



Sygn. akt I CSK 36/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczuk

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa "C." spółki z o.o. w [...]

przeciwko Miastu [...]

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 października 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 września 2016 r.,

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę
11.250 (jedenaście tysięcy dwieście pięćdziesiąt) zł tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód - „C.” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w [...] wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z 21 czerwca 2012 r., polegająca na jej obliczeniu z zastosowaniem stawki 2% począwszy od stycznia 2013 r. w miejsce stawki 3% jest nieuzasadniona w części, w której odmawia obniżenia stawki procentowej z 3% na 2% z mocą wsteczną, tj. od 22 września 2004 r., jako dnia wejścia w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: „ustawa nowelizująca z 2003 r.”).

Orzeczeniem z 8 marca 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] oddaliło wniosek powoda i ustaliło dwuprocentową stawkę opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości począwszy od 1 stycznia 2013 r., przyjmując, że powód dopiero 14 lutego 2012 r. przedstawił dowody, iż korzysta z nieruchomości w sposób właściwy tej stawce.

Na skutek sprzeciwu powoda od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego sprawa została przekazana Sądowi Okręgowemu w [...], stosownie do art. 80 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 2147; dalej: „u.g.n.”). W sprzeciwie powód zażądał ustalenia, że opłata roczna, którą płacił pozwanemu, powinna być zaktualizowana według stawki 2% zamiast 3% z mocą wsteczną od 22 września 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2003 r. Na rozprawie 15 lipca 2015 r. powód zgłosił też żądanie nazwane alternatywnym o ustalenie, że obliczenie opłaty rocznej przy zastosowaniu stawki 2% powinno nastąpić od 1 stycznia 2010 r., w związku z dokonaniem przez pozwanego wypowiedzeniem opłaty rocznej w 2009 r.

Pozwany miasto [...] wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 29 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] określił stawkę procentową opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przez powoda udziału wynoszącego 9268/10000 części nieruchomości stanowiącej działkę nr 18/1 o powierzchni 3000 m.kw. oraz nieruchomości stanowiącej działkę nr 18/2

o powierzchni 2091 m.kw., z obrębu 5-05-12, położonych w [...] przy ul. B. 23 na 2% poczynawszy od 1 stycznia 2010 r., a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest użytkownikiem wieczystym w częściach ułamkowych nieruchomości stanowiących własność miasta [...], których dotyczy żądanie pozwu, a prawo to nabył na podstawie umów z 3 marca 1997 r. i z 14 września 2000 r. Podstawą zastosowania stawki 3% dla obliczenia opłaty za użytkowanie wieczyste niezabudowanych w dacie zawierania umów nieruchomości było oświadczenie powoda o zamiarze budowy na nich budynku administracyjnego. Powód zmienił jednak plany inwestycyjne i na podstawie pozwolenia na budowę z 9 grudnia 1998 r. wybudował na nieruchomościach obiekt hotelowo-biurowy. Zezwolenie na użytkowanie części biurowej tego obiektu uzyskał 2 lipca 2001 r., a części hotelowej - 19 grudnia 2011 r.

Oświadczeniami z 23 listopada 2009 r. i z 4 grudnia 2009 r. pozwany wypowiedział powodowi ze skutkiem na 31 grudnia 2009 r. dotychczasową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. B. 23 w [...] i poczynawszy od 1 stycznia 2010 r. określił nową wysokość opłaty rocznej przy zastosowaniu stawki 3% wartości gruntu. Postępowanie w niniejszej sprawie, zmierzające do zastosowania do obliczenia opłaty stawki 2% zostało wszczęte z inicjatywy powoda dopiero 1 sierpnia 2012 r. przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym.

