



Sygn. akt II CSKP 400/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Monika Koba

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa H. O. i I. S.-O.

przeciwko m. W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 10 sierpnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w W.

z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt V Ca [...],

uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego w W. z dnia 4 października 2018 r. (VI C [...]) i sprawę przekazuje temu Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powodowie H. O. i I. S. – O. w pozwie skierowanym przeciwko miastu W. domagali się ustalenia, że poczynając od dnia 1 stycznia 2008 r., czynsz

symboliczny należny na rzecz pozwanego z tytułu użytkowania wieczystego bliżej opisanej nieruchomości o łącznej powierzchni 3310 m² objętej księgą wieczystą nr [...]3, wynosi 3310 zł. rocznie. Po doręczeniu im odpowiedzi pozwanego na pozew, w piśmie z dnia 14 maja 2018 r. powodowie sformułowali żądanie ewentualne, wnosząc o zobowiązanie pozwanego na podstawie § 5 ust. 1 umowy z dnia 20 maja 2004 r. o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. oraz § 3 uchwały nr [...]7 Rady m. W. z dnia 8 listopada 2007 r., do złożenia oświadczenia woli, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2008 r., uiszczany przez nich czynsz symboliczny za prawo użytkowania wieczystego nieruchomości objętej księgą wieczystą nr [...]3, wynosi 3310 zł. rocznie.

Wyrokiem z dnia 4 października 2018 r. Sąd Rejonowy w W. ustalił, że wysokość czynszu symbolicznego z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, położonego w W. przy ul. P., stanowiącego działki ewidencyjne nr 17 i 16/2 z obrębu [...], opisane w księdze wieczystej [...]3 wynosi 3310 zł. począwszy od dnia 1 stycznia 2008 r. Sąd Rejonowy ustalił, że decyzją nr [...]4 z dnia 4 marca 2004 r. Prezydent m. W. ustanowił na rzecz powodów na 99 lat użytkowanie wieczyste bliżej opisanego zabudowanego gruntu o łącznej powierzchni 3310 m² położonego w W. przy ul. P., objętego księgą wieczystą KW nr [...]1, na zasadzie wspólności ustawowej. Czynsz symboliczny z tego tytułu został określony w decyzji na kwotę 61 798 zł. stanowiącą 1% ceny gruntu, przy czym zastrzeżono, że może on ulec zmianie w przypadku zmiany uchwały nr [...]3 Rady m. W. z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m. W. w zakresie ustalania wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (dalej: dekret) oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.).

W dniu 20 maja 2004 r. strony zawarły umowę w formie aktu notarialnego, na podstawie której pozwany oddał powodom w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat wyżej opisaną nieruchomość gruntową za czynsz symboliczny w kwocie

61 798 zł. wynikający z postanowień przytoczonej wyżej uchwały nr [...]3 Rady miasta W. z dnia 13 listopada 2003 r. (dalej: umowa z 20 maja 2004 r.). W § 5 ust. 1 litera b umowy strony uzgodniły, że wysokość czynszu symbolicznego może ulec zmianie w przypadku zmiany aktu prawnego określającego zasady jego ustalania.

W dniu 8 listopada 2007 r. Rada m. W. podjęła uchwałę nr [...]7 w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m. W. w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: uchwała z 2007 r.). W § 2 ust. 1 tej uchwały wskazano, że roczny czynsz symboliczny ustala się mnożąc powierzchnię gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste wyrażoną w metrach kwadratowych przez kwotę, o której mowa w § 3 uchwały, w którym określono stawkę rocznego czynszu symbolicznego na 1 zł za 1 m² powierzchni gruntu oddawanego w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu na rzecz dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych. Zgodnie z § 9 uchwały utracił moc poprzedni akt prawny regulujący te kwestie w postaci uchwały [...]3 Rady miasta W. z dnia 13 listopada 2003 r.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2017 r. powodowie zwrócili się do pozwanego o przeliczenie uiszczanego przez nich czynszu symbolicznego przez ustalenie go, na podstawie opisanej wyżej uchwały Rady z 2007 r., na kwotę 3 310 zł., poczynając od dnia 1 stycznia 2018 r. Pozwany pismem z dnia 18 sierpnia 2017 r. odmówił zmiany wysokości czynszu symbolicznego wskazując, że przedmiotowa uchwała Rady nie może stanowić podstawy do uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 4 marca 2004 r., gdyż taka przesłanka nie mieści się w art. 155 ani art. 154 kodeksu postępowania administracyjnego. Ewentualna zmiana opłat z tytułu użytkowania wieczystego może nastąpić na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Opierając się na tych ustaleniach faktycznych, Sąd Rejonowy uznał, że powództwo o ustalenie zasługuje na uwzględnienie, albowiem powodowie

