

POSTANOWIENIE

Dnia 14 lipca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Marcin Krajewski

SSN Krzysztof Wesołowski

w sprawie z powództwa C. J. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
w W.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta m. W.
o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 14 lipca 2022 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

- 1. uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok
Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 listopada 2017 r.
i odrzuca pozew;**
- 2. orzeka, że koszty procesu ponosi C. [...] spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością w W. w całości
i pozostawia referendarzowi sądowemu w Sądzie
Okręgowym w W. ich szczegółowe wyliczenie.**

UZASADNIENIE

1. C. J. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. pozwem z 26 czerwca 2017 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta miasta stołecznego W. wniosła o ustalenie nieistnienia prawa do ustalenia przez pozwanego stawki procentowej opłaty rocznej oraz wysokości tej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego bliżej opisanego gruntu przy ul. J. w W..

2. Wyrokiem z 30 listopada 2017 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach procesu.

3. Wyrokiem z 22 maja 2019 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powódki (pkt I) i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt II).

Sąd Apelacyjny podzielił następujące ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy:

Ugodą z 25 sierpnia 2000 r. ustanowiono na rzecz Archidiecezji W. Kościoła Katolickiego prawo nieodpłatnego użytkowania wieczystego bliżej opisanego gruntu położonego w W. przy ul. J. przyznane jako nieruchomości zamienna za przejętą na własność Państwa nieruchomość położoną w W. przy ul. D., co do której przywrócenie własności nie było możliwe.

Prawo nieodpłatnego wieczystego użytkowania powyższego gruntu zostało wniesione w 2002 r. jako aport do C. [...] spółki z ograniczoną odpowiedzialności, której jedynym udziałowcem jest Archidiecezja W..

Decyzją z 5 grudnia 2013 r. Skarb Państwa-Prezydent m. W. ustalił wysokość stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste wskazanego gruntu na 3% wartości gruntu oraz ustalił jednocześnie wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste tego gruntu na kwotę 270 285,36 zł. Spółka złożyła wniosek o uznanie niezasadności powyższego ustalenia, jednakże orzeczeniem z 22 lutego 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uznało ustalenie wysokości i stawki procentowej opłaty rocznej za uzasadnione. Powodowa spółka kwestionowała decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak jej pozew został zwrócony z powodu

nieuzupełnienia braków formalnych, zaś zażalenie na tę decyzję zostało oddalone przez Sąd Apelacyjny.

Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że Skarb Państwa wystąpił już wobec powódki z pozwem o zapłatę ustalonych opłat za użytkowanie wieczyste - 27 marca 2019 r. zapadł wyrok uwzględniający powództwo, zaś Sąd Apelacyjny w [...] w dniu 25 października 2019 r. oddalił zażalenie na postanowienie o odmowie odrzucenia pozwu.

Sąd Apelacyjny wskazał, że powódka nie ma interesu prawnego w żądanym ustaleniu, ponieważ, po pierwsze, stawka procentowa i wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste została już ustalona w postępowaniu administracyjnym, po drugie zaś, uprawniony wystąpił już na drogę sądową z żądaniem zapłaty należności z tytułu ustalonych opłat za użytkowanie wieczyste tego gruntu. W tych okolicznościach powództwo o ustalenie nie jest celowe i nie spełnia realnej funkcji prawnej.

Dodatkowo – niezależnie od przesłanki braku interesu prawnego – Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia powództwa, ponieważ art. 221 ust. 2 w zw. z art. 217 ust. 1 u.g.n. wyklucza uznanie, iż po wniesieniu użytkowania wieczystego przysługującego podmiotowi zwolnionemu od obowiązku wnoszenia opłat z tytułu wieczystego użytkowania aportem do spółki wskazane zwolnienie rozciąga się na tę spółkę. Wskazał nadto, że art. 61 ust. 3 w zw. z ust. 1 i art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące postępowania regulacyjnego, nie wykluczają stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości objętych prawem użytkowania wieczystego ustanowionym w wyniku postępowania regulacyjnego.

4. Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła powodowa spółka, zaskarżając go w całości. Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 189 k.p.c. w zw. z art. 192 pkt 1, art. 177 pkt 1 k.p.c. oraz w zw. z art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 8 ust. 2 Konstytucji RP; art. 221 ust. 2 w zw. z art. 217 ust. 1 u.g.n. W konsekwencji domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny w [...], ewentualnie uchylenia wyroku Sądu

Apelacyjnego w całości i orzeczenia co do istoty sprawy przez ustalenie nieistnienia prawa do ustalenia przez pozwanego stawki procentowej opłaty rocznej oraz wysokości tej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntu przy ul. J. w W.

5. W odpowiedzi na skargę Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m. W. domagał się jej oddalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

6. Sąd Apelacyjny orzekał w niniejszej sprawie, podobnie jak Sąd Okręgowy, w warunkach nieważności postępowania wynikającej z braku dopuszczalności drogi sądowej.