Zdaniem Sądu Okręgowego spór o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego został ukształtowany jako spór o ustalenie (art. 189 k.p.c.), że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, względnie, że aktualizacja jest uzasadniona w innej wysokości, którą sąd powinien określić. Oznaczając inną opłatę niż zaproponowana przez właściwy organ, Sąd może orzekać tylko w granicach stawek wynikających ze stanowisk stron (art. 321 § 1 k.p.c.). Wysokość stawek procentowych opłat rocznych na rzecz właściciela jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (art. 72 ust. 3 u.g.n.). Gdy celem tym jest działalność turystyczna, stawka wynosi 2% ceny, o czym stanowi art. 72 ust. 3 pkt 4a u.g.n. Przepis ten stosuje się odpowiednio do nieruchomości oddanych w użytkowanie

wieczyste przed dniem wejścia w życie ustawy, czyli przed 1 stycznia 1998 r. (art. 221 ust. 1 u.g.n.), z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Zmiany natomiast wysokości stawek procentowych opłat rocznych dokonują właściwe organy, stosując tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n., także w odniesieniu do umów zawartych przed 1 stycznia 1998 r., co wynika z art. 221 ust. 1 zdanie drugie u.g.n. W przypadku bezczynności organu użytkownik wieczysty może wymusić na organie podjęcie stosownych czynności, przy zastosowaniu trybu postępowania, do którego odsyła art. 81 ust. 1 u.g.n. Z tego trybu postępowania mógł też skorzystać powód.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n. zaktualizowanie opłaty rocznej dokonuje się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty, zatem stawka dotychczasowa powinna być zgodna ze stawkami przewidzianymi w ustawie. W razie zbiegu aktualizacji opłaty ze zmianą ustawowych stawek procentowych, najpierw należy wypowiedzieć nieaktualną stawkę, a dopiero potem dokonać aktualizacji samej opłaty. Jeżeli wbrew temu najpierw została wszczęta procedura aktualizacji opłaty, należy z urzędu zastosować niższą stawkę procentową, przewidzianą w ustawie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2008 r., V CSK 569/07). Skoro organ wypowiedział powodowi dotychczasowe wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania gruntów dopiero 23 listopada i 4 grudnia 2009 r., a powód wcześniej nie żądał zaktualizowania stawek opłaty rocznej, to Sąd Okręgowy z odwołaniem się do art. 72 ust. 3 pkt 4a i art. 221 u.g.n. ustalił, że stawka procentowa opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w wysokości 2% ceny gruntu powinna obowiązywać - zgodnie z art. 81 ust. 4 u.g.n. - od 1 stycznia 2010 r., po skutecznym wypowiedzeniu wysokości opłaty rocznej dokonany przez organ.

Sąd Okręgowy uznał, że oświadczenie powoda złożone na rozprawie 15 lipca 2015 r. nie prowadziło do zgłoszenia żądania alternatywnego, natomiast było zmianą żądania z zamiarem uzyskania orzeczenia określającego opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 2% począwszy od 1 stycznia 2010 r. Żądanie ustalenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu na poziomie 2% począwszy od 22 września 2004 r. do 31 grudnia 2009 r. Sąd Okręgowy oddalił.

Wyrokiem z 21 września 2016 r. Sąd Apelacyjny w [...], w uwzględnieniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 29 lipca 2015 r. zmienił ten wyrok w pkt 1 ten sposób, że datę „1 stycznia 2010 r.” zastąpił datą „1 stycznia 2013 r.”, oddalając powództwo o ustalenie stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w wysokości 2% za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r. oraz stosownie orzekł o kosztach postępowania, a apelację powoda oddalił.

Sąd Apelacyjny zakwestionował stanowisko Sądu Okręgowego, jakoby żądanie zgłoszone przez powoda na rozprawie 15 lipca 2015 r. nie mogło być uznane za zgłoszone na wypadek, gdyby żądanie podstawowe okazało się niezasadne i przypisał mu charakter żądania ewentualnego. Zasadność zarzutu naruszenia art. 65 § 1 k.c. w związku z wykładnią procesowych oświadczeń powoda nie prowadziła jednak do zmiany zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej ustalenia stawki opłaty za użytkowanie wieczyste za okres od 22 września 2004 r. do 31 grudnia 2009 r., gdyż mimo błędnego uzasadnienia odpowiada ono prawu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że tryb zmiany stawki procentowej opłaty za użytkowanie wieczyste jest uregulowany w art. 73 ust. 2 oraz w art. 221 u.g.n. Pierwszy stosuje się do sytuacji, gdy w czasie użytkowania wieczystego nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n. Na mocy art. 221 ust. 1 u.g.n. stawki opłat rocznych przewidziane ustawą mogą być zastosowane do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie tej ustawy. W tym przypadku także ma zastosowanie tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n.