wykazali zarówno interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. w jego wytoczeniu, jak i jego zasadność w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego. Sąd wskazał, że skutek prawny w postaci powstania po stronie powodów prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu w. wywarła wyłącznie umowa z dnia 20 maja 2004 r., a nie decyzja administracyjna z dnia 4 marca 2004 r., która miała jedynie charakter przygotowawczy i której rola wyczerpała się z chwilą zawarcia opisanej umowy. W dniu zawarcia przez strony umowy z dnia 20 maja 2004 r. o oddanie powodom w użytkowanie wieczyste opisanego gruntu w., obowiązywał czynsz symboliczny wskazany w uchwale Rady m. W. z dnia 13 listopada 2003 r. W umowie strony zastrzegły możliwość jego zmiany w przypadku zmiany aktu prawa miejscowego regulującego jego wysokość, do czego następnie doszło w wyniku podjęcia uchwały z 2007 r i utraty mocy obowiązującej uchwały z 2003 r. Wyrok Sądu Rejonowego ustalający obowiązywanie nowego czynszu symbolicznego od dnia 1 stycznia 2008 r. ma charakter deklaratoryjny, potwierdzający jedynie stan zaistniały z mocy samego prawa.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 6 listopada 2019 r., Sąd Okręgowy w W. oddalił apelację pozwanego, dzieląc ustalenia faktyczne i oceny prawne Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej pozwany, zarzucając naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 1 k.p.c. oraz § 3 w związku z § 2 ust. 1, 2 i 3 oraz § 11 uchwały z 2007 r., wniósł o uchylenie wydanych w sprawie wyroków oraz odrzucenie pozwu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez oddalenie powództwa, ewentualnie ustalenie wysokości czynszu symbolicznego na podstawie uchwały z 2007 r., poczynając od dnia 1 stycznia 2018 r. w wyroku konstytutywnym *ex nunc*, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w W. w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie w przypadku stwierdzenia podstaw – o uchylenie w całości również zaskarżonego wyroku Sądu Rejonowego w W. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie jest trafny zarzut naruszenia art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 1 k.p.c., przez rozpoznanie przez Sąd sprawy co do istoty, mimo niedopuszczalności drogi sądowej, co powinno, w ocenie skarżącego skutkować odrzuceniem pozwu, a także stwierdzeniem nieważności postępowania. U podstaw tego zarzutu leży bowiem błędne założenie skarżącego, że sprawa dotycząca zmiany wysokości czynszu symbolicznego jest sprawą z zakresu prawa administracyjnego, albowiem jego wysokość jest ustalana w ramach uznania administracyjnego. Tymczasem Sądy obu instancji prawidłowo zakwalifikowały tę sprawę jako sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., podlegającą rozpoznaniu w postępowaniu cywilnym (art. 2 § 1 k.p.c.), co nie oznacza jednak trafności zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Konfrontacja ustaleń faktycznych i wywodów prawnych obu stron z treścią żądania pozwu prowadzi do wniosku, że sednem sporu jest po pierwsze dopuszczalność zmiany wysokości czynszu symbolicznego ustalonego w umowie z dnia 20 maja 2004 r., po drugie podstawa prawna i sposób dokonania tej zmiany w przypadku zgłoszenia przez wieczystego użytkownika żądania określenia wysokości czynszu symbolicznego na podstawie uchwały z 2007 r., co powodowie uczynili po raz pierwszy w piśmie z dnia 14 kwietnia 2017 r. adresowanym do pozwanego.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, Sąd Okręgowy podniósł, że pozwanemu przysługuje prawo do generalnego i abstrakcyjnego określenia, w drodze samoistnej uchwały o powszechnej mocy obowiązania, wysokości stawki czynszu symbolicznego oraz sposobu jego obliczenia w odniesieniu do nieruchomości w W. Podzielił zapatrywanie powodów, że gdyby uznać, iż do zmiany wysokości czynszu symbolicznego niezbędne jest złożenie zgodnego oświadczenia woli obu stron umowy z dnia 20 maja 2004 r. (ze względu na brak regulacji przewidującej jednostronne wypowiedzenie dotychczasowej wysokości czynszu symbolicznego, jak ma to miejsce w przypadku opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste), to zapis § 5 ust.1 lit. b umowy z dnia 20 maja 2004 r. byłby zapisem martwym w sytuacji braku instrumentów prawnych przymuszających jedną ze stron do wyrażenia zgody na, postulowaną przez drugą stronę, zmianę treści umowy w tej części. Ponadto podzielenie poglądu strony pozwanej,

