.g.n. (por. wyroki NSA: z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1141/06; z dnia 12 czerwca 2008 r., I OSK 876/07; z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1008/09, niepublikowane); w odniesieniu do wniosku o wznowienie postępowania (por. postanowienie z dnia 27 maja 2011 r., I OSK 1315/10, niepubl.), czy przywrócenia terminu do złożenia sprzeciwu (por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., I OSK 965/07, niepubl.).

Na podstawie art. 58 § 4 p.p.s.a. uznawane było przez Naczelnny Sąd Administracyjny, że odrzucenie przez sąd powszechny sprzeciwu strony od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego o umorzeniu postępowania z uwagi na to, że przedmiotem wniosku było ustalenie wysokości opłaty, a nie jej aktualizacja, uniemożliwiało odrzucenie skargi (por. wyroki: z dnia 25 maja 2011 r., I OSK 1130/10; z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 1570/10, niepublikowane). W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13 (ONSA i WSA z 2014, nr 2, poz. 20) wyrażone zostało stanowisko, że w postępowaniu prowadzonym przez samorządowe kolegium odwoławcze na podstawie wniosku objętego art. 78 ust. 2 u.g.n. strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego

na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) oraz w związku z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że sąd powszechny nie sprawuje kontroli ani nadzoru nad postępowaniem prowadzonym przez samorządowe kolegium odwoławcze, a zatem prawa strony w tym względzie mogą być chronione tylko na podstawie uregulowań przewidzianych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Faza postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym pełni rolę polubownego postępowania przedsądowego, w ramach którego, zgodnie z art. 79 ust. 3 u.g.n. przyznane zostało pierwszeństwo ugodowemu załatwieniu sprawy, a stanowcze rozstrzygnięcie sporu orzeczeniem, obejmować powinno oddalenie wniosku lub ustalenie nowej wysokości opłaty. Zasadą jest zatem wydanie merytorycznego orzeczenia, odnoszącego się do wniosku. Nie można jednak wyłączyć zaistnienia szczególnej sytuacji w konkretnej sprawie, która w ocenie samorządowego kolegium odwoławczego, uzasadnia wydanie orzeczenia o umorzeniu postępowania np. cofnięcie wniosku, powstanie stanu rzeczy powodującego trwałą niemożność kontynuowania postępowania, przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne. Z przepisu art. 79 ust. 7 u.g.n. nie wynika wprost odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 105 § 1 k.p.a., przewidującego, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Podanie jednak grup przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu samorządowego kolegium odwoławczego dotyczącym świadczenia cywilnoprawnego, nie usprawiedliwia ich poszerzania o dalsze instytucje tego kodeksu.

Wyrażone zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, że analiza art. 79 ust. 3 i art. 80 ust. 1 u.g.n. 1 u.g.n. nie uzasadnia wniosku, iż sprzeciw służy jedynie od orzeczeń wymienionych w art. 79 ust. 3 u.g.n. Skoro istotą tego środka jest żądanie przekazania sprawy sądowi powszechnemu, to za wskazane uznać trzeba, że może być skierowany do orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego kończącego postępowanie w sprawie.

Nie należy interpretować art. 80 ust. 1 zdania pierwszego w oderwaniu od zdania drugiego i trzeciego oraz bezwzględnego charakteru sprzeciwu (art. 80 ust. 3 u.g.n.). Ograniczenie zatem zakresu zastosowania art. 80 ust. 1 u.g.n., pozostaje w sprzeczności z charakterem postępowania i zaskarżania wydawanych orzeczeń, może uniemożliwić stronie uzyskanie właściwej ochrony w kwestii wysokości opłaty od użytkowania wieczystego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 579/04, niepubl.).

W doktrynie i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje pogląd, że rodzaje orzeczeń, które mogą być wydane przez samorządowe kolegium odwoławcze zostały wyszczególnione wyczerpująco w art. 79 ust. 3 u.g.n. (por. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13 i przywołane w nim orzecznictwo). Wynika stąd wniosek, że samorządowe kolegium odwoławcze powinno wydać jedno z orzeczeń wymienionych w art. 79 ust. 3 u.g.n. także wówczas, gdy zajdzie przyczyna unicestwiająca kontynuowanie postępowania.