W przypadku bezczynności właściciela nieruchomości użytkownik wieczysty może doprowadzić do wszczęcia postępowania wymuszającego podjęcie stosownych decyzji. Skoro zatem na koniec 2004 r. powód jako użytkownik wieczysty nie otrzymał wypowiedzenia dotychczasowej opłaty wraz z ofertą nowej, ustalonej w oparciu o stawki procentowe wynikające ze znowelizowanego

art. 72 ust. 3 pkt 4a u.g.n., to na podstawie art. 81 ust. 1 u.g.n. mógł żądać zaktualizowania opłaty rocznej. Dopóki jednak stawka procentowa opłaty rocznej nie została zmieniona w trybie do tego przewidzianym, w relacjach między stronami obowiązywała dotychczasowa stawka opłaty. Zaktualizowanie stawki opłat w trybie art. 78 - 81 u.g.n. oznacza, że nowa stawka obowiązuje począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej stawki opłaty lub w którym wieczysty użytkownik wystąpił z żądaniem jej zmiany. Zmiana wysokości stawki procentowej opłaty została dokonana z dniem 1 stycznia 2013 r., na skutek wystąpienia wieczystego użytkownika z żądaniem jej zmiany.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego dla rozstrzygnięcia sporu nie jest istotny wniosek o zmianę stawki procentowej opłaty, nieskutecznie złożony przez powoda 1 lipca 2010 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Powód skierował go do niewłaściwego organu, a zatem wniosek nie wywołał skutków, jakie powód zamierzał osiągnąć przez jego wniesienie (art. 65 k.p.a.).

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 21 września 2016 r. powód zarzucił, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: - art. 221 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 78 - 81 u.g.n. i art. 72 ust. 3 pkt 4a u.g.n. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem, że sąd orzekający jest związany dyspozycją art. 81 ust. 4 u.g.n., co oznacza, że może wydać jedynie orzeczenie kształtujące *ex nunc*, natomiast nie może wydać orzeczenia deklaratoryjnego *ex tunc*, w sprawie o ustalenie, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego gruntu wykorzystywanego na działalność turystyczną powinna zostać obliczona według stawki procentowej w wysokości 2%, poczynając od 22 września 2004 r.; - art. 221 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 78 - 81 u.g.n. i z art. 72 ust. 3 pkt 4a u.g.n. oraz w zw. z art. 2, 7, 32 oraz art. 64, 84 i 217 Konstytucji przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem, że zawarty w art. 221 u.g.n. termin „tryb postępowania” obejmuje także dyspozycję art. 81 ust. 4 u.g.n., który jest normą materialnoprawną mającą zastosowanie na wypadek aktualizacji (obniżenia) opłaty rocznej w postępowaniu na wniosek użytkownika wieczystego uzasadniony zmianą (obniżeniem) wartości nieruchomości w użytkowaniu wieczystym i nie może mieć zastosowania do zmiany

stawki procentowej opłaty rocznej w wyniku nowelizacji u.g.n.; - art. 221 u.g.n. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że określony w tym przepisie prawny obowiązek obciążający właściwy organ do zmiany wysokości stawek procentowych opłat rocznych wprowadzonych w życie ustawą nowelizującą z 2003 r. nie jest ograniczony czasem, a w konsekwencji, że niewykonanie tego obowiązku przez właściwy organ nie podlega kontroli sądu powszechnego oraz żadnej sankcji prawnej; - art. 72 ust. 1 i 3 u.g.n. w zw. z art. 2, 7, 32 oraz art. 64, 84 i 217 Konstytucji przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem, że wysokość stawki procentowej, według której ustalona zostaje opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego uzależniona jest nie od określonego w u.g.n. sposobu korzystania z nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego, ale od tego, czy właściwy organ (właściciel nieruchomości) dokona zmiany wysokości stawki procentowej opłaty rocznej, zgodnie z ustawowym obowiązkiem określonym w art. 221 u.g.n.; - art. 221 ust. 1 i 3 u.g.n. w zw. z art. 72 ust. 1 i 3 pkt 4a u.g.n. i art. 77 ust. 1 u.g.n. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem, że dokonując w 2009 r. aktualizacji opłaty rocznej dla nieruchomości wykorzystywanej na działalność turystyczną, właściwy organ nie był zobowiązany do zastosowania nowej stawki procentowej w wysokości 2% wprowadzonej ustawą nowelizującą z 2004 r. obowiązującą od 22 września 2004 r. dla nieruchomości gruntowych wykorzystywanych na działalność turystyczną; - art. 221 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 73 ust. 2 u.g.n. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem, że zmiana stawki procentowej opłaty rocznej dla nieruchomości wykorzystywanej na działalność turystyczną od 19 grudnia 2001 r. na nową stawkę procentową w wysokości 2% wprowadzoną dla nieruchomości wykorzystywanych na działalność turystyczną ustawą nowelizującą z 2003 r. wymaga uprzedniego zgłoszenia przez użytkownika wieczystego trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości i zmiany celu, na który nieruchomość została oddana, gdy umowa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste określa cel korzystania z nieruchomości w sposób ogólny, a nieruchomość była wykorzystywana na działalność turystyczną na długo przed wejściem w życie nowej stawki procentowej dedykowanej dla działalności turystycznej; - art. 65 k.p.a. i art. 81 ust. 4 u.g.n. w zw.

