

Sygn. akt VI ACa 1138/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 października 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Jolanta Pyźlak

Sędziowie: SA Agata Wolkenberg

SO del. Tomasz Szanciło (spr.)

Protokolant: Katarzyna Łopacińska

po rozpoznaniu w dniu 14 października 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. w W.

przeciwko miastu (...) W.

o ustalenie

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 6 maja 2015 r.

sygn. akt XX GC 530/14

I. oddała apelację;

II. zasądza od (...) sp. z o.o. w W. na rzecz miasta (...) W. kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt VI ACa 1138/15

UZASADNIENIE

Powód (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. (dalej: (...)) wniosła o ustalenie, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. (...), stanowiącego działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu(...), o powierzchni 6.210 m², począwszy od dnia 1.01.2010 r. wynosi 1.222.771,80 zł, a także o zasądzenie od pozwanego miasta (...) W. (dalej: Miasto) kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na pozew pozwane Miasto wniosło o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 6.05.2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział XX Gospodarczy, w sprawie XX GC 530/14, oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że spółka (...) jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ulicy (...), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...), o powierzchni 6.210 m², zaś właścicielem gruntu

jest Miasto. Prawomocnym orzeczeniem z dnia 21.04.2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (dalej: SKO, Kolegium) ustaliło, że od dnia 1.01.2009 r. opłata roczna za użytkowanie wieczyste opisanego gruntu wynosi 1.778.792,40 zł. W dniu 1.01.2010 r. spółka złożyła do Miasta wnioski o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej od tej daty, na podstawie przedstawionego operatu szacunkowego z dnia 29.05.2010 r. Pismem z dnia 22.07.2010 r. burmistrz dzielnicy (...) Miasta odmówił dokonania aktualizacji opłaty rocznej, w związku z czym pismem z dnia 23.08.2010 r. spółka złożyła wnioski o skierowanie sprawy, w przedmiocie wniosku o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej, do SKO. Orzeczeniem z dnia 14.01.2014 r. Kolegium orzekło, że ustala opłatę roczną za użytkowanie wieczyste gruntu od dnia 1.01.2010 r. na kwotę 1.222.771,80 zł, uzasadniając, iż wnioskodawca wykazał przesłanki do aktualizacji opłaty, jak również – składając operat szacunkowy – wykazał wartość/cenę nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste i w oparciu o ustaloną w toku postępowania cenę ustalona została kwota czynszu zawarta w sentencji orzeczenia. Orzeczenie to zostało doręczone Prezydentowi Miasta w dniu 21.01.2014 r. Miasto złożyło sprzeciw od tego orzeczenia, nadając go w urzędzie pocztowym w dniu 3.02.2014 r.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że wnioski o dokonanie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, traktowany obecnie jako pozew o ustalenie wysokości należnej opłaty, podlegał oddaleniu. Niezasadne były zarzuty formalne związane z wniesieniem sprzeciwu. Sprzeciw od orzeczenia SKO, które rozstrzyga spór o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, nie jest środkiem odwoławczym, lecz żądaniem przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm., dalej: u.g.n.) do postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, za wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Zatem kwestie formalne związane z wniesieniem sprzeciwu uregulowane są przez ten kodeks. W oparciu o jego przepisy należy rozważyć podniesione przez powoda zarzuty związane z terminem wniesienia sprzeciwu, jak również z prawidłowością udzielonego pełnomocnictwa przez Miasto. Wobec faktu, że sprzeciw podlega przekazaniu sądowi powszechnemu, niezależnie od zachowania terminu i innych wymogów formalnych, nie można wykluczyć możliwości uzupełnienia jego braków po przekazaniu sprawy do sądu powszechnego. W przypadku sprzeciwu wnoszonego przez pełnomocnika, jeżeli pełnomocnictwo nie obejmuje czynności, jaką jest wniesienie sprzeciwu, zastosowanie znajduje art. 64 § 2 k.p.a., a więc wnoszący sprzeciw winien zostać wezwany do ich uzupełnienia poprzez złożenie prawidłowego pełnomocnictwa. Niezałączenie prawidłowego pełnomocnictwa dla osoby reprezentującej stronę w postępowaniu administracyjnym stanowi brak formalny pisma. Istotnie, mając na uwadze wartość przedmiotu sporu w niniejszej sprawie, udzielone w dniu 8.07.2008 r. pełnomocnictwo, które upoważnia pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy w sprawach spornych, gdzie wartość przedmiotu sprawy nie przekracza 500.000 zł, nie obejmuje upoważnienia do reprezentowania Miasta w tej sprawie. Pozwany ani na etapie wnoszenia pisma przed SKO, ani po przekazaniu sprawy Sądowi Okręgowemu, nie został wezwany do przedłożenia prawidłowego pełnomocnictwa, ale takie pełnomocnictwo zostało złożone w toku postępowania sądowego, jak również doszło do potwierdzenia czynności dotychczas podejmowanych przez pełnomocnika, zarówno w postępowaniu sądowym, jak i przed Kolegium, obejmującego także wniesienie sprzeciwu. Zatem ten brak został skutecznie uzupełniony. W zakresie zarzutu dotyczącego złożenia sprzeciwu z naruszeniem czternastodniowego terminu, to w myśl art. 79 u.g.n. znajdują zastosowanie przepisy o terminach zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli pismo przed jego upływem zostało nadane w polskiej placówce pocztowej. Dotyczy to też terminu na wniesienie sprzeciwu od orzeczenia SKO. Ponieważ orzeczenie Kolegium zostało doręczone Miastu w dniu 21.01.2014 r., a sprzeciw został wniesiony w dniu 3.02.2014 r., to termin wynikający z art. 80 u.g.n. został zachowany.

Sąd Okręgowy wskazał, że powód złożył wnioski o aktualizację opłaty w dniu 31.12.2009 r., a to żądanie podlegało rozpoznaniu na podstawie art. 77 u.g.n., w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 28.07.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110, dalej: ustawa nowelizująca). Zmiana nastąpiła z dniem 9.10.2011 r. W art. 4 tej ustawy wprowadzono regulację intertemporalną, zgodnie z którą w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy, dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Zgodnie z art. 77 u.g.n., w brzmieniu nadanym nowelizacją, wysokość opłaty rocznej z

tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata. Poprzedzająca wniosek powoda z dnia 31.12.2009 r. aktualizacja miała miejsce – orzeczeniem z dnia 21.04.2010 – z dniem 1.01.2009 r., a więc nie upłynął wymagany trzyletni termin, którego upływ poprzedzić musi złożenie kolejnego wniosku o dokonanie aktualizacji. Sąd Okręgowy nie podzielił argumentacji i zarzutów poddających w wątpliwość skuteczność art. 4 ustawy nowelizującej, powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego, że to do ustawodawcy należy decyzja, w jaki sposób rozwiąże kwestię zmieniających się przepisów materialnoprawnych w trakcie trwania stosunku cywilnoprawnego. Jednym z tych sposobów jest wprowadzenie przepisów przejściowych, które wyraźnie uregulują stosowanie zmieniających się przepisów do trwającego stosunku cywilnoprawnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu. Zmiana przepisów nastąpiła w trakcie trwania postępowania o dokonanie aktualizacji, a z nowelizacji jasno wynika, że w sprawie zastosowanie znajdują przepisy w zmienionym brzmieniu. Zatem żądanie powoda z dnia 31.12.2009 r., jako złożone przed upływem okresu trzech lat od dokonania ostatniej aktualizacji, podlegało oddaleniu, na podstawie art. 77 ust. 1 i art. 80 u.g.n. oraz art. 189 k.p.c..

