

UCHWAŁA

Dnia 13 marca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Maria Szulc

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa F. S.A. w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście J.
o ustalenie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego
za nieuzasadnione,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 13 marca 2020 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w J.
postanowieniem z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II Ca (...),

"Czy uchybienie przez właściwy organ lub użytkownika
wieczystego - wynikającego z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia
1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018.2204 t.j. z
dnia 26.11.2018 roku) - 14 dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu
od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego skutkuje
oddaleniem powództwa czy odrzuceniem pozwu?"

podjął uchwałę:

**Uchybienie przez właściciela nieruchomości oddanej w
użytkowanie wieczyste, który wypowiedział wysokość opłaty
rocznej lub przez użytkownika wieczystego terminowi 14 dni do
wniesienia sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium
Odwoławczego (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku
o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst Dz.U. z 2018 r. poz.
2204 ze zm.) powoduje odrzucenie sprzeciwu.**

UZASADNIENIE

Fabryka (...) Spółka Akcyjna w W. jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w K. stanowiącej działki nr 641/2 i 643/1, objętej księgą wieczystą nr (...) prowadzoną przez Sąd Rejonowy w J. Oświadczeniem z dnia 17 listopada 2017 r. Skarb Państwa - Starosta J. wypowiedział jej, ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2017 r., wysokość dotychczasowej opłaty rocznej wynoszącej kwotę 25.871,85 zł i zaoferował z dniem 1 stycznia 2018 r. opłatę w wysokości 94.262,22 zł.

W skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w J. wniosku z dnia 20 grudnia 2017 r. Fabryka (...) zażądała ustalenia, że wypowiedzenie stawki opłaty rocznej jest nieuzasadnione. Orzeczeniem z dnia 5 kwietnia 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J. uwzględniło wniosek. Orzeczenie to doręczone zostało Skarbowi Państwa - Staroście J.emu w dniu 17 kwietnia 2018 r., a ten dnia 4 maja 2018 r. wniósł od niego sprzeciw.

Wyrokiem z dnia 3 grudnia 2018 r. Sąd Rejonowy w J. oddalił powództwo Fabryki (...) przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście J. o ustalenie, że wypowiedzenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w K. i stanowiącej działki nr 641/2 i nr 643/1, jest nieuzasadnione co do wysokości.

Sąd Rejonowy uznał, że Skarb Państwa - Starosta J. wniósł sprzeciw z uchybieniem terminowi określonemu w art. 80 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65, dalej - u.g.n.). Jest to termin materialnoprawny, zawity i nieprzywracalny. Jego upływ powoduje, że wiążące staje się orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego, a strona traci uprawnienie do żądania przekazania sprawy do sądu. Konsekwencją wniesienia sprzeciwu z naruszeniem terminu, co sąd bierze pod uwagę z urzędu, jest oddalenie powództwa.

W apelacji od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 3 grudnia 2018 r. Fabryka (...) zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i wniosła o jego zmianę przez odrzucenie pozwu.

Apelacja Skarbu Państwa - Starosty J.ego od wyroku z dnia 3 grudnia 2018 r. została przez Sąd Rejonowy w J. odrzucona postanowieniem z 28 stycznia 2019 r. z uwagi na brak interesu prawnego pozwanego w jej wniesieniu.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 3 grudnia 2018 r. powstało zagadnienie prawne przytoczone w sentencji, które Sąd Okręgowy w J. postanowieniem z dnia 18 maja 2019 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Okręgowy wskazał, że skutki wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste są rozbieżnie oceniane w orzecznictwie, gdyż jedne sądy w takich przypadkach oddalają powództwa użytkowników wieczystych, a inne odrzucają ich pozwy. Sąd Okręgowy przytoczył argumentację przytaczaną przez zwolenników obu stanowisk.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prawo użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny. Taki sam charakter mają świadczenia stron spełniane po jego ustanowieniu oraz ich czynności podejmowane w związku z łączącym je stosunkiem prawnym.

W celu podwyższenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste właściciel nieruchomości musi złożyć użytkownikowi wieczystemu stosowne oświadczenie woli, a termin i formę jego złożenia określa art. 78 ust. 1 u.g.n. W uzasadnieniu uchwały z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 37/05 (OSNC 2006, nr 5, poz. 82) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wypowiedzenie przewidziane w art. 78 ust. 1 u.g.n. różni się zarówno od instytucji wypowiedzenia jako aktu jednostronnego, wywołującego skutek w postaci unicestwienia stosunku prawnego wiążącego strony, jak i od wypowiedzenia zmieniającego taki stosunek prawny. Jego istotą jest bowiem uzyskanie częściowej zmiany treści stosunku prawnego, a mianowicie w zakresie