z art. 2 i 7, 64, 84 i 211 Konstytucji przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z pominięciem wynikającego z art. 65 k.p.a. obowiązku organu administracji niezwłocznego przekazania niewłaściwie złożonego wniosku zgodnie z właściwością i uznaniu za nieistotny dla rozstrzygnięcia sporu wniosku o zmianę stawki procentowej, złożonego przez powoda 1 lipca 2010 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa także w części oddalonej przez Sąd Okręgowy, a ewentualnie uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpatrzenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Użytkowanie wieczyste jest rodzajem prawa rzeczowego o statusie pośrednim między własnością i ograniczonymi prawami rzeczowymi, którego konstrukcja jako prawa na cudzej nieruchomości gruntowej uregulowana jest w art. 232 - 243 k.c. i w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Może ono powstać tylko na gruncie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a jego źródłem jest - pomijając uregulowania szczególne - umowa zawarta w formie aktu notarialnego oraz konstytutywny wpis ustanowionego na jej podstawie prawa w księdze wieczystej (art. 237 k.c.).

Treść stosunku użytkowania wieczystego jest co do zasady kształtowana umownie (art. 232 - 243 k.c.). Świadczenie właściciela nieruchomości w ramach tego stosunku prawnego polega na oddaniu gruntu w posiadanie użytkownika wieczystego na czas i cele oznaczone w umowie. Posiadanie to nie ma cech władania właścicielskiego, a zatem w rozumieniu art. 336 k.c. jest posiadaniem zależnym. Wieczysty użytkownik jest zobowiązany do wykorzystywania nieruchomości zgodnie z ustalonym w umowie przeznaczeniem oraz do spełniania na rzecz właściciela świadczeń pieniężnych, stanowiących wynagrodzenie za korzystanie z niej. Przy nabywaniu tego prawa płaci on pierwszą opłatę, a później opłaty roczne za korzystanie z nieruchomości (art. 71 u.g.n.).

Ustawodawca wskazał na czynniki, w nawiązaniu do których strony w umowie użytkowania wieczystego powinny określić wysokość opłaty rocznej.

Są nimi wartość nieruchomości i stawki procentowe, różne w zależności od celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 72 ust. 3 i art. 73 ust. 1 u.g.n.). Określenie w umowie (art. 73 ust. 5 u.g.n.) ostatecznej wysokości opłaty rocznej i właściwej dla jej obliczania stawki procentowej mogłoby oznaczać, że stabilizuje się ona na czas, przez który umowa ma wiązać strony, gdyż przecież co do zasady zmiana otoczenia prawnego, jak i okoliczności faktycznych, na tle których doszło do zawarcia umowy, nie oddziałuje bezpośrednio na jej wynegocjowaną przez strony treść, chyba że ustawodawca postanowi inaczej.