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód P., zarzucając:

1) wydanie orzeczenia, gdy zaistniała nieważność postępowania z art. 379 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 96 i 106 k.c. w zw. z art. 92 k.p.c. i w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.), gdyż pełnomocnik strony pozwanej nie miał pełnomocnictwa do występowania w sprawie;

2) naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na wynik w sprawie:

- art. 79 ust. 7 u.g.n. przez wadliwą jego wykładnię, zgodnie z którą do uzupełnienia sprzeciwu wniesionego od orzeczenia SKO oraz do oceny, czy sprzeciw został wniesiony w ustawowym terminie należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, co doprowadziło do dwóch kolejnych naruszeń,

- art. 64 § 2 k.p.a. przez jego zastosowanie w sprawie i przyjęcie, że sprzeciw wniesiony do SKO może być uzupełniony przez stronę wnoszącą ten sprzeciw w trakcie postępowania przed sądem powszechnym,

- art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. przez jego zastosowanie w sprawie, mimo że przepisu tego nie należało stosować dla oceny, czy został dochowany termin do wniesienia sprzeciwu,

- art. 217 § 3 w zw. z art. 227 k.p.c. przez oddalenie wniosku dowodowego powoda o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości dla ustalenia wartości nieruchomości gruntowej, mimo że wniosek ten został zgłoszony w celu ustalenia okoliczności istotnych w niniejszej sprawie, a nadto pełnomocnik powoda zgłosił zastrzeżenie do protokołu w przedmiocie postanowienia dowodowego Sądu I instancji;

3) naruszenie przepisów prawa materialnego:

- niezastosowanie art. 104 k.c. i przyjęcie, że sprzeciw, mimo że jest jednostronną czynnością materialnoprawną, mógł być potwierdzony przed sądem powszechnym,

- błędną wykładnię art. 4 ustawy nowelizującej prowadzącej do wyłączenia stosowania art. 77 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 9.10.2011 r., do niniejszej sprawy,

- niezastosowanie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 9.10.2011 r., i zastosowaniu tego przepisu w brzmieniu obowiązującym od tej daty.

Wskazując na te zarzuty powód wniósł o:

1) rozpoznanie (art. 380 k.p.c.) postanowienia Sądu Okręgowego w W. z dnia 6.05.2015 r., którym Sąd ten oddalił wniosek dowodowy powoda o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego sądowego;

2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów (art. 382 k.p.c.) z opinii biegłego sądowego oraz z dokumentów: orzeczenia SKO z dnia 21.04.2010 r., wniosku powoda z dnia 31.12.2009 r.;

3) w przypadku powzięcia wątpliwości, co do zgodności zmian wprowadzonych na mocy art. 4 ustawy nowelizującej z Konstytucją RP, w tym co do zgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji RP, oraz z wywodzonymi z tego przepisu zasadami: ochrony praw słusznie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji, o skierowanie do Trybunał Konstytucyjnego zapytań prawnych: a) czy art. 4 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 9.10.2011 r., do spraw o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości gruntowej, które zostały wszczęte i niezakończone przed tym dniem, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP?, b) czy art. 77 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym od dnia 9.10.2011 r., w zakresie, w jakim stosuje się do spraw o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości gruntowej, które zostały wszczęte i niezakończone przed tym dniem, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP?;

4) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, zniesienie postępowania w sprawie przed Sądem I Instancji, poczynając od dnia 2.02.2015 r., i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie jego zmianę w całości przez uwzględnienie powództwa w całości przez ustalenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej na kwotę 1.222.771,80 zł, począwszy od dnia 1.01.2010 r., ewentualnie jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu apelacji wskazano, że do pełnomocnictwa nie dołączono żadnego dokumentu wykazującego uprawnienie Zastępcy Prezydenta Miasta do występowania z upoważnienia tego Prezydenta w charakterze pełnomocnika oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw w zakresie kompetencji przysługujących Prezydentowi. Konieczność wykazania tych okoliczności wynika z art. 96 i 106 k.c. w zw. z art. 92 k.p.c. Pomimo zarzutów powoda o braku pełnomocnictwa do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO, pełnomocnik także w postępowaniu sądowym nie przedstawił pełnomocnictwa od organu uprawnionego do działania w imieniu gminy – Miasta. Takim organem w rozumieniu art. 11a ust. 1 pkt 2 u.s.g. jest Prezydent Miasta, a jego zastępca takich uprawnień nie posiada. Zatem zaszła nieważność postępowania, o której jest mowa w art. 379 pkt 2 k.p.c., a dniem, od którego powinno być zniesione postępowanie, jest dzień, w którym nieuprawniony pełnomocnik podjął przed Sądem I instancji pierwszą czynność, tj. 2.02.2015 r., w którym wpłynęła odpowiedź na pozew.

Powód podniósł, że Sąd I instancji błędnie przyjął, iż odesłanie zawarte w art. 79 ust. 7 u.g.n. należy także stosować do sprzeciwu wniesionego od orzeczenia SKO i nieprawidłowo przyjął, że do sprzeciwu należy zastosować art. 64 § 2 k.p.a. Na skutek wezwania Sądu z dnia 7.01.2015 r. do zajęcia stanowiska pełnomocnik pozwanego przedstawił pełnomocnictwo procesowe z dnia 18.07.2014 r., wystawione przez Zastępcę Prezydenta Miasta, w którym zostały potwierdzone dotychczas podjęte czynności w postępowaniu przed SKO, a także wniesienie sprzeciwu od orzeczenia Kolegium. Zdaniem powoda nie istnieje prawna możliwość potwierdzenia wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO, gdyż wniesienie sprzeciwu nie jest postępowaniem przed kolegium, albowiem postępowanie to kończy się z chwilą wydania orzeczenia przez SKO. Zatem skoro wniesienie sprzeciwu nie jest postępowaniem przed SKO, a art. 79 ust. 7 u.g.n. zawiera odesłanie do stosowania kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania toczącego się przed SKO, to w niniejszej sprawie nie powinno być zastosowane odesłanie z tego przepisu. Sprzeciw nie jest podaniem wszczynającym postępowanie przed SKO, do którego stosuje się art. 64 § 2 k.p.a. Przepis ten należy stosować do podań wszczynających postępowanie przed SKO i nie należy go stosować do pism wnoszonych po zakończeniu postępowania przed organem. Na to, że sprzeciw nie jest podaniem wszczynającym postępowanie przed organem administracyjnym, wskazuje art. 80 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którymi sprzeciw wnosi się po zakończeniu postępowania przed SKO. Nadto wniesienie sprzeciwu jako jednostronna czynność prawna o charakterze materialnoprawnym nie może być potwierdzona, gdyż naruszałoby to art. 104 k.c. Sprzeciw nie powinien być uzupełniany także na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, albowiem przepisy te dotyczą pism procesowych, do jakich należy pozew, a na podstawie art. 80 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 1 u.g.n. takim pozewem jest wniosek użytkownika wieczystego dotyczący