wysokości opłaty rocznej należnej właścicielowi. Złożenie tego oświadczenia jest tylko wyrażeniem woli rezygnacji z opłaty dotychczasowej oraz zamiaru pobierania opłaty wyższej ze względu na zwiększoną wartość nieruchomości, ale samo w sobie nie prowadzi do podwyższenia wysokości opłaty, a zatem nie wywołuje skutku w postaci zmiany treści umowy użytkowania wieczystego, gdyż do tego niezbędne jest przyjęcie oferty przez użytkownika wieczystego (wyraźne lub milczące - art. 78 ust. 4 u.g.n.). Jeżeli użytkownik wieczysty odmawia jej przyjęcia, składa wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego z żądaniem ustalenia, że aktualizacja jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.

Spór o zasadność podwyższenia dotychczasowej opłaty rocznej sprowadza się do kwestii, czy i o ile wartość nieruchomości wrosła albo czy i w jaki sposób zmienił się sposób korzystania z niej, mający znaczenie dla stawki, według której należy obliczać wysokość opłaty rocznej. Spór ten rozstrzygany jest w postępowaniu ukształtowanym jako dwustopniowe, mieszane, administracyjno-sądowe (podobne do obowiązującego w sprawach o rozgraniczenie, omówionego przez Sąd Najwyższy ostatnio w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 października 2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27).

Ustawodawca nie określił jednoznacznie treści ani charakteru roszczenia mającego podstawę w art. 78 ust. 2 u.g.n., z którym użytkownik wieczysty występuje przeciwko właścicielowi nieruchomości, gdy ten złoży mu ofertę podwyższenia opłaty rocznej. Można o tym wnioskować jedynie na podstawie zakresu uprawnień orzecznich, które ustawodawca przypisał zarówno samorządowemu kolegium odwoławczemu, jak i sądowi, który może być zaangażowany w rozstrzygnięcie sporu w razie, gdy któraś ze stron zakwestionuje orzeczenie kolegium. Orzeczenie kolegium może się sprowadzać do oddalenia wniosku albo *verba legis* do „ustalenia nowej wysokości opłaty”. Oddalenie wniosku użytkownika wieczystego oznacza, że oświadczenie właściciela określające nową wysokość opłaty rocznej było zasadnie złożone i obowiązuje w relacjach między stronami albo obowiązuje dlatego, że użytkownik wieczysty nie złożył we właściwym czasie wniosku wszczynającego postępowanie przed kolegium, a „ustalenie nowej wysokości opłaty” sprowadza się do określenia jej wysokości, niezależnie od tego, jak uczynił to właściciel.

Wniosek użytkownika wieczystego złożony do kolegium w związku z zakwestionowaniem podstaw oświadczenia o podwyższeniu mu opłaty

za użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 78 ust. 2 w związku z art. 80 ust. 2 u.g.n.), inicjuje postępowanie o wydanie orzeczenia kształtującego stosunek prawny. Kształtujący charakter mają też orzeczenia wydawane w następstwie wniosku użytkownika wieczystego, podstawą do złożenia którego jest art. 73 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.g.n. od orzeczenia kolegium właściciel nieruchomości 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.

O legitymacji do wniesienia sprzeciwu ustawodawca wypowiedział się jednoznacznie w art. 80 ust. 1 u.g.n. Sprzeciw mogą wnieść zarówno właściciel nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, jak i użytkownik wieczysty, w zależności od tego, która ze stron stosunku użytkowania wieczystego uważa orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego za sprzeczne z prawem i godzące w jej interes.

Charakter sprzeciwu od orzeczenia kolegium budzi wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny, który rozważał ten problem w wyroku z dnia 4 grudnia 2006 r., P 35/05 (OTK-A 2006, nr 11, poz. 167), w związku z koniecznością oceny konstytucyjności rozwiązań dotyczących długości terminu do jego wniesienia, o samym charakterze sprzeciwu wypowiedział się bardzo oszczędnie. Trybunał stwierdził, że „sprzeciw nie ma charakteru zwykłej czynności procesowej w toku instancji. (...) Jest żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, celem rozstrzygnięcia sporu cywilnoprawnego, a nadto powoduje utratę mocy orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Jednocześnie obliuguje sąd powszechny do rozpoznania sprawy od początku, sankcją zaś za niedotrzymanie terminu materialnego - zgodnie z ustawą - jest oddalenie powództwa. Upływ określonego terminu złożenia sprzeciwu wywołuje zatem skutki w sferze prawa materialnego”.