W odniesieniu do umowy użytkowania wieczystego, zawieranej na wyjątkowo długie okresy, ustawodawca przewidział możliwość wypowiedzenia przez właściciela nieruchomości dotychczasowej wysokości opłaty rocznej (jej zaktualizowania). Skuteczne złożenie w okresie związania umową takiego oświadczenia doprowadzi do ukształtowania innej niż wcześniej przyjęta wysokości opłaty rocznej należnej od użytkownika wieczystego. Złożenie takiego oświadczenia jest usprawiedliwione ze względu na zmianę czynników, które zadecydowały o określeniu w umowie wysokości opłaty rocznej (art. 78 i 221 u.g.n.). Aktualizacja opłaty rocznej oznacza naturalnie nie tylko jej podwyższenie, ale i obniżenie.

Czynności prowadzące do określenia nowej wysokości opłaty rocznej dokonywane są przez organ zdolny do reprezentowania w stosunkach cywilnoprawnych właściciela nieruchomości, jako strony umowy, w związku z którą powstaje obowiązek jej świadczenia (art. 238 k.c.), nie zaś przez organ państwa czy samorządu terytorialnego wykonujący funkcje publiczne. Oświadczenie organu reprezentującego Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego o wypowiedzeniu wysokości opłaty rocznej jest jednostronną czynnością prawa cywilnego - wypowiedzeniem zmieniającym umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Tak samo ocenić trzeba oświadczenia o odmowie zaakceptowania wysokości opłaty w naliczonej przez użytkownika wieczystego wysokości, w związku ze zgłoszeniem żądania jej zaktualizowania na podstawie art. 81 u.g.n. Z powyższego wynika, że zmiana wartości nieruchomości, sposobu korzystania z niej, czy - w braku odmiennego wyraźnego postanowienia ustawodawcy - stawek procentowych, według których opłata roczna ma być

naliczana, nie oddziałuje automatycznie na treść stosunku prawnego ukształtowanego umową przez strony, lecz wymaga skutecznego dokonania wypowiedzenia aktualizującego wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste.

W przypadku gdy w czasie trwania użytkowania wieczystego nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, znajduje zastosowanie art. 73 ust. 2 u.g.n., a zmiana stawki procentowej opłaty dochodzi do skutku przy wykorzystaniu trybu postępowania określonego w art. 78 - 81 u.g.n. Sąd Apelacyjny trafnie zauważył, że z art. 221 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu wynikało, że art. 72 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jednocześnie ustawodawca zobowiązał w nim właściwe organy do dokonania zmiany wysokości dotychczasowych stawek opłaty rocznej, przy zastosowaniu trybu postępowania określonego w art. 78 - 81 u.g.n. w terminie roku od dnia jej wejścia w życie. Z dniem 15 lutego 2000 r. przepis ten został zmieniony i aktualnie stosuje się go odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w wieczyste użytkowanie przed 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Zmiany wysokości stawek procentowych, według których mają być naliczane opłaty roczne, dokonują zatem właściwe organy, stosując tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n. W następstwie nowelizacji przepis ten utracił swoją pierwotną funkcję przepisu przejściowego, a stał się przepisem znajdującym zastosowanie do wszystkich stanów faktycznych objętych jego dyspozycją. Aktualnie stanowi on podstawę prawną do zmiany stawki procentowej obowiązującej przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami (1 stycznia 1998 r.) na zgodną z wysokością stawki przewidzianej w tej ustawie oraz podstawę prawną wprowadzenia do umowy łączącej strony modyfikacji wysokości opłaty rocznej w związku ze zmianą stawki procentowej wynikłą ze zmiany stanu prawnego już w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Właściciel nieruchomości składa użytkownikowi wieczystemu oświadczenia o aktualizacji opłaty rocznej w związku ze zmianą któregoś z parametrów jej