Przypomnienia wymaga, że niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi wówczas, gdy sprawa ze względu na osobę lub przedmiot postępowania nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych. Stan taki może m.in. wynikać z braku podstaw do przyjęcia istnienia drogi sądowej na skutek nieposiadania przez sprawę charakteru sprawy cywilnej ze swojej natury (braku cech sprawy cywilnej w znaczeniu materialnoprawnym) lub, mimo posiadania takiego charakteru, z przekazania jej przez przepis szczególny do kompetencji innego organu (scil. administracyjnego). Tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej ma natomiast miejsce wtedy, gdy dana sprawa cywilna może być rozpoznana przez sąd powszechny, ale dopiero po uprzednim przeprowadzeniu co do niej postępowania przed innym organem. Takie postępowania, przewidziane w szeregu ustaw szczególnych, różniące się formą i trybem, zrównane są co do skutku polegającego na dopuszczalności zwrócenia się do sądu dopiero po wyczerpaniu ich trybu.

7. Mimo niekwestionowanego obecnie cywilnoprawnego charakteru opłat z tytułu użytkowania wieczystego – choć sprawy o ich zasądzenie bez wątpienia należą do drogi sądowej (uchwała SN z 25 czerwca 1997 r., III CZP 23/97, OSNC 1997, Nr 12, poz. 188; postanowienie SN z 24 czerwca 2016 r., II CSK 624/15) – zgodnie z wolą ustawodawcy zmiana umowy użytkowania wieczystego odnosząca się do wysokości opłaty rocznej w zakresie każdego z dwóch czynników wpływających na jej wysokość (co do stawki i co do wyliczenia wysokości opłaty zależnej od wartości nieruchomości) wymaga przeprowadzenia procedury aktualizacyjnej przewidzianej w art. 78-80 u.g.n. W wypadku aktualizacji opłaty

rocznej z powodu zmiany wartości nieruchomości przepisy te stosuje się bezpośrednio, natomiast w odniesieniu do zmiany wysokości stawki procentowej opłaty – za pośrednictwem odesłania z art. 221 ust. 1 u.g.n., który w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw stracił charakter przepisu przejściowego. Obecnie przepis ten odnosi się także do modyfikacji wysokości opłaty rocznej przez zmianę stawki procentowej wprowadzonej już w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Drugim wypadkiem, w którym może nastąpić zmiana stawki procentowej, jest przewidziana w art. 73 ust. 2 u.g.n. trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana (wyroki SN: z 8 maja 2008 r., V CSK 569/07, OSNC-ZD 2009, Nr 1, poz. 10; z 11 maja 2011 r., I CSK 397/10; z 13 października 2017 r., I CSK 36/17; z 9 października 2020 r., III CSK 80/18; uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 58/19, OSNC 2020, Nr 1, poz. 92). Odmienne poglądy wyrażone w wyroku SN z 13 lutego 2009 r., II CSK 268/08, co do braku zastosowania trybu z art. 78-80 u.g.n. dla pierwszego ustalenia stawki opłaty, Sąd Najwyższy nie podziela z uwagi na wyraźne brzmienie art. 221 ust. 2 u.g.n. Określona w art. 78-80 u.g.n. procedura o charakterze częściowo administracyjnym obejmuje m.in. postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym; jest zatem dwuetapowa i wprowadza czasową niedopuszczalność drogi sądowej, ponieważ opiera się na wymaganiu wyczerpania postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 78 ust. 2 u.g.n. 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 rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Następnie, na mocy art. 80 ust. 1 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. Dopiero w tym momencie otwiera się droga sądowa dla kwestionowania zmiany wysokości lub stawki opłaty za użytkowanie wieczyste

przed sądem. Sąd powszechny uprawniony jest do rozpoznania sprawy wyłącznie w granicach przekazanych przez samorządowe kolegium odwoławcze (postanowienie SN z 30 marca 2011 r., III CZP 3/11, OSNC 2011, Nr 12, poz. 138) i tylko w przypadku zachowania wymogów przewidzianych w ustawie (np. terminowego złożenia wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego, terminowego wniesienia sprzeciwu itd.).

8. Postępowanie niniejsze związane jest z przysługiwaniem powodowej spółce prawa wieczystego użytkowania gruntu, co do którego doszło do ustalenie stawki procentowej opłaty rocznej i wysokości opłaty rocznej (5 grudnia 2013 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze potwierdziło zasadność tych ustaleń (22 lutego 2016 r.), jednakże nie doszło do przeprowadzenia postępowania w tym przedmiocie przed sądem powszechnym, ponieważ wniosek złożony przez powódkę w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n., przekazany sądowi w związku ze sprzeciwem od orzeczenia kolegium, został zwrócony z powodu nieusunięcia braków formalnych (1 sierpnia 2016 r.), a zażalenie na zarządzenie o zwrocie pozwu zostało oddalone (15 grudnia 2016 r.). Oznacza to, że w stosunku między stronami niniejszego procesu postępowanie aktualizacyjne zakończyło się i obowiązuje ustalona w nim opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego.