Stanowisko powyższe budzi zastrzeżenia. Trzeba zauważyć, że sprzeciw - także w razie jego terminowego wniesienia - uznany przez ustawodawcę za oświadczenie (pismo procesowe) będące nośnikiem powództwa podlegającego rozpoznaniu przez sąd. Taki charakter zachowuje bowiem wniosek użytkownika wieczystego, który inicjował postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Sprzeciw jest oświadczeniem (pismem procesowym) będącym wyrazem niezadowolenia z orzeczenia wydanego przez samorządowe kolegium odwoławcze, składanym z zamiarem doprowadzenia do wzruszenia tego orzeczenia. Skutki powiązane przez ustawodawcę z wniesieniem sprzeciwu są właściwe wszystkim środkom zaskarżenia, których złożenie jest pewną szczególną czynnością procesową. Uprawniony do skorzystania ze środka zaskarżenia czyni to z zamiarem doprowadzenia do wzruszenia wydanego w jego sprawie orzeczenia, które uznaje za nieprawidłowe (bezpośredni cel zaskarżenia) i - jeżeli pozwala na to konstrukcja konkretnego środka zaskarżenia - do uzyskania w to miejsce rozstrzygnięcia, które będzie prawidłowe (pośredni cel zaskarżenia). W konsekwencji, sprzeciw można uznać za niesformalizowany środek prawny, *quasi* środek zaskarżenia, którego celem jest pozbawienie mocy orzeczenia kolegium i poddanie sporu rozstrzygnięciu przez sąd. W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie kolegium traci bowiem moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do jego części (art. 80 ust. 1 i 3 u.g.n.). Do uznania pisma za sprzeciw wystarczy, że osoba wnosząca ten środek zmierza do wzruszenia orzeczenia kolegium, niezależnie od tego, w jakim zakresie nie godzi się z nim i czy przedstawiła zarzuty zdadne do zakwestionowania jego trafności. W tym zakresie konstrukcja sprzeciwu zbliża się do konstrukcji sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w cywilnym postępowaniu upominawczym (art. 502 i n. k.p.c.), czy do konstrukcji sprzeciwu od orzeczenia referendarza sądowego (art. 398²² i n. k.p.c.). W taki też sposób o sprzeciwie od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w sprawach o aktualizację opłaty za użytkowanie wieczyste wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2005 r., I CK 579/04 (nie publ.) i Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 6 maja 2008 r., SK 49/04 (OTK-A 2008, nr 4, poz. 55) stwierdził, że sprzeciw „nie pełni w tej procedurze funkcji pozwu (zgłoszenia roszczenia), tylko pełni funkcję swoistego odwołania rugującego z

obrotu orzeczenie kolegium i przekazującego sprawę do rozpatrywania przez sąd powszechny”.

Termin do złożenia wniosku o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ma niewątpliwie charakter materialny. Wątpliwości budzi jednak charakter terminu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium wydanego w sprawie zainicjowanej takim wnioskiem. W niektórych wypowiedziach doktryny i w orzecznictwie (w tym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2006 r., P 35/05) także temu terminowi przypisano charakter materialnoprawny. Stanowisko to - z uwagi na źródło zastrzeżenia terminu do wniesienia sprzeciwu, a przede wszystkim skutki, jakie powoduje jego naruszenie - nie może być uznane za prawidłowe. Skutki te polegają na uprawomocnieniu się orzeczenia kolegium wydanego w sprawie o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Są to skutki typowe dla upływu terminów do wniesienia większości środków zaskarżenia, których procesowy charakter nie budzi wątpliwości. Materialnoprawne konsekwencje takiego stanu rzeczy są pośrednie i wiążą się z tym, że w relacjach między stronami obowiązywać będzie norma prawna ustalona w niezaskarżonym orzeczeniu. Utratę mocy orzeczenia kolegium powoduje bowiem skuteczne wniesienie sprzeciwu, nie zaś wniesienie go po przewidzianym dla tej czynności terminie.

Skoro wniesienie sprzeciwu ma być uzewnętrznieniem woli doprowadzenia do wzruszenia orzeczenia kolegium i uzyskania rozstrzygnięcia sądu powszechnego w sporze w związku z aktualizacją opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, to stanowcza ocena skuteczności jego wniesienia należy w całości do sądu, któremu akta sprawy wraz ze sprzeciwem muszą być przekazane, niezależnie od tego, w jaki sposób kolegium wstępnie ocenia zachowanie warunków dopuszczalności tego środka.

Ze względów systemowych należy opowiedzieć się za stanowiskiem o konieczności odrzucenia przez sąd sprzeciwu, wniesionego z naruszeniem przepisów określających przesłanki jego dopuszczalności, w tym i termin do jego wniesienia, a podstawą dla wydania takiego orzeczenia jest *per analogiam* art. 370 k.p.c. W systemie przepisów o postępowaniu cywilnym ten rodzaj

rozstrzygnięcia jest stosowany powszechnie w odniesieniu do środków zaskarżenia, jako wyraz oceny, że zostały złożone z naruszeniem przepisów wyznaczających przesłanki ich dopuszczalności. O dopuszczalności posługiwania się analogią w poszukiwaniach właściwego rodzaju rozstrzygnięcia oceniającego dopuszczalność środka zaskarżenia Sąd Najwyższy wypowiedział się już w uchwale z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 96/06 (OSNC 2007, nr 9, poz. 133) w odniesieniu do skargi na czynności komornika, zanim ustawodawca wprowadził do procedury cywilnej art. 767³ k.p.c.