obliczania, gdy ma rozeznanie, że ona wystąpiła. Podjęcia czynności zmierzających do wyjaśnienia, czy aktualizacja jest uzasadniona, można od niego oczekiwać w razie ustawowej zmiany stawek opłat rocznych przypisanych do pewnego sposobu korzystania z nieruchomości w odniesieniu do tych nieruchomości, które oddał w użytkowanie wieczyste dla zrealizowania celu, dla którego w pewnym momencie trwania umowy ustawodawca przewiduje obniżoną stawkę opłaty rocznej. W takim przypadku właściciel może podjąć działania sprawdzające, czy użytkownik wieczysty rzeczywiście korzysta z nieruchomości w sposób uzasadniający zastosowanie obniżonej stawki opłaty. Jeśli jednak nieruchomość oddana została w użytkowanie wieczyste na cel, z którym ustawodawca wiąże niezmiennie tę samą stawkę opłaty rocznej, a korekta jej wysokości miałaby wynikać ze zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości przez użytkownika wieczystego, to podjęcia działań, które doprowadzą do aktualizacji opłaty, należy oczekiwać od użytkownika wieczystego. Powinien on zawiadomić właściciela o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, przedstawić świadczące o tym okoliczności i zażądać stosownego skorygowania opłaty rocznej. Jeśli właściciel nieruchomości - nieświadom zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego - dokona wypowiedzenia aktualizującego opłatę z uwagi na zmianę wartości nieruchomości, a użytkownik wieczysty po odebraniu tego oświadczenia i w związku z ewentualnym sporem o jego skuteczność nie powoła się i nie wykaże, że korzysta z nieruchomości na cel uzasadniający naliczenie opłaty od innej stawki procentowej niż przyjęta w umowie, to ukształtowana w następstwie oświadczenia właściciela opłata roczna nie może być zmieniona po latach, wstecznie, w związku z tym, że użytkownik wieczysty uzna, iż jego sposób korzystania z nieruchomości uzasadniał naliczenie opłaty rocznej według niższej stawki za okres poprzedzający zgłoszenie przez niego żądania, o jakim mowa w art. 81 u.g.n. (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2011 r., IV CSK 427/10, nieopubl.).

Ustawodawca przewidział szczególny tryb rozstrzygania sporów w związku z oświadczeniami wypowiadającymi dotychczasową wysokość opłaty rocznej w stosunku użytkowania wieczystego lub odmową ich złożenia (art. 78 ust. 2 i art. 81 u.g.n.). Jest to procedura dwuetapowa o charakterze administracyjno -

sądowym. Spory te w pierwszej kolejności rozstrzygają samorządowe kolegia odwoławcze, a dopiero po wydaniu przez nie orzeczenia każda ze stron umowy użytkowania wieczystego może żądać rozstrzygnięcia sporu przez sąd powszechny, a swoje prawo realizuje przez złożenie sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Trzeba podkreślić, że orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, o jakim mowa w art. 79 ust. 4 i 5 u.g.n., nie jest decyzją administracyjną, a postępowanie, w którym ono zapada, toczy się przy zastosowaniu tylko niektórych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Przejście na drogę postępowania cywilnego nie następuje w związku ze zgłoszeniem środka uruchamiającego sądową kontrolę orzeczenia administracyjnego, lecz za pomocą uniwersalnego środka procesowego wszczynającego proces cywilny, to jest pozwu, gdyż wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego, który inicjował postępowanie przed tym organem zastępuje pozew (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9).

W sporach, w których najpierw samorządowe kolegium odwoławcze a następnie ewentualnie także sąd powszechny badają skuteczność oświadczeń wypowiadających dotychczasową wysokość opłaty rocznej, na mocy wyraźnego postanowienia ustawodawcy (art. 79 ust. 3 i 4 u.g.n. oraz art. 79 ust. 3 i 4 u.g.n. w związku z art. 80 ust. 1 i 3 u.g.n.) zapadają orzeczenia kształtujące wysokość świadczenia użytkownika wieczystego, nie zaś tylko oceniające skuteczność oświadczenia właściciela określającego nową wysokość opłaty lub odmawiającego jej zmiany, w związku ze zgłoszeniem żądania mającego podstawę w art. 81 ust. 1 u.g.n. Nie ma zatem racji Sąd Okręgowy, którego poglądu Sąd Apelacyjny wyraźnie nie skorygował, że sprawy toczące się przed sądem w związku z ich przekazaniem po złożeniu sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego mają charakter sporów o ustalenie w rozumieniu art. 189 k.p.c. Są to spory w związku ze zgłoszeniem żądania ukształtowania stosunku prawnego użytkownika wieczystego w aspekcie wysokości opłaty rocznej należnej właścicielowi od użytkownika wieczystego, w związku z tym, że strony nie doszły do porozumienia w tej kwestii, bo albo użytkownik wieczysty nie zaakceptował wypowiedzenia zmieniającego właściciela, albo właściciel odmówił zgody na

żądaną przez użytkownika wieczystego zmianę wysokości opłaty. Nie oznacza to jednak, że samorządowe kolegium odwoławcze a następnie sąd powszechny mają kompetencje do dowolnie głębokiej ingerencji w stosunek umowny, którego treść ustaliły w umowie same strony. Mogą go ukształtować tylko w takim zakresie, w jakim strony - przez złożenie oświadczeń mających podstawę w art. 78 ust. 1 i art. 81 ust. 1 u.g.n. - zainicjowały spór, który ma być rozwiązany przez wydanie prawokształtującego orzeczenia.