Następnie – 26 czerwca 2017 r. – powódka złożyła pozew o ustalenie nieistnienia prawa do ustalenia przez Skarb Państwa stawki procentowej opłaty rocznej oraz wysokości tej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. W istocie zatem domaga się weryfikacji zasadności oświadczenia uprawnionego podmiotu z 5 grudnia 2013 r., ponieważ w toku postępowania prowadzonego w trybie art. 78-80 u.g.n. jej starania w tym zakresie nie okazały się skuteczne. Takie działanie – niepoprzedzone wyczerpaniem trybu z art. 78-80 u.g.n. – nie może prowadzić do otwarcia (w istocie na nowo) drogi sądowej w przedmiocie ustalenia stawki i wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Przedmiot tego postępowania został już bowiem ustalony na ścieżce określonej w art. 78 u.g.n., a droga sądowa uległa zamknięciu wraz ze skutecznym zwrotem wniosku powódki. Ewentualne ponowne jej otwarcie wymaga skorzystania z trybu określonego w art. 78-80 u.g.n.

Stanowisko zaprezentowane w niniejszej sprawie przez Sąd Najwyższy nie jest nowe, choć trzeba przyznać, że problem tego rodzaju nie stawał często na wokandzie Sądu Najwyższego. Wskazać trzeba, że już w uchwale Sądu Najwyższego z 25 czerwca 1997 r. (III CZP 23/97, OSNC 1997, Nr 12, poz. 188), w której przesądzono cywilnoprawny charakter opłat z tytułu użytkowania wieczystego, podkreślono, że jeśliby użytkownik wieczysty z pominięciem etapu przed organem administracji wystąpił przed sądem powszechnym z powództwem o ustalenie, że wypowiedzenie wysokości opłat dokonane przez organ administracji było nieuzasadnione albo domagał się obniżenia opłat ze względu na zmniejszenie się wartości gruntu, to takie pozwy podlegałyby odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. z uwagi na niedopuszczalność – na tym etapie – drogi sądowej.

Dodatkowo wskazać trzeba, że gdyby powódka uzyskała orzeczenie sądu powszechnego w trybie określonym w art. 80 u.g.n. i była z niego niezadowolona (a zatem gdyby sąd powszechny uznał za zasadne ustalenie stawki i wysokości opłaty z tytułu wieczystego użytkowania), również wówczas nie mogłaby skutecznie dochodzić ochrony swoich praw w niniejszym procesie. Wprawdzie w obszernie przywoływanym w skardze kasacyjnej wyroku Sądu Najwyższego z 29 lutego 1972 r., I CR 388/71, wyrażono stanowisko, że przeszkodą w uzyskaniu ochrony prawnej w drodze powództwa o ustalenie, gdy toczy się lub zakończyła już sprawa o świadczenie, byłby brak interesu prawnego w ustaleniu, jednakże wydaje się, że w istocie przeszkody takiej doszukiwać się trzeba na płaszczyźnie negatywnych przesłanek procesowych w postaci zawisłości sporu lub powagi rzeczy osądzonej.

Reasumując, w niniejszej sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej ze skutkami określonymi w art. 199 § 1 pkt 1, art. 379 pkt 1 k.p.c. (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2003 r., III CZP 51/03, OSNC 2004, Nr 10, poz. 156). Pozew został wniesiony przez powódkę po zakończeniu procedury kwestionowania ustalenia nowej stawki i wysokości opłaty rocznej, a zarazem mimo braku wyczerpania ewentualnego nowego trybu z art. 78-80 u.g.n. W związku z tym powinien on zostać odrzucony, a skoro to nie nastąpiło, toczące się w jego następstwie postępowanie – także przed Sądem Apelacyjnym – powinno być uznane za nieważne. Sąd Najwyższy obowiązany był tę okoliczność uwzględnić z urzędu (art. 398¹³ § 1 k.p.c.) i orzec stosownie do art. 398¹⁹ k.p.c.

Decyzja Sądu Najwyższego przybrała postać postanowienia jako właściwą dla przedmiotu rozstrzygnięcia i decydowania o toku postępowania (postanowienie SN z 12 października 1999 r., III CKN 693/98, OSNC 2000, Nr 4, poz. 73).

9. Na koniec wskazania wymaga, że stwierdzenie niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie nie oznacza odmowy, gwarantowanego powódce przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawa do sądu oraz nie stanowi naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, stwierdzającego, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Nie może bowiem ująć uwadze, że powódka podjęła starania mające na celu poddanie sporu o wysokość opłaty rocznej ocenie sądu powszechnego, jednakże na skutek swoich zaniedbań procesowych jej efektywnie wykorzystać nie mogła. Tego rodzaju uchybienie strony nie może stanowić podstawy do żądania ponownego otwarcia drogi sądowej w określonej sprawie.

10. O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

[as]