Odrzucenie sprzeciwu wniesionego po terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalnego najlepiej przystaje do charakteru pisma będącego nośnikiem także tego szczególnego środka zaskarżenia i przesłanek, które sąd ma na uwadze przy jego ferowaniu. Gdyby to stanowisko odrzucić, to za alternatywę można być uznać jedynie orzeczenie o umorzeniu postępowania wszczętego przez wniesienie sprzeciwu. Nie sposób zaakceptować poglądu o konieczności odrzucenia pozwu - wniosku o wszczęcie postępowania przed kolegium w razie stwierdzenia, że sprzeciw od jego orzeczenia został wniesiony z naruszeniem przepisów określających przesłanki jego dopuszczalności. Pogląd ten jest nietrafny przede wszystkim dlatego, że sąd nie ma żadnego tytułu do wypowiedzania się o wniosku o wszczęcie postępowania aktualizacyjnego do momentu, aż nie stwierdzi, że sprzeciw złożony został skutecznie. Przedmiotem oceny sądu w związku z wniesieniem sprzeciwu od orzeczenia kolegium jest tenże sprzeciw, a nie wniosek o wszczęcie postępowania aktualizacyjnego. Nie można odrzucać pozwu, który nie podlega rozpoznaniu przez sąd dopóty, dopóki nie zacznie działać fikcja prawna, którą posłużył się ustawodawca w art. 80 ust. 2 u.g.n.

Z tych samych względów nie sposób też zgodzić się z poglądem, wyrażonym m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 dnia grudnia 2006 r., P 35/05, że sankcją uchybienia terminowi do wniesienia sprzeciwu ma być oddalenie powództwa. W postępowaniu cywilnym, które będzie się toczyło na skutek wniesienia sprzeciwu wniosek o wszczęcie postępowania o aktualizację opłaty rocznej zastępuje pozew (art. 80 ust. 2 u.g.n.), a zatem tenże wniosek, a nie sprzeciw, pełni rolę nośnika roszczeń, które będą przedmiotem oceny przez sąd

powszechny. Uchybienie terminowi do wniesienia sprzeciwu sprawi, że nie otwiera się droga do rozpoznania powództwa przez sąd, a niepodlegającego rozpoznaniu powództwa nie można oddalić.

Z art. 80 ust. 3 u.g.n. wynika, że orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie wniosku użytkownika wieczystego kwestionującego oświadczenie o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej traci moc wyłącznie „w razie wniesienia sprzeciwu w terminie”. Wniesienie sprzeciwu po terminie nie ma żadnego wpływu na moc obowiązującą tego orzeczenia.

Upatrywanie we wniesieniu sprzeciwu nie środka zaskarżenia składanego przez tę ze stron sporu, która kwestionuje orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego lecz innej czynności o znaczeniu materialnoprawnym, od terminowego i spełniającego wymagania formalne dokonania której zależą losy wniosku o aktualizację opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, prowadzi do niemożliwych za zaaprobowania konsekwencji. Nie sposób zgodzić się z tym, że skuteczność korzystnego dla użytkownika wieczystego orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego zostanie ubezwładniona (obojętne czy przez rozstrzygnięcie oddalające powództwo czy odrzucające pozew) w związku z tym, że jego przeciwnik procesowy - właściciel nieruchomości uchybił terminowi do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia, które postrzegał jako dla siebie niekorzystane. Mogłoby to wręcz skłaniać do nadużyć. Jeżeli oświadczenie właściciela nieruchomości o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej (jej podwyższeniu) - jak w sprawie niniejszej - w fazie postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym uznane zostanie za nieuzasadnione, mógłby on intencjonalnie wnosić sprzeciw po terminie, żeby doprowadzić do oddalenia (odrzućcenia) wniosku użytkownika wieczystego o uznanie wypowiedzenia stawki opłaty rocznej za bezzasadne, co w konsekwencji prowadziłoby do utrzymania opłaty rocznej w podwyższonej wysokości wynikającej z dokonanego i zakwestionowanego wypowiedzenia. Takie podejście do skutków wniesienia sprzeciwu po terminie podważa sens postępowania uregulowanego przez ustawodawcę w art. 80 i n. u.g.n.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 390 k.p.c. orzeczono
jak w sentencji.

jw