Opłata roczna jest świadczeniem cywilnoprawnym, okresowym, płatnym z góry, do 31 marca każdego kolejnego roku trwania użytkowania wieczystego. Już z tego wynika, że zmiana któregoś czynnika mogącego mieć znaczenie dla oznaczenia wysokości opłaty rocznej po rozpoczęciu kolejnego roku związania umową nie ma znaczenia dla wysokości opłaty za rok, który się rozpoczął i za który została uregulowana, chyba że ustawodawca postanowi inaczej. Wprowadzenie ustawą nowelizującą z 2003 r., która weszła w życie 22 września 2004 r., dodatkowej stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości wykorzystywanych na działalność turystyczną - w braku odmiennego postanowienia ustawowego - nie mogło zatem oddziaływać bezpośrednio na trwające stosunki użytkowania wieczystego i to z mocą od 22 września 2004 r. Zastosowanie tej stawki w ukształtowanym umownie stosunku prawnym wymagało złożenia oświadczeń wypowiadających dotychczas obowiązującą strony stawkę opłaty rocznej, co mogło nastąpić tak z inicjatywy właściciela nieruchomości, jak i użytkownika wieczystego. Zmiany te mogły być przeprowadzone w okresie pomiędzy wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2003 r., a terminem płatności opłaty za kolejny rok obowiązywania umowy, a skoro nie zostały przeprowadzone, to strony wiązała umowa w dotychczasowym brzmieniu. Ustalona w prawomocnym orzeczeniu samorządowego kolegium odwoławczego wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty (art. 79 ust. 5 u.g.n.). Także w przypadku określenia opłaty rocznej przez sąd w trybie art. 80 ust. 1 i 2 w związku z art. 78 ust. 2 u.g.n. jej nowa wysokość obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano wypowiedzenia (art. 79 ust. 5 w związku z art. 79 ust. 8 u.g.n.) (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 7 lutego 2014 r.,

III CZP 111/13, OSNC 2014, nr 11, poz. 113). Ani samorządowe kolegium odwoławcze, ani sąd powszechny nie ma zatem kompetencji, by kształtować wysokość opłat rocznych z mocą wsteczną, gdy okaże się, że strona, która mogła podjąć działania poprawiające jej sytuację względem kontrahenta, z przyczyn tylko sobie znanych zaniechała takich czynności.

Oświadczenia zmierzające do wywołania skutków w zakresie cywilnego stosunku użytkowania wieczystego mają charakter materialnoprawny, a nie procesowy. Powinny być zatem złożone drugiej stronie stosunku prawnego (właściciel - użytkownikowi wieczystemu, a użytkownik wieczysty - właścicielowi), nie zaś organowi procesowemu uprawnionemu do rozstrzygania sporów, o ile takie powstaną, w związku z oceną skutków oświadczeń woli o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty i określeniu jej nowej wysokości. Skoro zatem dla powoda stroną umowy użytkowania wieczystego był pozwany - miasto [...], to oczywiście w ramach stosunku prawnego z tym podmiotem nie mogą wywoływać skutków prawnych wnioski i oświadczenia złożone przez powoda w piśmie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a z pominięciem pozwanego, jako właściciela. Do pisma powoda z 2010 r. nie mógł mieć zastosowania art. 65 k.p.a., gdyż nie było ono złożone w toczącym się postępowaniu jurysdykcyjnym prowadzonym według przepisów k.p.a., ale - co istotniejsze - pozwany - miasto [...], jako właściciel nieruchomości, nie ma statusu organu administracji publicznej, któremu mogłoby być przekazane podanie złożone do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz - co do kosztów postępowania - art. 98 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c., orzeczono jak w wyroku.

kc

aj