że uchwała z 2007 r. nie znajduje zastosowania do umów użytkowania wieczystego zawartych przed dniem jej wejścia w życie, godziłoby w ocenę Sądu drugiej instancji, w zasadę równości obywateli, krzywdziłoby w sposób rażący osoby, które odzyskały prawo do przejętej w trybie dekretu nieruchomości w. przed tym dniem i w sposób nieuzasadniony dywersyfikowałoby sytuację byłych właścicieli gruntów w W. Sąd Okręgowy wskazał, że na mocy § 9 tej uchwały poprzednia uchwała z 2003 r. utraciła moc, stąd od dnia 1 stycznia 2008 r. jedynym obowiązującym aktem prawa miejscowego regulującego czynsz symboliczny jest przedmiotowa uchwała z 2007 r. odnosząca się do wszystkich gruntów w W. Zaakcentował przy tym, że do zmiany sposobu obliczania czynszu symbolicznego i przyjęcia stawki 1 zł. za metr kwadratowy gruntu w miejsce czynszu wynoszącego 1% wartości (ceny) gruntu, doszło wskutek orzeczeń sądów administracyjnych, podkreślających, iż wskazany w dekrete czynsz symboliczny miał na celu zrekompensowanie byłym właścicielom lub/i ich spadkobiercom odebrania prawa własności nieruchomości w W. na mocy dekretu. Ostatecznie Sąd Okręgowy przyjął, że w sytuacji zmiany sposobu ustalenia czynszu symbolicznego, nowa stawka obowiązuje z mocy samego prawa, od dnia wejścia w życie uchwały z 2007 r., bez konieczności wzruszenia decyzji administracyjnej ani zmiany treści umowy użytkowania wieczystego gruntu w oparciu o zgodne oświadczenia stron tej umowy. Z tych przyczyn, uznając, że powodowie wykazali zarówno interes prawny w żądanym ustaleniu, jak i zasadność dochodzonego powództwa, oddalił apelację strony pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego.

Skarżący zakwestionował trafność tego rozstrzygnięcia Sądu odwoławczego, zarzucając w skardze kasacyjnej naruszenie prawa materialnego, a to § 3 w związku z § 2 ust. 1, 2 i 3 oraz § 11 uchwały z 2007 r. przez błędną wykładnię i w efekcie niewłaściwe zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego, polegające na przyjęciu, że wskazane przepisy uchwały mają zastosowanie w niniejszej sprawie i stanowią podstawę do ustalenia wysokości czynszu symbolicznego należnego od powodów od dnia 1 stycznia 2008 r., podczas gdy brak jest w tej uchwale zapisów, że odnosi się ona również do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed jej wejściem w życie oraz że czynsz symboliczny ustalony na mocy

uprzednio obowiązującej uchwały z 2003 r. ulega z dniem 1 stycznia 2008 r. zmianie *ex lege* stosownie do zapisów nowej uchwały i z tym dniem obowiązuje.

Zarzut ten jest częściowo uzasadniony o tyle, że Sąd Okręgowy, prawidłowo przyjmując, iż od dnia 1 stycznia 2008 r. czynsz symboliczny jest ustalany, stosownie do uchwały z 2007 r., w odniesieniu do wszystkich oddanych uprawnionym w użytkowanie wieczyste gruntów w W., o których mowa w art.7 dekretu, wadliwie określił mechanizm, w którym ta zmiana powinna być przeprowadzona. Rozważając właściwy tryb i sposób, w jaki ta zmiana powinna nastąpić, należy w pierwszym rzędzie podkreślić, że podstawą prawną cywilnoprawnego stosunku użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu w W. łączącego strony jest umowa z dnia 20 maja 2004 r., której istotne elementy są kształtowane przez różne źródła prawa, w tym przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu wieczystym, przepisy dekretu, ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także aktów prawa miejscowego w postaci uchwał Rady m. W. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 30 listopada 2006 r., I CSK 293/06, OSNC 2007, nr 10, poz.156).