aktualizacji opłaty rocznej. Przepisy ustawy w odniesieniu do sprzeciwu nie kwalifikują tego pisma jako pisma procesowego wnoszonego przed sądem powszechnym. W związku z tym powinno być stwierdzone, że orzeczenie SKO nie utraciło mocy i opłata za użytkowanie wieczyste gruntu powinna być ustalona w kwocie określonej w orzeczeniu Kolegium z dnia 14.01.2014 r. Niewniesienie sprzeciwu, jak i niedochowanie terminu do jego wniesienia prowadzi do tego, że orzeczenie SKO pozostaje w mocy, co nie prowadzi do odrzucenia pozwu, lecz powinno zostać wydane rozstrzygnięcie merytoryczne.

Odnosnie do art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. powód wskazał, że gdy postępowanie już zostało zakończone orzeczeniem SKO, to dla oceny, czy zostały dochowane terminy nie należy stosować przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Pozwany nie dochował 14-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO, a ten termin jest terminem o charakterze materialnoprawnym i nie podlega on przywróceniu. Orzeczenie zostało doręczone pozwanemu w dniu 21.01.2014 r., a sprzeciw został wniesiony do SKO w dniu 5.02.2014 r., tj. w 15-tym dniu od dnia doręczenia orzeczenia. Okoliczność nadania sprzeciwu w placówce pocztowej operatora publicznego nie powinna mieć wpływu na ocenę, czy został lub nie został dochowany termin o charakterze materialnoprawnym. Okoliczność ta mogłaby mieć wpływ, gdyby na wzór art. 78 ust. 1 u.g.n., regulującego obowiązek złożenia wypowiedzenia dotychczasowej opłaty za użytkowanie wieczyste w zawitym terminie, ustawodawca wprowadził przepis wprost odsyłający do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem ustawodawca w sprawach zakończonych orzeczeniem SKO nie przewidział stosowania ani przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ani przepisów kodeksu postępowania cywilnego, które umożliwiają uznanie terminu za dochowany w przypadku nadania pisma w tym terminie w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Termin 14 dni, licząc od doręczenia orzeczenia, ma charakter materialny. Wywiera on podwójny skutek: jest żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, a orzeczenie kolegium traci moc. Mając na uwadze, że strona pozwana nie dotrzymała terminu do wniesienia sprzeciwu, należy uznać, iż orzeczenie SKO z dnia 14.01.2014 r. nie utraciło mocy, co powinno stanowić podstawę do zmiany wyroku Sądu I Instancji poprzez ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste Gruntu w kwocie ustalonej orzeczeniem SKO.

Powód zarzucił również, że Sąd I instancji dokonał nieprawidłowej wykładni art. 4 ustawy nowelizującej, co nie szanuje konstytucyjnych zasad ochrony praw słusznie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji wywodzących się z art. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo taka wykładnia jest także spreczna z wypracowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny zmian przepisów wprowadzanych do trwających stosunków cywilno-prawnych. Ustawa nowelizująca weszła w życie 9.10.2011 r., tj. po upływie prawie dwóch lat od dnia skierowania przez powoda do pozwanego żądania dokonania aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu. Złożone do właściwego organu żądanie użytkownika wieczystego o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej należy oceniać, jako zdarzenie prawne zmierzające do zmiany już ukształtowanego stosunku w zakresie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste. Odwołując się do utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących trwających stosunków, w czasie trwania których wprowadza się zmiany do przepisów regulujących te stosunki, nowa ustawa nie powinna zmieniać ocen prawnych dokonanych pod rządem dawnego prawa. Wymaga tego ochrona bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania podmiotów prawa do państwa, co m.in. oznacza, aby ustalone już prawa i obowiązki tych podmiotów nie uległy zmianom, zwłaszcza zmianom niekorzystnym. Tak rozumiana zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż art. 3 k.c. stanowi, że wyjątki mogą wynikać z brzmienia ustawy lub jej celu. Odstąpienie od zasady *lex retro non agit* musi wynikać z ustawy w sposób niewątpliwy. Gdy ustawodawca do trwających stosunków wprowadza zmiany, które w sposób odmienny kreują prawa i obowiązki stron tych stosunków, to te zmiany mogą być stosowane do już trwających stosunków, ale przy stwierdzeniu, że: osoby uprawnione nie mogą znaleźć się w sytuacji dopuszczającej utratę możliwości dochodzenia prawa tylko na skutek samej zmiany ustawodawczej, stosowanie retroaktywnego prawa nie może być wyprowadzone w drodze interpretacji, a musi być jasno wypowiedziane w samej ustawie zmieniającej. W sytuacjach nasuwających wątpliwości interpretacyjne, co do stosowania prawa materialnego, do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania zdarzeń prowadzących do określonych stosunków prawnych, a co do stosowania prawa procesowego, zmienione prawo procesowe stosuje się wprost do aktualnie podejmowanych czynności procesowych. W art. 4 ustawy nowelizującej ustawodawca nie zawarł wyraźnego zastrzeżenia, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy dla oceny zdarzeń zaistniałych przed dniem

wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Brak wyraźnego zastrzeżenia w ustawie nowelizującej o stosowaniu ustawy o gospodarce nieruchomościami do zdarzeń powstałych przed dniem jej wejścia w życie, nie pozwala stosować tej ustawy do tych zdarzeń. Takim zdarzeniem w niniejszej sprawie było żądanie powoda o dokonanie aktualizacji ze skutkiem od dnia 1.01.2010 r., zawarte we wniosku złożonym bezpośrednio w urzędzie kierowanym przez pozwanego w dniu 31.12.2009 r. Zacytowany art. 4 ustawy nowelizującej powinien być stosowany do przepisów o charakterze procesowym. Takim jest w zakresie zdania trzeciego zmieniony art. 81 u.g.n., który – podobnie jak art. 80 ustawy – określa terminy, w których strony powinny podejmować przewidziane w tych przepisach czynności. Sąd Najwyższy uznał art. 80 u.g.n. jako przepis prawa procesowego. Ostatecznie dla oceny zasadności żądania powoda o dokonanie aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu w niniejszej sprawie powinien być zastosowany art. 77 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Odmienna wykładnia art. 4 ustawy nowelizującej powinna prowadzić do poważnej wątpliwości, czy przepis ten i art. 77 ust. 1 w zw. z art. 81 u.g.n. w zmienionym brzmieniu są zgodne z art. 2 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniosł o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda była niezasadna.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji i przyjmuje je za swoje, poza jedną kwestią, a mianowicie, że wniosek o aktualizację opłaty za użytkowanie wieczyste został złożony przez powoda w dniu 1.01.2010 r. Pomijając, że jest to dzień wolny od pracy, to faktycznie wniosek został złożony w dniu 31.12.2009 r., co zresztą Sąd Okręgowy skorygował w rozważaniach. Pozostałe ustalenia faktyczne nie naruszały zasady oceny materiału dowodowego wynikającej z art. 233 § 1 k.p.c. Sprawia to, że nie zachodzi potrzeba powtarzania szczegółowych ustaleń faktycznych oraz dokonanej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku interpretacji przepisów prawa mających zastosowanie w niniejszej sprawie (zob. np. postanowienie SN z dnia 22.04.1997 r., II UKN 61/97, OSNAP 1998 r. nr 3, poz. 104, wyrok SN z dnia 8.10.1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 r., nr 3, poz. 60). Poza tym stan faktyczny w niniejszej sprawie był tak naprawdę bezsporny. Niemniej wnioski wyciągnięte na podstawie ustalonego stanu faktycznego nie do końca można było podzielić, chociaż nie miało to wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

Problematyka sprowadzała się do trzech kwestii podnoszonych przez stronę powodową również w apelacji:

- 1) kwestii braku pełnomocnictwa załączonego do sprzeciwu wniesionego przez pozwane Miasto i możliwości uzupełnienia tego braku na etapie postępowania sądowego,
- 2) liczenia terminu do wniesienia sprzeciwu, tj. czy termin ten powinien być liczony od dnia wpływu sprzeciwu do SKO, czy już od dnia nadania go u operatora pocztowego,
- 3) istoty i skuteczności przepisów przejściowych ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Odnosnie do pierwszej kwestii, to do sprzeciwu od orzeczenia SKO z dnia 14.01.2014 r. zostało załączone pełnomocnictwo z dnia 8.07.2008 r. udzielone r. pr. M. P., podpisane przez Prezydent Miasta – H. W., które upoważniało pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy przed sądami i innymi organami w sprawach o wartości przedmiotu sprawy nieprzekraczających 500.000 zł, zaś w sprawach nieprocesowych dotyczących nieruchomości – do kwoty 2.000.000 zł (k. 6).

Po pierwsze, trzeba zauważyć, że powód we wniosku o dokonanie aktualizacji rocznej z dnia 31.12.2009 r. nie określił wartości przedmiotu sprawy (k. 32-33). Taka wartość nie została podana również we wniosku powoda do SKO z dnia 24.08.2010 r. o aktualizację opłaty rocznej od dnia 1.01.2010 r., na podstawie (ostatecznie) operatu szacunkowego z dnia 29.05.2010 r. (k. 76-128). Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu sprzed dnia 9.10.2011 r., użytkownik wieczysty mógł żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego

nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji opłaty. W razie odmowy użytkownik wieczysty mógł, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. Przepisy art. 79 i 80 stosowało się odpowiednio. Analogicznie sytuacja wygląda po zmianie, która weszła w życie z tym dniem,

Stosując odpowiednio art. 80 ust. 2 ustawy, nie może ulegać wątpliwości, że w wyniku wniesienia sprzeciwu pozew zastępowany jest przez wniosek o dokonanie aktualizacji, nie ma tu bowiem wniosku użytkownika wieczystego o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, z uwagi na wypowiedzenie złożone przez właściciela gruntu. W związku z tym trzeba podkreślić, że nie jest rolą podmiotu wnoszącego sprzeciw ustalanie, jaka jest wartość przedmiotu sprawy, gdyż to należy do strony, która złożyła stosowny wniosek do SKO. W tym wypadku chodzi o powoda, który złożył wniosek o dokonanie stosownej aktualizacji. Innymi słowy, to powodowa spółka była podmiotem wszczynającym postępowanie w sprawie, ostatecznie postępowanie sądowe. W związku z tym to do jej obowiązków należało właściwe określenie przedmiotu sprawy. To nastąpiło dopiero w wyniku zarządzenia z dnia 29.05.2014 r., wydanego pod rygorem zwrotu pozwu (k. 2, 131), a więc w trybie uzupełnienia braków formalnych pozwu (art. 130 k.p.c.). Powód podał tę wartość po raz pierwszy w piśmie procesowym z dnia 16.06.2014 r., określając ją na kwotę 556.021 zł (k. 146). W wyniku takiego określenia wartości przedmiotu sporu (sprawy) okazało się, że pełnomocnictwo załączone do sprzeciwu pozwanego było nieprawidłowe, w tym sensie, że uprawniało pełnomocnika do reprezentowania Miasta w sprawach o charakterze spornym o niższej wartości przedmiotu sporu. Jak jednak wskazano, okoliczność ta nie była wcześniej ujawniona i nie była przedmiotem badania na etapie postępowania przed SKO. Zatem nie można mówić, aby na etapie wniesienia sprzeciwu w tym zakresie występował brak, jeżeli sam wnioskodawca nie wskazał wartości przedmiotu sprawy, a więc nie można było odnieść do niej wartości wskazanej w pełnomocnictwie z dnia 8.07.2008 r.

