

Sygn. akt I A Ca 636/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Irena Ejsmont - Wiszowata
Sędziowie	:	SA Elżbieta Borowska (spr.) SO del. Lucyna Bąk
Protokolant	:	Iwona Aldona Zakrzewska

po rozpoznaniu w dniu 29 maja 2014 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) *Spółki z o.o. w O.*

przeciwko *Gminie O. i Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta O.*

o ustalenie

na skutek apelacji **powoda**

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 2 lipca 2013 r. sygn. akt I C 22/13

uchyla zaskarżony wyrok w punkcie I i II w części dotyczącej roszczenia skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta O. i rozstrzygnięcia o kosztach procesu zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Olsztynie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej

UZASADNIENIE

(...) Sp. z o.o. w O. wniosła o ustalenie, że nie była zasadna dokonana przez Gminę O. pismem z dnia 13 grudnia 2010 r. aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu nieruchomości, położonej w O. przy ul. (...), oznaczonej jako działki gruntu nr (...). Podnosiła, że nowa wysokość opłaty jest rażąco wygórowana (o ok. 1000 % wyższa od dotychczasowej) oraz została ustalona na podstawie operatów szacunkowych, w których nie uwzględniono istotnych uwarunkowań obniżających wartości działek, takich jak m.in. położenie na nasypach niekontrolowanych, w sąsiedztwie przemysłowej wytwórni betonu oraz brak dostępu do drogi publicznej.

Gmina O. wniosła o oddalenie powództwa z uwagi na brak legitymacji biernej. Podnosiła, że nie jest właścicielem przedmiotowych działek i to nie ona nie dokonywała wypowiedzenia opłaty rocznej za ich użytkowanie wieczyste.

Postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie wezwał do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarb Państwa – Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, który wniósł o oddalenie powództwa. Podał, że upłynął już przewidziany w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami termin do zakwestionowania dokonanej aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu. Zaznaczył też, że operaty szacunkowe spełniają wymagania określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu w sprawie zasad i wyceny nieruchomości.

Wyrokiem z dnia 2 lipca 2013 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanych po 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Orzeczenie to zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Umową sprzedaży z dnia 15 września 2006 r. Bank (...) S.A. w W. przeniósł na rzecz (...) w O. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, składającej się z działek gruntu, oznaczonych numerami ewidencyjnymi (...), o łącznym obszarze 4 ha 5164 m⁽²⁾, położonej przy ul. (...), obręb (...), wraz ze znajdującymi się na tej nieruchomości budynkami i budynkami, stanowiącymi odrębny od gruntu przedmiot własności, szczegółowo opisanej w § 1 tego aktu, objętej księgą wieczystą Sądu Rejonowego w Olsztynie KW nr (...) za cenę 2.650.672 zł. W umowie zaznaczono, że nieruchomość ta stanowi własność Skarbu Państwa.

Pismem z dnia 4 stycznia 2007 r. Prezydent Miasta O. poinformował P.B. (...) Sp. z o.o. w O., że z uwagi na nabycie gruntu Skarbu Państwa zgodnie z § 5 aktu notarialnego i art. 238 k.c. spółka obowiązana jest do wnoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r.

Pismem z dnia 13 grudnia 2010 r., doręczonym w dniu 15 grudnia 2010 r., Prezydent Miasta O. wypowiedział dotychczasową wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste tej nieruchomości wynoszącą łącznie 28.900 zł ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2010 r. Jednocześnie zaproponował nową wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, podnosząc, że aktualizacja została dokonana w oparciu o wyceny szacunkowe przedmiotowych nieruchomości sporządzone przez rzeczoznawcę majątkowego.

W dniu 13 stycznia 2011 r. P.B. (...) Sp. z o.o. złożyła wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu położonego w O. przy ul. (...) oznaczonego jako działki gruntu nr (...), dokonana przez Gminę O. pismem z dnia 13 grudnia 2010 r., jest nieuzasadniona. W trakcie tego postępowania, Prezydent Miasta O. zwrócił się do P.B. (...) Sp. z o.o. z prośbą o opisanie nakładów, o których mowa w art. 77 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, poniesionych przez spółkę oraz doręczenie dokumentów świadczących o ich poniesieniu bądź operatu szacunkowego ustalającego wartość tych nakładów. Orzeczeniem z dnia 28 marca 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. oddaliło wniosek P.B. (...) Sp. z o.o. W uzasadnieniu wskazało, że aktualizacja została dokonana na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, a operat ten wykonano w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego. Orzeczenie to zostało doręczone powódce w dniu 19 grudnia 2012 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Podał, że zgodnie z treścią art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami sprzeciw od orzeczenia kolegium odwoławczego należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Termin ten ma charakter materialny (zawity), co oznacza, że nie podlega przywróceniu. Wyjaśnił, że już sam pierwotny wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, zastępuje pozew, a zatem już na wstępnym etapie postępowania