Ani dekret ani aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie zawierają regulacji dotyczących bezpośrednio sposobu zmiany czynszu symbolicznego ustalanego przez organ ustawodawczy strony pozwanej w powszechnie obowiązującym akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała Rady (art.87 ust. 2 i art.94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Dokonując przeglądu możliwych do zastosowania w tym zakresie reguł, należy w pierwszym rzędzie wykluczyć przepisy u.g.n. odnoszące się do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów (zob. art.77-81 u.g.n.), Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego są ekonomicznym ekwiwalentem za korzystanie przez wieczystego użytkownika z cudzego gruntu, a ich wysokość jest wypadkową dwóch czynników: wartości rynkowej gruntu określonej zgodnie z art. 67 u.g.n. oraz stawki procentowej, której wielkość, w przedziale od 0,3% do 3% wartości rynkowej gruntu, jest determinowana przez określony w umowie cel, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste oraz sposób korzystania z tego gruntu przez wieczystego użytkownika (zob.art.72 i 73 u.g.n.). Przedstawione kryteria nie odnoszą się do czynszu symbolicznego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie określono jego charakter i funkcje wskazując, że w świetle dekretu - istota wieczystej dzierżawy (późniejszej własności czasowej, obecnie użytkowania wieczystego) sprowadza się do zwrotu gruntów w. ich byłym właścicielom, jednak bez przywrócenia im prawa własności. Ta szczególna okoliczność wyjaśnia motyw wprowadzenia czynszu symbolicznego, a zatem według wykładni językowej tego pojęcia – nieznacznego, nie odzwierciedlającego realnej wartości rzeczy lub prawa, lecz istotnie mniejszego, niższego niż ta wartość. Czynsz symboliczny nie służy zatem realizacji celu ekonomicznego w postaci osiągnięcia przez właściciela korzyści z oddania jego rzeczy osobie trzeciej do korzystania w ramach stosunku prawnorzeczowego lub obligacyjnego. Tak rozumiany czynsz symboliczny jest równy dla wszystkich i stały, ponieważ nie ma w dekrete podstawy do różnicowania sytuacji byłych właścicieli, w tym do uzależnienia wysokości czynszu od wartości rynkowej gruntu oraz aktualizowania tej wartości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2006 r., I OSK 622/06).

Przedstawione argumenty skłaniają zatem do uwzględnienia cywilnoprawnego charakteru stosunku prawnego stron opartego na umowie z dnia 20 maja 2004 r. i przyjęcia, że jedynym sposobem zmiany treści tej umowy w zakresie obciążającego powodów czynszu symbolicznego z kwoty wskazanej w tej umowie i wynikającej z obowiązującej w dniu jej zawarcia uchwały Rady z 2003 r. na kwotę wskazaną w uchwale z 2007 r. , jest złożenie przez obie strony zgodnego oświadczenia woli w tym zakresie, przy uprawnionym założeniu, że pozwany jako strona silniejsza tej umowy, będąca beneficjentem zmian dziejowych i prawnych prowadzących do przejęcia gruntów w W. na własność kosztem ich właścicieli, okaże się lojalnym kontrahentem i na taką zmianę wyrazi zgodę. W braku takiej woli, powodowi przysługuje, wbrew błędnemu założeniu Sądu Okręgowego, instrument ochrony prawnej w postaci powództwa o ukształtowanie (modyfikację) treści tego stosunku prawnego przez zobowiązanie strony pozwanej do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie zmiany wysokości czynszu symbolicznego wynikającego z uchwały z 2003 r. na aktualnie obowiązujący zgodnie z uchwałą z 2007 roku. Podstawę prawną tego powództwa stanowi art.7 ust. 1 dekretu, § 2 ust.1, 2 i 3, § 3 ust.1 w związku z § 9 i 11 uchwały

nr [...]7 Rady m. W. z dnia 8 listopada 2007 r., § 5 ust. 1 lit b umowy z dnia 20 maja 2004 r. o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a także art.64 k.c. Zastosowana przez Sąd Rejonowy i zaakceptowana przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku formuła ustalenia treści łączącej strony umowy w zakresie czynszu symbolicznego okazała się wadliwa, jednakże ze względu na nieprzytoczenie w skardze podstawy naruszenia prawa materialnego - art.189 k.p.c., ograniczenia zawarte w art. 398¹³ § 1 k.p.c., nie pozwoliły Sądowi Najwyższemu na rozwinięcie tej kwestii. Niemniej jednak wobec częściowej zasadności pierwszej podstawy kasacyjnej, orzeczono, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

[as]