Po drugie, zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n. złożenie sprzeciwu od orzeczenia SKO skutkuje przekazaniem akt sprawy do sądu powszechnego wraz z wnioskiem o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona lub jest uzasadniona w innej wysokości. Analogicznie wygląda sytuacja w wypadku wniosku o aktualizację, stosownie do treści art. 80 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1 ustawy. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, pierwotny wniosek zastępuje pozew, który podlega badaniu pod względem wymogów formalnych jakie pozew winien spełniać. Rozważania, czy wniosek jest pismem procesowym czy też nie, są bezprzedmiotowe, skoro z mocy ustawy wniosek zastępuje pozew, a ten zgodnie z art. 187 § 1 k.p.c. musi czynić zadość warunkom pisma procesowego (zob. postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 19.01.2012 r., I ACz 107/12, Lex nr 1108784). Regulacje zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami są ukierunkowane na określenie samego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów związanych z aktualizacją opłaty rocznej, a nie na szczegółowe określenie warunków formalnych uruchomienia i prowadzenia tej kontroli, które podlegają unormowaniom zawartym w kodeksie postępowania administracyjnego – w zakresie postępowania przed SKO – i w kodeksie postępowania cywilnego – w zakresie postępowania toczącego się przed sądem powszechnym (zob. postanowienie SN z dnia 16.01.2014 r., IV CSK 2143/13, Lex nr 144439). Należy zauważyć, że, w świetle art. 80 ust. 2 u.g.n. obowiązek przekazania przez SKO akt sądowi oraz skutek przekształcenia wniosku w pozew nie jest uzależnione od terminowości wniesienia sprzeciwu. Od wniesienia sprzeciwu „w terminie” ustawodawca uzależnił natomiast skutek w postaci utraty mocy orzeczenia kolegium (art. 80 ust. 3 u.g.n.). W razie więc przekazania przez kolegium akt sądowi ze sprzeciwem wniesionym po terminie, uruchamiany jest proces cywilny, a ponieważ wniosek użytkownika wieczystego zastępuje pozew, w rezultacie nieterminowość sprzeciwu powinna być stwierdzona w ramach postanowienia odrzucającego pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). W sprawie, która trafia na drogę sądową na podstawie art. 80 u.g.n., zazwyczaj trzeba wzywać powoda do usunięcia braków formalnych pozwu, ponieważ skierowany wcześniej do kolegium samorządowego wniosek, który po przekazaniu akt ze sprzeciwem od orzeczenia kolegium zastępuje pozew, najczęściej nie spełnia wszystkich wymogów stawianych piśmie wszczynającemu postępowanie przed sądem (zob. uchwałę SN z dnia 21.12.2006 r., III CZP 133/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 153, wyrok SN z dnia 19.11.2015 r., V CSK 147/15, Lex nr 1943242, postanowienie SA w Szczecinie z dnia 29.10.2010 r., I ACz 375/10, Biul.SASz 2011, nr 2, s. 75-80; odmiennie co do skutku w postaci oddalenia powództwa w przypadku wniesienia sprzeciwu po terminie zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 5.07.2013 r., I ACa 396/13, Lex nr 1344271).

Zatem przekazanie sprawy do sądu powoduje wszczęcie tzw. postępowania brakowego, jeżeli wniosek zastępujący pozew nie spełnia wszystkich wymogów formalnych postawionych temu pierwszemu pismu procesowemu. Jak wskazano, w wyniku takiego postępowania powodowa spółka uzupełniła brak formalny w zakresie wartości przedmiotu sporu. Dopiero wówczas po stronie pozwanej powstał obowiązek uzupełnienia braków formalnych sprzeciwu. Przemawia za tym zasada równości stron postępowania. Idąc tokiem rozumowania strony powodowej, konsekwentnie należałoby przyjąć, że gdyby jego wniosek zawierał braki, które uniemożliwiały prowadzenie sprawy przed sądem powszechnym, postępowanie nim wywołane nie mogłoby się toczyć, gdyż brak byłoby podstaw do uzupełnienia braków takiego pisma. Takie stanowisko, w świetle powyższych przepisów, byłoby całkowicie błędne. Jednocześnie brak jest aksjologicznych argumentów przemawiających za tym, że w sytuacji, gdy pismo wszczynające postępowanie w sprawie, tj. wniosek o dokonanie aktualizacji, podlega uzupełnieniu pod względem formalnym, do pisma pozwanego (nota bene późniejszego) stosować inne reguły. W szczególności niezasadne było tu odwoływanie się do kodeksu cywilnego i jednostronnych oświadczeń woli, w wyniku czego zastosowanie – według powoda – powinien mieć art. 104 k.c. Wniesienie sprzeciwu nie jest bowiem czynnością o charakterze materialnoprawnym, ale czynnością procesową. Słusznie podkreśla się w orzecznictwie, że art. 80 ust. 1 u.g.n., regulujący kwestię wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium, jest przepisem prawa procesowego, a nie prawa materialnego (zob. wyroki SN: z dnia 11.09.2003 r., III CKN 239/01, Lex nr 146452 i z dnia 6.12.2012 r., III CSK 62/12, Lex nr 1293777; na marginesie można wskazać, że na s. 12 apelacji powód wskazał na materialny charakter terminu z art. 80 ust. 1 u.g.n., powołując się na wskazany wcześniej wyrok SA w Warszawie z dnia 5.07.2013 r., I ACa 396/13, aby na s. 16 apelacji wskazać, że „art. 80 u.g.n. został uznany przez Sąd Najwyższy jako przepis prawa procesowego”). Konsekwencje są więc przede wszystkim procesowe, a nie materialne. Do konsekwencji procesowych zaliczyć należy m.in. kwestie braków formalnych, rozpatrywanych w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Słusznie wskazuje się, że postępowanie o aktualizację rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, które uregulowane jest w art. 78-81 u.g.n. chociaż przebiega w dwóch fazach, z których pierwsza prowadzona jest przed SKO, zaś druga, jeśli do niej dojdzie, toczy się przed sądem powszechnym, w drodze procesu cywilnego, w każdym jego stadium dotyczy sprawy cywilnej. Okoliczność, że w postępowaniu przed SKO, z mocy art. 79 ust. 7 u.g.n., mają odpowiednie zastosowanie wskazane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, nie oznacza, że sprawa ta w jakimkolwiek jej stadium uzyskuje charakter sprawy administracyjnej (zob. wyrok NSA z dnia 26.08.2015 r., I OSK 2894/13, Lex nr 1796891).

Do pisma procesowego z dnia 28.01.2015 r., zatytułowanego „Odpowiedź na pozew” (k. 281-285), zostało załączone pełnomocnictwo z dnia 18.07.2014 r. udzielone r. pr. M. P., podpisane przez zastępcę Prezydenta m.(...) W., J. W. (k. 286). To pełnomocnictwo uprawniało pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy w postępowaniu przed SKO i w postępowaniu sądowym w niniejszej sprawie, a jednocześnie zawierało potwierdzenie czynności pełnomocnika podjętych przed SKO, w szczególności wniesienia przedmiotowego sprzeciwu. W sposób wyraźny mocodawca potwierdził czynność w postaci wniesienia przez r. pr. M. P. sprzeciwu od orzeczenia SKO z dnia 14.01.2014 r. Do dokonania takiego potwierdzenia strona jest uprawniona (zob. np. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 23.01.2009 r., III CZP 118/08, OSNC 2009, nr 6, poz. 76). Ta czynność była więc skuteczna, co oznacza, że po wskazaniu wartości przedmiotu sporu przez powodową spółkę strona pozwana złożyła prawidłowe pełnomocnictwo wraz z potwierdzeniem dotychczasowych czynności pełnomocnika. Niezasadny był więc zarzut powoda, jakoby doszło do nieważności postępowania w rozumieniu art. 379 pkt 2 k.p.c.