Wydanie orzeczenia niewłaściwego rodzaju - umorzenia postępowania zamiast oddalenia wniosku - nie stoi jednak na przeszkodzie skierowaniu w odniesieniu do niego swoistego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu przewidzianego w art. 80 ust. 1 u.g.n. Poza trafnym poglądem Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 579/04, dotyczącym wykładni art. 80 ust. 1 u.g.n. podkreślenia wymaga, że cywilnoprawny charakter postępowania, uregulowanego w przepisach art. 78 do art. 81 u.g.n. przesądza o zakwestionowaniu orzeczenia kolegium kończącego postępowanie środkiem, który spowoduje otwarcie drogi sądowej do oceny zasadności zmiany wysokości opłaty. Nie ma podstaw do uznania, że na tym etapie sprawa ta uzyskała charakter sprawy administracyjnej. Orzeczenie Kolegium nie podlega kontroli sądowej, traci moc, nie ma wpływu na postępowanie sądowe; wniosek użytkownika wieczystego zastępuje pozew (art. 80 ust. 3 u.g.n.). Postępowanie sądowe wywołane złożeniem sprzeciwu toczy się na nowo, w granicach określonych przez treść wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., a zatem w tych samych granicach, w których postępowanie toczyło się przed kolegium.

Orzeczenie sądu ustalające wysokość należnej opłaty, po dokonaniu wypowiedzenia, zastępuje oświadczenie woli i ma charakter konstytutywny. W jego następstwie dochodzi do ukształtowania sytuacji podmiotów konkretnego stosunku prawnego, powstałego na skutek zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

W sprawie, której dotyczy skarga kasacyjna, orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego o umorzeniu postępowania podyktowane było stwierdzeniem, że w stosunku do określonych gruntów będących w użytkowaniu wieczystym powódki, kwestia podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej na rok 2010 została rozstrzygnięta we wcześniej zainicjowanym postępowaniu. Organ ten uznał, że wydanie orzeczenia merytorycznego już nastąpiło i brak przesłanek do ponownej oceny wniosku powódki. Wydane zostało zatem orzeczenie kończące postępowanie, które zgodnie z pouczeniem powódka mogła zaskarżyć sprzeciwem. Doszło bowiem do odmowy uwzględnienia jej wniosku, z uwagi na wcześniejsze orzeczenie, wydane po merytorycznym rozpoznaniu go. Zastosowanie treści orzeczenia odmiennej od objętej art. 79 ust. 3 u.g.n., nie może prowadzić do odmowy dokonania oceny wniosku przez sąd powszechny.

Wniesienie sprzeciwu spowodowało utratę mocy orzeczenia i sprawa powinna być rozpoznana przez sąd powszechny. Nie ma racji Sąd Apelacyjny, że właściwym środkiem zaskarżenia orzeczenia była skarga do sądu administracyjnego, ponieważ postępowanie objęte przepisami art. 78 do art. 81 u.g.n. nie jest postępowaniem administracyjnym. Rozpoznanie skargi wyrokiem NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 1570/10 było następstwem odrzucenia sprzeciwu przez sąd powszechny (art. 58 § 4 p.p.s.a.). Natomiast wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1008/10, dotyczy orzeczenia o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie zasadności aktualizacji, a zatem etapu postępowania, które nie jest objęte kontrolą i kognicją sądu powszechnego; dotyczy przepisów o terminach, objętych art. 79 ust. 3 u.g.n. Nie zostały przedstawione argumenty za trafnością stanowiska, że orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 10 września 2010 r. nie podlegało zaskarżeniu sprzeciwem, czego konsekwencją było błędne przyjęcie, że nie doszło do otwarcia drogi sądowej, na skutek utraty mocy tego orzeczenia. Podniesione w skardze

kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 80 u.g.n. oraz art. 199 § 1 pkt 1 i art. 386 § 3 k.p.c. okazały się uzasadnione.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z zasady przewidzianej w art. 98 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.