powinien on zawierać m.in. prawidłowe oznaczenie strony pozwanej, tj. właściciela nieruchomości, który dokonał wypowiedzenia dotychczasowej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste.

W związku z tym Sąd I instancji zauważył, że wprawdzie powodowa spółka wniosła w 14 -dniowym terminie sprzeciw od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z dnia 28 marca 2012 r., ale zarówno w sprzeciwie, jak i pierwotnym wniosku, jako stronę pozwaną wskazała Gminę O., pomimo że zarówno z treści umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego z dnia 15 września 2006 r., jak i prowadzonej dla nieruchomości księgi wieczystej KW nr (...), wynikało, że jest ona własnością Skarbu Państwa.

Mając to na uwadze, Sąd Okręgowy oddalił powództwo wniesione przeciwko Gminie O. z uwagi na brak po jej stronie legitymacji biernej.

Jednocześnie uznał, że nie ma podstaw do rozpoznania powództwa skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa, gdyż sprzeciw przeciwko tam oznaczonemu pozwanemu został złożony już po upływie 14 – dniowego terminu od daty doręczenia orzeczenia kolegium odwoławczego. Wskazał, że orzeczenie SKO w O. oddalające wniosek powódki zostało jej doręczone w dniu 19 grudnia 2012 r., a zatem termin do złożenia sprzeciwu upływał w dniu 2 stycznia 2013 r. Tymczasem powódka dopiero w dniu 1 marca 2013 r. wezwała do udziału w sprawie właściciela nieruchomości, czyli Skarb Państwa. W konsekwencji Sąd Okręgowy, z uwagi na niezachowanie terminu do złożenia sprzeciwu, oddalił także żądanie zgłoszone wobec Skarbu Państwa.

O kosztach procesu orzekł stosownie do art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wniosła powódka, która zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie:

- art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez potraktowanie jej wniosku o wezwanie do udziału w sprawie Skarbu Państwa, jako wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium odwoławczego, a co za tym idzie uznanie, że został on wniesiony po upływie 14-dniowego terminu do dokonania tej czynności;
- art. 80 ust. 1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez błędne przyjęcie, że wniesiony przez nią sprzeciw od orzeczenia SKO zastępował pozew, pomimo że w rzeczywistości należało go traktować jako żądanie przekazania sprawy na drogę sądową;
- art. 78, art. 79 i art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez przyjęcie, że doszło do błędnego oznaczenia stron w toku postępowania, pomimo iż postępowanie administracyjne w rzeczywistości toczyło się przeciwko właścicielowi nieruchomości, zaś błędne oznaczenie strony w piśmie inicjującym postępowanie sądowe nie powinny być przeszkodą do rozpoznania sprawy;
- art. 189 k.p.c. przez nierozpoznanie powództwa o ustalenie bezskuteczności wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste.

Wnosiła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja zasługiwała na uwzględnienie.

Zasady postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości reguluje w art. 78 - 82 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej u.g.n., tj. Dz.U. z 2014 r. poz. 518). Z przepisów tych wynika, że kwestię prawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie aktualizacji tej opłaty ocenia sąd powszechny.

Przepis art. 78 ust. 2 tej ustawy przyznaje użytkownikowi wieczystemu uprawnienie do zakwestionowania zasadności podwyższenia opłaty rocznej poprzez złożenie do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest

uzasadniona w innej wysokości. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 78 ust. 3 u.g.n. nakazuje złożyć powyższy wniosek „przeciwko właściwemu organowi”, tj. we wniosku jako wnioskodawcę oznaczyć użytkownika wieczystego, a jako przeciwnika – właściwy organ w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 9 u.g.n. Zgodnie z art. 79 ust. 7 u.g.n., do postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. W grupie tych przepisów mieści się m.in. art. 64 § 2 k.p.a., z którego wynika, że w razie braku oznaczenia we wniosku organu jako przeciwnika, kolegium może, czy wręcz powinno, wezwać wnoszącego wniosek do jego uzupełnienia poprzez określenie strony postępowania zgodnie z art. 78 ust. 3 u.g.n. i w razie braku pozytywnej reakcji pozostawić wniosek bez rozpoznania. Na etapie postępowania przed kolegium, podstawowym celem omawianego postępowania jest bowiem próba polubownego załatwienia sporu między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości. Dopiero, gdy do zawarcia ugody nie dojdzie, kolegium może wniosek użytkownika wieczystego oddalić lub samo ustalić opłatę – na poziomie wyższym niż dotychczasowy, ale niższym niż poziom opłaty zaktualizowanej przez organ. W razie zaś nieuwzględnienia wniosku, użytkownikowi wieczystemu służy uprawnienie do dalszego kwestionowania rozstrzygnięcia w kwestii aktualizacji opłaty – tym razem jednak na drodze sądowej. Użytkownikowi wieczystemu przysługuje mianowicie sprzeciw od orzeczenia kolegium, którego wniesienie jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego.

Omawiane postępowanie jest postępowaniem mieszanym: administracyjno-sądowym. Na etapie postępowania administracyjnego jego stronami mają być użytkownik wieczysty (art. 78 ust. 2 u.g.n.) oraz właściwy organ (art. 78 ust. 3 u.g.n.). W postępowaniu cywilnym zdolność sądowa przysługuje natomiast tylko osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym, o których mowa w art. 33¹ § 1 k.c., a także organizacjom społecznym dopuszczonym na mocy przepisów szczególnych (art. 64 k.p.c.). Krąg podmiotów mogących występować w procesie bez zdolności prawnej jest zatem bardzo ograniczony i nie obejmuje jednostek państwowych. Stroną w postępowaniu (cywilnym) ze stosunku użytkownika wieczystego powinien być zatem właściciel nieruchomości – albo Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego albo związek takich jednostek. W odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa rolę statio fisci pełni starosta (w miastach na prawach powiatu prezydenta miasta - art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595), w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego funkcję reprezentacyjną pełnią odpowiednie organy wykonawcze, natomiast w odniesieniu do związków tych jednostek zarządy związków.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że wprawdzie powodowa spółka we wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, jako stroną przeciwną wskazała Gminę O., tym niemniej postępowanie wywołane wniesieniem tego wniosku toczyło się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym przeciwko Prezydentowi O. tj. właściwemu organowi w rozumieniu art. 78 ust. 2 u.g.n. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że „właściwym organem” w rozumieniu przepisów tej ustawy jest organ osoby prawnej, która jest właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, uprawniony do podejmowania za właściciela czynności w zakresie stosunku użytkownika wieczystego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, OSNC-ZD 2008/2/33). Wprawdzie to pierwotny wniosek, na podstawie art. 80 ust. 2 u.g.n. zastępuje pozew, tym niemniej w okolicznościach niniejszej sprawy, nie sposób jest obciążać wyłącznie stroną powodową negatywnymi konsekwencjami zaniechań organów w postępowaniu administracyjnym, które procedowały pomimo niewłaściwego oznaczenia strony we wniosku.

Zaznaczyć należy, że zarówno z akt sprawy (...), jak również korespondencji wymienianej pomiędzy stronami, wynikało, że postępowanie toczy się z udziałem Prezydenta Miasta O., reprezentującym Skarb Państwa (pełnomocnictwa, pismo z dnia 28.12.2011r., k.72-74 akt). Bezspornym jest zaś, że prezydent miasta wykonując zadania z zakresu administracji rządowej, reprezentuje w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarb Państwa. Tym samym jest oczywiste, że stroną postępowania administracyjnego był w istocie Skarb Państwa, jako właściciel nieruchomości objętej tym wnioskiem.

Nie ulega więc wątpliwości, że stroną zainicjowanego wniesieniem sprzeciwu procesu sądowego, w którym wskazany wyżej wniosek zastępuje pozew (art. 80 ust. 2 u.g.n.), był również Skarb Państwa. Nieprecyzyjne oznaczenie strony w sprawach o zmianę opłaty rocznej z rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, wynikające z konieczności stosowania art. 78 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i z niespójności rozwiązań przyjętych w tej ustawie i w Kodeksie cywilnym, nie może prowadzić do przyjęcia, że postępowanie administracyjne i jurysdykcyjne, od samego początku nie toczyło się przeciwko właścicielowi nieruchomości, której użytkownikiem wieczystym jest powódka.

Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd ten w cytowanym już wyżej postanowieniu z dnia 25 maja 2007 r. podał, że powód, na którym ciąży obowiązek oznaczenia strony pozwanej, może uściślić jej oznaczenie, jeżeli nie prowadzi ono do naruszenia tożsamości stron, a mylne oznaczenie w pozwie strony pozwanej nie daje podstawy do odrzucenia pozwu, gdyż z przebiegu sprawy widoczne jest, kogo powód miał zamiar pozwać. Uznał przy tym, że sprecyzowanie oznaczenia pozwanego w ten sposób, że jest to Skarb Państwa, za który działa Prezydent Miasta nie prowadziło do zmiany tożsamości podmiotu pozwanego i było dopuszczalne. Tym samym przyjął, że gdy już z samego kontekstu sprawy wynika jasno, kto jest jej stroną, a nieprawidłowe oznaczenie tej strony jest jedynie omyłką, to nie można wyciągać definitywnych konsekwencji dla stron. Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 stycznia 2009 r. (I CSK 263/08) wyraził jeszcze dalej idący pogląd, że „w tej sytuacji nieścisłości we wskazaniu przez powodową spółkę strony pozwanej mogły być usunięte przez sąd z własnej inicjatywy. Mógł on sam dokonać prawidłowego określenia strony pozwanej, oznaczyć ją jako Skarb Państwa – Prezydenta m.st. W. (...), albo wezwać powodową spółkę do sprecyzowania oznaczenia strony pozwanej (art. 70 § 1 k.p.c.)”. Obydwa powyższe orzeczenia, odmawiając właściwemu organowi zdolności sądowej i stwierdzając, że stroną postępowania od początku powinien być właściciel nieruchomości, uwzględniają jednak interesy użytkownika wieczystego, który „pomylił” strony i pozwalają mu tę „omyłkę” uzupełnić.

Dodać też należy, iż w orzeczeniach powyższych Sąd Najwyższy podkreślił, iż organ osoby prawnej składający oświadczenie, o którym mowa w art. 78 ust. 1 u.g.n. ma obowiązek wskazać osobę prawną za którą podejmuje tę czynność. Ten sam obowiązek trzeba odnieść do każdego innego oświadczenia składanego w ramach trybu aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste stworzonego w art. 78-81 u.g.n. Konieczność rozstrzygnięcia sporu w pierwszej kolejności na drodze administracyjnej nie oznacza bowiem odstępstwa od wskazanych reguł identyfikowania stron postępowania o aktualizację opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości. W związku z tym również obowiązkiem samorządowego kolegium odwoławczego jest prawidłowe oznaczenie stron, z uwzględnieniem atrybutu ich zdolności prawnej. Stronami tego postępowania są strony stosunku użytkowania wieczystego, a zatem osoba fizyczna lub prawna, której oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste oraz będący właścicielem nieruchomości gruntowej - Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś organ osoby prawnej będącej właścicielem nieruchomości. Wynika to z faktu, że w art. 79 ust. 7 u.g.n. ustawodawca, nie przewidział odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych stron postępowania administracyjnego - jurysdykcyjnego (art. 29-30 k.p.a.)

Sąd Apelacyjny przychylając się do stanowisko wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyżej wymienionych orzeczeniach, uznał zatem, że okolicznościach rozpoznawanej sprawy, dla oceny zachowania terminu do wniesienia sprzeciwu przez (...) Sp. z o.o. w O. miarodajna powinna być data jego wpływu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a nie – jak to przyjął Sąd I instancji - dopiero data w jakiej powodowa spółka złożyła wniosek o wezwaniu do udziału w sprawie Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta O..

Skoro więc, jak trafnie zarzuca w apelacji powódka, Sąd I instancji w instancji błędnego uznania, że sprzeciw od orzeczenia kolegium odwoławczego został wniesiony po terminie, oddalił powództwo i zaniechał odniesienia się do merytorycznego rozpoznania żądania pozwu, to zachodzą podstawy do przyjęcia, że nie rozpoznał istoty sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego zachodziła, zatem podstawa do uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Kierując się powyższymi względami na mocy art. 386 § 4 k.p.c. i 108 § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.