W apelacji pojawił się zarzut, że do powyższego pełnomocnictwa nie zostało załączone pełnomocnictwo udzielone J. W. do występowania w mieniu Prezydenta Miasta, który zgodnie z właściwymi przepisami jest uprawniony do reprezentowania pozwanego. Trzeba jednak podkreślić, że w toku postępowania przed Sądem I instancji, w tym w toku rozprawy w dniu 6.05.2015 r., powód okoliczności tej nie podnosił, a więc nie kwestionował, że osoba udzielająca pełnomocnictwa z dnia 18.07.2014 r. ma uprawnienie do występowania w imieniu pozwanego Miasta. Sąd Okręgowy był więc uprawniony uznać tę okoliczność za niezaprzeczoną i zastosować art. 230 k.p.c. Podniesienie tej okoliczności w apelacji było więc spóźnione w świetle art. 381 k.p.c., a więc podlegało pominięciu. Niezależnie od tego trzeba wskazać, że do odpowiedzi na apelację pozwany załączył pełnomocnictwo z dnia 22.04.2013 r. udzielone J. W., podpisane przez Prezydenta Miasta, H. W. (k. 353). Gdyby nawet zarzut nie był spóźniony, to pozwany – w odpowiedzi

na niego – miał prawo przedłożyć taki dokument. Zatem i tak zostało wykazane uprawnienie J. W. do występowania w imieniu i na rzecz pozwanego.

Sąd Okręgowy niezasadnie zastosował w tej kwestii art. 64 § 2 k.p.a., jako podstawę prawną do uzupełnienia braków formalnych sprzeciwu. Jak bowiem stanowi 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, stosuje się również przepisy o opłatach i kosztach.

Zgodzić się można z poglądem, że sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, rozstrzygającego spory o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, nie jest środkiem odwoławczym, lecz żądaniem przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Wniesienie sprzeciwu w terminie wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. Skutek materialnoprawny polega na utracie mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium, nawet wówczas, gdy sprzeciw był zgłoszony tylko co do części orzeczenia, zaś skutkiem procesowym jest przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (zob. wyrok TK z dnia 4 .12..2006 r., P 35/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 167). Nie zmienia to faktu, że mamy tu do czynienia ze sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.c., gdyż dotyczy ona stosunku cywilnego między właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym. Także sądy administracyjne przyjmują, że spór powstały na gruncie opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest typowym sporem cywilnym dotyczącym należności pieniężnej (zob. wyrok NSA z dnia 25.05.2011 r., I OSK 1175/10, Lex nr 1080888). Bez znaczenia dla oceny charakteru tego stosunku pozostaje okoliczność, że część postępowania toczy się nie przed sądem powszechnym, ale przed SKO, przy zastosowaniu przepisów postępowania administracyjnego. Co do zasady, do spraw o charakterze stricte cywilnym znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 1 k.p.c., a do rozpatrywania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, chyba że sprawy te należą do właściwości sądów szczególnych i Sądu Najwyższego albo przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów (art. 2 § 1 i 3 k.p.c.). Z takim przekazaniem mamy do czynienia w omawianej sytuacji, przy czym jest to przekazanie jedynie częściowe – do momentu wydania orzeczenia przez SKO. W tym momencie kończy się bowiem kognicja tego organu, a przywrócona jest zasada ogólna, czyli kognicja sądu powszechnego, który rozpatruje sprawę na podstawie przepisów, które jest zobowiązany, co do zasady stosować, czyli przepisów regulujących postępowanie cywilne. Zatem jedynie na etapie postępowania przed SKO mają zastosowanie do sprawy cywilnej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Warto zauważyć, że mowa jest o ich „odpowiednim” zastosowaniu, co również świadczy o tym, że sprawa – mimo rozpatrywania jej na tym etapie nie przez sąd powszechny – nie nabiera charakteru administracyjnej. Jeżeli więc dochodzi do etapu postępowania przed sądem powszechnym, co jest skutkiem wniesienia sprzeciwu, to do całości postępowania, poza tym przed SKO, stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Niezasadne więc było odwoływanie się po zakończeniu postępowania przed kolegium do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż żaden przepis prawa do tego nie upoważnia. Nie ma zresztą takiej potrzeby, jako że stosowne unormowanie zostało zawarte w art. 1 i 2 k.p.c. Skutkiem tego jest zastosowanie ww. przepisów procedury cywilnej.

Reasumując, do sprawy cywilnej o dokonanie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, poza etapem rozpoznania sprawy przez SKO. Tylko na marginesie można wspomnieć, że powód – poza kwestionowaniem zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. – nie wskazał, które jego zdaniem przepisy proceduralne powinny mieć zastosowanie w takiej sytuacji i na jakiej podstawie. Pozostawało to jednak bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. Gdyby bowiem nawet uznać, idąc tokiem rozumowania strony powodowej, że dla etapu wniesienia sprzeciwu nie zostały przewidziane żadne przepisy, w świetle których możliwe byłoby rozstrzygnięcie kwestii proceduralnych, a więc również w zakresie umocowania czy terminów do wniesienia tego pisma, niezbędne byłoby zastosowanie wnioskowania per analogiam legis, czyli „wypełnienie” luki prawnej przy zastosowaniu przepisów najbardziej zbliżonych do omawianej sytuacji, a ponieważ chodzi o sprawę cywilną, to zasadne byłoby odwołanie się do przepisów postępowania cywilnego. Ponieważ jednak nie mamy tu do czynienia z luką w prawie, takie działanie nie było konieczne.

Odnosnie do drugiej kwestii, to w dniu 14.01.2014 r. zostało wydane przez SKO orzeczenie ustalające, że od dnia 1.01.2010 r. opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntu wynosić ma 1.222.771,80 zł (k. 11-13). Zostało ono doręczone Miastu w dniu 21.01.2014 r. (k. 10), zaś pozwany w dniu 3.02.2014 r. wniósł sprzeciw za pośrednictwem operatora pocztowego (k. 7). Sprzeciw ten wpłynął fizycznie do Kolegium w dniu 5.02.2014 r. (k. 5). Jak stanowi 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, przy czym wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Gdyby liczyć termin w taki sposób, jak to zaproponował powód, należałoby uznać, że został on wniesiony po terminie, jako że 14-dniowy termin wynikający z powołanego przepisu mijał w tej sprawie w dniu 4.02.2014 r. Natomiast Sąd Okręgowy zastosował konsekwentnie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a konkretnie jego art. 57 § 5, zgodnie z którym termin uważa się za zachowany, jeżeli pismo przed jego upływem zostało nadane w polskiej placówce pocztowej.

Zgodzić się należało z zarzutami zawartymi w apelacji, że ten przepis nie miał zastosowania, z uwagi na treść art. 79 ust. 7 u.g.n. i zakończenie postępowania toczącego się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów procedury administracyjnej w momencie wydania orzeczenia przez SKO. Niemniej zastosowanie znajdują tu wszystkie powyższe wywoły odnośnie do zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego – również do obliczania terminów procesowych i ich zachowania przez strony. Jak wskazano, 14-dniowy termin wskazany w art. 80 ust. 1 u.g.n. ma charakter procesowy. Czym innym jest bowiem skutek materialnoprawny w postaci utraty mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium w wyniku wniesienia sprzeciwu w terminie. Aby do tego doszło, strona musi zachować przewidziany w tym przepisie termin, dokonując określonej czynności procesowej – w postaci wniesienia sprzeciwu. Stosując w tej materii przepisy kodeksu postępowania cywilnego, odwołać się należy do art. 165 § 1 i 2, zgodnie z którym terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego, z tym, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Jeżeli chodzi o sprzeciw od orzeczenia SKO w przedmiocie aktualizacji opłaty, to chociaż nie jest to środek odwoławczy sensu stricte czy sensu largo, to jest pismem procesowym w rozumieniu art. 125 § 1 k.p.c., a jego wniesienie – czynnością procesową, która wywiera określone skutki prawne. Nie ma tu zastosowania art. 61 k.c., do którego – jak można domniemywać – odwoływała się strona powodowa, chociaż nie zostało to wprost wyrażone, gdyż składający taki sprzeciw nie składa drugiej stronie stosunku umownego (użytkowania wieczystego) oświadczenia woli, ale składa żądanie procesowe przekazania sprawy do rozpoznania sądowi powszechnemu. Niezasadne jest więc rozpatrywanie momentu doręczenia według teorii doręczenia przewidzianej w prawie materialnym, a zastosowanie znajdują procesowe przepisy o wnoszeniu pism procesowych do sądu, skoro w art. 165 § 1 k.p.c. znalazło się odesłanie jedynie do kodeksu cywilnego jedynie w zakresie obliczania terminów. Ponieważ orzeczenie SKO zostało doręczone pozwanemu w dniu 21.01.2014 r., to z uwagi na treść art. 111 k.c. w zw. z art. 165 § 1 k.p.c., termin do wniesienia sprzeciw mijał z dniem 4.02.2014 r. Wnosząc ten sprzeciw za pośrednictwem właściwego operatora pocztowego w dniu 3.02.2014 r., pozwany zachował termin, o jakim jest mowa w art. 80 ust. 1 u.g.n.

Odnosnie do trzeciej kwestii, to wniosek powód złożył w dniu 31.12.2009 r., gdy obowiązywał art. 77 ust. 1 u.g.n. o treści: „Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie.”. Bezsporne było, że w dniu 22.12.2008 r. powód złożył do SKO wniosek o ustalenie, że podwyższenie dotychczasowej stawki opłaty rocznej było nieuzasadnione (k. 72), w wyniku czego w dniu 21.04.2010 r. SKO wydało orzeczenie ustalające, iż od dnia 1.01.2009 r. opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntu wynosić ma 1.778.792,40 zł (k. 72-73, 168-170). Zatem spółka była uprawniona do złożenia przedmiotowego wniosku, jako że aktualizacji opłaty rocznej dokonywało się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Takie uprawnienie przysługiwało użytkownikowi wieczystemu na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji opłaty.

Jednak z dniem 9.10.2011 r. weszła w życie ustawa nowelizująca, która zmieniła te zasady, gdyż zgodnie z nowym brzmieniem art. 77 ust. 1 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.g.n. użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji, z tym, że doręczenie żądania powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. W wypadku odmowy lub bezczynności organu, użytkownik wieczysty może skierować sprawę do SKO. Istotne jest, że w art. 81 ust. 1 in fine u.g.n. zawarto zastrzeżenie, iż art. 77-80 stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że również w tej sytuacji zastosowanie znajduje minimalny trzyletni termin pomiędzy kolejnymi aktualizacjami. Tak więc obecnie art. 77 ust. 1 u.g.n. nakłada obowiązek aktualizacji tych opłat, gdy wartość gruntu ulegnie zmianie, ale jednocześnie ogranicza wykonanie tego obowiązku, skoro aktualizacja nie może następować częściej niż co trzy lata, niezależnie od tego, czy wartość nieruchomości uległa w tym czasie zmianie i jak bardzo się zmieniła. Przez odwołanie do ust. 2, nie pozwala aktualizować opłaty rocznej w przypadku, gdyby wartość nieruchomości na dzień aktualizacji opłaty rocznej miała być niższa niż wartość tej nieruchomości ustalona w drodze przetargu, a przez odwołanie do ust. 2a, nie pozwala pobrać przez pierwsze dwa lata po zaktualizowaniu opłat rocznych zbyt dużych kwot w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej. Przepis art. 81 ust. 1 u.g.n. zawiera zaś takie samo uprawnienie użytkownika wieczystego.

W związku z tym trzeba zwrócić uwagę na art. 4 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w tej ustawy, dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Sąd Okręgowy słusznie ocenił istotę tego przepisu intertemporalnego.

Generalnie zarzut powoda w tym przedmiocie sprowadzał się do niemożności utraty praw nabytych i niemożności pogorszenia sytuacji prawnej podmiotu prawa cywilnego. Faktem jest, że w art. 2 Konstytucji RP wyrażono zasadę, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powód szeroko powoływał się na zasadę *lex retro non agit*, jednak zgodnie z art. 3 k.c. ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. Oznacza to, że od zasady wyrażonej w tym przepisie mogą wystąpić wyjątki. Według reguł prawa międzyczasowego co do stosowania prawa materialnego, do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania zdarzeń prowadzących do określonych stosunków prawnych. Jest to inna sytuacja niż w wypadku zmiany prawa procesowego. Zmiana bowiem prawa procesowego prowadzi do tzw. bezpośredniego działania prawa, co oznacza, że zmienione prawo procesowe stosuje się wprost do aktualnie podejmowanych czynności procesowych (zob. wyrok SN z dnia 24.02.1998 r., I CKN 504/97, Lex 151580), o ile ustawodawca nie przewidział odmiennego rozwiązania. Generalnie można przyjąć, że stanowione w art. 3 k.c. wyjątki, mogące uzasadniać odstępstwo od zasady nieretroakcji, powinny wynikać zawsze z brzmienia lub celu. Stosowanie retroaktywne prawa nie może być bowiem wyprowadzone w drodze interpretacji, a musi być jasno wypowiedziane w samej ustawie, (zob. wyrok SN z dnia 17.11.2011 r., IV CSK 70/11, Lex 1111007).

Nie sposób zgodzić się z wykładnią zaprezentowaną w apelacji, jakoby przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, miały mieć zastosowanie jedynie w kwestiach procesowych. Jak wskazano, retroaktywne stosowanie prawa nie może być interpretowane. Tak naprawdę art. 4 ustawy nowelizującej jest jasny i czytelny. Trzeba zauważyć, że ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera przepisy prawa materialnego, jak i prawa procesowego. W przepisie intertemporalnym mowa była o sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w tej ustawy, dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i zastosowaniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie było tu mowy o postępowaniu w przedmiocie nierozpoznanych wniosków. Innymi słowy, skoro ustawa zawiera przepisy materialne i procesowe, to gdyby chodziło o wyłączenie któryś z nich, powinno to zostać wprost określone. Natomiast powołany przepis

intertemporalny odwoływał się do przepisów zmienianej ustawy, a nie tylko do niektórych z nich. Wolą ustawodawcy było więc, aby nowe prawo zaczęło regulować określone w nim stosunki z chwilą wejścia ustawy w życie.

Powód wskazał, że przepisy intertemporalne powinny być tak tłumaczone, aby osoby uprawnione nie znalazły się w sytuacji dopuszczającej utratę możliwości dochodzenia prawa tylko na skutek samej zmiany ustawodawczej (zob. uchwałę SN z dnia 30.05.1996 r., CZP 41/96, OSNC 1996, nr 10, poz. 127). Powstaje w tym momencie pytanie, czy taka regulacja, którą ustawodawca zastosował w tej kwestii, faktycznie pozbawiało użytkowników wieczystych ich praw, tj. czy zawsze stawiało ich w gorszej sytuacji prawnej niż miało to miejsce przed nowelizacją i było sprzeczne z konstytucją. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy nowelizującej (Druk Sejmu RP VI kadencji nr (...)), chodziło generalnie o to, aby gmina wiedziała, że nie musi ponosić tak często kosztów związanych z wyceną nieruchomości, a użytkownicy wieczystości wiedzieli, że przez trzy lata wysokość opłat nie wzrośnie, a jednocześnie został zahamowany drastyczny wzrost cen opłat rocznych w gminach i miastach, gdzie nie dokonano jeszcze przeszacowania cen nieruchomości. Można więc powiedzieć, że z jednej strony gminy miały mieć pewność co do swoich dochodów z tego tytułu, ale z drugiej strony użytkownicy wieczystości uzyskiwali stałość opłaty za użytkowanie wieczyste przez dłuższy okres czasu, jak również miało nie dojść do wzrostu opłat w odniesieniu do części nieruchomości.

W tym konkretnym wypadku można byłoby mówić, że powód utracił uprawnienie do dochodzenia aktualizacji opłaty rocznej w kierunku jej obniżenia, jednak istoty problemu nie można rozpatrywać z punktu widzenia tego określonego stanu faktycznego, ale faktycznej zależności pomiędzy przepisem prawa a utratą uprawnień przez użytkowników wieczystych jako zbioru beneficjentów tego prawa. A w tym zakresie problematyka nie jest tak jednowymiarowa, jak to próbował przedstawić powód. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego są uzależnione od wartości nieruchomości, a te mogą fluktuować, zarówno w długiej perspektywie, jak i w krótkim okresie czasu. Wartość nieruchomości jest pochodną wielu czynników rynkowych. Biorąc pod uwagę kwestię opłaty rocznej, w określonych sytuacjach te zmiany mogą być korzystne dla właściciela nieruchomości lub dla użytkownika wieczystego, ewentualnie mogą być tak niewielkie, że można je uznać za pomijalne. Zatem mogło zdarzyć się, że w jednym roku wartość nieruchomości spadła (w tym wypadku w odniesieniu do roku objętego wnioskiem), zaś w dwóch kolejnych wzrosła o tyle, że wysokość opłaty rocznej za te dwa kolejne lata byłaby zdecydowanie wyższa niż za ten pierwszy rok, w którym nastąpił spadek. Nie sposób tu generalizować, że skoro np. za 2009 r. opłata roczna zostałaby ustalona na niższym poziomie niż za 2008 r., to w dwóch kolejnych latach, tj. 2010-2011, również miałyby miejsce spadki.

Za odmiennym poglądem nie przemawiało podniesione na rozprawie apelacyjnej twierdzenie, że ustawa nowelizująca została uchwalona w z uwagi na to, że od 2008 r. wartości nieruchomości spadały. Pomijając nawet, że tego rodzaju twierdzenie nie było wcześniej podnoszone, to po pierwsze, nie jest to notorium powszechne w rozumieniu przepisów kodeksowych i na tę okoliczność nie zostały przedstawione żadne dowody. Po drugie, nie zostały przedłożone na tę okoliczność żadne dowody, a nawet gdyby przyjąć, że faktycznie miały miejsce spadki, to powód nie wykazał, jaki był poziom tych spadków. Po trzecie, jak wskazano, spadek/wzrost wartości nieruchomości oraz poziom zmiany uzależniony jest nie tylko od sytuacji rynkowej, ale głównie od indywidualnych cech nieruchomości. Powszechnie wiadomym jest, że nawet jeżeli generalnie wartości nieruchomości spadają, to te spadki nie są równomierne, a co więcej, wartości niektórych nieruchomości mogą pozostać na tym samym poziomie, a nawet wręcz wzrosnąć. Po czwarte, gdyby faktycznie nawet przyjąć, że od września 2008 r., czyli od podnieszonego przez stronę kryzysu, rozpoczął się spadek wartości nieruchomości i trwał on w 2009 r., to brak było jakichkolwiek dowodów świadczących o zachowaniu się cen nieruchomości w przynajmniej trzyletniej perspektywie. Jest to o tyle istotne, że chodzi o rynek (...), a konkretnie – jedną z najbardziej reprezentatywnych ulic (...).

Mając na uwadze powyższe, nie sposób uznać, aby doszło do niezgodnego z Konstytucją RP utraty uprawnień przez użytkowników wieczystych, w tym powoda. Można przyjąć ze stuprocentową pewnością, że gdyby zmiany opłaty rocznej w kierunku jej podwyższenia domagało się Miasto, stanowiska stron były odmiennie od reprezentowanych w tym procesie. Z uwagi na powyższe wywody nie można tu mówić o tzw. prawach nabytych. Zatem słusznie Sąd Okręgowy oddalił wniosek powoda o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Reasumując, zaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiadał prawu, co skutkowało oddaleniem apelacji. Jednocześnie Sąd Okręgowy prawidłowo oddalił wniosek dowodowy powoda o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego sądowego, jako bezprzedmiotowy w tym stanie rzeczy (art. 217 § 3 k.p.c.). W związku z tym na tej samej zasadzie wniosek ten (powtórzony) podlegał oddaleniu w postępowaniu apelacyjnym. Również bezprzedmiotowy, ale z innej przyczyny, był wniosek o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów dokumentów w postaci orzeczenia SKO z dnia 21.04.2010 r. i wniosku powoda z dnia 31.12.2009 r., jako że Sąd Okręgowy wniosków tych nie oddalił, a wręcz przeciwnie, dowód z nich dopuścił – postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 6.05.2015 r. (k. 295, nagranie 9:18 k. 298), o czym świadczy również fakt, że dokumenty te zostały powołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku (s. 1).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 385 k.p.c., należało orzec jak w punkcie I sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.).